Europa: los futuros posibles*

José Borrell Fontelles
Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado
para la Unión Europea

Sumario: AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN.—CUATRO ESCENARIOS DE FUTURO.—FACTORES EXÓGENOS Y VOLUNTAD POLÍTICA.

Ampliación y profundización

El análisis de los escenarios futuros de la Unión Europea en los próximos 10 años parten de los resultados del Consejo Europeo de Niza (7/8 Diciembre, 2000) y se articulan en torno a la relación entre los procesos de ampliación al Este y la profundización en la integración de los Estados miembros.

Ambos objetivos, ampliar y profundizar, dominan los debates sobre Europa desde la caída del Muro de Berlín (1989). Por su complejidad, a veces aparecen como contradictorios y a veces como capaces de reforzarse mutuamente.

El Consejo de Niza ha sido muy criticado, tanto por su método como por sus resultados. Pero, en cualquier caso, ha resuelto los problemas de arquitectura institucional previos para abordar la ampliación al Este que estaban pendientes desde el de Amsterdam. Cabe preguntarse si la composición acordada para la Comisión (un miembro por Estado hasta que sean 27 y un sistema de rotación posterior) es la adecuada para garantizar un funcionamiento eficiente. Como también plantea interrogantes la nueva ponderación de votos en el Consejo y la forma de adoptar decisiones por mayoría cualificada que requeriría el cumplimiento de tres condiciones simultáneas (74,78% de los votos que representen el 62% de la población y una mayoría de los Estados).

Por ello, conscientes de la fragilidad de los acuerdos y de la necesidad de adaptar las instituciones de la Unión a los nuevos objetivos, el

---

* Conferencia pronunciada el 10 de mayo de 2002 en la Universidad de Deusto con ocasión de la entrega de diplomas y masters del Instituto de Estudios Europeos.

Consejo de Niza decidió convocar, impulsada por la República Federal de Alemania, una nueva Conferencia Intergubernamental en el 2004 para decidir sobre el futuro de la Unión. Los temas expresamente citados como objetivo de esa Conferencia son, «entre otros», la simplificación de los Tratados, el reparto de Competencias entre la Unión y los Estados y el papel de los Parlamentos Nacionales.

Pero la ampliación al Este no se subordina ni se pospone a la Conferencia del 2004. De forma explícita, el Consejo de Niza ha declarado que sus acuerdos deben permitir acoger a los nuevos Estados miembros a partir del 2002, con la esperanza de que puedan participar en la próxima elección del Parlamento Europeo en el 2004. Para ello, ha confirmado la estrategia definida en Helsinki (Diciembre de 1999), basada en la diferenciación de cada candidato según sus propios méritos. Estos se juzgarán según los tres criterios establecidos en Copenhague (1993): criterio político: democracia, estado de derecho, respeto de los Derechos Humanos y de las minorías; criterio económico: economía de mercado viable y capacidad de hacer frente a las presiones competitivas dentro de la Unión; criterio de adaptación: capacidad de asumir el «acquis communautaire», es decir, el conjunto de objetivos políticos, económicos y monetarios de la Unión y el enorme volumen de textos legislativos y reglamentarios que los desarrollan.

Aunque teóricamente las negociaciones con los PECO (Países de la Europa Central y Oriental) se desarrollan homogéneamente, en la práctica están más avanzadas con los que forman el «grupo de Luxemburgo», constituido por los países que iniciaron las negociaciones en Marzo de 1998 (Estonia, Polonia, Chequia, Hungría y Eslovenia) que con los del «grupo de Helsinki» (Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania), que empezaron más tarde (febrero del 2000).

Evidentemente, uno de los principales interrogantes sobre el futuro del proceso ampliación/profundización es saber si la primera oleada de nuevos miembros comprenderá a todos los países del primer grupo y parte de los del segundo, dada la diferente situación en que se encuentran unos y otros cara al cumplimiento de los tres criterios citados. Más allá de estos criterios formales, por razones de equilibrio geopolítico entre los nuevos y los viejos Estados miembros de la UE, es razonable suponer que en una primera oleada se adhieran todos menos Bulgaria y Rumania, cuya preparación es netamente menor y quizás Malta cuya voluntad de formar parte de la UE parece flaquear.

Con este u otro ritmo, la dimensión en términos económicos y sociales de la ampliación al Este es netamente superior a la de las anteriores ampliaciones que ha vivido la construcción europea. Pasar de 15 a 26 países implicará aumentar la población de la Unión en un 28% pero su PIB

total en sólo el 9%. Como resultado, el PIB por habitante de la UE a 26 será sólo el 75% del de los 6 Estados fundadores.

Entre los problemas más importantes que la ampliación plantea figura la aplicación de la política agrícola, de las políticas estructurales y la espinosa cuestión de la libre circulación de personas. Los temores con respecto a este último problema pueden ser infundados a la luz de experiencias pasadas. La adhesión de España y Portugal no produjo ningún movimiento masivo de población, aunque en parte porque las grandes emigraciones ya se habían producido antes. En la actual UE sólo un 2% de los trabajadores son originarios de otro Estado miembro lo que demuestra que la libre circulación de la que gozan no ha provocado una movilidad real del factor trabajo. Pero dadas las notables diferencias de salarios y de protección social y las menores barreras culturales e idiomáticas entre los países del Este y Alemania y Austria, éstos países han planteado y conseguido una moratoria de 7 años para la libre circulación de trabajadores de los nuevos miembros en el interior de la Unión que compromete abiertamente los principios creadores del Mercado único. En realidad, si tales emigraciones se produjeran, los primeros perjudicados serían los propios PECO puesto que perderían la fuerza de trabajo más preparada y dinámica, lo que no fue el caso cuando España y Portugal entraron en la entonces Comunidad Europea. Se comprende que los PECO se hayan resistido a aceptar ese período de transición, pero el hecho de que, finalmente, Alemania lo haya impuesto demuestra dónde reside realmente el poder y la iniciativa política en la actual Europa. La ampliación del espacio Schengen plantea también muchos interrogantes, porque detrás de los PECO están países con grandes tensiones demográficas y sociales con los que mantienen importantes vínculos culturales y familiares

Por otra parte, ¿cuál va a ser la aproximación de los PECO a la Unión Monetaria? Aunque todos han expresado con entusiasmo su intención de participar en el Sistema Monetario Europeo (SME), en realidad necesitarán todavía bastante tiempo para estabilizar precios y salarios en su transición a una economía de mercado sometida a un importante shock competitivo. Sería demasiado arriesgado que fijasen de forma irreversible su tipo de cambio con respecto al euro antes de que este proceso hubiera terminado.

Además de los 10, u 11 con Malta, países embarcados en el proceso de ampliación, el futuro de la UE en los próximos 10 años no puede concebirse al margen de otros tres ámbitos de relaciones geopolíticas: los Balcanes, Turquía y el Mediterráneo Norte.

Parece difícil excluir, en un horizonte de 10 años, la integración de los Balcanes occidentales. En Niza se ha manifestado una «clara pers-

pectiva» de adhesión para ellos y la Unión dispone de casi 5 mil millones de euros en el período 2000-2006 en su favor (programa CARDS). Pero también se ha recordado en Niza que cualquier avance estaría indisolublemente ligado al progreso en cooperación regional entre ellos, lo que, dadas las actuales circunstancias difícilmente les permitirá protagonizar una nueva ampliación antes del 2010.

Lo mismo cabe decir de Turquía, aunque por causas bien diferentes y a pesar de que ya el Consejo de Helsinki (1999) tomó en consideración su candidatura.

Aún sin plantearla en términos de adhesiones, la cooperación euro-mediterránea jugará un papel determinante en el futuro próximo de la Unión Europea. Por la propia importancia de las relaciones económicas y demográficas entre las dos riberas del Mediterráneo y como forma de equilibrar el centro de gravedad de la Unión, inevitablemente desplazado al Este con la adhesión de los PECO. El Consejo de Niza tampoco ha olvidado señalar el compromiso de la UE para profundizar en la colaboración euro-mediterránea en todos sus aspectos. Pero para convertir esos deseos en realidad haría falta hacerles nuevas propuestas en materia de intercambios agrícolas y flujos migratorios.

Para impulsar la construcción del futuro, después de Niza se plantean dos grandes métodos: las cooperaciones reforzadas y la constitución de un «núcleo duro» o «avanzada» de países dispuestos a comprometerse en una integración de tipo federal.

El tratado de Niza ha abierto la vía a las «cooperaciones reforzadas» que, tal como habían sido definidas en Amsterdam, no habían generado ninguna iniciativa. Para poner en marcha una cooperación reforzada entre un grupo de países deseosos de avanzar más rápido que los demás en un determinado tema será necesario que éstos sean al menos 8 (lo que impide reconstruir el grupo de los 6 países fundadores), renunciar al veto y permanecer abiertos a la incorporación de los que, en un primer momento, no hubiesen deseado formar parte de la misma. Está por ver la potencia del método para generar nuevos y variados impulsos a la integración. Como también es dudoso que una proliferación de Europas «a la carta», o «a tiempo parcial» converja hacia un modelo final coherente.

Más importante es el debate sobre la construcción de una arquitectura institucional de tipo federal. Como se sabe, la primera propuesta en este sentido la hizo el ministro alemán de Exteriores (J. Fischer, mayo 2000) y fue retomada de forma mucho más precisa por el canciller Schröder y el SPD alemán en el Congreso del Partido Socialista Europeo de Berlín. La respuesta francesa enunciada por Jospin y basada en el concepto de federación de Estados-Nación, concebido en su día por Jacques Delors, plantea suficientes diferencias de concepción y enfoque

como para que el debate se desarrolle con creciente intensidad hasta la Conferencia Intergubernamental del 2004.

Cuatro escenarios de futuro

Sin entrar a comparar en detalle ambas propuestas nucleares del futuro político de la UE, es posible combinar un escenario de integración fuerte o débil con uno de ampliación lenta o rápida para dar lugar a cuatro escenarios que definen los futuros posibles de la UE en los próximos 10 años.

Escenario I: ampliación lenta e integración débil

Pudiera ocurrir que la UE prosiguiese su andadura histórica movida más por la inercia que por la voluntad política. El motor franco-alemán puede bloquearse ante las discrepancias sobre el modelo político de Europa y no ser sustituido por ningún otro. En ese caso la UE se conformaría con ser un gigante comercial (ni siquiera económico) y continuar siendo un enano político. No tendría proyecto pero tampoco ambicionaría tenerlo. Su «modelo social», el famoso modelo social europeo, podría desaparecer y alinearse a la baja sobre los cánones del liberalismo anglosajón modelados por la OCDE.

Aunque no sería deseable, no se trataría de un escenario imposible, ni siquiera poco probable. Si no hay un acuerdo en el 2004 que sitúe a la UE en una nueva fase, cualitativamente distinta de su desarrollo, las reformas de Niza pueden bastar para afianzar el mercado único y gestionar la aplicación corriente de los tratados. Según cual sea la coyuntura financiera internacional el Reino Unido podría no entrar en el Euro. Este quedaría sometido a las variaciones coyunturales de la economía americana más que a la dirección de las «grandes orientaciones de política económica» establecidas por el Eurogrupo.

En este escenario, los avances que pudieran producirse en el terreno de la Europa social se producirían, de forma lenta y selectiva, a través de cooperaciones reforzadas. No habría una verdadera coordinación de las políticas económicas nacionales ni un diálogo organizado con el Banco Central Europeo (BCE) para definir el adecuado «policy-mix», como ocurre en EE.UU.

Las perspectivas financieras 2007-2013 podrían establecerse dentro del límite del 1,27% del PIB aunque las reformas de la PAC y las políticas estructurales fuesen mínimas, gracias a un ritmo lento en el proceso de ampliación. En este escenario de lo posible, la UE sólo contaría con

22 Estados miembros en el 2010. Polonia no se incorporaría en la primera oleada del 2003 debido a las dificultades de un acuerdo en materia agrícola.

Si los primeros PECO que se adhieran a la UE encuentran dificultades mayores de las previstas para asimilar el acervo comunitario y modernizar su economía en un contexto competitivo, el entusiasmo de los restantes por la aventura europea se enfriaría y el desencanto de su población podría aumentar sus problemas de estabilidad interna.

En este contexto de bajos vuelos políticos no prosperarían ni el diálogo euro-mediterráneo ni la apertura a los Balcanes ni a Turquía, que vería como aumentan sus dificultades económicas y sociales, ni las relaciones con la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Escenario II: ampliación rápida e integración débil

Tampoco es descartable que la ampliación al Este se realice rápido y bien. Hay muchos intereses comunes que compartir en términos de desarrollo y extensión geográfica del mercado único.

Impulsada por esta convicción la negociación con los PECO permite que todos, salvo Rumania y Bulgaria, se adhieran a la Unión antes del 2003. Estos dos países lo hacen un par o tres años después de manera que en el 2010 la UE cuenta con 26 miembros. No sería descabellado pensar que incluso podrían adherirse un par de países de los Balcanes si el «efecto arrastre» que sobre ellos se produce les anima a normalizar sus relaciones y desarrollar la cooperación regional. La voluntad de jugar un papel político a escala mundial podría también inducir una política de apertura en el espacio euro-mediterráneo, encontrar una solución razonable para Turquía y desarrollar las relaciones con la C.E.E.

Una ampliación rápida necesitaría reformas importantes en las políticas comunitarias antes de acordar las perspectivas financieras 2007-2013. La PAC se reforma para salir de la agricultura productivista y acoger a los nuevos Estados miembros, lo cual exige desacoplar sus ayudas de las producciones. También se reformulan políticas estructurales que se concentran en los países más pobres.

En este escenario, la ampliación sostiene el crecimiento y con él los ingresos fiscales, lo que permite cuadrar las perspectivas financieras. Aunque el gasto supere el 1'27% del PIB lo hace en cantidades razonables que pueden ser asumidas por la opinión pública alemana al calor de la prosperidad económica inducida por los nuevos mercados del Este.

El Reino Unido, Suecia y Dinamarca se unen al euro, lo que aumenta su fortaleza porque los mercados lo interpretan como un refuerzo de la orientación liberal de Europa y como un factor de crecimiento económico.

Pero, aparte de la ampliación del Eurogrupo, no se producen más pasos hacia la integración económica y financiera. La política de seguridad y defensa, en cambio, se desarrolla más rápidamente y la Unión, convertida en gran potencia económica regional garantiza, con sus propios medios, la estabilidad en sus fronteras.

La falta de una integración política mayor bloquea el desarrollo de la Europa social y la Unión da la prioridad a la eficacia económica dentro de un gran espacio competitivo que culmina la liberalización de todos los servicios públicos con estructura de red.

En resumidas cuentas, la Unión crece y prospera económicamente, pero se limita a ser una potencia regional que ha sustituido la cultura socialdemócrata por la de la vieja Asociación Europea de Libre Cambio.

Escenario III: ampliación lenta e integración fuerte

Aunque la relación de la UE con sus vecinos y candidatos a la adhesión no se desarrolle, los imperativos de la moneda única pueden inducir una profundización de la integración en la zona euro. Así, se puede concebir que un acuerdo franco-alemán siente las bases de una federación de Estados aunque las reticencias de los demás lo dificulten hasta llegar a un punto de ruptura del que sólo se podría salir superponiendo temporalmente las estructuras de la actual UE y las de una federación que agrupe sólo a una parte de los Estados miembros.

Para ello haría falta un compromiso político que permita superar las contradicciones internas y garantizar un mínimo de coherencia al conjunto. Difícil pero no imposible. A fin de cuentas Europa se ha hecho a través de las crisis.

Escenario IV: ampliación rápida e integración fuerte

La ampliación se produce al mismo ritmo, por las mismas razones y las mismas consecuencias positivas que en el segundo escenario. Las reformas de la PAC y la elaboración de las perspectivas financieras 2007-2013 se realizan con el mismo éxito.

Pero, además, el concepto de «avanzadilla-federal» toma cuerpo y se constituye una federación de Estados-nación impulsada por Francia y Alemania a las que se unen otros Estados de la zona euro. El Reino Unido se queda fuera porque no quiere asumir compartir soberanía ni en materia monetaria ni en las que resultan de la federación.

Desembarazados del freno británico, los Estados miembros de la zona euro coordinan sus políticas presupuestarias, dan un contenido real al «diálogo social» y profundizan en el modelo social europeo. También

se desarrollan cooperaciones reforzadas en la investigación, las infraestructuras del transporte y telecomunicaciones, la energía y el medio ambiente.

Este proceso conduciría a dos novedades importantes. Primera la comunitarización de los gastos y los ingresos al nivel federal y la consiguiente transferencia de competencias hasta que el presupuesto federal alcanzara el 5% del PIB de los países federados. Su destino sería un fondo de estabilización presupuestaria, la construcción de grandes redes, la lucha contra el cambio climático y la protección contra los grandes riesgos naturales. La segunda sería el nacimiento de una fiscalidad europea. No sólo la armonización fiscal para evitar la competencia vía impuestos, sino el establecimiento de impuestos europeos para alimentar directamente el Presupuesto de la Federación. Y esta novedad obligaría a la creación de un verdadero Parlamento Europeo, porque cuando se habla de impuestos es imprescindible una adecuada representación popular que los vote. Lo normal sería que ese Parlamento fuese bicameral como en todas las estructuras federales.

Naturalmente, en este escenario como en el tercero, el problema sería la articulación entre la federación y la Unión Europea, que es tanto como decir entre el Gobierno federal y la Comisión. Para ello haría falta que la CIG del 2004 fuese capaz de instituir un «tratado dentro del tratado» que convenza tanto a los países que se dan por satisfechos con el grado de integración al que ha llegado la Unión así como a los que deseen pasar a un grado mayor de integración política, sin que ello signifique cerrar a nadie la puerta en el futuro.

Factores exógenos y voluntad política

Esta exploración de los futuros posibles se hace voluntariamente al margen de considerar los mil y uno acontecimientos que escapan a la voluntad de los constructores de la Europa del futuro. Son muchos y variados, desde el conflicto del Oriente Medio hasta una reproducción de las crisis yugoslavas, o la desestabilización de los países pobres que agudice la presión inmigratoria sobre una Europa envejecida, o nuevas crisis ecológicas o alimentarias. El azar se superpondrá a la necesidad como ocurre en toda obra humana. Pero entre los dos, debe haber espacio para la voluntad. Y aquí reside la verdadera pregunta: ¿qué proyecto común desean compartir los pueblos de Europa?, ¿en qué sistema político y económico quieren vivir?

La pregunta no puede ser contestada con una solución tecnocrática o una forma institucional. Después de haberse acelerado considerablemen-

te el ritmo de su integración en los últimos quince años (mercado único, unión monetaria, etc.), Europa se encuentra ante una crisis existencial que le hace dudar de su proyecto y de los medios necesarios para realizarlos si definido estuviera.

En ausencia de un proyecto político claramente definido, Europa se hará a través de las reacciones más o menos espasmódicas de la actualidad y las exigencias del momento. En realidad ya está siendo así. La voluntad de los padres fundadores ha sido sustituida por los acontecimientos que nos obligan a tomar decisiones. Seguramente no se hubiesen pensado en una política común de seguridad alimentaria sin la crisis de la vaca loca, ni en el Eurocuerpo sin la guerra en los Balcanes, ni en una estrategia europea para el empleo sin la situación crítica a la que llega el mercado de trabajo después de 10 años de crisis... Pero la acción-reacción dictada por el acontecimiento inmediato no puede sustituir a un proyecto político de conjunto.

El primero de los escenarios que hemos analizado corresponde a una respuesta drástica a la pregunta formulada antes: los pueblos de Europa no quieren compartir ningún elemento de vida en común. Europa sólo sería útil como una puerta de entrada al mercado mundial, una base propicia para las empresas exportadoras y una fortaleza para proteger a un continente envejecido.

El último escenario es el de la audacia: ante la disparidad de las respuestas que los distintos pueblos europeos dan a esa pregunta, algunos se lanzan a construir un modelo de destino compartido cuyas formas tendrán que inventar porque no serán ni federales ni confederales en el sentido que la teoría política da a esos conceptos. Ese nuevo espacio político sería la única esperanza de que pueda sobrevivir un modelo social alternativo al ultraliberal-conservador americano y que emerja, no en todos los países a la vez, la conciencia de un «demos» europeo.