

## ¿Ampliación 'versus' profundización?

*Fracturas europeas*

**Francesc Granell**

Con la firma del tratado de Atenas el 16 de abril de 2003, la Unión Europea (UE) se lanza a un nuevo ejercicio de ampliación que, suponiendo un resultado positivo en los referendos y votaciones parlamentarias de sus quince miembros actuales y en los diez países candidatos, debe dar lugar el 1 de mayo de 2004 a una Unión de veinticinco, con un aumento, pues, del 66 por cien del número de Estados, el veinte por cien de población y un 82 por cien del número de idiomas oficiales.

Esto quiere decir que la UE será más plural y más rica culturalmente, pero habrá que ver hasta qué punto las estructuras comunitarias concebidas para una Europa a Seis –y que después han ido acomodándose cuantitativamente debido a las sucesivas ampliaciones (1973: Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; 1981: Grecia; 1986: España y Portugal; 1995: Austria, Finlandia y Suecia)– van a resistir la prueba de la ampliación a una serie de países con, además, muchos años de economía so-

cialista a sus espaldas y poca tradición respecto a ciertas normas de mercado, incluidas en el acervo comunitario y como tales aceptadas en las negociaciones de ampliación, pero en verdad aún muy poco asumidas por ciertos sectores de la clase política de los antiguos países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME).

Los intentos que hasta ahora se han llevado a cabo para modificar el sistema de gobierno comunitario a partir del actual dualismo entre la intergubernamentalidad del Consejo de Ministros, el Consejo Europeo y el Consejo de Representantes Permanentes de la UE (Coreper) y el método comunitario bien articulado por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el resto de las instituciones y órganos de la UE no han dado grandes resultados, y aunque el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) impulsó la Convención para el Futuro de Europa que, presidida por Valéry Giscard d'Estaing, trabaja para mejorar el gobierno euro-

---

Francesc Granell es catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona y miembro de la Real Academia de Ciencias Económicas y Comerciales. Es asimismo director general honorario de la Comisión Europea.

peo, nada hace pensar que vayan a producirse grandes transformaciones en el equilibrado sistema actual para que este gobierno no se resienta con una ampliación tan grande en el número de miembros a encajar en las instituciones de la UE.

Si la integración europea está hoy como está, es porque a lo largo de su historia todas las ampliaciones han venido acompañadas de profundizaciones de la integración, con lo que no se ha producido nunca la tan temida alternativa de "ampliación *versus* profundización". Ello ha permitido que la UE actual —con mercado y moneda únicos y un embrión de política exterior y de seguridad— poco tenga que ver con la limitada integración en el sector del carbón y del acero que naciera con el tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) firmado en París en abril del 1951, expirado ya tras sus previstos cincuenta años de vigencia.<sup>1</sup>

La gran duda es saber si la ambiciosa opción política de reunificar Europa a través de la ampliación dará los dividendos esperados desde que se iniciaran las negociaciones en 1998-99 —casi diez años después de la caída del muro de Berlín— o si, por el contrario, se agravarán las fracturas intraeuropeas que se han venido constatando en estos últimos meses, con lo cual se empeoraría el proceso de una "Europa a varias velocidades" que comenzó cuando arrancó la "Europa social" sin participación inicial británica, o cuando se puso en marcha Schengen sin contar con todos los Estados miembros o cuando se inició la integración monetaria europea, con solamente algunos países.

1. Francesc Granell, "La expiración del tratado CECA y el futuro de la Unión Europea", *Cuadernos de Información Económica*, septiembre-octubre 2002.

En este contexto serían pocas las posibilidades, además, de avanzar hacia la unión política que debe hacer de Europa una gran potencia en el concierto internacional a la altura de su importancia económica.

No está de más recordar que la firma del tratado de Atenas se produce en un momento tenso en la integración europea. En estos últimos meses, la UE ha mostrado diversas fracturas entre sus miembros: la diversidad de opiniones respecto a la reforma de la política agrícola común (PAC) para su adecuación a las necesidades de las negociaciones de la ronda de Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC), la falta de acuerdo sobre la fiscalidad y el secreto bancario o las referidas al planeamiento de las perspectivas financieras que deben regir el presupuesto comunitario a partir de 2006, cuando la ampliación sea una realidad y haya que ver de qué forma quedan remodeladas las ayudas regionales hoy existentes.

Pero estas y otras divergencias respecto al avance de determinadas políticas comunes son habituales en la vida de la Unión, que tarda a veces mucho más de lo que sería aconsejable en alcanzar consensos respecto al futuro. Sin embargo, aquí y ahora no quiero referirme a estas desavenencias sobre definición de políticas que, por descontado, se verán agravadas cuando las decisiones se deban tomar por una UE de veinticinco miembros y no de quince. Me refiero a dos auténticas fracturas de incumplimiento del acuerdo comunitario en dos áreas que tocan aspectos de la soberanía nacional y que parecen difíciles de encajar en la disciplina comunitaria.

Por una parte, el cuestionamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a partir del momento en que la crisis económica ha hecho que una serie de países que están en la "zona euro" sean incapaces de cumplir con los equilibrios macroeconómicos exigidos por el tratado de Maastricht y por el pacto, lanzado en las cumbres de Dublín (1997) y Amsterdam (1998). Por otra, la clara división de opiniones producida por la crisis de Irak, a pesar de que la política exterior y de seguridad común (PESC) obliga a los Quince a coordinarse con vistas a las conferencias internacionales y a las discusiones en los organismos y foros mundiales.

Es evidente que fracturas de este tipo se han producido a lo largo de los cincuenta años de existencia de la integración europea, pero en vísperas de una nueva ampliación cabe preguntarse si las mismas no darán un mensaje negativo a los nuevos miembros que están comprobando cómo en el club en el que van a entrar, cada quien interpreta las normas a su antojo y según sus conveniencias. El mensaje no puede ser más disgregador, teniendo en cuenta también que si ahora hay fractura con una UE con quince países, relativamente homogéneos, hay que preguntarse lo que sucederá con una UE ampliada en la que, además, van a participar países relativamente heterogéneos y con distintas afinidades electivas respecto a los miembros actuales y a sus relaciones con Estados Unidos.

En el plano económico la fractura entre los países, que cumplen con los criterios de estabilidad marcados por el tratado de Maastricht y los que no, se ha visto agravada en los últimos meses con la crisis de crecimiento, la llegada al poder de gobiernos conservadores que habían hecho promesas

electorales de reducción de impuestos y la necesidad de hacer frente a los costes de una disminución de la actividad económica. Como consecuencia varios países están al margen de Maastricht y del Pacto de Estabilidad con el agravante de que nadie parece atreverse a aplicar las sanciones previstas y de que ahora ya no son algunos pequeños países los que incumplen la disciplina presupuestaria (como Irlanda y Portugal en el pasado) sino varios de los grandes Estados clave de la economía europea: Alemania, Francia, Italia y hasta Reino Unido, a pesar de no estar en la zona euro.

No ha sido gratificante comprobar cómo los gobiernos de los países que incumplen con los criterios de Maastricht y del Pacto de Estabilidad no parecen hacer demasiado caso a las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (BCE) y es evidente que sin una cierta responsabilidad fiscal de los Estados, la pervivencia del euro a largo plazo puede verse cuestionada en la medida en que se vayan agravando las divergencias entre las economías de los países integrados en la unión monetaria. La pregunta del millón en este campo es llegar a determinar las implicaciones de una moneda única sin que la política fiscal sea también única.

El propio tratado de Maastricht estableció en su momento que la entrada en el euro debía ser patrimonio de los países capaces de llevar a cabo políticas fiscales responsables complementarias a la política monetaria única gestionada por el BCE para todos los países de la zona euro, pero con la deriva que se está registrando en estos últimos meses queda claro que algunos de los grandes están anteponiendo sus propias conveniencias políticas y electorales a lo que preceptúa el tratado

firmado en Maastricht. Quizá pueda decirse que el tratado suponía un conjunto de voluntarismos que se han mostrado asumibles en los dos primeros años de funcionamiento del euro en los que la coyuntura fue buena y los objetivos fiscales pudieron cumplirse, pero que han dejado de ser viables cuando la crisis económica de estos dos últimos años ha puesto a los ministros de Hacienda contra las cuerdas.

Dicho esto cabría interrogarse sobre el mensaje que la situación actual del euro y del Pacto de Estabilidad está dando a los países firmantes del tratado ampliatorio de Atenas.

Cuando tuvo lugar la anterior ampliación,<sup>2</sup> todos los países luchaban a brazo partido para poder integrarse en el euro cumpliendo con sus deberes monetarios y fiscales. Eran los años 1993-94 en los que la coyuntura no era buena y dondó los países que no se ajustaban a los criterios de Maastricht se las veían y deseaban para que, llegado el momento, no se les marginara de la mitad más uno de los "países virtuosos" que entrarían en el grupo de los escogidos para la moneda única.

Diez años después, los países que entrarán a la UE en mayo de 2004 se encuentran con un Reino Unido que no termina de convencerse para adoptar la moneda única, con una Dinamarca que, por referéndum, decidió no formar parte y con una Suecia que a finales de 2003 a lo mejor decide ingresar pero que, hoy por hoy, está fuera del euro. Además, y por si ello fuera poco, se encuentran con países que, a pesar de estar dentro del euro, no respetan el déficit fiscal admisible y con otros cuya deuda pública supera el

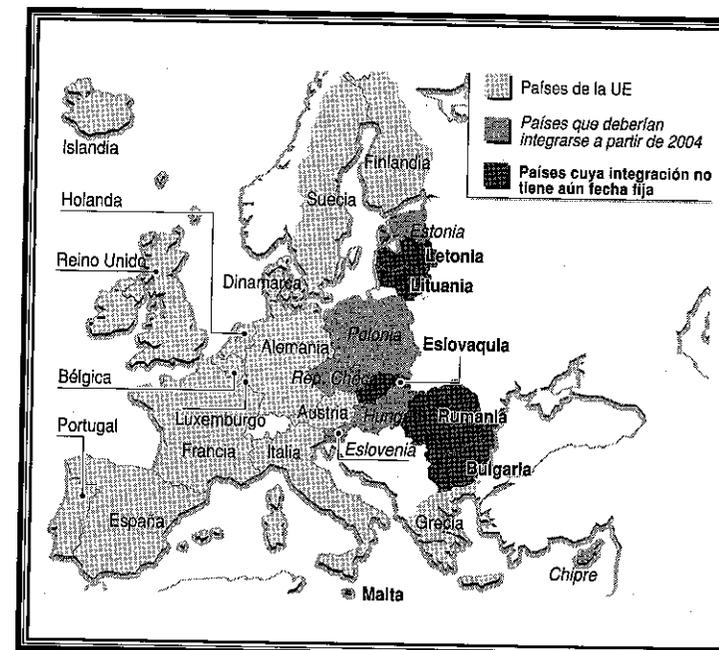
2. Francesc Granell, "Las primeras negociaciones de ampliación de la UE", *POLÍTICA EXTERIOR*, núm. 34, verano 1993.

teórico sesenta por cien del PIB permitido y no solamente no amortizan su deuda sino que sus niveles de endeudamiento crecen debido a políticas presupuestarias laxistas.

Es evidente que en el tratado de Atenas los países entrantes no se comprometen a adoptar el euro desde su ingreso en la UE, aunque, a falta de excepciones pactadas en el capítulo 11 de las negociaciones de adhesión e incorporadas en el tratado redactado el pasado febrero, los nuevos miembros aceptan la totalidad del acervo correspondiente a la unión económica y monetaria.

En este terreno, y así como en la anterior ampliación los nuevos miembros veían a una Comisión Europea impuesta en su labor de guardiana de los tratados, en la actual los nuevos Estados ven —con independencia de que cumplan o no los requisitos de estabilidad y déficit de Maastricht— que la Comisión se muestra transigente con quienes incumplen la parte fiscal del tratado de Maastricht, llegando incluso al "pasteleo" de "reforzar la inteligencia del Pacto de Estabilidad" que, se quiera o no, es abrir la puerta a la aceptación de su incumplimiento por parte, sobre todo, de algunos de los grandes países, a los que ni siquiera se les percibe con dureza para que vuelvan al redil de la estabilidad presupuestaria.

Pero más grave es la situación de la Unión ante el espectáculo producido por la posición de EE UU de iniciar la guerra contra el régimen de Sadam Husein. Los datos son bien conocidos. Reino Unido, Portugal, España, Dinamarca e Italia han estado en la "línea Bush" de la solución militar a la crisis



por la incapacidad de Sadam para ajustarse a las exigencias de desarme respecto a las armas de destrucción masiva. Tal actitud crea un frente Aznar-Blair-Berlusconi opuesto al eje franco-alemán, tradicionalmente central en la construcción europea desde el tratado de amistad franco-alemán de 1963. Este frente se ha constituido pese a las manifestaciones populares de protesta del 15 de febrero y aun a sabiendas de que Francia y Alemania —que estuvieron a favor de reforzar la labor del equipo de inspectores de las Naciones Unidas— van a tener mucho que decir cuando llegue el momento de renovar las perspectivas financieras de la UE, antes de que la Agenda 2000 ahora en vigor caduque en 2006.

La división tomó un aire inusitado cuando una serie de jefes de Estado y

de gobierno europeos vertebrados en torno a José María Aznar se mostraron a favor de la posición de George W. Bush en carta abierta al *Wall Street Journal*<sup>3</sup> lo que generó una "reprimenda" del presidente francés, Jacques Chirac, a los países de la adhesión cofirmantes de esa carta.

Además, los países europeos que en la actualidad forman parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Uni-

das no han tenido una posición común respecto a la crisis de Irak, de acuerdo con la obligación que les marca el tratado de la UE y tal enfrentamiento se ha trasladado también a la OTAN.

Las discusiones en el Consejo Europeo extraordinario convocado en Bruselas por la presidencia griega el pasado 17 de febrero para armonizar posiciones tampoco tuvo resultados, pues poco después de haber logrado una posición teóricamente común a favor del reforzamiento de las inspecciones de la ONU, Reino Unido, Italia y España se alineaban a favor de EE UU en búsqueda de una resolución complementaria a la 1441 para legitimar la acción bélica contra Irak, mientras que Francia y Alemania mantenían una actitud de esperar y ver con un reforzamiento de las inspecciones y la reiteración de la presión política y di-

3. "Eight European leaders sign letter backing U.S." (*Wall Street Journal Europe*, 30 enero 2003). La carta está firmada por los líderes de España, Reino Unido, Italia, Portugal, Hungría, República Checa, Polonia y Dinamarca.

plomática sobre Sadam Husein. Aunque en términos estrictos es cierto que la UE no tiene aún una política exterior común no hay que olvidar que desde el tratado de Maastricht y, sobre todo, tras la entrada en vigor del de Amsterdam, al crear la figura del alto representante para la PESC se habían generado esperanzas de establecer una política externa que la crisis de Irak ha desmontado prácticamente.

En este contexto de fracturas intraeuropeas, la futura ampliación de la UE cobra un renovado significado, puesto que una Unión a veintisiete miembros –y quién sabe si a veintiocho, si Turquía llega a entrar en un futuro–<sup>4</sup> va a hacer más complicado aún que la UE presente un frente único externo y sea, además, capaz de definir políticas internacionales sin excesivas disputas entre la variada gama de intereses de lo que será una UE más diversa y desigual que la actual.

Desgraciadamente, el tratado de Atenas, que incorpora los acuerdos finales de las conferencias negociadoras entre la Unión y cada uno de los diez Estados que la Comisión estimó “integrables” el 9 de octubre de 2002, no aporta soluciones novedosas respecto a los tratados que hicieron posibles las anteriores ampliaciones para evitar fracturas como las mencionadas.

Es cierto que con el tratado de Niza, en vigor desde el 1 de febrero de 2003, se ha establecido el nuevo peso de los diferentes Estados en los procesos comunitarios de decisión para que las decisiones por unanimidad pasen a ser la excepción y las decisiones por mayoría la regla, acentuándose así la

supranacionalidad sobre lo intergubernamental. Ello, sin embargo, no remedia las cuestiones políticas derivadas del segundo pilar del tratado de Maastricht, donde la concertación para buscar la unanimidad y fijar posiciones comunes o emprender acciones comunes es, por el momento, el único procedimiento real de actuación de la UE.

Aunque el tratado de Niza va a quedar pronto archivado si la Convención puede acabar su trabajo convenciendo a la conferencia intergubernamental de que debe seguirla a establecer un tratado que contenga nuevos sistemas de toma de decisiones para Europa en la línea deseada por el Consejo de Laeken (diciembre 2001), pero no parece que el método supranacional comunitario vaya a avanzar sobre el intergubernamental en este área de la PESC con lo que el hecho de que tras el tratado de Atenas la Unión vaya a tener –de ser positivos los referendos y demás ratificaciones– veinticinco miembros no simplificará las cosas.

A mayor abundamiento, varios candidatos a la adhesión han explicitado su alineamiento con EE UU, en contra de la posición mayoritaria europea después, sobre todo, de que la ampliación de la OTAN decidida en Praga (noviembre 2002) les haya vinculado a la defensa occidental abandonando los viejos temores respecto a una intervención soviética en su territorio.<sup>5</sup>

Algunos dirigentes de los países del Este que se integrarán en la UE por el tratado ampliatorio de Atenas han llegado a recordar que Europa no hizo nada para protegerlos de la invasión de los tanques soviéticos cuando la

4. Vicente Garrido, “Turquía ¿más cerca de la UE?”, *POLÍTICA EXTERIOR*, núm. 91, Enero/Febrero 2003.

5. Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania entrarán en la OTAN en mayo de 2004, al mismo tiempo de su ingreso en la UE.

primavera de Praga, o cuando hubo otras sublevaciones en contra de la entonces comunista URSS y esas frustraciones del pasado adquieren ahora toda su actualidad en vísperas de convertirse en nuevos miembros de la UE.

Llegados a este punto existe un riesgo real de que el tratado de Atenas ponga en peligro la consecución de una auténtica política internacional europea, lo cual es más que necesario ante la deriva unilateralista y el desprecio al sistema internacional que la administración norteamericana está mostrando en la actualidad, por más que a finales de 2003 EE UU vaya a reintegrarse en la Unesco. La ausencia estadounidense en el protocolo de Kioto o en la Corte Penal Internacional son episodios a añadir a la actitud de la administración Bush frente a Irak en relación a este poco disimulado unilateralismo de quien ha llegado a decir que el multilateralismo es algo que solamente interesa a los débiles.

Esto echaría además por tierra la esperanza de que la UE llegara a convertirse en el primer producto posmoderno de la evolución del concepto de orden internacional, de acuerdo con la terminología de Richard Cooper<sup>6</sup> y podríamos incluso llegar a decir que la integración europea no solamente no avanzaría de su actual estadio de unión económica y monetaria –adquirido con la consagración del euro– hacia el estadio superior de la unión política que le conferiría alcanzar una posición integrada en política internacional, sino que se replegaría al estadio inferior de simple mercado co-

mún, como de hecho se había conseguido ya cuando el Consejo Europeo de Milán (junio de 1985) –el primero en el que participó España después de haberse firmado el tratado de adhesión de Madrid– lanzó el ejercicio del mercado interior único sin fronteras que se convirtió en una realidad el 1 de enero de 1993.

Por otra parte, y si este retroceso no fuera ya inquietante para quienes confiamos en una integración europea cualitativa y cuantitativamente más amplia,<sup>7</sup> el hecho de que algunos de los países candidatos firmantes del tratado de Atenas hayan mostrado un cierto optimismo y ligereza en el momento de aceptar el acervo comunitario, que han debido adoptar para que la UE pudiera finalizar las negociaciones de adhesión con ellos, puede redundar en problemas de incumplimiento de este acervo después de que hayan ya adquirido su condición de miembros plenos de la Unión.

La UE ha hecho todo lo posible para que los candidatos entendieran a qué se comprometían al aceptar el acervo e, incluso, ha movilizado recursos financieros durante la etapa de preadhesión con los programas de ayuda Phare, ISPA y Sapard. Asimismo, ha analizado anualmente los avances que estos candidatos van realizando en su acercamiento al acervo comunitario. No obstante, todo el mundo es consciente de que su poca tradición de economía de mercado puede ser un semillero de conflictos en áreas como las ayudas de Estado, la política de competencia leal y algunas otras, por lo

6. Narcís Serra, “Europa y el nuevo sistema internacional”, en Manuel Castells y Narcís Serra (eds.): *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Tusquets para el Cidob, 2003.

7. Francesc Granell, “Cualitativismo y cuantitativismo en el momento actual de la integración europea”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras*, tomo XXIV, cursos académicos 1996-97 y 1997-98.

que el seguimiento de la Comisión Europea respecto a la transformación pactada en los periodos transitorios establecidos en el tratado de Atenas para la aceptación final del acervo comunitario deberá ser implacable si no se quiere que los incumplimientos lleguen a derivar en que la Unión ampliada rebaje el grado de aplicación de sus normas actuales no ya de unión económica y monetaria sino, incluso, de simple mercado común.

En los últimos años la integración europea ha desarrollado conceptos como "cooperaciones reforzadas", en previsión de que algunos países puedan constituirse en una especie de núcleo duro que haga avanzar la integración con mayor rapidez. Esto se inspira en el buen sentido de no obligar a todos a ir a la velocidad más lenta determinada por los países que no puedan ir más deprisa, pero como la Comisión Europea ha dicho en numerosas ocasiones, el concepto de cooperaciones reforzadas no puede ir en detrimento del funcionamiento del mercado interior único y de los logros integradores del pilar comunitario sin los cuales la UE no llegaría a ser siquiera un mercado común.

Esto quiere decir que la firma del tratado de Atenas no tiene las mismas connotaciones que tuvo, por ejemplo, la de Corfú (junio de 1994) por el que ingresaron Austria, Finlandia y Suecia. Entonces, todo el mundo sabía que los países ricos que entraban a la UE iban a respetar el acervo, puesto que sus respectivos Parlamentos nacionales tenían asumidos los cambios legislativos que debían abordar por encima de los compromisos ya adquiridos al entrar en el espacio europeo creado por el tratado de Oporto de 1992.

La situación de los candidatos firmantes del tratado de Atenas no es,

desde luego, la misma y se ha podido constatar que algunos de sus Parlamentos nacionales no tienen tan asumidos los cambios legislativos a los que se han obligado sus respectivos gobiernos al aceptar el acervo comunitario.

Si el médico y polígrafo, José de Letamendi, decía en el siglo XIX que quien no es más que médico no es ni médico, confiemos en que tras la firma del tratado de ampliación no tengamos que decir que la nueva UE del siglo XXI ya no es ni un mercado común.