

Escuela de Relaciones
Internacionales
Universidad Nacional
Heredia, Costa Rica

PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Saskia Rodríguez Steichen

Nº 18

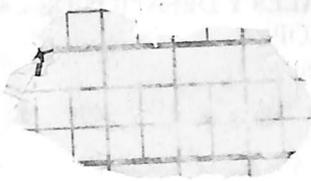
341.26
R696p

DOCUMENTOS DE ESTUDIO

Nueva Época
2003



241.26
D 6960



PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Saskia Rodríguez Steichen
Escuela de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Costa Rica

BTCA RELACIONES INTERNACIONALES

203 097

DOCUMENTOS DE ESTUDIO (Nueva Época) N° 18
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL
HEREDIA, COSTA RICA
2003

PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Saskia Rodríguez Steichen

Documentos de Estudio (Nueva Época) N° 18

Primera edición, Heredia, 2003

Tiraje de 500 ejemplares

Escuela de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional

Apartado 437-3000 Heredia, Costa Rica

Tel. (506) 237-1706 277-3497

Fax: (506) 261-6129

CONTENIDO

Presentación	5
Resumen.	7
I. Los temas generadores de tensión: la profundización y la diversidad	8
1. La política exterior y de seguridad común (PESC)	10
2. La política social.	12
3. La diversidad: la cuestión de la ampliación.	15
II. Déficit democrático y centralización versus flexibilidad.	21
Bibliografía consultada.	28

PRESENTACIÓN

En verdad que el tema de Europa en general me atrae, pero éste que escribe la Msc. Saskia Rodríguez Steichen sobre los *“Problemas Actuales y Desafíos de la Integración Europea”* me parece no solamente interesante por su contenido, sino también oportuno por las coyunturas que se presentan actualmente en Europa, a raíz de la ampliación de la unidad comunitaria a 10 nuevos miembros. Además, del peso económico, político y comercial que tiene Europa actualmente en el ámbito mundial.

Se trata de un trabajo que aborda varios temas de actualidad, que van desde la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), pasando por la Política Social (PS), hasta la cuestión de la ampliación comunitaria y el problema del Déficit Democrático y Centralización, vs. Flexibilidad. Lo interesante es que analiza en concreto las dificultades que ha tenido el Tratado de Maastricht para poder operacionalizar la política exterior y de seguridad común y la política social, debido al recelo que todavía existe en algunos Estados europeos de ceder en algunos asuntos de interés nacional.

Inglaterra, por ejemplo el país más pro-atlantista y estadounidense que Francia y Alemania; los países del sur, más agrícolas que los países del norte; unos más neoliberales que otros, el modelo de bienestar social más generalizado en los países nórdicos, en fin, el trabajo de Saskia explica la confluencia de varios factores que comprometen, no solamente el principio de subsidiariedad de los Estados, sino también,

la puesta en marcha de una política social, en medio de una pobreza que aumenta a pasos acelerados y de una política exterior y de seguridad común, en momentos en que la Unión Europea y el mundo entero, necesitan definir una salvaguarda para la paz, la democracia y el bienestar de los pueblos.

El tema de la ampliación significa que Europa ahora hablará en nombre de 25 Estados, algunos todavía con las secuelas del pasado. Esto quiere decir que hablamos de una situación que podría comprometer a una Europa ya consolidada, en el camino de dos velocidades, pues las dificultades que arrastran algunos de los diez nuevos países en el aspecto económico, productivo, jurídico, derechos humanos, democracia, etc., puede ocasionar desequilibrios y disfunciones al interior de las estructuras de la Unión Europea.

Con respecto al excesivo poder y concentración de funciones que se le atribuyen a la Comisión Europea, lo cual, para algunos constituye un desequilibrio en la balanza de poder y en el reparto equitativo de la democracia, es atinente preguntarse: ¿por qué si el Parlamento Europeo que es la institución más representativa de los 15 Estados de la unión, no tiene una mayor cuota de poder? Si bien, el Tratado de Ámsterdam ya tomó nota de ello, es un tema que todavía queda para discutir en el futuro.

Dr. Arnoldo Rubio Ríos
Coordinador del Programa Estudios Europeos

PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

*Saskia Rodríguez Steichen*¹

RESUMEN

El presente artículo versa sobre temas de preocupación centrales y desafíos que enfrenta la construcción europea de cara al siglo XXI, para lo cual hemos escogido dividir el trabajo en dos grandes partes:

- i) La profundización y la diversidad.
- ii) La centralización versus la flexibilidad.

En cuanto a la profundización abordamos únicamente dos temas que son la política exterior y de seguridad común, conocida en la jerga comunitaria como PESC y la política social, dos áreas en las cuales la construcción europea se revela débil. En esta misma parte, se analiza la cuestión de la diversidad o ampliación, esta de cara a la conferencia intergubernamental prevista para el 2005, donde se evaluará a cada uno de los países candidatos y los consiguientes problemas que presenta el pasar de una Europa de 15 a una de 21.

La segunda parte del trabajo se centra en la cuestión del déficit democrático en la construcción europea y los problemas referidos a centralización versus flexibilidad, temas

¹ Especialista en cooperación internacional y estudios europeos. Master en Relaciones Internacionales y Diplomacia con énfasis en Estudios Europeos, Universidad Nacional, Costa Rica. Diplomado en Estudios de la Integración Europea, ITAM-México, D.F.

que en el marco de la Convención Europea, se revelan como de primera importancia para el futuro de Europa.

En este breve ensayo trataremos de reflexionar sobre los principales nudos de conflicto y desafíos que enfrenta la Unión Europea en relación con su futuro cercano.

Como bien lo señala Andrew Moravcsik², la construcción europea se revela hoy día efectivamente como el ejemplo de Organización voluntaria de carácter predominantemente Intergubernamental más desarrollado. Lo anterior no implica que en el proceso de construcción –que aún no termina–, no haya y siga habiendo grandes discusiones y tensiones, incluso ciertos momentos de “involución” o desaceleración, que han hecho pensar a muchos analistas y euroescépticos en un impasse demasiado prolongado y hasta irreversible. Desde la firma del Tratado de Roma en 1957, han existido períodos de cierto estancamiento o parálisis del proceso, uno de ellos fue el que se observó claramente durante la primera mitad de los ochenta. Luego, es en los años noventa que se localizan, quizás, las más fuertes discusiones en torno a temas clave para el avance hacia una mayor integración. Es precisamente en relación con este último período y sobre temas como profundización; ampliación, déficit democrático y centralización vrs flexibilidad, que centraremos este trabajo.

I. Los temas generadores de tensión: la profundización y la diversidad

En cuanto a la profundización, tema central de la construcción europea, se señalan cuatro temas complejos en sí

² Para el desarrollo de este artículo, hemos tomado en cuenta ciertos señalamientos de este autor.

mismos y que se han desarrollado cada uno de formas distintas: el mercado único o común, la unión monetaria, la política exterior y de seguridad común, y la política social.

Quizás, de partida habría que decir que es en los dos primeros temas que más se ha avanzado, a pesar de las reticencias de unos y otros. El mercado único se adoptó finalmente en 1992 y la unión monetaria en 1999. No han estado ausentes las motivaciones geopolíticas para la consecución de una unión económica y monetaria: especialmente en el caso de Alemania, ya reunificada, con mayor poder e influencia en Europa y en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Tanto los alemanes como los británicos estuvieron en contra de la Unión Monetaria, pero al final, después de muchas negociaciones, los alemanes dieron su acuerdo. Hemos visto que la Unión Monetaria y Económica (UEM) ha podido establecer una estrecha coordinación con las políticas de los países miembros. Como han señalado varios autores, efectivamente se trata de la forma más avanzada de integración económica que conocemos hasta el momento.

Las metas fijadas en materia aduanera, comercial, económica, y monetaria se pueden considerar como las líneas de basamento sobre las cuales se ha ido construyendo progresivamente la Unión Europea, y la base sobre la cual se pretende llegar algún día a la unión política, último eslabón de la construcción, que no parece definirse claramente, al menos por el momento.

Sin embargo, uno podría preguntarse si una sólida construcción europea no requiere de otros elementos? Pensamos, por ejemplo, en la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política social, dos áreas en las cuales los avances son modestos para no decir mínimos (en relación con el Mercado Único y la Unión Monetaria).

1. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Es evidente que la PESC, aún con su inclusión en Maastricht (como uno de los 3 pilares)³, presenta serias dificultades. Ha quedado muy claro que el principio de subsidiariedad (entendido como el traspaso de funciones de los Estados miembros a las instituciones de la UE) en este campo, todavía no funciona y lo que prevalece son políticas de defensa claramente intergubernamentales. Países como Francia e Inglaterra han sido los más beligerantes al respecto, y ello se explica en el caso francés por ser un país con historia y tradiciones fuertes de política exterior, que en materia de defensa, ha mantenido una postura a la vez nacionalista y anti-OTAN, mientras que Inglaterra, por ser el aliado preferencial en Europa de los Estados Unidos, siempre ha tenido una posición pro-OTAN, a la cual se le suma últimamente España, con el gobierno de Aznar. Bélgica y Luxemburgo, más bien ven en la PESC la posibilidad de influir mucho más en el ámbito internacional que en las condiciones actuales. De todos, Reino Unido es el menos dispuesto a traspasar prerrogativas nacionales de política exterior y de seguridad a los órganos de la Unión Europea. Lo que ha prevalecido es la tradicional división entre atlantistas y europeístas. Además, la diplomacia de los estados ha estado condicionada por fracturas múltiples: *“países grandes en términos diplomáticos frente a países pequeños; países del norte en términos geoestratégicos como los Escandinavos frente a países del sur o Mediterráneo; países con historia común que comparten la experiencia de las dos guerras mundiales frente a países “ahistóricos” en términos europeos, como España”* (Barbé:1995, pp 53-58).

3

Los tres pilares de la Unión Europea, adoptados en el Tratado de Maastricht son: el primer pilar la Comunidad Europea (conformado este por los tratados de la CE, la CEEA y EURATOM), el segundo pilar es la Política Exterior y de Seguridad común (PESC) y el tercer pilar es la cooperación en materia de justicia y asuntos del interior, conocida por sus siglas como CJAI.

Sin embargo, a partir del conflicto en Kosovo, quedó patente ante la comunidad internacional, que la Unión Europea debía seriamente trabajar en la adopción de una PESC, y que la estabilidad geopolítica de Europa depende de ello. Por esta razón se creó, entre otras, la figura del Alto Representante PESC quien a la vez es el Secretario del Consejo (Javier Solana), con una Unidad de Alerta y Planificación a su disposición, para dar a la Unión Europea visibilidad, credibilidad y funcionalidad. Además se implementó una Fuerza de Reacción Rápida Europea para llevar a cabo las *Misiones Petersberg* (de carácter humanitario) y, finalmente, la integración de la Unión Europea Occidental⁴ en la UE, en un esfuerzo por articular las diferentes instancias ya existentes en materia de defensa. Aún así, el asunto del sistema de votación en este tema, no está resuelto. El Consejo, máximo representante en materia PESC, toma las decisiones por unanimidad (el TUE introdujo el mecanismo de voto por mayoría pero lo condicionó en cada caso a la decisión previa de los ministros por unanimidad), aún y cuando existe la figura de la *abstención constructiva* (si un Estado se opone a una decisión, puede hacer uso de la abstención pero permitirá que el resto de los Estados lleven a cabo la acción y que esta sea vinculante para la Unión). (Comisión Europea: 2000). Así, el Reino Unido, por ejemplo, no ha querido participar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), y se han concedido cláusulas similares a

4

La UEO es una organización de cooperación para la defensa y la seguridad, fundada en 1948. Está constituida por 28 países, que se acogen a cuatro tipos de estatuto diferentes: Estados miembros, miembros asociados, observadores y países asociados. Los países que gozan del estatuto de Estado miembro son los de la Unión Europea (excepto Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia, que disponen de estatuto de observador).

El Tratado de la Unión Europea (TUE) elevó la UEO a la categoría de parte integrante del desarrollo de la Unión Europea manteniendo sin embargo, su autonomía institucional. En este marco, corresponde a la UEO elaborar y aplicar las decisiones y acciones que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa.

Dinamarca sobre la UEM, la defensa y la ciudadanía europea, lo que se conoce por cláusula *opting-out* o de exención (conseguida por Dinamarca). Como vemos, lo que se privilegia aquí es la flexibilidad en vez de la centralización.

2. La política social

Nos parece que la política social es quizás el tema en que menos se ha avanzado. Desde hace más de 20 años se habla de *crisis* del Estado de Bienestar, problema que ha sido objeto de análisis de todo tipo y diversos enfoques. Aunque el término “crisis” pareciera haber perdido sentido por haber sido utilizado durante mucho tiempo, lo cierto es que la creación de un mercado común y en la actualidad de la Unión Económica y Monetaria, sin considerar los consecuentes costos sociales, hace que hoy día el concepto de *crisis* adquiera una renovada actualidad (Breña: 2000).

En Europa no existe un único modelo de Estado de Bienestar, y tampoco podríamos hablar de un Estado de Bienestar Europeo, al contrario, cada uno de los países miembros tiene un estado más o menos benefactor con características propias, y algunos incluso ya no tienen Estado benefactor, nótese por ejemplo el caso británico. Muchos analistas señalan que la solución de la crisis del Estado benefactor pasa necesariamente por el fortalecimiento de la sociedad civil. Sin embargo, ni la proliferación de entidades no gubernamentales, ni mucho menos la privatización de servicios sociales, garantizan una solidaria producción y repartición del bienestar sin el papel central regulador y financiador de las administraciones públicas. El estilo de integración europea aparece con un sesgo economicista muy claro, por lo que es necesario desarrollar un fuerte enfoque social sobre lo que debe ser la Europa del futuro. De otra forma parece difícil

llegar a una Unión Europea más acorde con las necesidades y los intereses de los ciudadanos europeos, requisito para su sostenibilidad.

Nótese por ejemplo, el caso de uno de los países llamados importantes de la Unión Europea: Inglaterra, país que más avanzó en el derrotero neoliberal durante la era Thatcher, presenta los siguientes datos: “tiene más de 5 millones de británicos en estado de pobreza absoluta, las desigualdades entre ricos y pobres no cesan de aumentar, la mitad de las mujeres son asalariadas de medio tiempo, de los niños viven bajo el nivel de la pobreza, y tiene el mayor número de niños pobres de todos los países industrializados” (Ramonet: 2001). Habría que agregar que, hoy día, cuenta con el servicio de transporte más caro e ineficiente de la UE, producto también de la era de privatización iniciada en la administración Thatcher.

Con todo es evidente que los Estados miembros no quieren renunciar a decidir cada uno por su parte, qué tipo de enfoque social requiere su país, y no quieren renunciar a los controles que tienen sobre los componentes de la política social (educación, salud, pensiones), por ello la votación por unanimidad sigue prevaleciendo, y además los acuerdos y resoluciones en materia social no son vinculantes.

Ante esta situación, la posibilidad de construir un Estado Social Europeo, es todavía una ilusión. Para avanzar en esta materia, es fundamental desarrollar un discurso social sustancial frente al discurso eminentemente político-administrativo de las entidades gubernamentales y al discurso económico-gerencial que difunde el mercado. En este tema como en otros, el principio de *subsidiariedad*⁵ ha sido

⁵ La *subsidiariedad*, tal y como aparece en el Tratado de Maastricht, refiere a la posibilidad de preservar la descentralización de poderes en el interior del sistema comunitario, manteniendo las competencias propias del nivel “inferior” (es decir

utilizado como principio de mínima interferencia en los asuntos domésticos.

Esto puede y debe revisarse para posibilitar el desarrollo de una Europa cuyos contenidos vayan más allá del ámbito económico. Avanzar con mínimos en materia social no parece del todo conveniente. Al contrario se deberían asegurar criterios que tomen como referencia los máximos de los países miembros más desarrollados, socialmente hablando. Vale señalar aquí uno de los argumentos importantes de los países Escandinavos para su entrada en la UE: precisamente el aspecto social. La media europea en temas sociales está muy por debajo del promedio de los países Escandinavos, y una de las preocupaciones centrales de estos países fue precisamente que al ingresar a la UE, su media social tendría que bajar para ajustarse a los criterios europeos. En algunos temas los mínimos han servido para ir avanzando paulatinamente, pero en materia social nos parece que esta lógica de funcionamiento va en detrimento de derechos adquiridos y hasta de los derechos humanos. El Protocolo de Maastricht prevé para algunos asuntos la votación por mayoría calificada, pero temas esenciales como regulación laboral, convenciones colectivas, seguro social, beneficios para los trabajadores y el derecho de los trabajadores a la co-decisión, están fuera de la regulación comunitaria. Además, como señala Moravcsik, desde Maastricht solo se han aprobado dos documentos relacionados con políticas de legislación social. Aún lo poco existente en esta materia, es demasiado para los británicos. En realidad, el Tratado de Maastricht constituye el punto de partida para un nuevo esfuerzo por acelerar la aplicación de la legislación social comunitaria. Antes de Maastricht, la

los Estados miembros), *salvo* si la realización del objetivo planteado solamente puede ser realizado *adecuadamente* por la instancia política superior" (en este caso la Unión Europea). Ver artículo 3B Tratado de la Unión Europea (Maastricht).

cuestión social no había sido tratada de forma especial, pero, ya en el Tratado de Roma de 1957, en su texto constitutivo aparece el derecho fundamental de los ciudadanos comunitarios de vivir y trabajar en el Estado miembro de su elección y también figura el compromiso de mejorar la protección social de los trabajadores y contribuir a la formación de los desempleados con vistas a *nuevos* empleos. Por ejemplo, el Artículo 19, reconoce el derecho de las mujeres a recibir una retribución igual que los hombres por un mismo trabajo. La primera medida que se adoptó en el ámbito social, fue en 1960, con la creación del Fondo Social Europeo (FSE)⁶ para mejorar las oportunidades de empleo de los desempleados y para elevar, en general, el nivel de vida. Sin embargo, de esa fecha hasta 1989, con la aprobación de la *Carta Social Europea*, no fue mucho lo que se avanzó. Esta Carta fue aprobada por once Estados, Inglaterra quedó al margen.

Es importante aquí señalar que, aunque desde el Tratado de Roma se incorporaron principios fundamentales relacionados con la situación de los trabajadores y entre mujeres y hombres, estos todavía no se aplican de forma generalizada. Aquí como en muchos otros temas, es el Tribunal de Justicia de la UE, quien mediante sus sentencias (de efecto directo), ha resuelto y ha hecho avanzar la aplicación efectiva de estos principios. Es importante recordar que, en ningún caso, las normas comunitarias deben obstaculizar ni desvirtuar las normas nacionales cuando estas sean particularmente avanzadas con respecto a la normativa comunitaria.

3. La diversidad: la cuestión de la ampliación

Con la caída del Muro de Berlín y la consiguiente reconversión de los países del Este y Centro de Europa (PECOS) en

⁶ El FSE, es el instrumento fundamental de la política social comunitaria y su objetivo es fomentar la movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores.

sociedades con economías de mercado y dotadas de instituciones de democracia representativas, trece son los países que llaman a las puertas de la Unión Europea.

Efectivamente, la próxima ola de ampliación prevista para el 2004-2005, contempla la entrada del Grupo de Visegrad, la República Checa, Hungría y Polonia, junto a Eslovenia, Estonia, Letonia, Eslovaquia y Rumanía. Junto a estos países, están Chipre, Malta y Turquía que conforman el grupo de países con dificultades políticas para convertirse en miembros de la UE, por tanto no se espera que entren en la llamada 1era ola.

Antes del 2005 se prevé una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004 que revisará los avances de los candidatos a la UE y algunas otras cuestiones que quedaron pendientes en Niza.

La ampliación presenta grandes esfuerzos no solo en términos de las convergencias macroeconómicas, monetarias e industriales, que deben alcanzar los Estados candidatos, sino que también para la UE implica mayor transferencia de recursos para ayudar a estos países. Entre estas ayudas señalamos las de pre-adhesión (actualmente existen tres instrumentos: un fondo de pre-adhesión agrícola, un fondo estructural de asistencia pre-adhesión y el Programa PHARE), es decir de transición hasta el momento de la entrada definitiva. Por ejemplo, y en cuanto al aspecto financiero, los Estados miembros no han querido aumentar su gasto que ronda el 1,27 del PIB comunitario, quedando igual que en el compromiso de Edimburgo. ¿Cómo se financiará la ampliación? a través del incremento del PIB, han dicho, incluyendo el aumento debido al ingreso de los nuevos Estados (aunque estos en la realidad serán receptores netos). Lo paradójico es que se han

hecho la pregunta al revés: no ¿cuánto se necesita? sino ¿cómo debe hacerse para no pagar más?. Han dicho que el gasto no debe aumentar ni el presupuesto. Suponemos que por lógica automática del crecimiento económico habrán suficientes recursos para financiar la ampliación⁷. Tampoco han definido calendario, lo que sorprende a muchos. Pero al respecto, Romano Prodi (actual presidente de la Comisión) ha mostrado más cautela que al inicio sobre este asunto, y ha dicho que habrá que ver en el 2004, cual es el estado de la cuestión. La respuesta habitual sobre este asunto en Bruselas, es que cada Estado será juzgado en función de sus méritos y que una adhesión más o menos próxima depende de los progresos de cada cual, es decir que la entrada se hará de forma escalonada en función de los progresos. El costo financiero para la preparación de los países candidatos de la llamada *1era. ola*, más el costo financiero una vez dentro de la UE, son elementos importantes por considerar.

Otro aspecto importante a mencionar, es la duda sobre la posibilidad de cumplimiento por parte algunos de los nuevos Estados del *acquis communautaire* (base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la UE), el cual implica ciertos principios fundamentales que son vinculantes e irrenunciables: el respeto a los derechos humanos, a la democracia (concepto que adquiere

7

Según comunicación de la Comisión del 1 de julio de 1999 sobre el ajuste técnico de las perspectivas financieras a la evolución del PNB y de los precios, el nuevo marco financiero (2000-2006) de cara a la ampliación implica que: en el rubro presupuestario N°7 correspondiente a ayudas de Preadhesión se centrará un límite máximo de gastos de 3,120 millones de euros anuales, que se distribuirán entre los 3 instrumentos señalados. En relación con los recursos disponibles para créditos, se prevén aumentos en gastos suplementarios de 6,450 millones de euros en el 2002 a 16,780 millones de euros en el 2006. Además se ha previsto otro instrumento llamado de flexibilidad general que alcanzará un límite máximo anual de 200 millones de euros, a fin de cubrir gastos específicos que no forman parte de la ejecución presupuestaria ya prevista (Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo, 16 de dic. de 1999).

su mayor relevancia cuando se está frente a Estados que están en proceso de transición política), el estado de derecho y la economía de mercado.

Por otra parte, el proceso de toma de decisión en la UE puede complicarse sustancialmente, y puede volverse *disfuncional*. Pasar de 15 a 21 o más miembros hará más difícil llegar a acuerdos, sobre todo dentro del sistema de votación por unanimidad. Es posible que los mecanismos de excepción, sean muy utilizados por los nuevos Estados miembros.

Por demás, la libre circulación de trabajadores (entra- do en vigencia desde enero de 1993), que es un logro muy importante de la UE, implica que los ciudadanos puedan moverse libremente y trabajar en cualquier Estado miembro. Pero visto en relación con la ampliación, existen justificados temores que las nuevas adhesiones provoquen oleadas de inmigrantes⁸ hacia los Estados fronterizos más ricos de la UE, agravando en primer término el altísimo nivel de desempleo⁹ ya existente, pero al mismo tiempo, reduciendo la capacidad productiva de estos nuevos países miembros. Todo ello puede significar un costo político no cuantificable para la UE.

⁸ Según fuente de *El País* de España, la UE en materia de inmigración ya tiene serias dificultades. Datos recientes al respecto indican que el número de inmigrantes de terceros países en el 2000 fue de 816,000, casi 100,000 más que en 1999 (la mayoría procedente del Magreb, Turquía, India, África Subsahariana y Los Balcanes). En total se estima que 3 millones de personas viven clandestinamente en Europa (casi – millón en Francia, 300,000 en España y 235,000 en Italia). De forma paralela, el Informe Anual del Observatorio Europeo del Racismo y Xenofobia, señalan que estos 2 fenómenos aumentan considerablemente los casos de violencia, discriminación y delitos de grupos neonazi en toda la UE. Tan solo Alemania, tiene 7 millones de inmigrantes, aproximadamente 24 por cada 1000 habitantes.

⁹ Aproximadamente existen 18 millones de desempleados en la UE y 50 millones de pobres.

Ahora, los entendidos en la materia señalan que la migración por razones económicas se da solo si en el Estado de origen no es posible encontrar empleo, por tanto dos soluciones posibles se plantean: la primera sería retrasar la incorporación de los Estados candidatos a la UE hasta que la situación socioeconómica de estos mejore, la otra sería una rápida adhesión, acompañada por largos períodos transitorios (se habla de hasta 18 años) durante los cuales la libre circulación de personas no fuera aplicable a estos nuevos Estados. También se ha hablado de dotar de ayuda económica a las regiones fronterizas de la UE para compensar posibles perjuicios, esto porque sería probable que países como Alemania o Austria puedan frenar el proceso, de no obtener este tipo de ayudas compensatorias.

Según señala Moravcsik, los Estados que han impulsado más fuertemente la ampliación son precisamente aquellos que tienen fronteras con uno o más países del este, y que desde ya tienen problemas más o menos importantes de migración, Alemania y Austria, porque quieren asegurar un mínimo de estabilidad económica y geopolítica en sus fronteras. Esto no es de extrañar; en sus inicios la construcción europea también tuvo razones geopolíticas, en aquel entonces, asegurar la paz, la seguridad y el progreso europeo. Los países europeos son conscientes de que si no *exportan estabilidad* acabarán recibiendo antes o después los frutos de la inestabilidad que no hayan podido o sabido evitar en su momento. Otros Estados, como Francia, Italia, España y Portugal son escépticos al respecto, fundamentalmente porque ven en la entrada de nuevos miembros una fuerte competencia en áreas como manufactura (químicos, acero, textiles), y mayor demanda de subsidios a la UE para la Política Agraria Comunitaria (PAC), los que tendrán que ser repartidos entre más países (casos de España, Italia y Portugal)

(Moravscik:1997). Al respecto es importante señalar que aproximadamente el 50% del presupuesto comunitario está dedicado a la PAC. Para los Estados candidatos a la adhesión, la agricultura representa como promedio el 8% del PIB (en la República Checa, por ejemplo, representó el 4,5% en 1998), y cerca de 9,5 millones de personas viven del sector primario en estos países¹⁰. La Comisión es reacia a que los nuevos miembros reciban ayudas directas en el marco de la PAC sin que medien largos períodos transitorios, porque argumenta, *que estas ayudas no hacen más que contribuir a preservar estructuras existentes poco eficientes y rentables*. En todo caso, está claro que en el ámbito de la ampliación (como en otros temas), los candidatos deben contar con el apoyo o al menos la aquiescencia de los países mayores, y la ampliación debe poder ofrecer la posibilidad de obtener compensaciones para los países menores que ya son parte de la UE.

Además, Francia quiere asegurarse de que el eje geográfico europeo no se desplace demasiado hacia el este. Aún así Europa ve en términos generales la ampliación con los países del Este como una oportunidad única para reforzar su posición internacional y convertirse así en un actor internacional de peso en el sistema multipolar existente, superando el papel de *gigante económico y enano político* (según la expresión corriente entre los analistas de la UE).

En cuanto al apoyo de los ciudadanos europeos a la ampliación, datos del Eurobarómetro (Nº 56, otoño del 2002) indican lo siguiente.

A la pregunta, *¿apoya o no la ampliación?*, la respuesta para el conjunto de los ciudadanos europeos fue: que un 51%

¹⁰

Según datos del Informe Regional de 1999 de la Comisión Europea sobre los países de Europa del Este, Oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

estaba a favor, un 30% estaba en contra y un 19% no se pronunció o no sabía.

Si desglosamos ese total, encontramos que los ciudadanos que más estaban a favor fueron en orden descendente, Griegos, Suecos, Daneses, Italianos y Españoles. Los que estaban en contra (en orden descendente) fueron Franceses, Belgas, Austriacos, Luxemburgueses.

Ahora, si vemos el eurobarómetro de diciembre del 2001, en donde se presenta la valoración de los Estados candidatos a la adhesión a la UE, encontramos lo siguiente. A la pregunta, *¿cómo valoran su entrada a la UE?*, el conjunto de dichos Estados (13 en total), se pronuncian en un 59% como positivos, en un 10% como negativos y en un 22% ni positivo ni negativo. Estos datos desglosados por país dan que los más positivos son Rumania, Hungría y Bulgaria; y los más negativos son Malta, Letonia, Estonia y Turquía.

II. Déficit democrático y centralización versus flexibilidad

El tema del déficit democrático en la UE ha sido puesto sobre el tapete por Dinamarca y Francia principalmente. En ambos países se ha generado un debate público sobre temas como el crecimiento desmedido de las atribuciones de la Comisión Europea, crecimiento que no siempre ha sido acompañado del control del Parlamento Europeo, así como la percepción, cada vez mayor, de un alejamiento del ciudadano europeo con respecto a las instituciones europeas. Como dice Moravscik, *“para muchos europeos, la UE es una entidad gobernada por un distante y reducido grupo de tecnócratas en Bruselas y jueces autónomos en Luxemburgo, que intentan construir un superestado europeo”*. Pero el asunto del déficit democrático tiene que ver también con la integración de países

como Suecia que tiene una tradición de participación ciudadana directa y mecanismos de transparencia gubernamental que no poseen todos los estados europeos. Por otro lado, Moravscik señala que otro elemento importante tiene que ver con la profundización de la UE. Se trata de la introducción de temas que son de especial interés de los ciudadanos europeos (políticas sociales, política exterior, etc.) y que demandan por consiguiente, mayor participación en la definición de dichas políticas.

En la maquinaria europea, el Parlamento Europeo (PE) es el órgano que representa los intereses de los ciudadanos europeos. Pero el PE, hasta hace poco tiempo, tenía poco poder y la Comisión, por su parte, un exceso de él. Así, en el Tratado de Ámsterdam, se instauró el sistema de codecisión a treinta y tres áreas nuevas para equilibrar el sistema de pesos y contrapesos en el proceso de toma de decisiones de la UE. Las presiones para traspasar mayores poderes al PE han sido evidentes pero los resultados no han sido los esperados. Italianos y alemanes apoyan el otorgamiento de mayores poderes al PE, y por su parte, los suecos y daneses optan más bien por un incremento del control por parte de los parlamentos nacionales en actividades del Consejo de Ministros. El resultado es una expansión de los poderes del Consejo de Ministros (apoyada por Francia e Inglaterra) y una expansión de los poderes del PE apoyado por Alemania, Italia y otros más, en “detrimento” de la Comisión.

Por su parte, el Consejo de jefes de Estado y de Gobierno parece cada vez más aferrado que nunca a sus prerrogativas relativas a la determinación de las prioridades y grandes líneas de orientación de la UE.

Pero también el *déficit democrático* refiere al hecho de que el crecimiento desmedido de las atribuciones de la

Comisión Europea en detrimento del Parlamento Europeo o bien sin el debido control por parte de este último hacia la CE, ha hecho pensar que existe, efectivamente, un alejamiento creciente del ciudadano común respecto a las instituciones comunitarias, dado que se espera que sea el PE quien vele por los intereses de los ciudadanos europeos dentro de la maquinaria y dinámica comunitaria.

En toda la construcción europea encontramos dos constantes: la centralización y la flexibilidad. Es decir que esta construcción ha estado mediatizada por estas dos visiones, sin que podamos decir que una haya prevalecido sobre la otra. Lo que aparece evidente es que en aquellos temas llamados “sensibles” la construcción se ha hecho sobre la base de geometrías variables o velocidades distintas. La llamada *Europe à la carte*, es un buen ejemplo de ello. Por un lado, encontramos países como Inglaterra, quienes siempre han sido proclives a una Europa flexible, es decir, una Europa que avanza a través de diversos instrumentos: desde las abstenciones constructivas, hasta la no adopción de decisiones. Por otro lado, encontramos países como Francia y Alemania quienes se oponen a este sistema, y apoyan un mínimo de políticas comunitarias que permitan construir efectivamente un conjunto de reglamentaciones, obligaciones y derechos, el llamado “*acquis communautaire*”. La flexibilidad no es más que la posibilidad de no adherirse o de adherirse pero con ciertas cláusulas a las decisiones. Ejemplo de ellos los encontramos en la Política Exterior y de Seguridad, en la Política Social y en la Política Agraria. Las geometrías variables, no son más que mecanismos por los cuales los Estados que consideren que no pueden (o no quieren) ajustarse en el tiempo y la modalidad previstas a ciertas decisiones, tengan opciones, es decir un *menú* para escoger. Así se ha creado todo un sistema de adhesión según con-

veniencia. Lo que existe es, por un lado un sistema que presenta algún grado de centralización, alcanzado después de muchos debates y años, y un sistema de prerrogativas, es decir un sistema flexible. Por ejemplo, las fuerzas de la centralización han dominado el tema del mercado interno, y en el otro extremo, las fuerzas de la flexibilidad han dominado la política social, y entre ambos extremos están la PESC y la política monetaria. En este sentido hay que decir que las políticas públicas comunitarias en materia económica y monetaria se han caracterizado por la llamada *integración negativa*, es decir a través de la eliminación de obstáculos para el crecimiento del mercado, mientras que las políticas redistributivas (como es el caso de la política social), carecen de esa característica, pero además, carecen del consenso ideológico sobre la función de la política social (Closa:1997).

La construcción Europea, probablemente no habría podido avanzar si no se hubiera contemplado para cada caso, mecanismos como los citados; quizás no ha sido la mejor forma, pero si la más viable. Es poco probable que se llegue a un sistema supranacional, más bien la tendencia va hacia la conformación de un sistema intergubernamental (pilares 2 y 3) junto a algunos indicios de supranacionalidad (pilar 1), y con alguna transferencia de soberanía. Otros autores han señalado también que la UE se enmarca en el denominado *institucionalismo intergubernamental*, basado este en tres principios:

- i) *Los gobiernos nacionales son los principales actores y la UE es el ámbito para la continuación de políticas domésticas por otros medios.*
- ii) *Se privilegia la negociación sobre un mínimo común denominador que refleja la posición de poder de los Estados miembros.*

iii) *La protección de las soberanías nacionales* (Closa, 1997, p.198).

Nos parece que todo lo anterior es cierto, la UE como estructura se ha ido construyendo sobre la base del consenso y sobre mínimos. También es cierto que la estructura de poder imperante recae en un grupo reducido de Estados, que son principalmente el grupo “duro” es decir el de los fundadores, pero también los países más pequeños y débiles han ido acumulando experiencia para hacer valer sus intereses (a través por ejemplo del sistema de minorías de bloqueo).

También parece ser un tipo de “federalismo al revés” que consiste en transferir primero competencias económicas y luego los poderes políticos, contrariamente a lo que sucede en los estados federales (Joschka: 2000). Pero en la UE coexisten estructuras federales que podríamos encontrar en países como los Estados Unidos o Suiza y estructuras intergubernamentales como en el sistema de las Naciones Unidas. Por otra parte, diríamos que la UE está fundada sobre un derecho económico que tiende a ignorar al derecho público (servicios públicos, interés general) y propaga una lógica excesivamente individualista y mercantilista.

Finalmente, nos parece importante señalar que efectivamente coexisten dos Europas “aquella que se hace y aquella que se imagina”, según la expresión del economista francés Alain Cotta, y agregaríamos, que el futuro de la UE está no tanto en la Europa que se hace, sino en la que se imagina, o sea la Europa Política y Social deseada por los ciudadanos europeos, todavía lejos de alcanzarse.

Es de esperar que la Convención¹⁰ Europea, integrada por 105 miembros bajo la presidencia del ex presidente francés

Valery Giscard d'Estaing, la que desde marzo del 2002 reflexiona sobre el futuro de Europa, redefiniendo sus prioridades y su misión, hará un aporte en relación con tantas interrogantes planteadas para el desarrollo presente y futuro de la UE. Como lo ha dicho el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, *"la Convención tiene entre sus manos la suerte global de Europa"*, y Giscard d'Estaing ha contestado que *"si esta convención no consigue ponerse de acuerdo sobre una solución realista y razonablemente audaz a los problemas, no veo muy bien quién podrá hacerlo, y en ese caso la UE se desplazaría lentamente, con o sin sacudidas, hacia una organización regional de Naciones Unidas, que se vería presionada por dos tendencias opuestas: la de hacer funcionar un gran mercado y la de conservar unos regímenes de protección social y de deducción fiscal muy diferentes"* (El País, 2002).

Después de la primera fase de escucha que ya ha concluido, las principales demandas han sido:

- Necesidad de simplificación y de legibilidad, debido a que el Tratado de Roma con sus ampliaciones y modificaciones sucesivas, se ha vuelto incomprensible para el ciudadano comunitario.
- Menor introspección, en el sentido de que se pide una mayor presencia de Europa en el mundo para defender valores comunes y un sistema de seguridad más coherente (El País, 2002).

¹¹ La Convención Europea está compuesta por: 15 representantes de los Estados miembros de la UE y 13 de los Estados candidatos a la UE, junto con 58 representantes de los parlamentos nacionales, 16 representantes del Parlamento Europeo, 2 representantes de la Comisión Europea, más el presidente y dos vicepresidentes. La composición de esta Convención fue decidida en el Consejo Europeo de Laeken, y se puede observar que no cuentan ni el peso demográfico ni económico, pues todos los Estados tienen el mismo número de representantes.

Un asunto de fondo que será analizado en la convención es la cuestión referida a las competencias de la UE, y para ello el principio de *subsidiariedad* deberá ser revisado dotándolo de un medio de control político y jurídico apropiado. Para este tema existe un grupo de trabajo específico que deberá entregar las primeras conclusiones en el mes de octubre.

Sin embargo, los esfuerzos parecen centrarse esencialmente en las reformas institucionales requeridas en vista de la ampliación a 27 Estados. Es posible además que la cuestión de fondo, planteada a través de algunas de las preguntas sometidas por el Consejo Europeo a la Convención tales como *¿cuál es la Europa que queremos?*, *¿qué esperan los Europeos?* o, *¿cuál ha de ser la voz de Europa y su papel en el mundo?*, quedaran relativamente relegadas en los debates y trabajos de los diversos grupos de trabajo constituidos.

Se espera la entrega del documento conclusivo para inicios del 2003, y que este sea base para la elaboración, por parte de la conferencia intergubernamental, de un proyecto de tratado dentro de un año. Algunos hasta esperan que el texto de ese documento sirva, asimismo, como base para una futura Constitución Europea.

Por primera vez después de 50 años (desde la Conferencia de Messina, que precedió el Tratado de Roma), los europeos deciden volver a discutir sobre su futuro.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. BARBÉ, Esther (1995). Política Exterior y de Defensa: análisis de las grandes fracturas en el proceso de construcción europea. En: *Revista Internacional de filosofía política*, N° 5, junio, pp. 53-58.
2. BOURDIEU, Pierre (1999). Donner un sens a l'Union. Pour un mouvement social européen. En: *Le Monde Diplomatique*, juin.
3. BREÑA, Roberto (2000). El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social. En: *Foro Internacional*, Vol. XL, julio-setiembre, N° 3. El Colegio de México, México, D.F.
4. CLOSA, Carlos (1997). *El sistema político de la Unión Europea*. Ed. Complutense, Madrid.
5. *El País*, España (1999). La ampliación en Europa.
6. MORAVCSIK, Andrew (1998). *Centralization or fragmentation? Europe facing the challenges of deepening, diversity and democracy*. Council on Foreign Relations Press.
7. RAMONET, Ignacio (2001). Inglaterra: caos total. En: *Le Monde Diplomatique*, Año 4, N° 44, marzo 20.
8. ROBERT, Anne Cécile, PAULY, Emmanuelle et TOURET, Florence (2001). Europe, l'enlissement ou le sursaut. Cahiers Documentaires Spéciales sur l'Europe. En: *Le Monde Diplomatique*, avril.

9. FISHER, Joschka (2000). De la confédération a la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne. Cahiers Documentaires Spéciales sur l'Europe. En: *Le monde Diplomatique*, mai.

Documentos Oficiales de la Unión Europea

1. LA COMISIÓN EUROPEENNE: *El Tratado de Niza 2000, La Agenda 2000*. Web: www.europa.eu.int/; europa.eu.int/com/dg05/agenda2000_en.htm
2. UNION EUROPEENNE: SCAD plus: *Ampliación, cohesión, déficit democrático*, 2001, Web: www.europa.eu.int/
3. UNIÓN EUROPEA (1999). Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes. *Resumen Regional*.
4. EUROSTAT: sitio oficial de estadísticas de la Unión Europea (2001). *Desempleo*, Web: europa.eu.int/en/com/eurostat/serven/part6/6som.htm