

A quinta ampliación: Pode morrer de éxito a Unión Europea?

Celso Cancela Outeda

1. Introducción

Coa súbita desaparición do Pano de Aceiro en 1989, debuxouse, por increíble que pareza, a posibilidade de incrementar o número de estados membros da Unión Europea (UE), de modo que acollera a meirande parte dos estados xeograficamente europeos. Pasaron algo máis de quince anos e aquela posibilidade –ou soño para outros– é unha realidade política e xurídica. En efecto, o 1 de xaneiro de 2007, coa incorporación de Bulgaria e Romanía, a UE conta con vinte e sete estados membros; a primeira fase comezou o 1 de maio de 2004 cando a UE acolleu formalmente a dez novos estados membros. Completouse así a quinta ampliación da UE⁽¹⁾, despois da de 1973 (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido), 1981 (Grecia), 1986 (España e Portugal) e 1995 (Austria, Finlandia e Suecia)⁽²⁾.

Coa entrada desta ducia de estados, toma corpo a decisión política de lles abrir a porta da UE adoptada solemnemente unha década antes, en concreto, en xuño de 1993 no Consello Europeo de Copenhague. Foi nesta data cando se iniciou o proceso de adhesión co establecemento de condicións de diferente natureza (coñecidas coma os “criterios de Copenhague”) que haberían de cumprir os países de Europa Central e Oriental (PECO) para formar parte da UE. En termos políticos, o seu significado foi moi estimable: a UE enviou un sinal inequívoco a ese conxunto de estados sobre cal sería a súa actuación futura o que, a súa vez, fixo gañar credibilidade política á propia Unión.

Deixando na beira a retórica oficial e as declaracións solemnes, o proceso de ampliación non era entendido como algo inevitable, polo menos durante o lustro posterior ao derrube do bloque comunista, isto é, ata 1992-93. Non existía consenso entre os estados membros daquel momento acerca da decisión de ampliar, nin, por descontado, acerca da data e os estados admisibles. Esa falla de consenso explica o comportamento errático e improvisado da UE. Por outra banda, a ampliación ocupou na axenda europea un lugar a carón doutros asuntos relevantes e prioritarios como a reunificación alemá, a unión económica e monetaria ou a democratización, ao que lle engadimos as transformacións políticas experimentadas polos estados do extinto bloque comunista (desmembración de Checoslovaquia ou de Iugoslavia ou a

(1) Notemos que a UE xa experimentara un incremento territorial e poboacional en 1990 como resultado da reunificación de Alemaña. Por esta razón, a actual poderíase considerar como a sexta ampliación.

(2) Con ocasión da cuarta ampliación ou “ampliación EFTA”, Noruega rexeitou, por segunda vez, en *referendo* a súa adhesión. A primeira fóra con ocasión da ampliación de 1973.

convulsa situación política de Rusia, etc). Neste senso o Consello Europeo de Copenhague, posúe un elevado valor histórico.

En comparación coas anteriores ampliacións e atendendo ao número de estados, a levada a cabo recentemente pódese cualificar dunha macroampliación ou “big bang”. Probablemente, fose a maior na historia da UE. No futuro non se albisca a configuración dun grupo de estados tan numeroso en condicións de adherirse a un tempo á UE. Sen dúbida, por esta razón esta ampliación é un fito e as súas consecuencias deixaranse sentir sobre a propia UE, sobre os antigos e novos estados membros e sobre o entorno. Por esta razón, segue a ser un tema de plena actualidade política, académica e mediática.

Precisamente, a raíz dos previsibles efectos deste último episodio da ampliación, nestes últimos anos rexurdiu nos foros políticos e académicos o clásico debate sobre o dilema da ampliación-afondamento. Arredor deste obsérvanse dúas posicións principais. Dunha banda, a daqueles que creen que a ampliación é positiva para a integración, isto é, cantos máis estados mellor pois incrementará o grao de integración nos diferentes eidos. Botando man da xeometría, a UE desenvolveríase coma un cadrado. Dous dos seus lados representan a ampliación e os outros o afondamento. Doutra banda, están os que pensan que a ampliación debilita á UE, é dicir, cantos máis estados membros peor para o afondamento; a UE perderá cohesión política interna e o proxecto de integración, no seu conxunto, substancia estratéxica. Seguindo coa xeometría, a UE adoptará unha arquitectura rectangular no canto de cuadrangular; noutras palabras, un dos seus lados (ampliación) estaría moi desenvolvido a costa doutro (afondamento).

A experiencia das anteriores ampliacións amosa que, ademais de aumentar a dimensión territorial e poboacional, actuaron como motor da integración contribuíndo a impulsar o afondamento, á integración política e económica (por exemplo, a posta en marcha da política rexional e medioambiental, unión económica e monetaria, aumento das materias a decidir por maioría cualificada, etc). En termos xerais, as ampliacións fortaleceron a estrutura institucional (despois de realizar os oportunos arranxos institucionais) e o papel da UE tanto no político coma no económico, sen que se teña diluído o proxecto europeo. Por conseguinte, esa experiencia indícanos que non hai tal dicotomía ampliación-afondamento; ambas as dúas metas son acadables á vez. A UE lonxe de retroceder ou de se diluír foi fixando novas e ambiciosas metas (mercado interior, unión económica e monetaria, política exterior e de seguridade común) coas conseguintes reformas institucionais realizadas dende a Acta Única Europea, mediada a década dos 80, ata o Tratado de Niza, así como a posta en marcha de determinadas políticas. Non obstante, é innegable que provocaron tensións na estrutura e no funcionamento das institucións europeas que, en esencia, foron concibidas para os seis estados fundadores.

Sen dúbida, desde a perspectiva da UE, esta ampliación é un éxito por varios motivos (rapidez, xestión das discrepancias internas, implicacións nas relacións con Rusia, etc). Con todo, existen dúbidas e temores sobre a súa capacidade para

dixerila, así como o impacto que poida ocasionar no proceso de integración. Podería acontecer que a ampliación se convertese nunha mazá envelenada para a UE; noutras palabras, esta podería morrer de éxito.

Os contidos das seguintes páxinas oriéntanse, en primeiro lugar, a describir brevemente o camiño recorrido polos PECO ata súa conversión en estados membros da UE. De seguido, trataremos das singularidades desta quinta ampliación en comparación coas anteriores. E, para rematar, abordaremos as consecuencias que a entrada destes doce estados na UE está a producir sobre a súa estrutura e o proceso de integración en conxunto.

2. A quinta ampliación: de cero a cen en...

Quince anos. Este foi o breve lapso temporal necesario para a preparación dos PECO que abandonaron o autoritarismo e a economía planificada. O comezo desta historia remóntase a 1989, en concreto, ao 9 de novembro cando se produciu o derrubamento do Muro de Berlín e, meses despois, ao colapso dos países socialistas e, máis tarde, da propia Unión Soviética. A rápida transformación do mapa político europeo deixou unha sorte de baleiro xeopolítico na Europa central e oriental; a antiga orde bipolar desaparecera, pero non existía unha alternativa no seu lugar. As transformacións internas deses sistemas políticos situaron á UE diante dunha nova realidade. Practicamente houbo que edificar, quizais mellor dito, improvisar, unha política para a Europa do Leste, pois, ao longo do tempo, as relacións cos estados do bloque comunista foron case inexistentes.

Foi preciso ofrecer unha alternativa a eses estados situados na fronteira leste que atravesaban unha delicada situación política, económica e social e debían afrontar procesos de transición política e económica dunha enorme fondura e magnitude. Para a UE non foi unha tarefa doada. A súa atención política estaba monopolizada pola unificación alemá culminada o 3 de outubro de 1990 (e iso sen esquecer as complexas negociacións e a turbulenta ratificación do Tratado de Maastricht). Como é de supor, tampouco axudaron as discrepancias e o variable entusiasmo dos, daquela, doce estados membros (12), aínda que, no longo prazo, concibisen a ampliación como algo inevitable. Mesmo despois do histórico Consello Europeo de Copenhague de 1993 non se borraron as diferenzas e reticencias entre os estados membros; uns, como Francia, preferían que se realizase paseniñamente, examinando estado por estado; outros, como Alemaña e Reino Unido, eran favorables á ampliación conxunta e rápida. Como xa acontecera noutras ampliacións, quedou clara a necesidade da aquiescencia dos estados grandes a esa operación⁽³⁾.

(3) Ao longo das negociacións posteriores, España e Portugal, xunto a Francia, foron particularmente belixerantes na defensa de sectores económicos nacionais como o aceiro, a agricultura e o téxtil que fan recibir o impacto negativo da competitividade dos estados candidatos.

Nos anos que seguiron ao inesperado derrube do bloque comunista, a actuación da UE cara aos estados de leste europeo amosouse improvisada e errática. Nun primeiro intre, non se contemplaba a súa integración formal. Entre 1988-89 foron asinados acordos bilaterais de comercio e cooperación con Hungría, Checoslovaquia e Polonia que, máis tarde, estendéronse a todos os PECO. Por outra banda, púxose en marcha o Programa PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) e o Banco Europeo de Reconstrucción e Desenvolvemento (BERD) ofreceu, principalmente, axudas, subvencións e créditos para apoiar as reformas políticas e económicas. En suma, o comportamento da UE cara aos PECO tivo unha nítida orientación económica.

Nunha segunda etapa encétase cos denominados “acordos de segunda xeración” ou acordos europeos que pretendían incrementar e intensificar as relacións entre a UE e os devanditos estados (liberalización comercial, achegamento lexislativo, diálogo político e cooperación en diversos eidos, etc). Aínda que desbordaban o marco estritamente económico-mercantil, non consideraban explicitamente a adhesión formal, xa que logo, nin fixaban as condicións nin a data para o inicio das negociacións de adhesión⁽⁴⁾. En termos xerais, estes acordos europeos buscaban a apertura de novos mercados e a construción dunha área de estabilidade externa na proximidade da UE. Os primeiros acordos deste tipo concluíron con Checoslovaquia, Hungría e Polonia en decembro de 1991 (“Grupo de Visegrád”)⁽⁵⁾.

Non obstante, para os PECO era “un objetivo prioritario el ingreso en las organizaciones político-económicas y de defensa euroatlánticas: UE, OTAN, UEO” (Salomón, 347). Por esta razón, foron críticos (co apadriñamento dos Estados Unidos) coa reticencia da UE a clarificar os criterios que debían cumprir para a adhesión. Era, por tanto, unha sorte de amor non correspondido.

Dende finais de 1992, a UE modificou a súa orientación con respecto aos PECO, pasando a contemplar a súa posible adhesión, e puxo en marcha medidas orientadas á preparación desta última. Nesa liña de lles abrir as portas da UE, chegamos a un momento crucial: a celebración do Consello Europeo de Copenhague en xuño de 1993. Na capital dinamarquesa, os xefes de estado e gobernos da ducia de estados membros acordaron fixar unha ringleira de criterios que debían cumprir aqueles estados que desexasen incorporarse á UE. Son os denominados “criterios de Copenhague”, os cales consisten en:

1. Políticos: institucións estables que garantan a democracia, o Estado de dereito, os dereitos humanos e a protección das minorías.
2. Económicos: existencia dunha economía de mercado e capacidade para afrontar a competencia do mercado interior da UE.

(4) Aínda así, por iniciativa de Alemaña e Reino Unido, foi introducida nos preámbulos deses acordos unha mención que aludía a que a meta final dos PECO era a adhesión (Salomón, 350).

(5) Algúns líderes políticos estatais consideraban que estes acordos satisfacían as aspiracións e expectativas dos estados do leste, que, deste xeito, retardarían a presentación das solicitudes de adhesión.

3. Administrativos: contar cunha organización (administración e tribunais) capaz de garantir a implementación e aplicación do Dereito europeo.

A partir desta data, a ampliación converteuse nunha meta explícita para a UE, que adoptou unha posición coherente e positiva respecto dela. A cuestión xa non era se os PECO serían membros de pleno dereito da UE, senón cando. Foi entón cando estes comezaron a presentaren oficialmente as súas solicitudes de adhesión⁽⁶⁾.

En decembro de 1994, o Consello Europeo de Essen adoptou, sobre a base dun informe da Comisión Europea, unha estratexia xeral de preadhesión (ao principio estaba orientada cara a seis países do leste, pero posteriormente foi ampliada ás tres repúblicas bálticas) que condicionaba a entrada na UE ao cumprimento dos “criterios de Copenhague”. Neste Consello, os xefes de estado e goberno solicitaron á Comisión Europea que elaborase un libro branco que axudase á preparación e capacitación deses estados para afrontar os retos do mercado interior. En cumprimento deste mandato, en maio de 1995 a Comisión publicou o *Libro branco sobre a preparación dos países asociados de Europa central e oriental para a integración no mercado interior*⁽⁷⁾. Este serviu de guía e meta para que os PECO orientasen convenientemente os seus procesos de transformación interna, tanto no político como no económico, cara a adhesión. Así mesmo, á Comisión Europea foille encomendada a supervisión do cumprimento dos “criterios de Copenhague”. A partir deste intre, as regras que rexeron a incorporación dos PECO á UE ficaron fixadas, o cal, á súa vez, significou para estes un forte estímulo e fundamento político para acometer as reformas internas.

A mediados de 1997, a Comisión Europea presentoulle ao Parlamento Europeo, dunha banda, a coñecida como “Axenda 2000”⁽⁸⁾ en que recollía as consecuencias orzamentarias da ampliación e propoñía a reforma de certas políticas comúns; doutra banda, entregoulle as avaliacións dos estados candidatos conforme aos “criterios de Copenhague” e ás directrices do Libro branco antes mencionado. Foi entón cando recomendou iniciar as negociacións con cinco estados: Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia e República Checa⁽⁹⁾. Deste xeito, apostaba pola estratexia da ampliación por etapas (consiste na selección de grupos de estados cos que negociar para incorporalos á UE en canto reúnan as condicións establecidas), contraposta á chamada estratexia da “regata” (as negociacións iníciáanse con todos os estados, se ben cada un avanza co seu propio ritmo e van incorporándose de modo gradual). Final-

(6) Hungría, 31/03/1994; Polonia, 05/04/1994; Romanía, 22/06/1995; Eslovaquia, 27/06/1995; Letonia, 13/10/1995; Estonia, 24/11/1995; Lituania, 08/12/1995; Bulgaria, 14/12/1995; República Checa, 17/01/1996; Eslovenia, 10/06/1996. Con anterioridade, Malta e Chipre presentaran as respectivas candidaturas o 03/07/1990. Pola súa banda, Turquía xa o fixera o 14/04/1987.

(7) Libro branco *Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión*, COM(95) 163, maio de 1995.

(8) Comunicación *Agenda 2000: por una Europa más fuerte y amplia*, COM(97) 2000 final, Bruxelas, 15 de xullo de 1997.

(9) Na escolla da Comisión Europea, en principio, pesaron os criterios económicos e políticos fixados en Copenhague. Non entanto, a listaxe de estados aumentou polas presións dos estados escandinavos e Austria en favor de Estonia e Eslovenia, respectivamente.

mente, o Consello Europeo de Luxemburgo, que se celebrou o 12 e o 13 de decembro de 1997, acordou principiar as negociacións simultaneamente con todos os países do antigo Bloque do Leste e engadiu a un dos estados insulares mediterráneos, Chipre. Nas Conclusións da Presidencia indicouse que o proceso debíase desenvolver “por etapas, [e nel] cada Estado candidato avanzará a su propio ritmo según su nivel de preparación”⁽¹⁰⁾.

Así, o 30 de marzo de 1998, deu comezo solemne e oficialmente o proceso de ampliación a dez estados (agora co *status* de candidatos) do Centro e o Leste europeo, incluíndo tamén Chipre. Non obstante, a seguir, o 31 de marzo, a Comisión Europea unicamente iniciou as negociacións propiamente ditas con seis estados dos recomendados no seu ditame: Chipre, República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría e Polonia, configurando así un grupo de vangarda. Os restantes estados candidatos irían incorporándose na medida en que fosen cumprindo os criterios e as condicións políticas e económicas fixadas.

Ao longo do proceso de ampliación, recaeu sobre a Comisión Europea o labor de presentar informes anuais sobre a evolución de cada un dos estados candidatos⁽¹¹⁾. O primeiro deles, presentado en novembro de 1998, foi especialmente crítico cos países candidatos en xeral e, en particular, cos candidatos que aínda non iniciaran as negociacións ata o punto de recomendar o seu aprazamento. En outubro de 1999, presentou un segundo informe máis favorable para os estados candidatos; en concreto, o día 13 considerou que podían iniciar as negociacións cos restantes países seleccionados en 1998 pois cumprían os criterios políticos de Copenhague.

Xa que logo, no Consello Europeo de Helsinqui de 10-11 de decembro de 1999, os xefes de estado e de goberno decidiron iniciar as negociacións de adhesión con cinco estados candidatos máis: Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta e Romanía. Estas deron comezo o 15 de febreiro de 2000 e debían avanzar de acordo co principio de diferenciación, é dicir, cada estado candidato seguiría o seu propio ritmo en atención ao nivel de preparación acadado para a adhesión e da complexidade das cuestións controvertidas pendentes de resolución. Como mera información, indiquemos que foi en Helsinqui onde se lle concedeu o *status* de candidato a Turquía, se ben as negociacións non se abriron ata outubro de 2005.

As negociacións foron avanzado a longo de tres anos e chegamos así ao 9 de outubro de 2002, data na que a Comisión Europea recomendou fechar as negociacións cos estados mencionados. Entón, o Consello Europeo de Copenhague de decembro dese ano considerou aptos para a adhesión a dez dos trece estados candidatos: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia e República Checa. Estes asinaron os respectivos tratados de adhesión en Atenas o

(10) *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 e 13 de decembro de 1997, Doc. SN 400/1/97 REV 1.

(11) Nestes informes, amais de avaliar a cada estado candidato sector por sector, facíanse indicacións sobre as modificacións normativas pendentes (aprobación ou derogación estatais) a realizar para darlle cumprimento ao acervo comunitario.

16 de abril de 2003 e entraron oficialmente na UE o 1 de maio de 2004, non sen que antes fosen ratificados polos antigos doce estados membros e aprobados polo Parlamento Europeo.

Como se pode observar quedaron excluídos dese grupo Bulgaria e Romanía á vista da existencia dunha serie de importantes atrancos en eidos tales como a reforma da xustiza, loita contra a corrupción e crime organizado ou a seguridade alimentaria. Finalmente, estes asinaron os seus respectivos tratados de adhesión o 25 de abril de 2006. Aínda así, a súa adhesión estivo en suspenso ata o derradeiro ditame emitido pola Comisión o 26 de setembro de 2006⁽¹²⁾ (o Consello de Ministros estaba facultado para adiar a entrada ata o 1 de xaneiro de 2008).

En definitiva, se atendemos á situación de partida dos PECO tanto no plano político como no económico, a súa incorporación á UE realizouse nun curto período de tempo, aínda que con notables esforzos e sacrificios polas dúas partes.

3. A singularidade da quinta ampliación

Esta quinta ampliación –algúns computan a incorporación da República Democrática de Alemaña á República Federal como outra ampliación máis– presenta un perfil bastante peculiar tanto cualitativa como cuantitativamente en comparación coas anteriores. Vexamos sucintamente cales son esas notas peculiares.

En primeiro lugar desde o punto de vista do número, é unha macroampliación que supón un auténtico “big bang” para a UE. É a máis numerosa das realizadas ata o de agora. Lembremos que a primeira ampliación de 1973 supuxo incrementar o número de membros das Comunidades Europeas nun 50% (de seis pasaron a nove), mentres que actual implica facelo case nun 100% (de quince a UE pasa vinte e sete). Ademais, levouse a cabo en dúas etapas, separadas por dous anos e medio, a causa das acentuadas diferenzas existentes entre os candidatos e dos atrancos manifestos para lograr o cumprimento das condicións (políticas, económicas e administrativas) fixadas pola UE.

Outra nota foi a rapidez con que se realizou. Dende a óptica histórica, o crecemento experimentado no número de estados membros das Comunidades Europeas foi lento. A incorporación de nove estados membros aos seis estados fundadores precisou de catro ampliacións e de algo máis de dúas décadas (1973-1995). Ademais, fóronse realizando de xeito gradual a pesares da relativa homoxeneidade política e económica dos estados. Dos nove estados incorporados ata 1995, seis contaban con economías desenvolvidas plenamente no marco capitalista e eran democracias estables. Só tres tiveran experiencias autoritarias recentes e menores niveis de desenvolvemento económico.

(12) *Informe de seguimiento sobre el nivel de preparación de Bulgaria y Rumanía con vistas a su adhesión a la UE*, COM(2006) 549 final, Bruxelas, 26 de setembro de 2006.

En terceiro lugar, posúe un enorme significado político e simbólico. Con ela pecha unha fase histórica no continente europeo iniciada na segunda posguerra mundial e inaugura outra na historia da integración europea. É unha ampliación realizada fóra do contexto da confrontación bipolar da guerra fría (en parte, tamén a cuarta) e da división de Europa polo Pano de Aceiro. A diferenza das anteriores, ten lugar baixo fortes presións externas derivadas da globalización económica e da emerxencia de potencias económicas como China e India.

Por outra banda, é notable a diversidade de perfís e traxectorias dos estados que acaban de adherirse, aínda que existan determinadas notas comúns. Neste senso, expresións de uso cotiá como “ampliación ao centro e o leste de Europa” ou “a ampliación ao leste”, “ampliación aos estados ex-comunistas”, etc, son bastante imprecisas, confusas e incompletas. Por exemplo, non todos estes novos estados membros pertenceron ao denominado bloque comunista (Chipre ou Malta) e algúns mesmo formaron parte da fenecida Unión Soviética (Estonia, Letonia e Lituania) ou da extinta Iugoslavia (Eslovenia); tampouco xeograficamente falando son indiscutiblemente do “leste”, pois Chipre ou Malta ofrecen un perfil mediterráneo. Sen tratar de afondar nestas cuestións, basta con indicar que son estados con diferente tradición histórica, política, económica e cultural, o cal deberíase traducir en diferentes intereses e preferencias políticas e, por tanto, en diversos comportamentos no seo da UE.

Por suposto, o anterior non debe facernos esquecer a presenza de diferenzas en canto a tamaño e configuración territorial (continentais, costeiros, insulares), poboación (Polonia-Malta), riqueza, estruturas políticas (en particular, no relativo á organización político-administrativa pois manteñen estruturas centralizadas, o cal pode ser unha dificultade para a implementación do acervo comunitario) e económicas (simplemente, notemos que a finais dos 90, o 22% da forza laboral estaba ocupada na agricultura en comparación co 5% dos estados membros), homoxeneidade étnica⁽¹³⁾, situación xeopolítica, etc.

A maior parte son estados con nula ou escasa experiencia democrática, estiveron á marxe dos sistemas económicos occidentais e, sobre todo, con baixo nivel económico. Existe unha enorme fenda entre os novos e os antigos membros da UE. En suma, a UE de 2007 é máis heteroxénea o cal se traduce na presenza de intereses e preferencias distintas, co conseguinte incremento das dificultades para a toma de decisións no seu seo.

Por último, esta ampliación é singular no referente aos motivos que levaron aos PECO a adherirse á UE. Nas ampliacións previas primaron motivacións como a garantía do acceso ao mercado europeo, o desexo de intervir e influenciar o proceso de toma de decisións da UE, a obtención recursos de estados membros ricos, a mello-

(13) Un tema de enorme transcendencia polas potenciais crises é o das minorías étnicas. Neste senso, véxase, FERRERO, Ruth: *La situación de las minorías nacionales en Europa centro-oriental diez años después*, en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. e PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coords.): *La Europa del Este. Del Telón de Acero a la integración en la Unión Europea*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002, 79-96.

ra das expectativas de inversión estranxeira, etc. Nesta ampliación a motivación primordial foi, en opinión de Lewis, o “desexo de ‘seguridade’ en termos materiais, políticos e militares [...]”. O principal obxectivo era lograr ancorarse nas estruturas occidentais o máis firme e pronto posible” (incluída a OTAN) (Lewis, 230). Seguindo a Croft e outros, a motivación é esencialmente negativa, isto é, non queren ser deixados fóra, pero falta o desexo positivo de seguir a visión de Europa (non necesariamente federal) dos antigos estados membros (citado por Lewis, 230). A carón desta, tamén están razóns de índole histórico-cultural ou simbólico-político (polo menos no discurso político) ás que aluden expresións como “retorno a Europa” que conducen a que conciban a adhesión como un factor de modernización en senso amplo (económico, político, social, cultural) (Closa, 152). Todo isto, pode axudar a entender e explicar, en parte, o comportamento dalgúns novos estados membros ante cuestións como a Guerra de Iraq ou as relacións con Rusia.

4. Sobre as consecuencias da ampliación para a Unión Europea

Neste apartado só nos referiremos ás consecuencias desta quinta ampliación sobre a UE e ao proceso de integración. Obviamente, existen outras perspectivas merecedoras de análise como o impacto sobre os antigos quince estados membros, sobre os novos membros ou sobre os estados veciños da UE (pensemos na relevancia adquirida neste últimos tempos pola política europea de veciñanza). Antes de proseguir, tamén cómpre advertir que aínda é algo prematuro a realización desta análise. Algunhas consecuencias só serán perceptibles e avaliáveis a medio e longo prazo e, ao cabo, só se cumpren tres anos da adhesión do primeiro grupo de dez estados e seis meses da entrada de Bulgaria e Romanía co que non dispomos de suficiente material empírico. Con todo, podemos mencionar xa algúns efectos producidos nas institucións e no funcionamento da UE co amparo desa curta experiencia.

Está claro que esta ampliación é un acontecemento de tal calado que marca un antes e un despois na UE. As súas consecuencias serán múltiples e variadas o cal obriga a tomar en consideración e diferenciar distintas dimensións (xeopolítica, política, económica, social, etc) e períodos temporais (curto, medio e longo prazo). Así mesmo, a ampliación incide tanto na estrutura político-institucional (institucións e políticas) como no concepto da UE e na orientación do conxunto do proceso de integración. É, precisamente, nestes aspectos nos que nos centraremos de seguido.

Está fora de dúbidas que nesta última década unha das cuestións relacionadas co proceso de ampliación que suscitou maior debate foi a dos previsibles efectos sobre o proceso de integración. Dito doutro xeito, como vai incidir a ampliación, impulsando ou freando o afondamento e os avances na integración? Sobre esta cuestión é posible distinguir, como case sempre, dous escenarios ou posicións, un pesimista e outro optimista. De acordo co primeiro, esta macroampliación é contraproducente para a UE xa que dificultará futuros progresos na integración nos diversos

campos e, mesmo, podería contribuír a diluír o nivel de integración acadado agora. En suma, para conxurar tal ameaza e risco era preciso dar prioridade ao afondamento sobre ampliación. Polo contrario, a segunda posición defende a ampliación antes que o afondamento. Aquela empurrará cara a unha maior integración ou, polo menos, non a ralentizará (como é sabido, atribúeselle ao Reino Unido a idea contraria, isto é, a ampliación contribuír a diluír e deter a integración política). É este un debate clásico aínda que na actualidade perdeu relevancia xa que semella existir consenso acerca da ausencia de contradición entre ampliación e afondamento (véxase, Closa, 169).

En efecto, sobre todo tras a ampliación ibérica (España e Portugal), observouse que esta actuou como un fortalecedor da integración, non como diluínte. Son camiños que se poden lograr en paralelo. Como indica Torreblanca, “hasta la fecha, cada ampliación ha requerido y a la vez causado avances sustantivos en al menos cinco dimensiones del proceso de integración: primero, en cuanto a la creación de mercados o integración negativa (la culminación de la unión aduanera en la primera ampliación, el Acta Única Europea en la segunda, la UEM [Unión Económica e Monetaria]; también en cuanto a la integración positiva o políticas correctoras del mercado (las políticas regionales, las políticas de cohesión y estructurales, las políticas medioambientales y de igualdad de oportunidades, etc), en tercer lugar, en cuanto a los recursos presupuestarios de la Unión (con el aumento del techo de gasto y la creación de nuevos recursos presupuestarios); en cuarto, en lo que se refiere a la expansión de la autoridad y los poderes de las principales instituciones supranacionales (con la extensión de la votación por mayoría cualificada y el incremento de los poderes del Parlamento); y, finalmente, por el incremento de la capacidad exterior y de seguridad de la UE (desde la CPE [Cooperación Política Europea] en los setenta a la PESC [Política Exterior y de Seguridad Común] en los noventa y la actual PESD [Política Europea de Seguridad y Defensa])” (Torreblanca, 26-27).

En definitiva, a ampliación non foi negativa para a integración. Así, as previsións atribuídas ao Reino Unido no senso de que cantos máis estados membros peor para a integración, non se cumpriron, non se sustentan na realidade. Ao contrario, as sucesivas ampliacións axudaron a afondar, isto é, a reformar institucións e procedementos, a implantar ou reforzar certas políticas comúns e mesmo a debater e clarear determinados aspectos do proceso de integración que estaban implícitos, escuros ou vedados coma os límites da UE, a meta final do proceso, criterios de pertenza, identidade europea, etc. Un exemplo disto foi a disputa xurdida arredor da candidatura de Turquía que deu lugar a un fondo debate sobre a identidade e europeidade. Agora ben, hai que recoñecer que as singularidades, xa referidas, desta quinta ampliación non permiten xeneralizar sen máis os efectos das anteriores experiencias⁽¹⁴⁾.

(14) En canto os custos e dificultades socioeconómicas derivadas da ampliación, algúns pensan que serán semellantes aos da reunificación alemá ao longo da década dos 90: elevado gasto público, elevado nivel de desemprego no territorio da antiga RDA, perda de cohesión social, insatisfacción política, entre outros.

Unhas consideracións optimistas sobre o impacto da ampliación sobre a integración/afondamento. A principios de 2007, Eslovenia acaba de se adherir á unión monetaria, isto é, ao euro e outros estados membros facendo esforzos nesa mesma liña (Chipre, Malta, Lituania, Eslovaquia, etc). Hoxe é xa a moeda común a trece estados co conseguinte fortalecemento do euro e da credibilidade europea. En segundo lugar, a adhesión dos trece novos estados do leste situou a UE ante a cuestión da seguridade enerxética (tamén inciden outros factores internacionais como a inestabilidade política no golfo Pérsico, o cambio climático, a sustentabilidade ambiental). Como é sabido, a meirande parte deses países son altamente dependentes de Rusia en canto a gas e petróleo. Isto forzou (e continua a facelo) á UE a deseñar e implementar unha política común enerxética cunhas implicacións xeopolíticas que non pasan desapercibidas para ninguén; estreitamente vencellada con esta política están outras como a política exterior, a de veciñanza, a de investigación e innovación, a de ambiente ou a de competencia. En terceiro lugar, a UE ampliada semella estar a realizar unha contribución importante á paz, á seguridade e á estabilización do Continente europeo ao previr ou xestionar algunhas importantes crises ou contenciosos. Lembremos só o acontecido en Ucraína en novembro de 2004 con ocasión da chamada “Revolución Laranxa”.

Obviamente, a última ampliación supuxo que o territorio da UE aumentase nun 34% e a poboación nun 29%. En 2004, esta pasou de 378 millóns de habitantes a 453 e, en 2007 coa incorporación de Bulgaria e Romanía, a 480 millóns. En termos económicos, crea un mercado que está á beira dos 500 millóns de consumidores e o maior bloque comercial integrado mundial, o que debora reforzar a posición da UE no contexto mundial como actor nas relacións internacionais en xeral e, en particular, nas comerciais (OMC). En consecuencia, agárdase que contribúa á revitalización da economía europea, á expansión do comercio ou a mellora da competitividade xa que as empresas europeas disporán de novos mercados.

No outro prato da balanza, supuxo un empobrecemento da UE ao minugar a súa renda media *per capita* nun 16%, isto é, tradúcese a efectos da cohesión en que se dobrou a poboación susceptible de ser elixida como beneficiaria dos fondos estruturais.

Esta ampliación puxo de manifesto as debilidades das actuais institucións europeas, que son cada vez máis difíciles de remediar. En contraste coas anteriores ampliacións que demandaron extensas e intensas reformas, sobre todo, por parte dos estados candidatos, esta esixiu tamén un elevado número de reformas internas da UE (Lewis, 237). En efecto, as reformas de Ámsterdam e Niza orientáronse á preparación das súas institucións para acomodar aos novos estados. Como xa sucedera son tres os “clásicos” aspectos abordar: a reforma de certas políticas comunitarias e do orzamento comunitario, a representación nas institucións e o proceso de toma de decisións. O impacto institucional é evidente e aféctalle principalmente aos seguintes aspectos.

En primeiro lugar, medrou o número de linguas oficiais para situarse en 23. Máis alá de dificultar o traballo nas xuntanzas do Consello de Ministros e noutras institucións por mor da necesidade de tradución, na práctica ese incremento lingüístico xoga en favor da lingua inglesa e alemá, en detrimento, por exemplo, do francés ou castelán⁽¹⁵⁾. No terreo político-simbólico, é este un aspecto altamente controvertido como o testemuñan as pasadas liortas a causa do tema lingüístico.

En canto ao Consello Europeo e o de Ministros acusan o incremento no número de asistentes ás súas xuntanzas. No caso do primeiro, haberá máis de 50 persoas presentes na sala de xuntanzas. Deste xeito, os tempos de intervención deben reducirse creando un entorno menos favorable para a negociación e o acordo, co cal adquire maior relevancia o traballo previo ás xuntanzas realizado polos xefes de estado e de goberno (Tallber, 35).

Por outra banda, o incremento do número de estados membros e, polo tanto, do número de representantes presentes nas xuntanzas dunha institución como o Consello de Ministros, empúrroa a delegar tarefas e decisións en estruturas dependentes como o COREPER (Comité de Representantes Permanentes) ou os comités e grupos de traballo. Como consecuencia negativa dadas as repercusións no plano democrático, é previsible un crecemento da opacidade do proceso de toma de decisións.

En relación con esta última institución, existen dúbidas máis que razoables sobre a capacidade material dalgúns estados membros para desempeñar a presidencia rotatoria do Consello da Unión Europea que agora, como é sabido, rota semestralmente.

O aumento do número de integrantes da Comisión Europea ata os 27 comisarios previsiblemente vai fomentar a súa “intergubernamentalización” en detrimento da colexialidade, da neutralidade e da defensa do interese comunitario ou europeo. Xa que logo, a adopción de iniciativas normativas por parte da Comisión Europea vai a ser menos doada e máis lenta. A fragmentación político-administrativa e as rivalidades existentes na actualidade no seu interior, ás cales alude Morata (Morata, 20), na nosa opinión, intensificáronse nos vindeiros anos. Por razón, faise perentoria a pendente reforma da composición da Comisión Europea para atallar estes atrancos.

Despois da ampliación, o Parlamento Europeo incrementou o número de parlamentarios ata 785. En opinión de moitos, isto sitúao á beira do límite da súa operatividade. Ademais, a incorporación de parlamentarios dos novos estados membros (en moitos casos, as forzas políticas non son homologables ás dos estados occidentais) aumenta a sobrerrepresentación dos pequenos e medianos estados en detrimento dos grandes.

(15) Como resultado da ampliación, o mapa lingüístico sufriu sensibles alteracións. O castelán é a quinta lingua máis falada, mentres o francés descende ao terceiro posto, seguido do italiano. O primeiro e o segundo postos son para o inglés e alemán, respectivamente. Aínda que sen recoñecemento oficial, o ruso ocupa o sétimo posto. Véxase, *El País*, 24/09/2005.

Nesta mesma liña pero no marco do proceso de toma de decisións no Consello de Ministros, subliñemos a acentuación da tendencia á sobrerrepresentación dese mesmo tipo de estados, presente xa na UE antes de 2004, a causa da incorporación de numerosos estados pequenos e medianos como Eslovenia, Chipre, Malta ou Letonia⁽¹⁶⁾.

Outro aspecto afectado é a conformación da maioría cualificada e da minoría de bloqueio, así como das conseguíntes alianzas ou coalicións entre estados membros. Neste punto destaca a perda de control polos antigos quince estados membros. Na actualidade, na UE-27 os votos atribuídos aos doce novos estados permítenlles bloquear (91 votos) a adopción de decisións no Consello de Ministros; tampouco eses quince estados membros poderán construír unha maioría cualificada (255 votos) sen contar con algún dos novos estados pois unicamente suman (237 votos) (Torreblanca, 33). É, pois, evidente o desprazamento do peso político cara ao leste do continente, cara aos estados membros socioeconomicamente menos desenvolvidos, o cal agravarase se se concretan as adhesións de estados como Croacia ou Macedonia. Así, no futuro asistiremos ás inevitables tensións entre a Europa “rica” e a “pobre” co conseguínte risco de parálise política; de aquí a importancia de atopar un equilibrio entre consenso e eficacia na toma de decisións. A causa do aumento do número e da heteroxeneidade dos intereses a acomodar, o tempo necesario para a toma de decisións será maior e, polo tanto, reducirase a eficacia. Reaparece, pois, o clásico dilema entre eficacia e lexitimidade.

Enleado co anterior e en termos políticos, en xeral, a ampliación favorece a posición dos grandes estados da UE (Alemaña, Francia e Reino Unido). Non obstante, o eixo franco-alemán perdeu capacidade para determinar a axenda da UE (en parte tamén polas diferenzas entre os dous estados) e verase obrigado a buscar novos aliados. É neste punto onde debemos considerar as posibles coalicións ou grupos de estados cunha certa estabilidade. Hoxe, ademais, do propio eixo franco-alemán, existen como tales aos estados do Benelux (Bélxica, Países Baixos e Luxemburgo), os estados nórdicos-bálticos (Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia e Lituania) e o grupo de Visegrád (República Checa, Eslovenia, Hungría e Polonia) (Tallber, 39-40). A ampliación orixinou, por tanto, un novo grupo de estados (Visegrád) e o reforzamento dun previo (nórdicos-bálticos), o cal previsiblemente terá repercusións na toma de decisións e na configuración das políticas comunitarias.

Precisamente, no apartado das políticas comunitarias, a ampliación ocasionou alteracións nomeadamente na política agraria común (PAC) e nas políticas estruturais seguindo as directrices da Axenda 2000. Dado o perfil agrario e pobre dos novos estados membros, se se mantivesen os criterios vixentes corresponderíanlles cantidades enormes que colocarían o orzamento europeo á beira da quebra ou esixiría un incremento substancial das contribucións dos antigos

(16) Isto provoca reivindicacións das entidades rexionais na medida en que, cun peso poboacional e económico moi superior a algúns destes estados, non dispoñen dos mecanismos institucionais para a defensa e promoción dos seus intereses na escena europea.

estados membros⁽¹⁷⁾. Algúns apuntan que a Europa social podería ser unha das damnificadas pola ampliación. Os novos membros estarían tentados a emprender unha carreira de fondo neste eido ou a manter o actual *status quo* para preservar as súas vantaxes competitivas presentes, imposibilitando así avances nesta materia a nivel da UE. En xeral, as reformas introducidas nas diferentes políticas apuntan á compensación dos custes ocasionados pola ampliación para os antigos membros, a reequilibrar a situación entre perdedores e gañadores a resultas da ampliación.

A ampliación provoca un impacto xeopolítico é evidente. Agora, a UE incrementa notablemente o contacto directo con estados veciños como Rusia (antes unicamente compartía a fronteira de Finlandia), Ucraína, Belarus e Turquía que presentan un elevado nivel de crises internas ou con estados veciños. En concreto, as relacións con Rusia merecen unha atención notable. Non en balde, ao longo de algo máis de catro décadas, sete dos doce novos estados membros tiveron estreitas relacións coa URSS e, tres deles, mesmo formaron parte dela. Neste punto, basta con que lembremos a dependencia enerxética respecto de Rusia e o uso político que fai da enerxía, en particular, do gas (un bo exemplo atopámolo na chamada “guerra do gas” que afrontou a Rusia e Ucraína a principios de 2006 e que indirectamente afectou a varios estados membros). Neste caso está en xogo a seguridade enerxética da UE, así como a súa vulnerabilidade política (factor de disgregación interna) e económica. Por todo o anterior, a política europea de veciñanza é crucial. Con ela perséguese reforzar a prosperidade, a estabilidade e o bo goberno nos países veciños a través dunha relación política máis estreita e profunda, así como a integración económica. Outro país con especial interese para a UE é Turquía que mantén un contencioso con Chipre, o cal involucra indirectamente a Grecia, amén de disputas territoriais con este último estado membro pola soberanía sobre certas illas no mar Exeo.

Finalmente, tamén no terreo militar e diplomático son perceptibles os efectos desta ampliación no sentido de que a heteroxeneidade e a diversidade de intereses existente debilita as iniciativas europeas e afirma a preeminencia e a iniciativa estadounidense. Un exemplo proporciónao a controversia sobre o escudo defensivo proposto por Estados Unidos consistente en instalar mísiles en Polonia e República Checa. Neste terreo un grupo de estados mantén posicións proamericanas.

5. Algúns comentarios finais

A UE acumula unha ampla experiencia en materia de ampliación. Así e todo, a que vén de completarse é singular polo número de estados implicados e pola heteroxeneidade de intereses que introduce. Certamente, esta quinta ampliación é de tal calibre que marca un fito para UE, podéndoa situar ante o dilema de crear máis

(17) Como compensación aos estados mediterráneos pola ampliación (ao *lobby* mediterráneo integrado por Francia, España, Italia e Grecia), artellouse, xa mediados os 90, a política mediterránea que fortalece os aspectos políticos, económicos e estratéxicos na relación da UE cos países desta área xeográfica.

integración ou rachar a unidade europea (Lewis, 249). Probablemente, non sexa preciso formular tan dramaticamente as alternativas. Pode que esteamos ás portas da Europa de xeometría variable en calquera das súas versións.

Na nosa opinión, as presións internacionais dun contexto cada vez máis globalizado (en particular no económico) empuñan a integrarse e a definir os intereses comúns (seguridade e economía) en clave europea. Ao cabo, con que alternativas viables contan os estados europeos para afrontar os desafíos presentes e futuros? Poderían optar pola “renacionalización” de certas políticas ou ámbitos de actuación? Poden permitirse unha UE que arrastre os pés e chegue tarde as importantes citas que se aveciñan?

Por agora, aínda é cedo para pronunciarse sobre os efectos a medio e longo prazo, xa que estamos en plena dixestión da ampliación. Máis alá do pesimismo ou optimismo con que afrontemos o futuro da UE e a cuestión do impacto da ampliación, non está demais subliñar que esta é outro dos grandes éxitos acadados pola ela. Pero, podería a UE morrer de éxito? Coidamos que non. Que iso non suceda vai depender, en gran medida, dos propios estados membros e da saída política que lle dean nos vindeiros meses á cuestión do Tratado constitucional.

Celso Cancela Outeda, profesor de Ciencia Política na Universidade de Vigo, doutor en Dereito e licenciado en Ciencia Política e da Administración pola Universidade de Santiago de Compostela.

Bibliografía

- CLOSA MONTERO, Carlos: *La ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el proceso de integración*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 90, octubre-noviembre 1995, pp147-171.
- SALOMÓN, Mónica: *La ampliación de la UE hacia el centro, este y sur de Europa*, en MORATA, Francesc (ed.): *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pp345-360.
- TORREBLANCA, José Ignacio: *La Unión Europea: entre el activismo judicial, la globalización económica y los procesos de ampliación. ¿Un tren a ninguna parte*, en DE ANDRÉS, Jesús, CHAVES, Pedro e LUENGO, Fernando (eds.): *La ampliación de la Unión Europea*, El Viejo Topo, Barcelona, 2002, pp13-37.
- LEWIS, Paul: *The enlargement of the European Union*, en BROMLEY, Simon (ed.): *Governing the European Union*, Sage Publications, Londres, 2001, pp221-254.
- MORATA, Francesc: *Introducción*, en MORATA, Francesc (ed.): *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pp11-30.
- TALLBER, Jonas: *Bargaining Power in the European Council*, Swedish Institute for European Policy Studies, Estocolmo, 2007, Report 2007/1, disponible en Internet en <http://www.sieps.se/>.