

INTRODUCCIÓN*

Javier Lion Bustillo

Recibido: 24 Septiembre 2011 / Revisado: 26 Septiembre 2011 / Aceptado: 2 Octubre 2011

En diciembre de 1991, un grupo de dirigentes europeos se reunió en la localidad de Maastricht con el objetivo de dar una respuesta política del máximo nivel al desafío histórico que tenían ante ellos: el del hundimiento del orden continental bipolar que había prevalecido desde la II Guerra Mundial, lo que ponía nuevamente en cuestión los equilibrios de poder existentes y el propio mapa político de la época, con el consiguiente riesgo para una paz que, aunque basada en la división artificial del continente, constituía un logro enormemente apreciado para unos países que durante la primera mitad del siglo habían vivido traumáticos episodios de violencia bélica. Por ello, 20 años después, resulta pertinente hacer balance de nuestro pasado más reciente y evaluar los resultados de la integración europea durante este período.

La respuesta de la CE consistió en profundizar la integración mediante una Unión Económica y Monetaria y una Unión Política que debían consolidar definitivamente el proyecto europeísta, haciéndolo capaz de afrontar los desafíos e incertidumbres del futuro. Por otra parte, dada la inestabilidad surgida de la caída del bloque soviético, la ampliación fue percibida como un instrumento de seguridad capaz de inducir a los actores políticos de Europa Central y Oriental a adoptar un comporta-

miento responsable y moderado, tendente a evitar el recrudecimiento de los conflictos tradicionales a cambio de obtener en el futuro la recompensa del ingreso en un área de estabilidad y prosperidad. Por lo tanto, profundización de la integración y ampliación de la UE se convirtieron en los dos instrumentos destinados a solucionar las dificultades que pudieran plantearse a raíz de los cambios históricos que estaban teniendo lugar. Pero, por otra parte, profundización de la integración y extensión de la Unión constituían también los fundamentos normativos del experimento europeísta desde sus inicios, de tal suerte que la respuesta práctica de la UE a las nuevas circunstancias fue coherente con sus propios principios. El problema, sin embargo, estribaba en hasta qué punto las nuevas circunstancias podían afectar a las posibilidades de alcanzar con éxito dichos objetivos¹.

Aunque profundización de la integración y ampliación debían tener lugar de forma paralela, las circunstancias de inestabilidad existentes y los desacuerdos sobre los objetivos políticos acabaron otorgando prioridad a la ampliación, dando paso a un rapidísimo proceso de extensión territorial del proyecto europeo, el cual ha constituido un éxito desde el punto de vista de la seguridad, al lograrse un progresivo enfriamiento de los conflictos políticos que han amenazado en estos años la paz conti-

* Me gustaría expresar mi agradecimiento a Julio Pérez Serrano y Francisco Villatoro (Universidad de Cádiz), José Luis Escario (Fundación Alternativas), Tim Haughton (Universidad de Birmingham), Ioana Anghel (Instituto Cultural Rumano), y Michal Koran (Instituto de Relaciones Internacionales de Praga), por su amable colaboración que ha permitido que este dossier se haga realidad.

¹ Sobre la importancia de los principios europeístas para entender la política de ampliación, Sjursen, Helen y Smith, Karen E., "Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement", en *ARENA Working Papers*, 01/2001, Universidad de Oslo, 2001.

mental. Los nuevos miembros del club comunitario han realizado una enorme transformación socioeconómica y política que ha tenido a menudo unos costes muy altos para la población, pero que al mismo tiempo ha creado unas bases más sólidas para su futuro desarrollo.

No obstante, no podemos olvidar que la nueva Geografía de la Unión también condiciona el funcionamiento de la misma. Por un lado, el proceso de toma de decisiones se ha hecho mucho más complejo y lento, resultando del todo inadecuado especialmente para dar respuestas rápidas a situaciones de crisis o alarma puntual, en las que Europa no puede permitirse el lujo de recurrir a largos períodos de debate. Por otra parte, la mayor diversidad de los miembros de la UE ha alterado los equilibrios de poder internos entre los distintos Estados, pasándose a una situación en la que las coaliciones de actores suelen centrarse solamente en objetivos puntuales. En este sentido, el tradicional liderazgo franco-alemán ha dado muestras de una menor capacidad para generar consensos en torno a sus propuestas, pero al propio tiempo no se percibe el surgimiento de otros actores que sean capaces de desempeñar ese papel de una forma más positiva para la Unión. En resumidas cuentas, los Estados miembros son mucho más capaces de generar coaliciones de bloqueo que impiden las reformas que de articular unos proyectos de integración positiva que puedan generar el apoyo de los ciudadanos. Pero esa misma incapacidad para el consenso entorpece los avances significativos en el camino de la Unión Política, haciendo que las reformas institucionales que han tenido lugar desde Maastricht hayan demostrado una evidente falta de ambición².

Sin embargo, las realidades de estos 20 años ofrecen una dura lección. Las economías de la UE han vivido una etapa de crecimiento moderado, que no ha servido para eliminar la presencia de un significativo desempleo estructural, al tiempo que

las recurrentes crisis han exigido un considerable esfuerzo por parte de la población, la cual vincula crecientemente esos sacrificios con el propio proyecto comunitario. En este sentido, los objetivos de la Agenda de Lisboa, que buscaban promover la modernización y el dinamismo en las economías europeas, han quedado muy lejos de ser alcanzados³. Por otra parte, los procesos migratorios han sido percibidos con susceptibilidad por una parte de la población europea, viéndolos como una amenaza a la cohesión comunitaria. Estos factores han sido utilizados crecientemente por algunos políticos para basar sus mensajes en plataformas populistas que fomentan el euroescepticismo y la intolerancia hacia otros grupos. Y si hasta los años 90 la población europea había mostrado un consenso permisivo con relación a la profundización de la integración, la aprobación del Tratado de Maastricht suscitó ya en algunos países una considerable oposición popular, reflejada en los resultados de distintas consultas, así como una creciente hostilidad en numerosos medios de comunicación. A partir de entonces el euroescepticismo y la intolerancia han minado las posibilidades de lograr avances notables e incluso están poniendo en cuestión las conquistas alcanzadas en determinadas áreas, tales como el espacio Schengen o la propia UEM. Y el impacto de la actual crisis económica no augura un giro europeísta en la opinión pública, ya que la percepción dominante es la de que “Bruselas” se ha mostrado ineficaz a la hora de hacerle frente, en tanto que las tensiones sobre la deuda de algunos países no han hecho sino disolver cualquier sentimiento de unidad entre los habitantes de los diferentes Estados⁴.

Ante estos síntomas de desconexión que se dieron en los años 90 entre las tendencias europeístas de las élites gubernamentales y las reticencias hacia más Europa entre amplios segmentos del electorado, la explicación de este fenómeno fue atribuida a la existencia de un “déficit democrático”

² Grabbe, Heather, “The Constellations of Europe. How Enlargement Will Transform the EU”, Centre for European Reform, 2003. Janning, Josef, “Leadership Coalitions and Change: The Role of States in the European Union”, en *International Affairs*, vol. 81, 4 (2005), 821-833.

³ Martens, Hans y Zuleeg, Fabian, “Where Next for the Lisbon Agenda?”, European Policy Center, Policy Brief, junio 2009.

⁴ Hoogue, Liesbet, y Marks, Gary, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, en *British Journal of Political Science*, vol. 39, 1 (2009), 1-39. El impacto de la crisis ha acentuado el euroescepticismo en algunos países azotados especialmente por ella, por ejemplo en Irlanda. Vid. Rietig, Candy M., “Euroescepticism in Ireland. How Euroesceptic Are the Irish Really?”, Center for Applied Policy Research, Munich, 21/04/2009, 2-3.

que afectaría al proceso de construcción europea, de tal manera que los ciudadanos habrían estado ajenos al mismo, siendo un proyecto claramente elitista y tecnocrático en su origen. La solución pasaría así por una democratización de las instituciones, incrementando los poderes del Parlamento Europeo con el objetivo de crear un sistema político a escala de la Unión que funcionara de forma análoga a los sistemas nacionales, configurándose una mayoría gubernamental (personificada en la Comisión) y una oposición, con vistas a atraer la atención y fomentar la participación de los ciudadanos. Sin embargo, ese reforzamiento de poderes no ha mejorado las cifras de participación en las elecciones al Parlamento Europeo ni ha contribuido a que crezca el interés de los ciudadanos por los debates políticos que engloban al conjunto de la UE⁵.

Otro instrumento tendente a corregir el distanciamiento entre élites y ciudadanos ha consistido en promover una visión más flexible de la integración europea. Es evidente que en todo proceso de integración, la implementación de las distintas decisiones produce ciertas desigualdades, las cuales pueden deberse a diversos factores, tales como la tradición histórica, la mentalidad, o las propias capacidades existentes. Desde este punto de vista, hay autores que han puesto el acento en que el avance producido en la construcción europea habría provocado un impacto desigual en los distintos Estados, generando por ello reacciones diversas, lo que provocaría una tensión cada vez mayor en las propias estructuras de la UE. Por ello, no sería conveniente continuar con el anterior proceso de integración homogénea para los 27 miembros, sino que sería recomendable el recurso a fórmulas más flexibles, que o bien permitieran que cada país ajustara su propio avance en la integración a su propia voluntad o posibilidades (integración a varias velocidades), o bien crearan una Europa *a la carta*, de tal manera que los países miembros pudie-

ran elegir si participar o no en distintas fórmulas de cooperación reforzada entre aquellos Estados con una mayor voluntad de avanzar en la integración. El problema es que algunas de estas iniciativas ya han sido utilizadas sin que por ello se aprecie una mejora en la valoración popular de la UE. Así, el recurso al Método Abierto de Cooperación permite que en algunos terrenos cada país se adapte a un objetivo común eligiendo los instrumentos más apropiados. También han proliferado en los últimos años las cláusulas de *Opt-Out* en distintos terrenos, de tal suerte que en áreas como la Unión Económica y Monetaria o el Tratado de Schengen algunos miembros han quedado al margen por voluntad propia. No obstante, es cierto que no ha existido un recurso a los mecanismos de cooperación reforzada previstos en los Tratados, si bien este mismo dato nos indica la dificultad existente para avanzar en ese terreno, ya que existe el temor a que algunos gobiernos utilicen ese mecanismo como instrumento para marginar a ciertos Estados. Por otra parte, esas iniciativas de cooperación reforzada no pueden crear una gran asimetría en las diversas áreas de la integración europea, ya que ello sería susceptible de provocar graves dificultades en el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, es preciso asegurar el que una integración más flexible no suponga ni desvirtuar los compromisos asumidos por los Estados en el proceso de construcción europea ni la dispersión de esa construcción en una constelación de distintos espacios de integración, compuestos cada uno de ellos por diferentes miembros, ya que ello vaciaría el compromiso político que une a los pueblos de Europa⁶.

Este euroescepticismo está afectando también de forma creciente a las propias élites políticas europeas, que a menudo sólo subrayan los problemas derivados del marco de la UE, omitiendo las ventajas derivadas del mismo, y que perciben que sus posibilidades electorales pueden mejorar si adoptan una imagen de defensa del interés nacional

⁵ Para el debate entre quienes denunciaban el déficit democrático y quienes preferían mantener el equilibrio institucional existente, Majone, Giandomenico, "Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards", *European Law Journal*, vol. 4, 1 (1998), 5-28. Moravcsik, Andrew, "In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 4 (2002), 603-624. Follesdal, Andreas y Hix, Simon, "Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 3 (2006), 533-562. Sobre los problemas de legitimidad del Parlamento Europeo, De Clercq-Sachsse, Julia y Kaczynski, Piotr Matej, "The European Parliament-More Powerful, Less Legitimate? An Outlook for the 7th Term", CEPS Working Document, Bruselas, 2009.

⁶ Kurpas, Sebastián et al., "From Threat to Opportunity: Making Flexible Integration Work", EPIN Working Paper, 15, septiembre de 2006.

frente a la denostada “burocracia de Bruselas”. Asimismo, esa mezcla de euroescepticismo y suspicacias hacia otros grupos está minando igualmente las perspectivas de la ampliación, especialmente hacia aquellos países que son percibidos como “diferentes” por la opinión pública. En cualquier caso, aplicando el conocido juego a dos niveles teorizado por Robert Putnam, ni la población ni las élites europeas muestran una disposición favorable al progreso del proyecto europeo⁷.

En este contexto, la Revista de Historia Actual se ha propuesto la tarea de realizar una evaluación de estos 20 años de integración a través de la óptica de un grupo de países miembros de la UE, los cuales poseen unas variadas características en lo relativo a su peso demográfico, extensión territo-

rial, posición geográfica, Historia reciente y percepción de sí mismos como actores europeos. No obstante, en todos ellos se pueden observar en mayor o menor medida las características anteriormente expuestas, tales como el creciente euroescepticismo tanto a nivel popular como de las élites, el temor a los hipotéticos sacrificios que demandará el futuro, o la desconfianza hacia la inmigración y hacia nuevas ampliaciones de la UE. Todo ello nos indica que, al margen de las peculiaridades nacionales, el proyecto europeísta vive momentos difíciles, viéndose en la necesidad de volverse a legitimar ante la opinión pública de los distintos países, si no se desea que la supervivencia del mismo se ponga en riesgo en el futuro.

⁷ Sobre el euroescepticismo de las élites políticas, Sitter, Nick, “Opposing Europe: Euro-Scepticism, Opposition and Party Competition”, Sussex European Institute Working Paper nº 56, octubre de 2002. La creciente oposición a más ampliaciones es tratada en Grant, Charles, “Europe’s Blurred Boundaries. Rethinking Enlargement and Neighborhood Policy”, Centre for European Reform, Londres, 2006, 9-11. Sobre las reticencias de la opinión pública al posible ingreso de Turquía, Hülsse, Rainer, “Cool Turkey: Solving the Image Problem to Secure EU Membership”, en *Mediterranean Politics*, vol. 11, 3 (2006), 309-327. El juego a dos niveles mostraría la influencia mutua entre las esferas nacional y exterior de la política de un Estado. Putnam, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, vol. 42, 3 (1988), 427-460.