

¿Europa reunificada?

Stephan Sberro

Hace seis años, ocho países de Europa Central y Oriental (PECO),¹ y dos islas mediterráneas (Chipre y Malta), antiguamente miembros del Movimiento de los Países No Alineados, se adhirieron a la Unión Europea (UE). Tres años más tarde, también lo hicieron dos países (Bulgaria y Rumania) que, con la posible excepción de Albania, habían sido los miembros más pobres del bloque comunista y los más cerrados y represivos. Esta ampliación fue aún más notable si uno toma en cuenta que la adhesión de Bulgaria y Rumania, junto con la de Eslovenia, tres años antes, significaba un nuevo inicio para los Balcanes, apenas un lustro después de las guerras que causaron centenares de miles de muertos. Con este flujo masivo de nuevos miembros, el mayor de la joven historia de la UE, se levantó la “cortina de hierro” que dividió al continente en dos campos enemigos, el campo occidental, aliado con Estados Unidos, y el oriental, satélite de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Cuando la URSS dejó de existir y Rusia parecía estar en vías de volverse un país democrático y pacífico, Estados Unidos ya no tuvo por qué mantener una presencia militar masiva en el

¹ Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, y las tres repúblicas bálticas ex soviéticas, Estonia, Letonia y Lituania.

viejo continente, las únicas dudas prevalecientes concernían a la capacidad de los nuevos miembros de la UE para adaptarse a su nuevo entorno económico. Diez países que durante la Guerra Fría fueron dictaduras con economías centralizadas y cerradas se volvieron miembros de pleno derecho con participación en todos los debates de la Unión.

La economía siempre ha sido el primer paso y el motor del proyecto europeo; los nuevos miembros ex comunistas de Europa no son la excepción; sus fronteras están abiertas a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; aplican los mismos estándares que otros países europeos que figuran entre los más desarrollados del mundo: Alemania, los países nórdicos, Francia o Reino Unido. Incluso Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia y Malta comparten la misma moneda que los seis miembros fundadores de la Unión. Todavía en 1990 este hecho hubiera parecido imposible y su consecución un milagro; hoy es una realidad que no asombra. La ampliación no influyó sobre los objetivos y lineamientos económicos que presidieron desde el principio la integración europea. El liberalismo y la libre competencia siguen siendo preceptos básicos de la Unión.

Sin embargo, el proyecto europeo es, antes que nada, un proyecto político. La inesperada reunificación de Europa se soldó por la desaparición de un país, Alemania Oriental, el renacimiento de otros, e incluso el nacimiento de países que nunca antes habían existido de forma independiente, como Eslovenia y Eslovaquia. Este *big bang* europeo se realizó pacíficamente y pareció no tener consecuencias de fondo sobre el funcionamiento de la UE o sobre su actuación en una arena mundial apaciguada.

Pero la historia no se detuvo más en Europa que en el resto de mundo. Paradójicamente, la integración económica fue el aspecto mejor logrado de la ampliación. Subsisten muchas dificultades y quedan muchos esfuerzos que hacer, pero no más

que en casos anteriores. En cambio, la integración política es más compleja.

La adhesión de 10 países ex satélites —o incluso parte en el caso de los Bálticos— de la URSS introdujo un elemento poderoso en la definición del proyecto político europeo, tanto en lo que respecta al debate político interno como al papel de Europa en las relaciones internacionales. La memoria histórica de 10 nuevos miembros sigue siendo distinta. La Guerra Fría dejó huellas indelebles. Si a esto se agrega la evolución de Rusia, cuya democracia es siempre cuestionada y que no duda en atacar, no solamente a Chechenia, una república secesionista de su federación, sino también a Georgia, un país vecino, con lo que justifica los temores de los nuevos miembros de la Unión, queda hoy claro que la división de Europa no ha acabado con la ampliación masiva de la UE. Para los socios de ésta, y México es uno de sus “socios estratégicos” más cercanos,² es importante tomar la medida de esta inflexión para entender la nueva Europa que emergió de las cenizas del comunismo y así aprovechar la relación bilateral y empujar mejor los intereses comunes.

Un proyecto económico común

En el ámbito económico, la ampliación europea es un éxito. La rapidez con la cual los países del ex bloque soviético se acoplaron a su pertenencia a uno de los bloques comerciales más abiertos del mundo fue en realidad asombrosa. Este éxito tiene

² Para la UE, la asociación estratégica implica: “El reconocimiento de un país como relevante en el marco de las relaciones exteriores de la Unión Europea y la existencia de valores o intereses compartidos, que derivan en posibilidades concretas de acción concertada sobre temas específicos”. Véase “Avanza el proceso de Asociación Estratégica entre México y la Unión Europea”, en <http://portal.sre.gob.mx/republicacheca/pdf/Asoest.pdf> (consultado el 7 de febrero de 2011).

dos razones, una institucional y otra política. Cuando se planteó la posibilidad concreta de la adhesión de los PECO, la UE ya tenía un sistema institucional suficientemente desarrollado para llevar a cabo las negociaciones, así como una amplia experiencia de integración económica exitosa.

En vez de tener negociaciones desordenadas entre 15 Estados Miembros, con sus propias visiones geopolíticas, históricas y económicas, y ocho países que acababan de recobrar su soberanía, se utilizó el “método comunitario”. Desde Bruselas, la Comisión Europea centralizó y coordinó las negociaciones. Los objetivos e instrumentos fueron delineados en común por los 15 gobiernos y debatidos por el Parlamento, pero aplicados por la Comisión.

La decisión de principio de ampliar la UE fue tomada durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los entonces 12 Estados Miembros, en Copenhague, en junio de 1993. El Consejo Europeo fijó entonces tres criterios para la adhesión, llamados desde entonces los criterios de Copenhague:

—Un criterio político: ser una democracia con instituciones estables, que respeta los derechos humanos, el imperio de la ley y la protección de las minorías.

—Un criterio económico: tener una economía de mercado en funcionamiento, viable y capaz de enfrentar el mercado de la UE.

—Un criterio jurídico: adoptar las reglas, leyes, normas y políticas comunes que constituyen el corpus legislativo de la UE, el *acquis communautaire* (acervo comunitario).

La Comisión propuso los proyectos de posición de negociación por medio de su Dirección General para la ampliación. La presidencia en turno del Consejo de Ministros presentaba las posiciones de negociaciones adoptadas por el Consejo por unanimidad y presidía la negociación. Su secretariado general y los países que negociaban se encargaron del secretariado de

las negociaciones. Cada país candidato, que nombró un jefe negociador, elaboró su posición sobre los 31 capítulos del *acquis communautaire*. El Parlamento Europeo estaba informado del avance de las negociaciones y debía aprobar el Tratado de Adhesión antes de la ratificación de cada uno de los Estados Miembros.

De manera paralela a los debates políticos, económicos y jurídicos, la UE proporcionó asistencia financiera a diferentes áreas mediante una serie de instrumentos de preadhesión, cuyos tres principales fueron:

—El programa Phare,³ que financió infraestructuras y reforzó instituciones para permitir el desarrollo económico, la reforma administrativa, el cambio social y el trabajo legislativo en los países candidatos que buscaban ajustarse a los criterios de adhesión a la UE.

—El Instrumento Estructural de Preadhesión (ISPA),⁴ para financiar coinversiones en los sectores de transportes y medioambiente.

—El Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD),⁵ para el desarrollo agrícola y rural, y para permitir la adopción

³ Instrumento principal de finanzas en el marco de la estrategia de preadhesión para los PECO candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Tiene dos objetivos principales: “el refuerzo de las instituciones y las administraciones, y la financiación de inversiones”. Para ampliar la información, véase “El programa Phare”, Europa. Síntesis de la legislación de la UE, en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_es.htm (consultado el 9 de febrero de 2011).

⁴ El ISPA proporciona ayuda financiera en el ámbito de la cohesión económica y social, en particular en lo relativo a medioambiente y transportes. Véase “Instrumento Estructural de Preadhesión”, Europa. Síntesis de la legislación de la UE, en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60022_es.htm (consultado el 9 de febrero de 2011).

⁵ El SAPARD es un “marco de ayuda comunitaria a la agricultura y al desarrollo rural duradero en favor de los países candidatos de Europa Central y Oriental (PECO) durante el proceso de preadhesión para el periodo 2000-2006”. Véase “Instrumento Agrícola de Preadhesión”, Europa. Síntesis de la legislación de la UE,

del abundante acervo comunitario para la Política Agrícola Común.

Estos programas sólo se aplican hasta la adhesión, pues los países, ya como miembros, pueden beneficiarse de las ayudas financieras previstas por las políticas comunes.

Además de su andamiaje institucional sofisticado, la UE ya había experimentado cuatro olas de ampliación. En dos de ellas, se trató de países con un nivel de desarrollo igual o superior al de los Estados ya miembros; en 1972, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, y en 1995, Austria, Finlandia y Suecia. Sin embargo, en 1982 y 1985, con la adhesión, respectivamente, de Grecia y España, y Portugal, Europa integró a países considerablemente más pobres que la media de sus miembros más antiguos. En estos casos se trató de países con poca experiencia democrática, pero cuyos gobiernos pertenecían al bloque occidental, y que no ponían en duda los principios de economía liberal de mercado.

A partir de 2004 se adhirieron países no solamente más pobres, sino también con una cultura y un sistema económico totalmente distintos. Fue como destruir y volver a construir todo. Sin embargo, esos procesos de adhesión fueron más rápidos que en los casos de Reino Unido, España y Portugal. La razón principal de un cambio tan rápido y exitoso estriba en la inquebrantable voluntad política tanto de los gobiernos sucesivos surgidos de los escombros del comunismo como de la población en general.

Así, los países ex comunistas de Europa Central y Oriental no se comportaron de manera distinta a sus predecesores del bloque occidental. Ninguno cuestionó o ni siquiera intentó matizar la validez y las reglas del juego del credo liberal de la UE.

en http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/l60023_es.htm (consultado el 9 de febrero de 2011).

Lo aceptaron sin renegar y sin reservas, con el entusiasmo de los novatos, lo cual puede explicarse por dos razones relacionadas: la obligación de aceptar sin renegociar el *acquis communautaire* y la garantía que en materia de democracia brindaba la membresía a la UE. Una garantía que justificaba la negación de más de cuarenta años de historia y los sacrificios propios de la integración. Existen numerosas señales de esta adhesión indefectible al proyecto económico de la Unión.

Es interesante notar que aun en el caso en que los europeos derogan parcialmente el principio fundamental de libre comercio, como es el de la Política Agrícola Común (PAC), que tiene una vertiente proteccionista, los nuevos miembros también apoyan esta derogación. Esto significa un respaldo importante para la firmeza de Francia, Irlanda y los países mediterráneos de Europa en contra de la liberalización del comercio agrícola en las negociaciones internacionales, en particular las de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, Eslovenia, Eslovaquia y Estonia ya adoptaron el euro, y los demás manifestaron su intención de proceder igual lo antes posible. En realidad, todos se comprometieron a hacerlo al firmar el Tratado de Adhesión; no obstante, Suecia también lo hizo y aún no cumple con este compromiso, lo mismo que Dinamarca y Reino Unido, aunque estos dos países negociaron una cláusula que los exentaba de esta obligación.

Finalmente, la crisis económica y financiera que atravesó Europa en 2009 y 2010 no debilitó el compromiso ni frenó la integración económica de estos países. Por el contrario, a principios de 2011 no solamente se adhirió Estonia en plena tempestad sobre el euro, sino que el crecimiento europeo ha estado respaldado por el dinamismo de países como Polonia. Otros tienen dificultades, pero algunos, como los países bálticos, están preparados a aceptar cualquier sacrificio con tal de integrarse mejor y más rápidamente al sistema económico europeo.

En conclusión, la adhesión de 10 países ex comunistas no cambió ni las premisas ni el funcionamiento del bloque económico europeo. En realidad, tampoco incrementó significativamente la importancia de Europa en términos cuantitativos, pues juntos, los 12 nuevos miembros contribuyen con un 4.5% del PIB europeo.⁶ Esto cambiará probablemente a mediano plazo; los países más desarrollados como República Checa, Polonia y Hungría desempeñarán un papel más importante. Para los socios económicos de la UE, la adhesión tiene consecuencias importantes. Europa dispone de 12 votos más en las instituciones internacionales,⁷ y de más de cien millones de consumidores adicionales que deben seguir las mismas reglas que los socios europeos tradicionales. Con todo, salvo en el ámbito político, económicamente, la UE no cambió ni su funcionamiento ni sus objetivos ni sus intereses ni sus ideas.

En forma contraria a lo temido, los problemas de la integración de los 10 no fueron económicos. A pesar de la dura competencia, el crecimiento de todos los nuevos miembros permanece robusto. Los peores temores sobre una relocalización

⁶ Véase Jourdy V. James Heredia, "Balance de la ampliación europea", Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, en <http://www.ciem.cu/eventos/Nacionales/Sesiones%20cient%EDficas/Balance%20de%la%20Ampliaci%F3n%20Europea.pdf> (consultado el 10 de enero de 2011).

⁷ Sin embargo, como analizaremos en la siguiente sección sobre el panorama político de la UE, las votaciones en términos económicos y comerciales, a pesar de que sean miembros de la Unión, no se dan siempre en el mismo sentido dentro de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio o el G20. Para mayor información sobre la participación de la UE en organismos internacionales, véase María Sol Baranda *et al.*, *El rol de la UE en la política mundial*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper núm. 3, 2005, en <http://www.caei.com.ar/es/programas/ooii/03.pdf> (consultado el 7 de febrero de 2011).

de las industrias hacia el Este parecen desvanecerse.⁸ El movimiento había empezado a partir de 1989 pero:

—No se aceleró con la perspectiva de adhesión.

—Se trata esencialmente de abastecer el mercado de los países del Este.

—Sigue existiendo un excedente comercial a favor de Europa Occidental.

Más fundamentalmente, uno se puede preguntar, por una parte, si no es preferible que las deslocalizaciones futuras se produzcan dentro de la UE, respetando reglas comunes o fuera de todo control, y por otra, si las deslocalizaciones no son el precio de tener un espacio europeo política y económicamente estable, lo que también beneficia a la UE.

La continuidad y la ausencia de debates en cuanto al proyecto económico no se trasladaron al ámbito político. Tanto para su evolución interna como para su posición frente al exterior, la presencia de 10 miembros ex comunistas provocó cambios en Europa. Los nuevos miembros de la UE fueron de las grandes víctimas del mundo bipolar que emergió de la Segunda Guerra Mundial. Esta traumática experiencia define su posición y sus anhelos para el mundo multipolar que se desdibuja. Esa posición será, a su vez, determinante en la definición del papel de Europa, uno de los polos emergentes en la arena internacional, en particular frente a Estados Unidos, Rusia y China.

⁸ Para ahondar en el tema de la deslocalización de empresas en Europa, los temores que provoca esta posibilidad y sus efectos reales, véase Antón Borja, “Deslocalización de empresas: ¿qué hacer?”, diario *Gara*, 3 de enero de 2005. Para información sobre el caso de Francia, específicamente, véase <http://www.industrie.gouv.fr/sessi/4pages/246/index.html> (consultado el 8 de febrero de 2011).

El proyecto político interno después de la adhesión: inestabilidad y conservadurismo

En 2006, dos años después del *big bang* que dio pie a la adhesión de 10 nuevos miembros, ocho de ellos países de Europa Central y Oriental, el proceso entró en una crisis. Como ya lo hemos dicho, no se trató de una crisis en cuanto al funcionamiento de las instituciones ni de una económica causada por los nuevos miembros, sino de una crisis de ideas, de fondo, que contribuyó al estancamiento del Tratado Constitucional, finalmente abandonado, o a la confusión sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

La crisis se manifestó de distintas maneras en varios nuevos miembros y dejó claro que por muchos años el debate sobre la ampliación iba a ocupar una posición central en la Unión Europea. La adhesión de 10 países el 1 de mayo 2004 había abierto, más que cerrado, una página de la historia europea. Resolvió la cuestión de la reunificación del continente, pero complicó la definición de su identidad política.

Francia —como de manera reiterada ha sido el caso a lo largo de la historia europea— fue el epicentro del nudo de preguntas que siguen abiertas en cuanto a la reunificación del continente. El debate acerca del “plomero polaco”, durante el referéndum francés sobre el Tratado Constitucional de 2005, planteó varias cuestiones de fondo sobre el proyecto político de la Unión. Los franceses se mostraron renuentes a seguir adelante con la liberalización de los servicios prevista por la “directiva Bolkestein”,⁹ que abría la vía de una nivelación hacia abajo, un *dumping* social.

⁹ Thomas Fritz y Raoul Marc Jenna, *La directiva Bolkestein*, Attac-Madrid, octubre de 2004.

Estos desarrollos arrojaron una sombra sobre el proceso de ampliación. Bulgaria y Rumania entraron efectivamente en 2007, como se había previsto, pero con muchas más condiciones que traducían la nueva cautela ante la ampliación y, por ende, sin la atmósfera de entusiasmo que presidió las adhesiones precedentes. Se impusieron a estos dos países condiciones nuevas para la adhesión a pocos meses de que fuera un hecho consumado. La duda es aún mayor para dos candidatos que ya empezaron las negociaciones: Croacia y, sobre todo, Turquía.¹⁰

Apareció primero una fatiga y luego una franca renuencia a una ampliación mayor. Al término de su presidencia del Consejo de Ministros europeo en junio de 2006, Austria introdujo la noción de “capacidad de absorción” de la Unión,¹¹ como un nuevo criterio para las ampliaciones. Reino Unido y los nuevos Estados Miembros se opusieron a su introducción. Aunque de manera oficial se trata de un criterio solamente técnico sobre la capacidad financiera e institucional de la UE, algunos países como Francia y Países Bajos desean que también se tome en cuenta el nivel de aceptación y la capacidad de absorción de la opinión pública,¹² pues la ampliación incontrolada fue uno de los argumentos esgrimidos por los opositores a la Constitución Europea durante el referendo de 2005 en las dos naciones. Paí-

¹⁰ Para mayor información sobre el proceso de adhesión de Turquía y sobre los debates alrededor del mismo, véase Neill Nugent, “The EU’s Response to Turkey’s Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits”, en *Journal of European Integration*, vol. 29, núm. 4, septiembre de 2007. Véase también el *acquis communautaire* por parte de Turquía en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/community_acquis_turkey/ (consultado el 6 de febrero de 2011).

¹¹ Véase “La capacité d’absorption”, France Diplomatie, en http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/avenir-union-europeenne_14204/elargissement_848/capacite-absorption_42329.html (consultado el 6 de febrero de 2011).

¹² “Vif débat sur la ‘capacité d’absorption’ de l’UE”, L’Expansion.com, 16 de junio de 2006, en http://www.lexpansion.com/economie/vif-debat-sur-la-capacite-d-absorption-de-l-ue_115399.html (consultado el 10 de febrero de 2011).

ses Bajos también deseaba introducir el criterio de calidad de las negociaciones, lo que significaba que los capítulos de negociaciones más complejos, no los más sencillos, debían ser convenidos primero. Francia cambió su constitución en 2005 para obligar a un referendo sobre nuevas adhesiones después de las de Bulgaria y Rumania.

El presidente de la Comisión Europea, Manuel Durão Barroso, también había pedido una pausa en el proceso de expansión hasta que la UE hubiera concluido el debate sobre la Constitución, un debate que sigue abierto a pesar de la entrada del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009.

El calendario oficial preveía el fin de las negociaciones de adhesión de Bulgaria y Rumania en 2004, la firma del Tratado de Adhesión en 2005 y la adhesión en 2007. El rechazo constitucional de Francia y Países Bajos, las desavenencias siempre más amargas acerca de la adhesión turca y los problemas presupuestarios de junio 2006, así como los problemas políticos y sociales en numerosos Estados Miembros, vinieron a arrojar una sombra sobre la adhesión de los dos países más atrasados y pobres de todos los nuevos miembros. Las dudas de la misma Comisión Europea encargada de gestionar el proceso de adhesión se hicieron evidentes. En primer lugar, en junio no se quiso pronunciar y pospuso su dictamen final hasta octubre de 2006. Para ella, a pesar de los esfuerzos realizados, todavía permanecían fallas importantes.

A los dos países les fueron impuestas tareas importantes que debían cumplir en apenas seis meses, y medidas de vigilancia, cautela, salvaguardias en lo que se refiere a corrupción y crimen organizado, control sanitario de los alimentos y uso adecuado de los fondos comunitarios.¹³ En algunos supuestos

¹³ “Bulgarie-Roumanie: entrée dans l’UE dès 2007”, Vie Publique, 27 de septiembre de 2006, en <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/bulgarie-roumanie-entree-ue-2007.html> (consultado el 13 de febrero de 2010).

se previó un mecanismo de sanciones para preservar los intereses de los Estados ya miembros de la UE. Se establecieron cuatro tipos de salvaguardias para preservar estos intereses.

La Comisión elaboró un reglamento específico para los pagos agrícolas, de manera que la UE sólo anticipará el 75% de los fondos y hará efectiva la cantidad restante si se comprueba que ha sido empleada debidamente. Asimismo, se estableció un mecanismo de recuperación de fondos cuando se verifique que éstos se han gastado indebidamente. En materia sanitaria también se agregaron numerosas cláusulas de salvaguardia.

Un tercer paquete de medidas fue aplicado a los asuntos de Justicia e Interior, en donde se habían detectado serias deficiencias en ambos países. Para ello se estableció un sistema de vigilancia durante tres años para controlar los problemas en la lucha contra la corrupción, blanqueo de capitales y lucha contra el crimen organizado. De permanecer las irregularidades se establecería un sistema de sanciones.

En cuarto lugar, la Comisión estableció un sistema especial de control de todos los recursos transferidos por la UE a Bulgaria y Rumania, por medio de los fondos estructurales como el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión. En el caso de que se detecten fraudes o corruptelas, la Comisión dispone de mecanismos automáticos para recuperar el dinero adelantado a ambos países.¹⁴

Finalmente, al término de las negociaciones se pidió modificar las constituciones búlgara y rumana para garantizar la independencia del sistema judicial. Los diputados liberales del Parlamento Europeo estimaron entonces que a los dos países

¹⁴ “Disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales”, Europa. Síntesis de la legislación de la UE, en http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_es.htm (consultado el 12 de febrero de 2011).

se les impusieron condiciones adicionales de último momento a la adhesión. Pero para ambos era mejor aceptar estas condiciones que ver su adhesión pospuesta hasta 2008, en el marco de la incertidumbre creciente dentro del proceso de integración europea. Además, no pueden negar los problemas reales en los temas apuntados por la Comisión Europea. Rumania posee más de mil kilómetros de fronteras con países no miembros de la Unión y será un blanco evidente para el crimen organizado que también florece en Bulgaria.

La libre circulación de personas¹⁵ indujo problemas quizás menos importantes pero más visibles y sobre todo políticamente más delicados. Se juntan dos cuestiones. La competencia en los mercados laborales simbolizada por las empresas de países bálticos en Escandinavia o el “plomero polaco” en Francia se resolverán a medida que el proceso de integración progrese, como fue el caso para Italia en su tiempo y, más recientemente, para España, Grecia, Irlanda y Portugal, que se han vuelto importadores de mano de obra. Con todo, las expulsiones de rumanos y búlgaros por el gobierno francés en 2010 abrieron una veta más resbalosa con la explotación política de problemas no estrictamente económicos, sino de seguridad e identidad.

Estos despuntes populistas se expanden en Europa Occidental, de Portugal a Dinamarca y de Suecia a Italia. Sin embargo, no seducen a una parte mayoritaria del electorado y, sobre todo, no se dirigen contra la UE y sus ciudadanos, sino contra terceros países. Esto representa por ende un problema importante, quizás insuperable, para la adhesión de Turquía, pero no para los países que ya son miembros de la Unión.

Por su parte, la población de los PECO tuvo que vivir el trauma del sistema comunista, de su caída y de la adaptación a

¹⁵ Reglamento (CEE) núm. 1612/68 del Consejo, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad.

un nuevo sistema político y económico (el de la UE) que también compromete su independencia nacional. El esfuerzo no se relajó después de la adhesión en 2004. Todos los países se comprometieron, por ejemplo, a cumplir con criterios económicos que permitan su adhesión a la moneda única. Varios se habían fijado el año 2010, apenas seis después de su adhesión, para cumplir dicho compromiso. Sólo algunos, Eslovenia, Eslovaquia, Chipre, Malta y Estonia, lo lograron.

En 2006, la República Checa y Polonia entraron en un periodo de inestabilidad política, al tiempo que esta última y Eslovaquia veían llegar al poder gobiernos populistas. Los disturbios callejeros en Hungría confirmaron la idea de que los nuevos miembros aún no habían alcanzado la estabilidad política. El hecho de que en el mismo año estallaran crisis en los cuatro países del Grupo de Visegrád (República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia) —que se supone estaban más avanzados económica y políticamente y por ende mejor preparados para la adhesión— puso rápidamente en tela de juicio la adhesión.¹⁶

A dos años de su adhesión, los cuatro países más sólidos de los 10 conocieron una crisis más política y social que económica (siguen creciendo de forma dinámica) acerca de la necesidad y de los plazos de la ampliación. Esta crisis se tradujo en los cuatro en una renuencia de la población, no hacia la pertenencia a la UE, sino hacia las políticas de sus gobiernos para llegar rápidamente a una mayor integración. Se habla de una “fatiga frente a las reformas” en las poblaciones de estos países. Con la decepción frente a los costos inmediatos de la liberalización económica y los escándalos ligados a las privatizaciones,

¹⁶ Cabe por cierto notar que en Malta y Chipre también se plantearon problemas específicos después de la adhesión; en Malta, la inmigración ilegal masiva, y en Chipre, la complicada relación con Turquía durante el proceso de negociación.

el nacionalismo reapareció bajo la forma de una crítica a la corrupción que acompañó a la liberalización económica y las privatizaciones. La guerra contra la corrupción de sus políticos, la que más molesta a los ciudadanos, le dio una respetabilidad al populismo.¹⁷

Por otra parte, ante el consenso de los grandes partidos para profundizar la integración, los partidos populistas ganaron presencia con un discurso no tanto antieuropeo como anti-liberal. Naturalmente, esta evolución adoptó formas distintas según la historia, la cultura política y la naturaleza de cada uno de los cuatro países nombrados.

Polonia fue gobernada a lo largo de varios años por una inestable coalición de partidos populistas. El gobierno conservador-nacionalista-populista de los hermanos Kaczynsky se había definido abiertamente contra el liberalismo económico y durante varios años frenó los esfuerzos para una mayor integración europea.¹⁸

En Eslovaquia, un partido populista condujo al país a la independencia en 1993 y gobernó hasta 1998. El partido social demócrata SMER —actualmente en el poder— coqueteó con ese partido para llegar al poder en 2006 y ganó las elecciones del

¹⁷ Por *populismo* entenderemos en este artículo “un estilo de liderazgo, caracterizado por la relación directa, carismática, personalista y paternalista entre líder-seguidor, que no reconoce mediaciones organizativas o institucionales, que habla en nombre del pueblo y potencia la oposición de éste a los ‘otros’, donde los seguidores están convencidos de las cualidades extraordinarias del líder y creen que gracias a ellas, a los métodos redistributivos y/o al intercambio clientelar que tienen con el líder (tanto material como simbólico), conseguirán mejorar su situación personal o la de su entorno” (Flavia Freidenberg, *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*, Madrid, Síntesis, 2007, p. 25).

¹⁸ Jaroslaw fue primer ministro del país de junio a noviembre 2007. Lech ocupó el puesto de presidente de Polonia de 2005 hasta 2010, cuando murió en un accidente de avión.

17 de junio de 2010, en parte gracias a la crítica de las reformas liberales.

El gobierno de la República Checa, conformado por una coalición de tres partidos de centro derecha conducida por el ODS, es inestable. El presidente del país, Vaclav Klaus, ejerció por su parte los pocos poderes que le brinda la Constitución para frenar hasta el último momento la adopción del Tratado de Lisboa en 2009. El gobierno checo cayó apenas iniciada la presidencia checa de la UE. Durante ésta, un primer ministro y un gobierno de transición asumieron no solamente el gobierno del país, sino también de la UE. Este hecho, a pesar de las múltiples preocupaciones que suscitó,¹⁹ no provocó problemas dado el débil papel institucional del presidente en turno y la habilidad del primer ministro interino; sin embargo, ofreció una imagen negativa de la República Checa y le impidió impulsar eficazmente sus intereses, los de su región y los de la Unión. El fenómeno se repitió en 2009 bajo la presidencia de Bélgica. Esta vez, la UE resultó menos afectada, pues el andamiaje institucional se había reforzado con el advenimiento de un presidente fijo del Consejo de la UE y de una alta representante para la política exterior y de seguridad. Además, Bélgica tiene más experiencia en la UE y no necesitaba comprobar nada. En 2011, las condiciones permanecen frágiles con un senado checo dominado por la izquierda, que se opone a la política de austeridad del gobierno.

En 2011, preocupaciones aún mayores se despertaron acerca de la evolución política de Hungría. Viktor Orban y su partido de derecha populista FIDESZ tienen desde hace varios años

¹⁹ Véase el archivo de noticias sobre la caída del gobierno de la República Checa y sus consecuencias para la UE en euro | topics, en http://www.eurotopics.net/es/archiv/archiv_dossier/DOSSIER47683-Tras-la-caida-en-Praga (consultado el 10 de febrero de 2010).

posiciones más que ambiguas en relación con la democracia. En 2006, la admisión hecha por el primer ministro sobre sus engaños continuos acerca de la situación económica del país y de los sacrificios necesarios para cumplir con los compromisos ya adquiridos y los que quedaban por asumir provocó una serie de manifestaciones manipulada por la oposición del FIDESZ y por la extrema derecha. En 2011, algunas semanas antes de asumir la presidencia de la UE, el gobierno del FIDESZ, que había ganado las elecciones en 2010 con el 55% de los votos y con el 66% de los escaños, estuvo en posición de cambiar solo la Constitución. Adoptó inmediatamente leyes que restringían drásticamente la libertad de prensa, lo que acercó a Hungría más a Belarús y Rusia que a un país europeo, y ocasionó fuertes protestas no solamente de asociaciones internacionales, sino también de sus socios europeos. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), así como el Parlamento Europeo, condenaron a Hungría, con lo cual se complicó, desde el principio, la tercera presidencia de un país de Europa Oriental después de las de República Checa y Eslovenia.

Si bien es cierto que nunca antes Europa había conocido disturbios postadhesión de tal magnitud, las opiniones están divididas sobre el riesgo que el populismo hace correr a Europa en los nuevos miembros. Aunque Polonia, República Checa y en 2011 Hungría complicaron el proceso integracionista, cabe matizar el nuevo peligro que la adhesión de 10 nuevos miembros representa para el proyecto original, el de Monnet, Schuman y los seis miembros fundadores.

En primer lugar, no se trata de un fenómeno exclusivo de los miembros ex comunistas. Muchos de los países de Europa Occidental, incluso entre los más prósperos y con mayor tradición democrática, enfrentaron algo similar. Austria fue el primer país en tener en su coalición de gobierno un partido de extrema derecha que no rechazaba totalmente la experiencia

nazi. Italia también coqueteó y sigue coqueteando con un pasado oscuro con la participación en coaliciones gubernamentales de un partido heredero del fascismo. La sorpresa vino de Países Bajos, que conoció un breve periodo de gobierno de coalición que incluía a los populistas y al cual regresaron en 2010. En Dinamarca, Suecia y Portugal, los gobiernos pudieron beneficiarse del apoyo parlamentario de partidos populistas. Finalmente, en Bélgica y en Francia, los populistas, bajo colores nacionalistas, de extrema derecha y en el caso francés, incluso de extrema izquierda, alcanzaron éxitos electorales sorprendentes, aun si no se traducen todavía en poder político más allá del nivel local. Los países de Europa Central son más bien la regla y no la excepción dentro de la UE.

En segundo lugar, los nuevos partidos populistas se distinguen de los antiguos en el sentido de que no están abiertamente opuestos a la integración europea. Además, las poblaciones permanecen más proeuropeas que sus elites, aun cuando votan por populistas. En efecto, el discurso populista y antieuropeo en el Este puede considerarse también como una estrategia de acceso al poder para luego aplicar las mismas políticas que los “partidos tradicionales”, en particular en cuanto al liberalismo económico y la integración europea. Por ejemplo, después de su discurso moralista y oportunista, el ex rey de Bulgaria, Simeon de Saxe Cobourg, se unió a la internacional liberal y encarriló su país hacia la adhesión a la UE.

En tercer lugar, cabe notar que los nuevos gobiernos permanecen como aliados fieles de la Alianza Atlántica, con lo cual existe un freno adicional a la membrecía de la UE contra una evolución descontrolada del nacionalismo o del populismo. Finalmente, aunque la evolución reciente no sea muy alentadora, uno puede esperar que con el tiempo y la prosperidad económica, los partidos populistas y nacionalistas se irán debilitando en Europa del Este; seguirán existiendo sin poder determinar

las grandes orientaciones políticas, sobre todo en materia de política exterior. Eso pasa ahora con varios de los miembros más antiguos de la Unión como Bélgica, Francia, Italia o los Países Bajos, por ejemplo.

El proyecto de política exterior: Europa atrapada de nuevo entre Estados Unidos y Rusia

La Segunda Guerra Mundial permanece profundamente anclada en la mente de los constructores de la Unión Europea desde 1950 hasta nuestros días, guiando la voluntad de evitar guerras y constituir un nuevo tipo de potencia con base en su poder de negociación. Durante los primeros años que siguieron a la caída de la URSS, se tuvo la esperanza en Europa de que el continente se iba a unir del Atlántico a los Urales y de que la separación entre un este y un oeste del continente desapareciera. Cuarenta años de comunismo y de Guerra Fría se iban a olvidar en aras de una reconciliación basada en valores e intereses comunes, así como en la memoria de la Segunda Guerra Mundial, cuando la URSS era una aliada vital. Pero los 10 nuevos países miembros liberados del yugo soviético ya adquirieron otra memoria.

En primer lugar, la historia y los debates acerca de la Segunda Guerra Mundial y de la necesaria integración europea se congelaron durante 40 años. Dirigidos por gobiernos comunistas, estos países no cuestionaron su propia actitud durante el conflicto mundial y en muchos casos su alianza con la Alemania hitleriana o su acuerdo, tácito o explícito, con muchas de sus peores políticas. Este debate tardó mucho en arrancar en Europa Occidental y aún no empieza realmente en Europa Central y Oriental. El debate sobre el proyecto de integración política del continente, que fue muy vivaz en estos países después de la Primera Guerra Mundial, también se congeló durante 40 años.

Hoy es difícil que repunte y evolucione, pues el proyecto ya ha sido determinado por otros durante su larga ausencia. Además, integra hoy los 40 años del comunismo, que son decisivos a la hora de determinar las orientaciones de política exterior. A los horrores del nazismo, compartidos por todos, se agregaron para 10 países europeos, los horrores del estalinismo. En la actualidad, estos países conducen a un combate doble. Por un lado, intentan realzar la conciencia europea sobre estos crímenes y, por otro, recalcan el hecho de que si el peligro alemán pudo ser eliminado gracias a la reconciliación con los vecinos y la construcción europea, no ocurrió así con el peligro ruso.

De este modo se inicia un doble debate sobre la modificación de la “memoria oficial” europea y la equiparación de los crímenes comunistas con los crímenes nazis, por una parte, y sobre la mejor forma para la UE de protegerse de la agresividad rusa, tal y como se percibe en 10 de los 27 Estados Miembros de la Unión.

Si el derrumbe de la URSS acabó con la Guerra Fría en Asia, Medio Oriente y África, no se puede decir lo mismo en Europa, donde adoptó matices distintos y de hecho sigue existiendo. En este sentido, Europa Oriental se parece más a América Latina donde, con o sin bipolaridad internacional, la necesidad de resistir la influencia de un vecino que permanece demasiado poderoso y conserva su historial y sus reflejos de intervencionismo constante constituye el eje central de la visión exterior.

En 2010, la Comisión Europea rechazó una petición de seis países de la Europa Central y Oriental (Bulgaria, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa y Rumania) de sancionar la negación de los crímenes cometidos por el comunismo del mismo modo que en algunos países europeos es delito negar el Holocausto.

Sin embargo, no se trata solamente de historia. En la última década, después de la caótica presidencia de Yeltsin, Rusia se ha reafirmado en el escenario internacional como una potencia y, para lograrlo, no ha dudado en adoptar comportamientos

agresivos. El Cáucaso, en los márgenes europeos, con la guerra en Chechenia y Georgia, no es el único escenario de esta política exterior asertiva. Más cercano de la Unión, la secesión de Transdniestra de Moldavia preocupa no sólo a los rumanos, sino también a todos los países miembros que tienen una frontera común con Rusia.

Moscú ha sabido asimismo utilizar instrumentos de un nuevo tipo para presionar eficazmente a sus vecinos más débiles. Apoya las reivindicaciones de las minorías rusas en Letonia y en Estonia. Este último país fue víctima del primer ciberataque de la historia, cuando Rusia desencadenó la paralización digital del país, en 2007, para castigarlo por haberse atrevido a trasladar un monumento de bronce en agradecimiento a los libertadores soviéticos en 1945. En la memoria estoniana, la llegada del Ejército Rojo fue el comienzo de un nuevo periodo de ocupación más largo y más profundo, pues la idea era poblar el país de rusos para superar demográficamente a los estonios. Por esta misma razón, la minoría rusa que sigue viviendo en Estonia (y Letonia) representa la huella visible de este intento de aniquilación. Dados estos antecedentes y la amplitud y sofisticación del ataque, pocos dudan en Estonia, y en el resto de Europa Central y Oriental, que Rusia estuvo detrás del mismo, aunque nunca haya sido comprobado.

Otra manifestación de la manera más sutil, pero eficaz, con la cual Rusia sigue ejerciendo poder y presiones sobre sus ex satélites es el sector energético. Rusia es el primer proveedor energético de la UE y en 2007 representó el 36% del gas, el 33% del petróleo y el 25% del carbón que importó.²⁰ Pero esta cifra, ya importante en sí misma, disimula la variedad de las situaciones de dependencia. Los países de Europa Central y Orien-

²⁰ Manuel de la Cámara, *La política exterior de Rusia*, Madrid, Real Instituto Elcano (Documento de trabajo 33/2010), 2010.

tal, incluidos en este caso Alemania y Austria, dependen casi exclusivamente de sus importaciones de petróleo y gas ruso.

Además, el poder de Rusia no estriba solamente en la producción, sino también en el transporte de energía. Desde hace varios años Moscú intenta controlar las redes de gasoductos y oleoductos que pasan por el Cáucaso y por Ucrania. Como consecuencia de la lucha entre estos dos países, ha habido cortes de suministro de energía por parte de Rusia hacia Europa Central y Oriental. Las grandes estrategias rusas y europeas para protegerse o consolidar su poder son un aspecto importante de la relación bilateral, e incluso provocan fricciones en el seno mismo de la Unión. Rusia tiene por supuesto otra visión de los hechos, pero no se puede ignorar la percepción que proyecta sobre sus vecinos inmediatos.

Esta hostilidad de los nuevos miembros de la UE ante un acercamiento demasiado rápido al régimen actual de Moscú se concretó con la renuencia de algunos de ellos a renovar el “acuerdo de cooperación y *partenariado*”. Firmado en 1994, entró en vigor este mismo año con una duración de 10 años. Desde 2007 este acuerdo se renueva anualmente.²¹

Asimismo, se concreta con un apoyo casi sin reserva a Estados Unidos, percibido como el protector a la vez más eficaz y más confiable ante la latente amenaza rusa. Todos los nuevos miembros ex comunistas de la región, en contraste con Chipre y Malta, son miembros de la OTAN. Aportan un apoyo hasta ahora indefectible a las iniciativas de Estados Unidos, incluyendo las más controvertidas, como la invasión a Iraq, en 2003, un año antes de su adhesión. Este apoyo levantó sospechas sobre el compromiso de los nuevos miembros a favor de una verdadera política europea común de seguridad aliada, pero

²¹ M. de la Cámara, “Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia”, en *UNISCI Discussion Papers*, núm. 16, p. 91.

independiente de Estados Unidos. En el añejo debate sobre esta cuestión que opone Francia a Reino Unido, encontró una nueva inflexión, pues este último puede contar con 10 nuevos aliados para promover una alianza más estrecha con Estados Unidos y frenar la emergencia de una defensa europea independiente, propugnada por Francia, que tiene siempre menos seguidores.

A esto hay que agregar un desliz de las áreas de interés de la política exterior de la UE. África, el Mediterráneo y el Medio Oriente no ocupan el primer rango de las preocupaciones europeas, que se trasladaron hacia Asia y por supuesto hacia Rusia. Este desliz se debe a muchos otros factores, en particular al fracaso de los países mediterráneos y africanos en erigirse en actores relevantes, política o económicamente, del sistema internacional. La atención de los europeos está dirigida hacia Asia y Rusia. América Latina no ganó importancia. El proyecto de política exterior europea es más atlantista hoy que hace algunos años,²² y la presencia de una británica, Catherine Ashton, como primera alta representante de la PESC, es una señal clara de esta tendencia.

Por lo pronto, las adhesiones posteriores, en particular las de los países del este europeo, se verán probablemente frenadas. Croacia esperaba adherirse en 2007 junto con Bulgaria y Rumania, ya que económicamente es más avanzada que los otros dos países balcánicos. Las negociaciones empezaron en 2005 y es difícil prever la fecha de su final. La independencia de Montenegro tuvo como consecuencia inmediata la solicitud de membresía a la UE. Otros países como Albania, Bosnia, Macedonia o Serbia tienen la intención de devenir en miembros

²² Por *atlantista* se entiende generalmente una posición a favor de una influencia decisiva de Estados Unidos en la defensa europea.

de pleno derecho, y queda abierta la cuestión de Kosovo, no reconocido por Chipre, Eslovaquia y Rumania (además de España y Grecia). Para todos estos países, el camino será largo y sinuoso.

Todavía más importante es el hecho de que los nuevos países miembros hagan transitar a la UE del mundo de la Posguerra Fría a un mundo más tradicional, donde las amenazas no son solamente posmodernas, con el terrorismo islámico y el cambio climático encabezando la lista, sino que también existen peligros más concretos como una agresión rusa. Estonia, apoyada por Estados Unidos y la OTAN, ya tuvo que repeler el primer ciberataque de la historia. Con la última ampliación, estos dos actores consolidaron su importancia en el andamiaje europeo de seguridad. La PESC es incipiente, algunos dirán inexistente, pero en vía de consolidación. En este afianzamiento también participan los 10 países ex miembros del bloque soviético con su desconfianza hacia un acercamiento demasiado rápido con Rusia.

La paradoja de la ampliación: un proceso exitoso que debilita a Europa

Como todos los pasos hacia una mayor integración europea, la ampliación es un proceso irreversible. Entre 2004 y 2007 la UE aceptó a 12 nuevos miembros. A pesar de las dificultades, estas adhesiones no son cuestionadas ni por los viejos ni por los nuevos miembros. El *big bang* no provocó problemas prácticos y la UE siguió funcionando de manera normal. Asimismo, la ampliación fue un proceso exitoso en términos económicos aun si plantea problemas de fondo.

Los problemas son políticamente más delicados, pero no se debe perder la visión global: 15 años después del derrumbe del

bloque soviético, todos los países satélites de la URSS son miembros de la UE, a pesar de los ingentes compromisos políticos y económicos que esto significó. Más notable aún, una república de la ex Yugoslavia, Eslovenia, dos países balcánicos y tres repúblicas de la ex URSS también son miembros de la UE. Eslovenia, Estonia y Eslovaquia, a pesar de sus difíciles inicios en la UE, se integraron perfectamente.

Puede uno emitir dudas sobre la consolidación de Europa como potencia mundial, más allá de los intercambios comerciales. Siempre existió en Europa un dilema entre la ampliación, el aumento del número de los miembros y la profundización del proyecto europeo. Este debate no cambia de naturaleza con la adhesión de los 10 países ex comunistas. Ya en 1972, con la primera ampliación, la de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, se enfrentaron proyectos y memorias históricas diversos.

Aun sin prejuicio de la voluntad política real de los Estados Miembros, el mero hecho de tener que tomar las decisiones a 27 en vez de 15 complica y hace más lenta la toma de decisión, lo que vuelve casi inevitable la voluntad de algunos Estados, más motivados o más preparados para una mayor integración, de ir por delante de los demás si un consenso no es posible. No nos abocaremos aquí a los problemas económicos de los nuevos miembros que en un principio crearán una división clara, lo que, aunque tarde décadas, podrá resolverse poco a poco.

Tampoco los conceptos de Europa *à la carte*, “a dos velocidades” o “a geometría variable” aparecieron con la adhesión de los países de Europa Central y Oriental. Desde 1991, esta Europa a dos velocidades ya era una realidad con el protocolo social concluido en Maastricht por 11 países, con las opciones de *opting out* para la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) por parte de Reino Unido y de Dinamarca, o los temas de defensa y ciudadanía europeas.

En 2011 la UEM agrupa tan sólo a 17²³ de los 27 Estados Miembros. Además, ni Irlanda ni Reino Unido son aún miembros del espacio de libre circulación sin control llamado Schengen, mientras que, por su parte, Dinamarca pidió algunas nuevas exenciones. El plazo para aplicar la libre circulación de personas en los nuevos Estados Miembros corría hasta 2011 y es posible que Bulgaria y Rumania tengan problemas para su cabal aplicación. Por el contrario, varios países de la UE autorizaron esta libre circulación antes de la fecha límite. Se trata de Reino Unido, Suecia, Irlanda, España, Portugal, Grecia e Italia, que renunciaron a aplicar esta cláusula limitativa defendida por Alemania y Austria durante las negociaciones.

Es innegable que la UE atraviesa una grave crisis a partir de la ola de adhesiones de los países de Europa Central y Oriental, que empezó con una crisis institucional con el rechazo al Tratado Constitucional de 2005 y las dificultades para adoptar el Tratado de Lisboa o Tratado de Reforma en 2008 y 2009, y degeneró en una crisis de legitimidad de la UE y de sus métodos. Esta crisis no fue provocada directamente por las nuevas adhesiones, pero éstas fueron criticadas como un ejemplo de la toma de decisiones fundamentales sin consultar a los ciudadanos. Precisamente en el momento en que la entrada en vigor del Tratado de Reforma de Lisboa, en diciembre de 2009, parecía apaciguar el debate y permitir un regreso al “método comunitario” de progresos paulatinos en la integración, la crisis financiera internacional que azotó fuertemente a tres países, Irlanda, Grecia y Portugal, hizo tambalear al euro, el único éxito indiscutido de la integración, en sus mismos cimientos.

²³ “Estonia se convierte en la primera antigua república soviética en pasar al euro”, ElPais.com, en http://www.elpais.com/articulo/economia/Estonia/convierte/primera/antigua/republica/sovietica/pasar/euro/elpepueco/20101231elpepueco_1/Tes (consultado el 10 de enero de 2011).

Los debates políticos, institucionales, sociales y económicos de la UE en algunos casos se agudizaron o hicieron más urgentes, pero de ninguna manera fueron provocados por la llegada de los nuevos miembros. En la crisis financiera de 2009, Grecia, Irlanda y Portugal fueron los lastres de la UEM, no los miembros más nuevos. Al contrario, algunos de ellos, en particular Polonia, mantuvieron una situación económica más dinámica que los países del viejo corazón de la UE.

En este sentido, la cuestión de las fronteras de Europa ya estaba planteada con o sin la ampliación al Este. Se plantea sobre todo para el caso de Turquía, cuya situación y proyecto político son totalmente distintos. Este país tiene vocación a adherirse desde los años setenta, e hizo su solicitud formal en 1987, antes de la caída del bloque soviético. Turquía fue reconocida como candidato a la adhesión desde la Cumbre de Helsinki en 1999. Las negociaciones de adhesión empezaron en octubre 2005, pero los puntos de fricciones políticas y las dificultades prácticas son tan numerosos que durarán mucho tiempo.

Así, el *big bang* europeo no afectó el proyecto económico ni los grandes debates que tienen lugar en Europa. La mayor inflexión —si no la única— que brinda la presencia de 10 países ex comunistas en la Unión estriba en la política exterior. La memoria histórica de estos países hace prever una larga temporada hasta que Europa salga de la lógica de la Guerra Fría. Máxime cuando la reciente actitud de Rusia en los escenarios internacionales en general y en Europa en particular se presta a dudas sobre la real evolución de la política exterior de la antigua superpotencia. En este sentido, la extrema sensibilidad de los nuevos miembros de la UE es fácil de entender para un observador latinoamericano, pues aun si parece que el mundo cambió, la historia no se olvida rápidamente y sirve de pauta para interpretar los eventos actuales. No sorprende que de México venga el refrán “no era la mula arisca sino que la hicie-

ron a palos”. La primera consecuencia es que, para bien o para mal, Europa tardará todavía más tiempo para constituirse en un poder mundial, más allá de su peso económico y comercial. La UE sigue siendo un proyecto económico que no logra dar el paso a un proyecto político. Las explicaciones son múltiples y anteceden a la nueva ola de adhesiones, pero ésta última confirmó la tendencia. Con sus nuevos miembros, Europa seguirá siendo un “espacio” y no una “potencia”.