

L'ampliació de la UE amb països d'Europa Central i Oriental

Ferran Brunet i Cid*

Europa, Europa!

Europa és ja una... o és en camí de ser-ho. La fi de la divisió d'Europa i del món en blocs antagònics ha fet possible i indefugible la integració del països d'Europa Central i Oriental (PECO) a la Unió Europea (UE). Però aquest pas no és fàcil, perquè les diferències entre els PECO i els 15 estats membres de la UE són extraordinàries, qualitativament i quantitativament i perquè la UE ha assolit ja una alta integració econòmica i monetària.

La integració dels PECO a la UE farà d'aquesta una entitat més complexa encara, en la qual entendre's serà més difícil. Més, però més malavinguts. Amb els PECO, la UE farà propis els problemes d'ells, en especial dos: desenvolupament econòmic (millorar el nivell de vida de molta gent) i estabilitat social (contrastos i respecte a les minories nacionals).

Fites històriques de la UE

La UE ha passat uns moments excepcionals. Des del 1986, el procés d'integració ha donat tres salts de qualitat: gran mercat únic interior, unió política i unió monetària. Entre l'eurooptimisme i l'euroessimisme la Unió Europea ha assolit dues de les fites principals del procés d'integració europea: la unió política i la unió econòmica i monetària. Al costat de l'extraordinària intensificació de la integració i de les polítiques comunes, les darreres ampliacions han fet de tota Europa Occidental un espai econòmic únic (Comisión Europea, 1999: 512-548.)

També la situació econòmica de la UE és dolça. La seva economia mai havia estat tan bé, quantitativament i qualitativament. Fins i tot en el seu punt feble -l'ocupació- s'albira el final del túnel.

*Professor d'Integració Europea. Universitat Autònoma de Barcelona

Sorpren que la crisi no aparegui i ni l'estancament ens amenaci. El cicle sembla haver-se aplanat i els nivells mitjans de vida i benestar són ben satisfactoris. La política econòmica dels països europeus està molt ben encarrilada. Han culminat les reformes estructurals, s'han liberalitzat les relacions, s'ha reduït el sector públic. El *policy mixing*, les barreges o combinacions d'objectius i d'instruments en les actuacions públiques tenen un dosatge gairebé ideal (OCDE, 1999: 63ss).

D'altra banda, la política interna dels països comunitaris és relativament una bassa d'oli, on el que més preocupa és l'abstenció. La UE ha assolit la unió política entorn de les llibertats personals i col·lectives. Ni els més visionaris imaginarin mai que Europa (occidental) arribés a lluir tan fort. Els Drets Humans, civils, individuals, col·lectius, la política,

la societat, l'economia, la protecció social, les relacions entre estats, gairebé tot rutila molt bé i molt millor aquí que arreu. Els pares d'Europa deuen estar molt satisfets, si bé un pèl sorpresos, de les fites assolides per la unitat que han fet d'Europa una zona excepcional de llibertat i de benestar. Mai en la seva història contemporània el resplendor d'Europa (occidental) fou tan gran.

Irrupció dels PECO

I en aquest context tan dolç, on la intensificació de la integració conviu amb l'ampliació de la UE, el benestar econòmic amb la cohesió social i la sensatesa política, irrompen els PECO que posen sobre la taula de la rica Europa (occidental) el subdesenvolupament i la misèria, la desintegració social i els pitjors fantasmes de la nostra història.

Taula 1. Dimensió dels països de la Unió Europea i de l'Europa Central i Oriental

	Població (% sobre EUR25)	PIB* (% sobre EUR25)		Població (% sobre EUR25)	PIB* (% sobre EUR25)
Bèlgica	2,1	2,8	Polònia	8,1	2,9
Dinamarca	1,1	1,5	Hongria	2,1	0,9
Alemanya	17,1	22,2	Rep. Txeca	2,2	1,4
Grècia	2,2	1,7	Eslovènia	0,4	0,3
Espanya	8,2	7,4	Estònia	0,3	0,1
França	12,2	15,3	PECO 5-1a fase	13,1	5,6
Irlanda	0,8	0,8	Eslovàquia	1,1	0,5
Itàlia	12,1	14,8	Letònia	0,5	0,1
Luxemburg	0,0	0,2	Lituània	0,8	0,2
Països Baixos	3,2	4	Bulgària	1,8	0,5
Àustria	1,7	2,2	Romania	4,8	1,3
Portugal	2,1	1,6	PECO 5-2a fase	9	2,7
Finlàndia	1,1	1,2			
Suècia	1,8	2,2	PECO 10	22,1	8,3
Regne Unit	12,3	13,8			
EUR 15	77,9	91,7	EUR15+PECO10	100	100

Nota: *PIB en paritat de poder adquisitiu. Dades disponibles per al 1995, 1997 i 1999. Font: Brunet (1999: 710).

Quan semblava que el malson havia acabat, amb els PECO, principalment amb la desintegració de l'ugoslàvia, reapareixen els vells dimonis familiars, la fam, el menyspreu dels drets, la desestructuració econòmica, social, ideològica, col·lectiva i individual i les eternes picabaralles ètniques i socials. Tot plegat actualitza el que semblava lluny en la història europea: guerres, barbaritats i totalitarismes. Per això, el repte dels PECO, més que quantitatiu (vegeu la taula 1: els 10 PECO només incrementen la població de la UE en un 22%), és un repte qualitatiu per a la UE: subdesenvolupament (vegeu la figura 1) i inestabilitat social i política. Certament, als PECO, els manca allò que els estats membres de la UE han assolit en un procés històric secular molt diferent: alt nivell de vida i estabilitat.

Intensificació i ampliació

L'ampliació de la UE amb els PECO contradiu la intensificació de la integració, limita el grau d'integració europea. En altres paraules: qui molt abraça, poc estreny. El rumb a la baixa de la casa comuna ja va bé als estats membres que, no hem oblidar-ho, són els qui dirigeixen i graduen el procés d'integració. Així, el Consell de Ministres de la Unió fa anys que creix i amplia el seu paper, la qual cosa beneficia els estats en detriment de la Comunitat. El 1999, la Comissió Europea ha estat enderrocada pirricament pel Parlament Europeu, malmetent les tasques de la Comunitat per un temps i la legitimitat del Govern comú per bastant més. La limitació de la integració va bé als estats nacionals i, sobretot, afavoreix els menys integracionistes i els més grans, com ara són el Regne Unit i Alemanya. Una Europa gran, una Europa desregulada, una Europa alemanya: l'epidèmia de la malaltia de Creutzfeldt-Jacob (vaques boges) o la contaminació alimentària per dioxines mostren els alts riscos que genera el guirigall europeu i el fugir d'estudi dels estats membres i de les institucions comunes.

El patiment recent i el secular dels PECO ha estat ben gran i, per això, s'emmirallen a l'Europa Occidental. Malgrat que l'apreciació que els ciutadans dels PECO tenen de la UE és ben matissada (vegeu la taula 2), posseeixen una fortíssima vocació europeista. Segurament la vocació els ve de la creença que el seu interès és aquí, que la seva pertinença els avantatjaria. La UE no fou pensada ni ha crescut per integrar tot els estats europeus. Però, ara, integrar els PECO és una exigència històrica extraordinària on es posarà a prova la capacitat de la UE de respondre els reptes substantius (EBRD, 1999 & *European Economy*, 1999.)

Amb l'adhesió de 10 PECO pobres i desestructurats a una UE de 15 països rics i estables, és a dir, amb una UE de

25 o 27, si hi afegim Xipre i Malta, hi haurà més països integrats, però estaran molt menys integrats que abans. La qualitat o intensitat de la integració es canviarà per la seva quantitat o extensió. Els vells estats-nació, que amb la integració europea semblaven arraconar-se decorosament, poden respirar. La història ha fet que la integració europea (que era econòmica, però anhelava arribar a ser política, cultural), que es preveia curta, cedeixi el pas a una integració europea molt més feble i llarga. La veritable integració d'uns quants països europeus es canvia per la veritable i gran Europa.

Europa té moltes capacitats –nivells i formes econòmiques, polítiques socials assolides, model economicosocial europeu–, però la UE haurà d'afrontar tres riscos extraordinaris: fer bé l'ampliació dels PECO; deturar el podriment i la baixada a l'infern de Rússia (o ajudar a minimitzar-los i evitar que els estralls arribin a Europa); i apaivagar Turquia i el sud de la Mediterrània, contribuint a què participin a la seva manera en el progrés humà, social i econòmic. I, cada dia, compte als Balcans i al Caucas, que són les peces més roents d'aquest encaix, les primeres a petar o les darreres a adreçar-se. Certament, la divisió d'Europa no començà ni acabà amb la Guerra Freda. La separació entre l'Occident i l'Orient d'Europa data de molts i molts segles, i és encara més substancial que la moderna i contemporània fragmentació en estats. Per això tampoc la unitat perduda d'Europa, com la llengua originària de tots nosaltres (Eco, 1997), no la retrobarem pas en el tombar del segle.

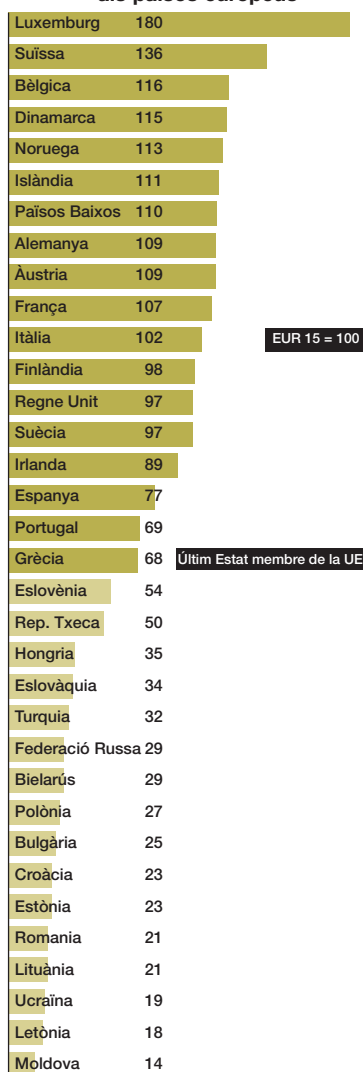
Canvis per fer possible l'adhesió dels PECO

Cinc PECO són en preadhesió. Els esborralls que han suportat les agendes palesen els sensibles dubtes i la llarga preparació de tots plegats. Per als PECO es tracta d'adequar-se a l'*acquis* comunitari, fent propi tot el bagatge comú, i de posar-se en capacitat de fer front a la competència comunitària (Parlament europeu, 1997-1999). Per a la UE, l'ampliació dels PECO exigeix canvis, per variació en la quantitat (major nombre d'estats membres, major complicació en la presa de decisions i el funcionament) i per variació en la qualitat (increment de les disparitats, problemes de creixement i distribució, manca de vigència de la legalitat i de respecte dels drets). El Tractat d'Amsterdam i l'Agenda 2000 (1997) havien de ser les eines de la preparació de la UE a l'ampliació amb els PECO. Però ja en el 2000 una nova Conferència Intergovernamental prepara nous tractats, i ves a saber quan s'assolirà prou claredat per consensuar les reformes suficients.

Realment, l'ampliació amb els PECO

planteja estrepitosament una punyent i vella qüestió de fons: com fer front a la doble parella igualtat formal/igualtat real, diferències formals/diferències reals? La UE ha de garantir la igualtat formal, com institució interestatal, internacional. Però, tant entre els seus objectius inicials com en els introduïts des del 1986 (cohesió social, equilibri territorial, creixement, ocupació, estabilitat, etc., que podeu veure a Brunet, 1999: 137, 206, 568, 732) la igualtat real és una finalitat de la UE. Precisament, l'objectiu de la igualtat real explica que es doni un tractament transitòriament desigual a països que només transitòriament han d'ésser desiguals.

Figura 1. Nivell de vida als països europeus



PIB per càpita en paritat de poder de compra. Índex EUR 15=100 (per països no-UE, dades disponibles només per a 1993, 1995 o 1997). Elaboració pròpia en base a dades d'EUROSTAT i OCDE.

En altres termes, l'ordenament i les institucions comunes són al servei del principi de no-discriminació per origen, de les quatre llibertats econòmiques (de circulació de les mercaderies, de treballadors, de capital i d'establiment i prestació de serveis), de les polítiques bàsiques que acompanyen aquestes llibertats i de les polítiques compensatòries, determinades en comú per tal d'eixugar els costos d'integració i d'ajustament, així com de limitar les disparitats assolint la cohesió social. Això significa que les polítiques estructurals no són accessòries encara que es graduïn segons la disponibilitat de recursos globals i les necessitats de cada Estat membre. I aquí apareix la qüestió: els antics, més grans, més rics i més liberals dels estats membres no desitgen incrementar—alguns desitgen fermament reduir— les seves aportacions, malgrat que l'adhesió dels PECO augmenti les disparitats.

Arquitectura comunitària, polítiques bàsiques i polítiques estructurals

Per afavorir la integració dels PECO a la UE, l'*acquis* comunitari no cal tocar-lo. Sí és precís reformar, en canvi, l'arquitectura de les institucions europees, organitzant-ne la flexibilitat. Caldrà reformular les polítiques comunes, sobretot les polítiques estructurals més que no les bàsiques. Així, la política regional veurà com es redueixen relativament els seus fons, l'expansió dels quals fou la clau de les polítiques de la Comunitat Europea des del 1986. Els estats dits de cohesió (Irlanda, Grècia, Portugal i Espanya) hi tenen molt a perdre. De moment, els fons estructurals aprovats fins el 2006 estan un 32% per sota dels proposats inicialment el 1997 a l'Agenda 2000 (Brunet, 1999, 240-241).

Amb els PECO anant cap a la UE, també altres polítiques, com l'agrària i rural, es reformularan per limitar-ne el seu impacte financer. En això, com en política comercial exterior, hi ajudarà la pressió de l'Organització Mundial del Comerç. Però, sobretot, el que imprimeix el seu curs esllanguit i liberalitzador a aquestes i altres polítiques de la UE és la manca de claredat i de consens entre els estats membres sobre aquests propòsits. Sempre és més fàcil i més còmode posar-se d'acord a desregular que a fer una nova regulació comuna. Per tot això, i per manca de mitjans o d'esma de la Comissió, el més difícil i important és, ara per ara, fer que la reglamentació comuna es compleixi. Si no, els problemes de vigència de la legalitat comunitària poden ésser sensibles. Aleshores, la menor eficàcia de la regulació per la UE afavoriria la renacionalització d'alguns aspectes de les polítiques comunes.

Taula 2. Vocació europeïsta dels ciutadans dels PECO

(Dades disponibles per al 1998)	Imatge positiva de la UE ^a	Sí a la pertinença a la UE en cas de referèndum ^b
(en % del total)		
PECO 5-A		
Polònia	46	93
Hongria	30	80
Rep. Txeca	26	79
Eslovènia	35	79
Estònia	30	76
PECO 5-B		
Eslovàquia	31	88
Letònia	35	80
Lituània	23	86
Bulgària	27	86
Romania	50	97
Altres PECO		
Albània	64	..
FYROM*	40	..
Croàcia	37	..
Altres CEI		
Armènia	52	..
Kazakhstan	40	..
Biela Rússia	34	..
Rússia	31	..
Ucraïna	23	..
Geòrgia	16	..

Notes: ^aResposta a la pregunta: "Com vostè coneix, 15 estats d'Europa "occidental" formen la "Unió Europea". Les seves impressions sobre els objectius i les activitats de la Unió Europea, en general són positives, neutres o negatives?".

^bResposta a la pregunta: "Si demà hi hagués un referèndum sobre l'adhesió a la Unió Europea, vostè votaria a favor o en contra?"

*Antiga República de Macedònia

Font: Brunet (1999: 714).

Increment de la complexitat de la UE

L'ampliació augmentarà la complexitat de la UE i implicarà un canvi d'òptica: la unitat d'Europa serà prou més clara, però també ho serà la seva diversitat. Sobretot, a partir de l'adhesió dels PECO, la UE tindrà al seu si problemes seriosos i duradors de desenvolupament. Val a dir que per a la Unió la situació seria molt compromesa si després de l'adhesió les coses no milloren significativament als PECO i seria dramàtic cas que empitjessin. Altrament, a la gran Europa, que és la veritable Europa, quins estats membres poden assumir el lideratge?, quins volen i quins es veuran portats a liderar la nova Europa?

Nacions i regions a la nova Europa

Fins ara estàvem cofois del millor encaix que les nacions, nacionalitats i regions trobaven a la UE. Entre tots estàvem fent una nova Europa, l'Europa de les regions. Els espanyols, i especialment els catalans, entenem molt bé l'aliança que a la UE es dona entre l'europeisme i el regionalisme. I l'hem reforçada, aquesta aliança, contribuint molt a la legitimitació, a l'apreci del procés d'integració europea. Amb els fons estructurals i la regionalització, Europa era quelcom viu, que atenia a la gent.

En virtut d'aquesta aliança entre l'europeisme i el regionalisme, els estats membres dirigeixen un doble procés: federalització i devolució de poders. Simultàniament hi ha cessions de competències dels estats cap a dalt, als òrgans europeus, i se'n retornen cap a baix, a les regions, es considerin nacionalitats o territoris. El procés semblava quasi *natural* i imparabile, tan alta era la seva adequació a la societat civil i tan impecable era políticament.

Doncs bé, els PECO aportaran a la UE moltes antigues nacionalitats i minories, algunes amb una llarga i tràgica història d'opressió, a voltes actualitzada per la desintegració recent dels seus estats i sistemes politicoeconòmics. Això farà que la integració europea i el processos de federalització i de regionalització es compliquin. Hi haurà molts més estats i moltes més regions. Varis dels nous estats membres són petits i nomenats, resultants de l'esclat dels països socialistes. Tots seuran i votaran al Consell de Ministres de la Unió, encara que sigui de manera ponderada. Hi tindran bandera, llengua oficial, torn rotatori, quota, i totes les altres prebendes dels estats independents, que són els qui manen a Brussel·les. Amb els PECO a la UE, unes nacionalitats que estrenen la independència arriben al Consell de Ministres de la Unió i, en canvi, les nacionalitats dels antics estats membres (algunes molt més grans, poblades, riques i estables que alguns dels PECO nous socis) no només no assoleixen aquests dos estatus (independència i associació en una preuada institució interestatal) sinó que per aquest mateix motiu empitjoren la seva situació a l'aturar-se l'avenç de la integració i de la regionalització. És d'imaginar que tot plegat pot empipar a nacions sense Estat, tutelades per antics estats membres. Alguna cosa s'haurà de fer perquè no s'emvalenteixin davant l'evidència del greuge comparatiu.

Nogensmenys, segons els principis de la integració europea, Europa és més que els seus estats membres, és quelcom addicional. Per tant, ni lògicament ni políticament, Europa no pot ser el fruit de la conxorxa de 15 o 25 estats. De tota manera, tampoc no ho seria ja que un sol Estat (Alemanya) suposa el 17,1% de la pobla-

ció d'aquesta gran Europa, i un altre (Estònia) només el 0,3%, i Luxemburg menys encara (segons el que es pot veure a la taula 1). D'altra banda, tampoc Europa pot ser la confederació de tres centenars de "regions semblants". Els estats membres, grans i petits, antics i nous, no ho permetrien pas. Ni és viable, atès que ara ja hi ha 206 NUTS2 (nivell Comunitats Autònomes; vegeu Comité de las Regiones, 1998) que varis centenars de perifèries d'un, dos o sis milions d'habitants s'entenguin directament amb un centre.

Enfortir la vessant política de la Unió Europea

Integrar és formar un tot amb les seves parts components. Europa no pot ésser només Occident, li manca l'Orient. Integrar per evitar més guerres a Europa fou l'objectiu primer de les Comunitats Europees. Però, si les coses no s'encarrilen, la integració europea futura pot generar enrenous i malifetes, pot acabar en desintegració. Si és així, desitjaríem retornar de pressa al nostre bocí de terra. Però refer l'Estat-nació seria problemàtic, de manera que els pobles d'Europa podrien veure's abocats cap a una desmembració política sense límits. I, per tant, a una conflictivitat insospitada. D'al-

tra banda, a més dels PECO, la UE té el repte dels veïns tercers.

Afavorir l'estabilitat, el foment de la democràcia política i dels Drets Humans, civils i socials i el creixement a Rússia, ha de ser una de les inversions públiques més necessàries, estratègiques i costoses que han de fer la UE, els EUA i el Japó si volen evitar que aquell caos els sacsegi.

La UE pot morir d'èxit. Una integració dels PECO mal feta, pot incrementar les disputes a la UE i deixar-la en una organització de veïns barallats, de socis malavinguts. Seria la fi del procés d'integració europea en sentit veritable, seria l'adveniment d'una àrea europea de lliure canvi en el context de la globalització mundial. Seria la fi del model polític, social i econòmic europeu que emmiralla per la llibertat i el benestar.

Amb els PECO la UE es farà encara més complicada, segurament menys eficaç i potser explosiva. Però no hi ha alternativa a l'ampliació. L'únic camí d'Europa és la integració. Només ens resta una tria: fer el camí de bona manera –amb grans avantatges històrics: econòmics, socials, polítics i culturals per Europa i per a tot el món– o convertir el camí comú d'Europa en un viacrucis, que enfonsaria molts dels seus pobles en l'infern del banditatge i de la barbàrie. 11

Referències

- Ferran Brunet (1999): *Curso de Integración Europea*, Madrid, Alianza Editorial.
- Comisión Europea (1999): *XXXIII Informe general sobre la actividad de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo, OPOCE [<http://europa.eu.int>].
- Comité de las Regiones (1998): "Dictamen del Comité de las Regiones sobre "Los efectos de la ampliación a los países candidatos de Europa Central y Oriental sobre las políticas de la Unión Europea (estudio de impacto)", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n° C 64, 27 de febrero: 48-55.
- Umberto Eco (1997): *La búsqueda de la lengua perfecta en la cultura europea*, Barcelona, Editorial Crítica, 1998.
- European Bank for Reconstruction and Development (1999): *Annual Report 1998*, London, EBRD.
- European Economy. Supplement C: Economic Reform Monitor*, n° 8, novembre de 1998: 4-12.
- OCDE (1999): *Étude sur la situation économique de l'Europe en 1997-1998*, Paris, OCDE.
- Parlement Européen. DG IV. Division Affaires étrangères et institutionnelles. Task-force "Élargissement" (1997-1999): *Fiches thématiques* n. 1 à 46, Strasbourg, PE [<http://www.europarl.eu.int>].