

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Construir un nuevo partenariado

*Grupo de Brugge-Brujas**

La integración de los países de la Europa central y oriental (PECOs) en la Unión Europea (UE) puede concebirse de diversas maneras. Una puede ser entendiendo la ampliación como una concesión a antiguos países del bloque comunista que solicitan ser admitidos en el seno de una de las regiones más prósperas del mundo. Desde este punto de vista, tiene sentido remarcar las diferencias entre las dos Europas y poner condiciones a la entrada de nuevos miembros exigiéndoles que se adapten a los grandes principios que regulan y mantienen la casa común europea. Ese modo de entender la ampliación europea no carece de fundamento, ya que la UE es el resultado de un paciente proceso de construcción política, jurídica e institucional, que está todavía amenazado de fuerzas centrífugas. Sería natural, por tanto, e incluso prudente, preservar sus fundamentos básicos y velar por que una ampliación insuficientemente controlada no provoque desequilibrios de resultados imprevisibles.

Sin embargo, hay otra manera de percibir la ampliación de la UE, entendiéndola como la reconciliación de dos Europas separadas durante más de medio siglo, que ahora desean aproximarse al comprender que están unidas por intereses comunes. Desde esta segunda perspectiva, que también tiene sólidos argumentos, el énfasis se pone en valorar no las diferencias, sino las complementariedades que existen entre los países miembros de la UE y los candidatos a la integración, y en definir nuevos criterios de funcionamiento para una Europa ampliada. Fue así como se abordó la adhesión de Grecia, España y Portugal, países que no participaron en el proyecto europeo inicial por no reunir las condiciones democráticas exigidas y que tuvieron que esperar hasta la democratización de sus sistemas políticos.

*El Grupo de Brugge (Brujas) es un grupo de reflexión europea creado en 1995 por Edgard Pisani en la ciudad belga de Brujas (Brugge). Desde entonces, ha reunido a profesionales, profesores universitarios, antiguos dirigentes del sindicalismo agrario, técnicos de ONGs y miembros del movimiento ecologista, en un esfuerzo pluridisciplinar por reflexionar sobre la agricultura y el mundo rural europeos. Este texto se elaboró en la reunión del Grupo celebrada en Cracovia (Polonia) en octubre de 2000, y se está publicando como carta abierta en distintos medios de comunicación europeos.

Las instituciones europeas oscilan por lo general entre estas posiciones. Pero mientras que la segunda posición —la de la complementariedad y la reconciliación— inspira el discurso oficial de la UE, es la primera la que realmente guía los aspectos de procedimiento y los mecanismos de la adhesión.

La ampliación debe basarse en un proyecto compartido

No puede haber un proyecto europeo sin la “voluntad de vivir juntos” de la que habla plenamente convencida Hanna Arendt. Situados en la posición de simples aspirantes, los países PECO ven cómo se les impone el respeto de normas complejas, como son las de la UE. Bien es cierto que, después de la caída del sistema soviético y de una transición económica todavía inacabada, es necesario que estos países hagan cambios importantes en sus economías. A lo largo de los últimos años, los PECO han conocido, en grados diversos, una recesión económica sin precedentes, con la aparición del paro, la caída de las rentas de una gran parte de su población y la aparición de crecientes desigualdades sociales. Ciertos sectores, sobre todo la pequeña agricultura, siguen siendo particularmente frágiles, y la nostalgia del pasado comunista surge como salida a esas desilusiones. Las mutaciones son, pues, indispensables; la cuestión es saber en qué sentido y a qué ritmo deben hacerse los cambios.

En principio, estos países pueden discutir las condiciones de su entrada en la UE, pero en la realidad su margen de negociación es pequeño. Al entusiasmo de los primeros años han sucedido las inquietudes de una adhesión restringida. La “imposición negociada” de las normas europeas puede generar un formalismo administrativo superficial y embarcarnos en un engranaje infernal de sospechas, controles y picaresca, del que nadie saldría beneficiado. Puede también provocar entre los países candidatos un deseo de conformarse a lo que se espera de ellos, actitud sumisa que haría desaprovechar la originalidad de su contribución al destino de Europa.

¿Qué Europa queremos?. No puede haber un proyecto compartido sin una conciencia clara de tener unos intereses comunes y sin identificar lo que cada parte puede aportar a ese proyecto. La Europa que nosotros queremos es un territorio en paz. La construcción europea tuvo por primer objetivo acabar con los conflictos que nacieron en el corazón de Europa y que se extendieron por todo el mundo, dando paso a una dinámica de concertación y desarrollo. Entre los países beligerantes de las dos guerras mundiales, el enfrentamiento dió paso a la negociación. Hoy todavía, preservar la paz en Europa continúa siendo un objetivo de primer orden. La crisis de los Balcanes ha mostrado nuestra impotencia en tales contextos. La única estrategia eficaz a largo plazo consiste en prevenir este tipo de tensiones. Cuando valoramos el coste de la ampliación de la UE deberíamos hacerlo comparándolo con el precio que tendríamos que pagar por soportar tensiones políticas y zonas de inestabilidad en el territorio europeo.

En un mundo que se amplía y globaliza, la constitución de un polo europeo fuerte es un seguro de autonomía y estabilidad. Desde este punto de vista, la ampliación de la UE constituye una formidable oportunidad para reforzar la construcción europea y contribuir a la emergencia de un mundo multipolar. En esta línea de pensamiento, acoger a los PECO como países candidatos no es hacerles un favor, sino velar por nuestros intereses europeos, reconociendo plenamente su contribución a la consolidación de un proyecto común en Europa.

Cohesión territorial

Como se ha recordado en muchas ocasiones, el espacio europeo fue concebido justo después de la II Guerra Mundial por países que tenían economías todavía agrarias y cuya autonomía alimentaria constituía una preocupación central. Es por este motivo que la política agraria común (PAC) se convirtió en el primer eje de la construcción europea, hasta absorber más de la mitad del presupuesto común. Pero el contexto ha cambiado y exige redefinir los fundamentos del proyecto europeo. No es causalidad que la ampliación hacia el Este y el dossier agrícola presenten dos de los principales puntos de discusión sobre el futuro de la UE. Estos dos dossiers, íntimamente ligados, están en el corazón de los cambios que se van a producir en los próximos años.

Los territorios europeos constituyen un vector de construcción esencial. La ocupación del espacio, las dinámicas demográficas, las relaciones entre la ciudad y el campo, forman parte de nuestro patrimonio común, tanto como los paisajes, el medio ambiente natural y nuestra cultura rural. Los territorios, cuadros de vida cotidiana, han sido, y continúan siendo, un elemento incuestionable de la identidad europea. Son territorios cuya gestión se ha basado en la producción agraria y el aprovechamiento forestal, actividades éstas que, como grandes arquitectos del paisaje rural, conformaban su fisonomía y definían su uso. Hoy, los usos de los territorios se diversifican y nuevas demandas se imponen: el turismo, las actividades de servicios, la protección del medio ambiente, el equilibrio demográfico de las regiones... El reparto del presupuesto agrícola y las condiciones de concesión de las ayudas europeas —objeto de discrepancias entre los países miembros de la UE y los países candidatos— ocultan lo que constituye uno de los grandes desafíos de una Europa ampliada: la gestión de un territorio que, con la ampliación, incrementará en un tercio su superficie, y que traerá consigo nuevos problemas y apasionantes desafíos (la solidaridad entre regiones, la regulación de los flujos migratorios, las conexiones entre las metrópolis y su periferia, o la creación de actividades nuevas en espacios que se reestructuran).

Como ayer la agricultura, hoy la gestión concertada del territorio y la puesta en marcha de una política de desarrollo rural pueden contribuir a un verdadero debate sobre el proyecto europeo, un debate en el que la contribución de los PECO es de gran importancia. Aunque las situaciones nacionales presentan claras diferencias,

son numerosas las regiones rurales de los países candidatos a la integración que dan ya buena prueba de un fuerte dinamismo. En estas regiones habría que estimular el apoyo a las iniciativas locales comprometiéndolas en procesos sostenibles de desarrollo. Asimismo, aunque haya fuertes diferencias entre países según las distintas producciones, es una realidad que las prácticas agrícolas de los países PECO presentan características interesantes por su impacto limitado sobre el medio natural y por insertarse en explotaciones multifuncionales. En estos casos habría que asegurarles unos periodos de transición que les permitan preservar las trayectorias respetuosas con el medio ambiente que han venido desarrollando hasta ahora.

Sobre estas cuestiones al menos, el Este y el Oeste de Europa adolecen de una misma necesidad de reflexión. Cada parte sabe que el proyecto de unificar los mercados, aunque necesario, no es respuesta suficiente a los desafíos del territorio. Esa unificación debe ser acompañada de una ambiciosa política pública que tenga amplitud de miras y que vaya más allá de la problemática de los mercados. Es sobre ese tipo de política sobre la que debemos comprometernos en una reflexión colectiva basada en la construcción de un partenariado europeo.

Un nuevo partenariado europeo

Nunca se insistirá lo bastante en la importancia del debate social para la coordinación de los actores locales. Hoy, las negociaciones sobre la adhesión de los PECO se limitan demasiadas veces a discusiones técnicas entre funcionarios de los países candidatos y funcionarios de la Comisión Europea en Bruselas. La contribución de los responsables políticos democráticamente elegidos y de los sectores organizados de la sociedad civil debe ser estimulada, y sugerimos hacerlo en un sentido concreto y preciso: iniciando un debate sobre los periodos transitorios que deberán seguir las grandes políticas de la UE, es decir, la política agraria y la política regional.

Este debate debiera ser conducido de modo paritario con los PECO, y el objetivo no debe ser que estos países adopten de un modo pasivo nuestras formas de actuar y hacer, sino que contribuyan, a partir de su historia reciente y de sus prioridades actuales, a una reflexión compartida sobre las dinámicas de desarrollo de los territorios rurales. Hace falta encontrar los medios para pasar de una situación de concurrencia por un presupuesto limitado, a otra de partenariado y cooperación para la definición de proyectos comunes.

Es multiplicando las relaciones de intercambio y aceptando poner en cuestión los instrumentos actuales, que seremos capaces de comprometernos en una definición progresista del futuro europeo. Nuestro deseo de vivir juntos sólo quedará enraizado de forma duradera en la ciudadanía europea si se apoya en el respeto mutuo entre los países que integran la UE y los candidatos a la integración, y si se basa en una permanente voluntad de diálogo y cooperación.