

La redefinición de las fronteras europeas: La integración en la Unión Europea de los países de la Europa Central y Oriental

Juan Carlos Pereira Castañares
y Carlos Sanz Díaz

Universidad Complutense de Madrid

Sumario

1. ¿Qué significa la palabra Europa hoy?—2. La Europa Central y Oriental, un espacio heterogéneo.—3. Los países de la Europa Central y Oriental ante el nuevo siglo.—4. Perspectivas de integración Europea de los PECO: la OTAN y la UE como objetivos básicos.

RESUMEN

El significado de la palabra Europa ha cambiado a lo largo de la Historia en función de múltiples variables. Desde 1989/1991, Europa y sus fronteras han sufrido una importante transformación debido al final de la «guerra fría» y la desaparición del «telón de acero». A partir de este momento, a Europa se la ha identificado con más fuerza con la Unión Europea. Esto ha provocado que la mayor parte de los

Estados no integrados en la Unión, especialmente los de la Europa Central y Oriental, tengan como objetivo prioritario su ingreso en esta organización. En el Consejo Europeo de Copenhague (junio de 1993) se establecieron los criterios que debían cumplir estos países europeos para integrarse en la Unión. Desde ese momento se ha establecido un nuevo mapa de la ampliación, bajo una fórmula de círculos concéntricos, en función de las características internas de los países candidatos. Con este proceso, en el siglo XXI el propio concepto de Europa se transformará notablemente.

ABSTRACT

The meaning of the word «Europe» has changed during history according to numerous variables. Since 1989/1991, Europe and its borders have undergone an important transformation, due to end of the Cold War and of the Iron Curtain. From this moment on, Europe has been strongly associated to the European Union. This has caused that most nations that weren't integrated in the EU, especially those in Central and Eastern Europe, have made joining the organisation their main objective. The requirements that these European countries would have to meet to join the Union were set in the European Council of Copenhagen (June 1993). Since then, a new map of enlargement has been laid down, under a formula of concentric circles, depending on the internal conditions of the candidate countries. With this process, the very concept of Europe will be notably transformed in the 21st century.

1 ¿QUÉ SIGNIFICA LA PALABRA EUROPA HOY?

En los inicios de la década de los noventa se abría con esta interrogación uno de los mejores trabajos que sobre la geografía europea se han escrito hasta el momento, *Fragments d'Europe*, dirigido por Michel FOUCHER (1). La respuesta parecía sencilla: «Europa es un entramado territorial formado por más de cuarenta Estados antiguos o recientes, y de unas cincuenta naciones o entidades etnolingüísticas más o menos afirmadas, con vocación o aspiración nacional».

En 1957, el Colegio de Europa y la Universidad de Pennsylvania convocaron un encuentro entre especialistas, para definir los valores esenciales de la *civilización europea*, con los que se identificaba la idea de *Europa*, que por extensión definían también a la *civilización occidental*. Las conclusiones más importantes fueron que los cuatro valores más representativos eran: a) el respeto por el valor intrínseco de la persona como tal, como valor superior a toda concepción absoluta del Estado; b) la libertad, como inseparable de la responsabilidad moral del individuo; c) la solidaridad humana y el deber de hacer acceder a todos los hombres a los bienes materiales y espirituales, y d) el diálogo, la libre discusión de todas las opiniones, el respeto al otro y a la confrontación de ideas.

El 1 de mayo de 1930 el Gobierno francés enviaba a todos los Gobiernos europeos de la época con representación en la Sociedad de Naciones, veintisiete, un Memorándum bajo el título *Organización de un régimen de Unión Federal Europea*,

(1) FOUCHER, M. (dir.): *Fragments d'Europe*, París: Fayard, 1993.

inspirado por el ministro de Asuntos Exteriores, Aristide Briand. En él se decía que «Nadie duda hoy que la falta de cohesión en la agrupación de las fuerzas materiales y morales de Europa constituye prácticamente el obstáculo más serio al desarrollo y a la eficacia de todas las instituciones políticas o jurídicas, sobre las que se tiende a fundar los primeros pasos de una organización universal de la paz». Junto a esa falta de cohesión había otro peligro añadido: «el hecho de la extensión de las nuevas fronteras (más de 20.000 kilómetros de barreras aduaneras) que los tratados de paz han tenido que crear para satisfacer, en Europa, las aspiraciones nacionales» (2).

Recurriendo al «tiempo histórico», hemos observado que en tres momentos del llamado «corto siglo XX» –1991, 1957 y 1930–, condicionados por diferentes fuerzas profundas –acudiendo a la terminología del historiador P. RENOUVIN–, un contexto internacional cambiante y ante un mapa de Europa en transformación, se plantean las tres cuestiones que siguen siendo hoy claves en el *proceso de construcción europea*, que es como volver a buscar la permanente respuesta a *¿qué es Europa?*:

1. Un continente formado por Estados y naciones, pero ¿cuántas naciones y cuántos Estados conviven, más o menos pacíficamente, en *Europa* y, por lo tanto, pueden caracterizarse como *europeos*?

2. Un continente que es más que un espacio geográfico. Es una idea política y civilizatoria, basada en una historia común y en un conjunto de experiencias de los diferentes pueblos, que da como resultado un conjunto de valores, que bien pueden sintetizarse en Individuo, Ciudadanía, Libertades

(2) Vid. BRUGMANS, H.: *La idea europea, 1920-1970*. Madrid, Moneda y Crédito, 1972, y DUROSELLE, J. B.: *L'idée d'Europe dans l'Histoire*, París, Danoel, 1965.

y Democracia, a través de los cuales puede identificarse un *Estado europeo* y al mismo tiempo su pertenencia a *Europa*. ¿Cumplen todos esos valores los Estados que hoy forman parte de *Europa*?

3. Frente a la *diversidad* europea –Estados, naciones, pueblos, fronteras, identidades, religiones, etc.– es necesaria la *unidad*. Ese es, precisamente, el eje central de la historia europea: el intento de reconciliar y conseguir que la diversidad europea se transforme en una unidad continental, como solución a problemas y enfrentamientos seculares. Pero ¿cómo conseguir esa unidad? Cuatro han sido, en este sentido, los modelos de unidad que podemos encontrar en la agitada historia de nuestro continente: el imperial, el totalitario, el federal y el económico. De ellos sólo este último ha conseguido de forma pacífica y consensuada los objetivos previstos, institucionalizándose a través de lo que hoy llamamos *Unión Europea* (3).

De esta forma, lo que *a priori* era tan sólo un espacio geográfico es ya una realidad institucional, política y económica. La Unión Europea que se pone en marcha desde 1950, con la famosa Declaración Schuman del 9 de mayo (4) y de la que hoy forman parte tan sólo 15 Estados europeos. La *Unión Europea* y *Europa*, pues, se han convertido de esta forma en sinónimos

(3) Un análisis general de este proceso histórico lo podemos encontrar en CARPENTIER, J. LEBRUN, F. (dirs.): *Breve historia de Europa*. Madrid: Alianza, 1994; CHABOD, F.: *Historia de la idea de Europa*. Madrid, Edersa, 1992; DUROSELLE, J. B.: *Historia de los Europeos*. Madrid, Aguilar, 1990; FRIEDRICH, C.: *Europa: el surgimiento de una nación*. Madrid, Alianza, 1973, y ROUGEMONT, D. de: *Tres milenios de Europa*. Madrid, *Revista de Occidente*, 1963.

(4) La Declaración de Robert Schuman, a la sazón ministro de Asuntos Exteriores francés, de 9 de mayo de 1950 marca un hito histórico en el proceso de construcción europea, hasta el punto que cada 9 de mayo celebramos en la Unión el «Día de Europa», es decir, la fiesta nacional de la Unión Europea. En esa Declaración, entre otras cosas, se volvía a afirmar que «La contribución que una *Europa organizada y viva* pueda aportar a la *civilización* es indispensable para el mantenimiento de unas *relaciones pacíficas*». Idea central también en nuestras reflexiones.

para los europeos, pero también para los diferentes actores de la sociedad internacional.

Ahora bien, si aceptamos esa relación mutua de inmediato debe plantearse una nueva cuestión: ¿cuáles han de ser los límites de la Unión Europea?, o, lo que es lo mismo, ¿cuáles han de ser las *fronteras* de Europa?

En principio, se nos dirá que aceptemos sin más los límites convencionales que la Historia y la tradición han delimitado en este continente de 10,4 millones de kilómetros², que todos hemos estudiado y que se sigue representando cartográficamente más o menos de la misma forma hasta la actualidad. Cartografía no correcta, como nos indican las nuevas proyecciones, como las de PETER, que se socializó desde el momento en el que el geógrafo alemán Karl RITTER (1779–1859), estableció la frontera oriental, la más difícil y, sin duda, la más discutida, en una línea imaginaria que iría desde los Urales al mar Caspio en su parte oriental.

La necesidad de establecer una *frontera* en Europa y especialmente en su parte oriental se consideró realmente una necesidad, por cuanto como afirma CHABOD: «el concepto de Europa debe formarse en contraposición, en cuanto que existe algo que no es Europa». *La frontera europea*, pues, no sólo adquiere el significado jurídico-internacional tradicional como demarcación entre Estados o continentes, sino que también debe ser entendida como una conciencia de *limes* para los asuntos humanos; de preservación de unos valores que deben estar consolidados en el interior y defendidos del exterior; como una manifestación simbólica pero precisa de una unidad, en definitiva. Sólo aquellos —pueblos, naciones o Estados— que cumplan con los requisitos exigidos pueden ser admitidos en ese área de convivencia delimitada por *fronteras*. Europa de

esta forma ha sido primero geografía, después cultura y ahora economía y política (5).

Desde 1945 y hasta 1991 ese concepto de frontera estaba muy claro. El *espacio europeo* estaba representado por aquellos Estados con un régimen político democrático, una economía de mercado, una sociedad del bienestar y con unos valores jurídicos y sociales que el Estado Social y Democrático de Derecho progresivamente fue constitucionalizando. Sin embargo, desde la ola democratizadora que se inició en 1974 en Portugal y posteriormente en España, más las revoluciones de 1989, la caída de los símbolos más preclaros de la Guerra Fría —«muro de Berlín» o «telón de acero»— y la propia desaparición de la Unión Soviética en la Navidad de 1991, ese espacio, esa frontera y el propio significado de *Europa*, cambiaron profundamente.

Las instituciones europeas tuvieron que buscar respuestas a una revitalizada cuestión: *¿cuáles han de ser ahora los límites de Europa?* No hay una respuesta común. Como hemos indicado en un trabajo anterior (6), cada institución ha entendido el concepto de «Miembro» o «Socio» europeo de forma diferente y ha establecido su *frontera* también de forma desigual. La OSCE (antigua CSCE) lo ha hecho *in extenso*: 53 Estados la integran, su visión es totalmente *paneuropea*; el Consejo de Europa de una forma más reducida: 42 Estados, entre los que se incluye la recientemente admitida Yugoslavia; la OTAN, como alianza euro-atlántica ha abierto sus puertas a 17 socios y, por fin, la Unión Europea tan sólo a 15 Estados. Nace así la *Europa de los círculos concéntricos*, cuyo núcleo duro es la Unión Europea.

(5) Así se sigue aceptando en los diferentes Atlas o libros de Geografía. Todavía hoy en el kilómetro 1.777 del Transiberiano existe un obelisco que indica el límite fronterizo entre Asia y Europa. Para una ampliación de este interesante tema sobre la utilización de la cartografía como un nuevo instrumento de poder por parte de los Estados o civilizaciones, puede verse el trabajo de Wood, D.: *The Power of Maps*, Guildford Press, 1992.

(6) PEREIRA, J. C.: «El significado de Europa: ¿Dónde situamos a la Europa Central y Oriental?», *Desarrollo. Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo*, 2000, núm. 30, págs. 3-10.

¿Quién puede ser miembro de la Unión Europea, que al parecer es la más restrictiva en conceder el «marchamo» *europeo*? Según el artículo 237 del Tratado de Roma (1957): «todo Estado europeo puede pasar a ser miembro». El artículo 0 del Tratado de Maastricht (1992) volverá a insistir en la misma idea. Ante la transformación del mapa de Europa se exigió por parte de los posibles Estados candidatos una respuesta más precisa. Según el Informe de la Comisión para la Ampliación presentado en 1992 se establecía que ser un *Estado europeo* era una fórmula en la que se «combinan elementos geográficos, históricos y culturales que, juntos, contribuyen a la identidad europea. Su experiencia compartida y proximidad, ideas, valores e interacción histórica no pueden condensarse en una fórmula sencilla y queda sujeta a revisión en cada sucesiva generación».

La generación actual, representada primero por la Comisión, luego por el Consejo de Ministros y, por último, por el Consejo Europeo, ha presentado su mapa de Europa: 12 nuevos Estados han sido los *elegidos*, dejando a Turquía como candidata en espera. Estos candidatos pertenecen a la antiguamente llamada *Europa del Este* y desde 1991 a lo que hoy denominamos como *Europa Central y Oriental*.

2

LA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL, UN ESPACIO HETEROGÉNEO

No existe, seguramente, un único denominador común de los países que generalmente se engloban en la Europa Central y Oriental, salvo el hecho de haber permanecido todos ellos durante cuatro décadas bajo regímenes socialistas sometidos, en mayor o menor grado, a la esfera de influencia de Moscú. Desaparecido en 1989 el «telón de acero» y desintegrada la

URSS en 1991, el reflujó de la marea histórica ha hecho aparecer un conjunto de Estados muy diferentes entre sí, a los que no es fácil englobar bajo una única etiqueta. Caducada definitivamente la calificación genérica de «Europa del Este», vigente en el mundo bipolar de la Guerra Fría (1947-1989/91) (7), ¿cómo caracterizar al conjunto de países que se extiende ante las fronteras orientales de la Unión Europea (UE) y que, en muchos casos, aspiran a integrarse en la misma?

La búsqueda de una denominación única está seguramente condenada al fracaso. Pese a que, vistos desde el exterior, y en particular desde un país que, como España, ha tenido escasas relaciones históricas con la zona, los países de la antigua Europa del Este puedan parecer un conjunto homogéneo, nada más lejos de la realidad: se trata de naciones tan distintas entre sí como puedan serlo las de Europa occidental, por la razón de que en ellas mil años de Historia han precedido a la marea comunista de 1945 (8). Partiendo, pues, de la base de que cualquier criterio de clasificación es imperfecto en esta diversidad, podemos agrupar a los países de la zona en cinco grupos. Por un lado tenemos a las repúblicas ex soviéticas europeas que actualmente se hallan integradas en la Comunidad de Estados Independientes (CEI): Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. En segundo lugar, las tres repúblicas bálticas que, rechazando pertenecer a la CEI tras su independencia de la URSS, se han orientado claramente hacia la Europa occidental, con la que mantienen estrechos vínculos históricos, económicos y culturales: Estonia, Letonia y Lituania. Entre estos dos espacios y la UE

(7) Una completa panorámica de la región durante la etapa socialista y de transición a la democracia, en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M., y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995; asimismo, BOGDA, H.: *La historia de los países del Este. De los orígenes a nuestros días*, Madrid, Javier Vergara Ed., 1991.

(8) SELLIER, André, y SELLIER, Jean: *Atlas de los pueblos de Europa Central*, Madrid, Acento, 1995, pág. 7.

encontramos, en primer lugar, el área que podemos denominar Europa Central propiamente, y que comprende a Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría y a la antigua república yugoslava de Eslovenia. Más al sur, el amplio espacio de los Balcanes, en el cual conviene distinguir dos áreas. Por un lado, los Balcanes orientales, con Bulgaria y Rumanía (más el territorio europeo de Turquía), y por otro los Balcanes occidentales, en los que se encuentran, junto con Albania, las países surgidos de la desmembración de Yugoslavia en la última década: Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y la actual República Federal de Yugoslavia, integrada por Serbia y Montenegro.

Actualmente todos los países del área (incluyendo a Yugoslavia, durante muchos años «paria» de Europa debido a su responsabilidad en las guerras de Bosnia-Herzegovina y de Kosovo), todos los demás países de la Europa Central y Oriental participan en alguna o en varias de las estructuras europeas de integración —como la OSCE, la Asociación para la Paz (APP) impulsada por la OTAN como estructura de seguridad para Europa oriental, el Consejo de Europa, etc.— o han firmado acuerdos de Asociación y/o Cooperación con la Europa de los Quince.

Sin embargo, sólo diez de estos países son firmes candidatos al ingreso en la UE a corto y medio plazo, y son denominados comúnmente en el ámbito comunitario como los PECO (Países de Europa Central y Oriental), denominación que adoptaremos aquí. Todos los PECO han sufrido en la última década costosos procesos de adaptación para transformar sus economías en sistemas de mercado similares a los de la Europa occidental, lo que en muchos casos ha exigido de las poblaciones grandes sacrificios que, lejos de haber concluido, deberán ser sostenidos en el tiempo (por un plazo indeterminado) ante el

propósito de converger con los Quince e integrarse tanto en la UE como en el *euro*. Tales esfuerzos, y la manera no siempre transparente en que se han acometido, se han traducido en muchos casos en el surgimiento de sistemas de «capitalismo mafioso», estancamiento o descenso de los índices de producción, altos niveles de paro, aumento de las desigualdades sociales y desmantelamiento de los sistemas universales de educación y sanidad, entre otros efectos preocupantes. Como elemento más positivo del conjunto de los PECO habría que señalar su voluntad expresa de aproximarse en todos los planos a la Europa occidental, lo que, pese a todas las carencias que se pueda señalar, se ha traducido en evidentes progresos –alentados en gran medida por la UE– en materia de derechos humanos, respeto a las minorías y resolución pacífica de los contenciosos fronterizos (9). Con el trasfondo de los conflictos de la antigua Yugoslavia, resalta la forma pacífica en que los PECO están gestionando las tensiones nacionales latentes en varios de ellos.

Partiendo de estas consideraciones, podemos aproximarnos de forma más individualizada a la realidad de este conjunto de diez países, con cuya previsible integración la «frontera» europea se desplazará varios cientos de kilómetros hacia el Este, hasta los confines de la CEI y las playas del mar Negro (10).

(9) En relación con el estímulo que ha supuesto la perspectiva de ingreso en la UE para la observancia de los derechos de las minorías en la región, *vid.* EMERSON, Michael: *El nuevo mapa de Europa*, Madrid, Alianza, 1999, págs. 110-117. Para abordar el fenómeno de homologación de las políticas de diversos Estados en el conjunto europeo, resulta interesante el estudio, centrado en el concepto de convergencia, que ofrecen LANE, Jan-Erik, y ERSSON, Svante O.: *Política europea: una introducción*, Madrid, Istmo, 1998. Para el análisis de los procesos de transición económica y política en la región desde 1989, remitimos al excelente estudio de TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa central y oriental, ¿copias de papel carbón?* Madrid, Los Libros de la Catarata, 1998.

(10) La UE tiene desde 1995, con el ingreso de Finlandia, una frontera común de 1.300 km. con la Federación Rusa.

3 LOS PAÍSES DE LA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL ANTE EL NUEVO SIGLO

Siguiendo la clasificación que hemos señalado más arriba, agruparemos a los PECO en tres grupos, que podemos ordenar, a la manera de círculos concéntricos, por su cercanía (no sólo geográfica) a la UE.

a) En el *primer círculo* hallamos a los países de *Europa central*, con poblaciones pertenecientes al grupo eslavo occidental (*Polonia, República Checa y Eslovaquia*), eslavo meridional (*Eslovenia*) y al grupo ugrofinés (*Hungría*). Son estos países los que, en términos generales, están sobrellevando más exitosamente sus respectivas adaptaciones a la economía de mercado y al funcionamiento democrático. Los cinco son firmantes, además, del Tratado Centroeuropeo de Libre Comercio («Acuerdo de Visegrado»), una de las escasas iniciativas de integración regional postsoviética que ha tenido resultados tangibles.

Estos cinco países exhiben algunos de los indicadores económicos más positivos del conjunto de los PECO, con crecimientos del PIB del orden del 4% para 1999 en Eslovenia, Hungría y Polonia, y con resultados más mediocres en el caso de Eslovaquia (1%) y la República Checa. Este último país, considerado hace poco el «tigre económico» del área, ha despertado a la realidad de su «falso milagro» desde 1997 con un desplome de su producción (-2,2% en 1998) y aumentos espectaculares del paro (9,6% de la población activa en la primavera de 2000) y de la inflación (13,2% en 1998). Aunque posteriormente el país ha logrado frenar el descenso del PIB y estabilizar la inflación, el caso es representativo de la fragilidad, aún patente, de las transiciones económicas de la zona. Salvo Hungría y Chequia, el resto de países de la Europa central ha logrado superar su nivel

de renta de 1988, es decir, de la víspera de la desarticulación del sistema económico socialista (11), pero esto es la excepción, más que la norma, en el conjunto del antiguo bloque del Este: el descenso del PIB de los países bálticos y balcánicos en la última década se cifra entre un 25 y un 40%.

La Europa central se ha beneficiado, en este sentido, de un mayor flujo de capitales extranjeros (procedentes en su mayoría de la Europa comunitaria) y, en general, de una mayor interacción con la UE: los Quince representan el 70% del comercio exterior de Hungría y Polonia y más del 60% de los intercambios de la República Checa y de Eslovenia (pero también de Estonia, Letonia y Rumanía que, como veremos, presentan resultados económicos más mediocres) (12). Tal circunstancia tiene su reflejo en términos del PIB por habitante que, con valores situados entre el 68% (Eslovenia) y el 40% (Polonia) de la media de la UE en 1997, alcanza los mejores niveles de la región. Otros indicadores, tales como la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización y el índice de desarrollo humano, aun arrojando igualmente una desventaja en relación con los de los miembros de la EU, sitúan a la Europa central como la región más favorecida del conjunto de los PECO (13). A este hecho hay que añadir el éxito comparativamente mayor de los procesos de transición y consolidación democrática en los

(11) Precisamente uno de los problemas a los que tuvieron que enfrentarse los países de Europa Central y Oriental tras 1989/1991 fue la desaparición del marco económico que proporcionaba el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM, más conocido como COMECON) inspirado por Moscú. A la desarticulación de esta estructura no ha sucedido, por lo general, un nivel reseñable de cooperación bilateral o regional en la zona.

(12) PALAZUELOS, Enrique, y VARA, María Jesús: «Cambio sistemático y perspectiva del desarrollo económico en Europa Central y Oriental», *Desarrollo*, 2000, núm. 30, págs. 17-28.

(13) La esperanza de vida al nacer oscila entre los 70,9 años de Hungría y los 73,9 de la República Checa (como término de comparación podemos citar los 78 años que se alcanzan de media en España); la alfabetización es prácticamente universal en todos los países; el índice de desarrollo humano (IDH) alcanza su valor más alto en Eslovenia (0,861) y el más bajo en Polonia (0,814). FUENTE: «El estado del mundo 2001». *Anuario económico geopolítico mundial*, Madrid, Akal, 2000; EMERSON, M., *op. cit.*, y Eurostat.

cinco países, así como el caso, realmente excepcional, de la escisión pacífica de Checoslovaquia en dos Estados por mutuo acuerdo alcanzado en 1993.

Polonia, Hungría y Chequia partían de una situación de cierta liberalización en los últimos momentos de sus respectivos regímenes socialistas, así como de la existencia de movimientos cívicos de oposición, especialmente fuertes en el caso de Polonia, con el sindicato *Solidaridad* liderado por Lech Walesa. En los tres países la sustitución de las élites ex comunistas ha sido amplia y los sucesivos procesos electorales han dado lugar a alternancias políticas que certifican la normalidad democrática alcanzada (14). Bajo la presidencia desde 1993 de Václav Havel (uno de los líderes de la «revolución de terciopelo» que en 1989 derivó en la liquidación del Estado comunista) en el caso de Chequia, del ex comunista Alexander Kwasniewski desde 1995 en Polonia y de Árpád Göncz en Hungría, los tres países ingresaron en la OTAN el 15 de marzo de 1999, dando fe de su orientación atlantista y sellando la ruptura con la pasada dependencia de Moscú. Eslovaquia, por su parte, intenta superar el aislamiento provocado por el nacionalismo y el escaso respeto a las normas democráticas de Vladimír Mečiar (1994-1998), a la vez que prepara su economía para el ingreso en la UE con un programa de ajuste a largo plazo que ha disparado, de momento, los índices de paro (17% en 1999) e inflación (16% en marzo de 2000).

El problema de las minorías nacionales, especialmente agudo en el caso eslovaco por la presencia de una importante

(14) A este respecto resulta sintomático el fenómeno de regreso al poder de las élites ex comunistas, recicladas en democráticas tras el desmontaje del «socialismo real», que tuvo lugar en Polonia en las elecciones de septiembre de 1993 (victoria de la Alianza de la Izquierda Democrática, integrada mayoritariamente por antiguos miembros del Partido Obrero Unificado Polaco) y en Hungría en los comicios legislativos de mayo de 1994 (con la formación de un gobierno bajo Gyula Horn con mayoría del Partido Socialista Húngaro, heredero del partido gobernante de la etapa comunista). Vid. TAIBO, Carlos: *Crisis y cambio en la Europa del Este*, Madrid, Alianza, 1995, págs. 124-136.

comunidad magiar (10,38% de la población del país), parece hallarse en vías de desactivación, lo que ha contribuido a mejorar las relaciones con Hungría (15). Igualmente valioso para la estabilidad de la región ha sido la buena disposición mostrada recientemente por Eslovenia para arreglar pacíficamente sus contenciosos con Croacia por las fronteras terrestres y marítimas entre ambos países, así como los buenos resultados económicos del país (que disfruta del mayor nivel de renta de los PECO) y el funcionamiento democrático del Gobierno de Ljubliana (16). Pero sin duda, el más importante arreglo territorial de la zona, por su profundo significado histórico y psicológico, es el que Polonia y la República Federal de Alemania (que incluye desde octubre de 1990 a la extinta República Democrática Alemana) alcanzaron en noviembre de 1990 para el reconocimiento de la línea Oder-Neisse como frontera germanopolaca definitiva, poniendo punto final así a una cuestión pendiente desde la Segunda Guerra Mundial (17).

b) Un *segundo círculo* de países está representado por las tres *repúblicas bálticas* que, sometidas al dominio soviético e integradas en la URSS desde 1940, recobraron su independen-

(15) Reducida por el Tratado de Trianon (1920) a un tercio de su territorio original, Hungría es uno de los países con mayores núcleos de población nacional situada más allá de sus fronteras: a los ya mencionados 570.000 magiares que habitan en Eslovaquia (1991) hay que sumar el más de millón y medio que vive en Rumanía (1992), los 390.000 de Serbia (1981) concentrados en la región septentrional de Voivodina, los 163.000 de Ucrania (1989) y los 25.000 de Croacia (1981).

(16) El abandono por Eslovenia de la Federación Yugoslava fue relativamente poco conflictivo (a pesar de los breves combates de junio de 1991 entre la República secesionista y el ejército federal yugoslavo), especialmente si lo observamos desde la perspectiva de la posterior violencia generalizada que afectó después a otras Repúblicas que proclamaron su independencia del Gobierno de Belgrado. Vid. TAIBO, Carlos: *Los conflictos yugoslavos*, Madrid, Fundamentos, 1997.

(17) Este acuerdo («Tratado sobre un arreglo definitivo de la cuestión alemana», de 12 de septiembre de 1990) supuso un hito histórico en la reconciliación germano-polaca, confirmada por el *Tratado de buena vecindad y cooperación* firmado por el canciller Kohl y el primer ministro polaco Bielecki en junio de 1991. Vid. WEIDENFELD, Werner, y KORTE, Karl-Rudolf (eds.): *Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1999, especialmente las págs. 586-596.

cia entre marzo de 1990 y septiembre de 1991: *Estonia, Letonia y Lituania* (18). Las dos primeras sólo han conocido anteriormente veintidós años de existencia como Estados independientes (1919-1940), mientras que Lituania puede presumir de un pasado como gran potencia europea que hunde sus raíces en su unión con Polonia, en el siglo XIV. Las tres, en cualquier caso, han estado íntimamente ligadas a los destinos del resto de Europa y han asimilado las influencias que suecos, fineses, daneses, rusos y polacos, así como los caballeros teutónicos, han aportado durante siglos a la región. Hasta en el territorio relativamente pequeño ocupado por los tres bálticos (equivalente a una cuarta parte de la Península Ibérica) predomina la *diversidad*, tanto étnica (con importantes minorías rusas en los tres Estados, que llegan a constituir el 34% y el 30% de la población en Letonia y Estonia, respectivamente, así como grupos menos numerosos de bielorrusos, polacos, fineses, ucranios...), como lingüística (el letón y el lituano son lenguas bálticas, mientras que el estonio pertenece al grupo ugrofinés) y religiosa (los lituanos son católicos, mientras que estonios y la mayor parte de los letones se hicieron luteranos). Precisamente la cuestión de las minorías rusas, perjudicadas por leyes de ciudadanía especialmente lesivas promulgadas por Estonia y Letonia, ha sido un importante punto de fricción con Moscú en la última década y un obstáculo a la homologación democrática y en materia de derechos humanos de estas repúblicas. La Federación Rusa, por otra parte, acepta mal el alejamiento de estos tres países, que fueron los más prósperos de la URSS y que hoy rubrican su decidido «regreso a Europa» llamando a las puertas de la UE y de la OTAN. Mientras que la adhesión a la primera organización es más factible y se da como segura a medio plazo, el ingreso en la Alianza Atlántica debe superar las serias

(18) LOROT, P.: *Los países bálticos*, México, FCE, 1993.

reticencias expresadas por Rusia, país que además cuenta con la base naval de Kaliningrado (el Königsberg del filósofo Immanuel Kant) y su *hinterland*, con un importante enclave estratégico en la zona.

En el plano económico y social, los tres países acusan aún en nuestros días los costes de la adaptación a la economía de mercado, agravados en el caso de Estonia por las repercusiones de la crisis financiera rusa del verano de 1998. Con el objetivo de preparar sus economías para el ingreso en la CE, los Gobiernos de Tallin, Riga y Vilnius (capitales de los tres Estados) emprendieron reformas cuyos efectos más negativos se tradujeron en desplome de la producción (con caídas del PIB del -2,6% para Estonia, -6,9% para Letonia y -4,6% en Lituania entre 1990 y 1998), altos índices de desempleo (6,7%, 9,1% y 10%, respectivamente, en 1999), y en el estancamiento o empeoramiento de diversos indicadores demográficos y de desarrollo: así, la esperanza de vida al nacer está casi una década por detrás de la media de la UE y las tasas de mortalidad infantil siguen siendo preocupantes (19). Letonia y Lituania exhiben niveles de renta que se cuentan entre los más bajos de los candidatos a la UE (27 y 30% de la media comunitaria, respectivamente), estando Estonia algo mejor situada (37%) (20). Sin duda, los síntomas del surgimiento de «sociedades duales» polarizadas en dos núcleos, de desfavorecidos por un lado y de «nuevos ricos» por otro, junto con la debilidad de la sociedad civil y las clases medias, contribuyen a la inestabilidad (menor en el caso de Lituania) exhibida por la vida política de las tres repúblicas, instaladas no obstante, según todos los indicios, en las reglas del juego democrático.

(19) La esperanza de vida no llega en ninguna de las tres repúblicas a los 70 años; en cuanto a la mortalidad infantil, alcanza valores medios de 20 ‰. Fuente: *El estado del mundo 2001*, op. cit.

(20) Datos para 1997. Fuente: EUROSTAT (cit. en: *Europa de los Quince: cifras clave*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, pág. 42).

c) En un *tercer círculo* encontramos a los dos países balcánicos orientales, *Rumanía* y *Bulgaria*. Tras haber soportado dos de los regímenes comunistas más severos de la Europa del Este, la transición efectiva hacia modos de vida democráticos parece haber sido especialmente difícil en ambos países, en los que todavía perviven comportamientos y actitudes más propias de otros tiempos. Sólo desde 1996-97 parece haberse producido un desplazamiento efectivo de las élites postcomunistas en favor de las respectivas oposiciones, bajo la presidencia de Petar Stoianov en Bulgaria y de Emil Constantinescu en Rumanía. En este último país, que Nicolae Ceaucescu rigiera con puño de hierro y modos cuasifeudales durante más de dos décadas, los resabios de un presidencialismo fuerte y la continuidad en el poder de grupos procedentes del anterior régimen arrojaban sobre las instituciones la duda sobre la profundidad y sentido de la transición. Tampoco Bulgaria escapaba de críticas semejantes, si bien los cambios de los últimos cuatro años parecen esperanzadores.

Búlgaros y rumanos han sabido, por otra parte, sortear con éxito los estallidos de violencia interétnica que tanto han perturbado en la última década el espacio balcánico, algo que en absoluto cabría dar por hecho *a priori* a la vista de la importante minoría húngara presente en Rumanía (1.620.000 personas, o el 7,1% de la población del país) y turca en Bulgaria (800.000 turcos, el 8,4% de la población), así como la presencia de otras etnias en la zona, como gitanos (410.000 y 313.000 en Rumanía y Bulgaria, respectivamente), ucranianos, gaguzos y alemanes de Transilvania, etc.

Rumanía, una isla de latinidad desde el punto de vista lingüístico en medio de un océano eslavófono, parece dispuesta a potenciar su política exterior (su candidatura a la OTAN contó con el apoyo de Francia por razones culturales) tanto como a

mejorar sus relaciones con las vecinas Bulgaria (construcción conjunta de un puente sobre el Danubio) y Hungría (concesiones a la minoría húngara del país, despojada en 1968 del régimen de autonomía). Tanto Bucarest como Sofía ponen grandes esperanzas en el ingreso en la UE, a la que son candidatas desde febrero de 1995, aunque ninguna de las dos puede contar con incluirse en el grupo de cabeza de la ampliación.

Ello es así, entre otros motivos, debido al ritmo y radicalidad de las reformas económicas, sensiblemente menores aquí que en otros PECO, al menos hasta 1998, aunque deba señalarse que las perspectivas de integración en la UE han alentado a los Gobiernos a emprender reformas estructurales de mayor calado desde entonces. Los indicadores económicos, en cualquier caso, nos ofrecen un panorama muy poco halagüeño. Los niveles de renta son muy bajos en los dos países (el PIB por habitante de Bulgaria representa sólo el 23% del de los Quince; el de Rumanía el 31%) (21) como resultado, entre otros factores, de los graves problemas en la esfera productiva (ambos países tuvieron crecimientos negativos en los diez años que van de 1988 a 1998: -4,2% Bulgaria, -3,2 Rumanía). Igualmente hay que apuntar altas tasas de desempleo para Bulgaria (16%), algo más tolerables en Rumanía (11,5%) y, lo que resulta más desestabilizador y característico de estos países, cifras de inflación que han alcanzado niveles astronómicos (en Bulgaria el índice se situó en 1.089% en 1997; en Rumanía en 151% el mismo año), si bien con evidentes mejoras en los últimos tiempos (22). Más allá de la elocuencia de las cifras, hay que hacerse eco de la delicada situación social que los prolongados sacrificios están originan-

(21) Datos para 1997. Fuente: EUROSTAT (cit. en *Europa de los Quince, op. cit.*, págs. 42).

(22) Rumanía seguía soportando en 1999 una inflación del 45% en 1999, mientras que Bulgaria lograba reducir el alza de precios a un insignificante 0,4%. Fuente: *El estado del mundo, op. cit.*, ediciones de 1998, 1999 y 2000.

do en las respectivas poblaciones, y que han llevado, por ejemplo, en el caso de Rumanía a desestabilizadoras protestas masivas de los mineros del carbón, que llegaron a marchar sobre Bucarest. Dados los modestos niveles alcanzados por otros índices de desarrollo y la importancia de los dos países para la estabilidad de la zona balcánica, es de esperar que tanto la UE como la OTAN sigan aportando programas conjuntos y recursos que permitan a Bulgaria y Rumanía ponerse al nivel de los demás PECO y alcanzar la tan anhelada convergencia e integración en «Europa».

4 LAS PERSPECTIVAS DE INTEGRACIÓN EUROPEA DE LOS PECO: LA OTAN Y LA UE COMO OBJETIVOS BÁSICOS

Desde la desaparición de los bloques en 1989-91 y la recuperación de la libertad por la Europa Central y Oriental, las instituciones de integración y cooperación europea se aprestaron a recibir en su seno a las democracias y a los nuevos Estados surgidos en el área.

La OSCE se convirtió en 1991, con sus 52 países miembros (a los que se añaden EEUU y Canadá), en la única estructura institucional que integraba a todos los Estados de las dos Europas (23). Igualmente el Consejo de Europa, foro que desde 1949 reúne a los países democráticos europeos, ha ampliado hasta los 42 miembros el círculo de sus socios. La Comunidad Europea (CE), por su parte, se incorporó en 1989 al Grupo de los 24, creado por el G-7 para ayudar financieramente y cooperar comercialmente con los antiguos países socialistas, a la vez que

(23) El único Estado europeo no integrado en la OSCE en 1991 era Albania, que ingresó algo más tarde en la organización.

daba luz verde al programa PHARE («Polonia y Hungría: Ayuda a la Reconstrucción Económica»), ampliado posteriormente hasta un total de quince países de la Europa central y balcánica (24). Adicionalmente se creaba (1990) el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) con el objetivo de ayudar financieramente a las transiciones del Este. La CE, por último, firmó con los países del área Acuerdos de Asociación (los llamados «Acuerdos Europeos») similares a los que en los años sesenta y setenta había suscrito con Turquía, Chipre y Malta (25).

Para muchos Gobiernos y sociedades del antiguo bloque del Este, sin embargo, el tan ansiado «retorno a Europa» exigía avanzar un paso más e integrarse como miembros de pleno derecho en la OTAN y/o en la CE (UE desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht de 1992). La Alianza Atlántica, a la que las crisis de Bosnia y Kosovo han dotado de un inusitado protagonismo en la Europa de fin de siglo, celebró su cincuentenario con la integración de Polonia, Chequia y Hungría como nuevos miembros. No serán los últimos, previsiblemente: la OTAN, que en su nuevo Concepto Estratégico (aprobado en la cumbre de Washington de 1999) se ha arrogado *de facto* el derecho a intervenir en cualquier parte del hemisferio septentrional, prevé incluir en breve nuevos países de Europa Central

(24) Para el área de la antigua URSS, la CE creó (Consejo Europeo de Roma, diciembre de 1990) el programa TACIS de asistencia técnica y ayuda humanitaria. Entre 1991 y 1997 el programa TACIS ha repartido 3.000 millones de euros a las 12 repúblicas integrantes de la CEI y Mongolia. Vid. Francesc SERRA, *op. cit.*, págs. 175-176.

(25) Vid. BARBÉ, Esther (coord.): *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000, especialmente los capítulos a cargo de SERRA, Francesc: «La dimensión: políticas para los países de la Europa Central, del Este y Rusia» (págs. 159-189); y de JOHANSSON, Elisabeth: «La dimensión norte de la UE: políticas para el mar Báltico» (págs. 219-243). Actualmente la UE trata de extender el modelo de cooperación de los Acuerdos Europeos a los Balcanes occidentales. Un Acuerdo de Estabilización y Asociación ha sido firmado con Macedonia en abril de 2001, y tratados similares con Croacia y Albania están en curso de preparación. Vid. *El País*, 10-4-2001, pág. 4.

y Oriental en sus estructuras civil y militar, pese a las advertencias de Rusia (26).

Las dificultades para ampliar la UE no han provenido, en cambio, de Moscú, sino de las vacilaciones interiores de la Comunidad. Tras muchas dudas y deliberaciones, los Doce dieron luz verde en el Consejo de Copenhague (junio de 1993) a las candidaturas de los PECO que hubieran suscrito Acuerdos Europeos, estableciendo además unas condiciones generales (conocidas como los *criterios de Copenhague*) que debían cumplir los países aspirantes al ingreso (27). Una vez presentadas las solicitudes por los países candidatos (entre abril de 1994 y junio de 1996) y definido por la Unión el marco institucional y la estrategia para la que será la mayor ampliación (y por tanto quizá el mayor desafío) de su historia, a través de la *Agenda 2000* y de las disposiciones del Consejo de Luxemburgo de 1997, pudo comenzar en marzo de 1998 el proceso de ampliación propiamente dicho. Doce son finalmente los candidatos oficiales con los que la UE ha iniciado negociaciones de adhesión: Chipre, Malta y los diez PECO.

Hasta el Consejo Europeo celebrado en Helsinki en diciembre de 1999 se dividía a estos diez países en dos grupos, aquellos mejor situados para el ingreso en la UE (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia y Estonia) y aquellos cuya integración tendría lugar en una «segunda oleada» (Eslovaquia, Lituania, Letonia,

(26) La evolución de la opinión pública rusa ante la ampliación al Este de la OTAN puede seguirse en BLACK, J. L.: *Russia faces NATO expansion: bearing gifts or bearing arms?*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

(27) Los criterios de Copenhague incluyen: a) la estabilidad de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y la protección a las minorías; b) la vigencia del modelo de economía de mercado y la capacidad de afrontar la competencia en el seno de la UE; c) la capacidad de adaptar la legislación interna al acervo comunitario (que alcanza hoy en día las 80.000 páginas de leyes y reglamentos), y d) la creación de estructuras administrativas y judiciales adecuadas que garanticen la efectiva implementación de la legislación comunitaria.

Rumanía y Bulgaria). Actualmente esta distinción ha desaparecido y todos los candidatos se encuentran negociando en igualdad de condiciones con los Quince su próxima integración (28).

A diferencia de la cuarta ampliación de la UE, la que en 1995 protagonizaron Austria, Suecia y Finlandia, la próxima no afectará a países con alto nivel de renta e indicadores económicos y sociales muy similares a los de los Quince. Con la integración de los PECO, la UE verá aumentado su territorio en un tercio y su población en 107 millones de personas (un 30%), pero su PIB apenas se verá incrementado en un 9%, y el PIB por habitante de esta UE de 27 miembros (incluyendo a Chipre y Malta) descenderá sensiblemente respecto a los actuales 20.615 dólares. La situación en términos de renta comparada del país más favorecido, Eslovenia, es semejante a la de España en el momento de su adhesión a la Comunidad Europea en 1986, pero un abismo separa todavía los niveles medios de la UE-Quince de los candidatos más pobres (el PIB *per cápita* de los candidatos en conjunto se sitúa en el 32% de la media comunitaria).

En previsión de las lógicas dificultades para converger de los países candidatos, la UE ha creado una panoplia de instrumentos y medidas de acompañamiento como estrategia de preingreso de los PECO (29). Es de prever, por otra parte, que

(28) De los 31 capítulos o apartados temáticos en que se dividen las negociaciones de la UE con cada país candidato, al concluir la presidencia portuguesa (julio de 2000) se habían cerrado 16 capítulos con Chipre, 13 con Estonia y la República Checa, 12 con Eslovenia y 11 con Hungría y Polonia; el resto de candidatos presentaba un mayor retraso, con entre 7 (Malta) y 4 (Bulgaria) capítulos cerrados. Dado que, en cualquier caso, se observa el principio de que «nada está negociado hasta que todo está negociado», es difícil establecer cuándo se producirá el ingreso de los primeros países de esta quinta ampliación de la UE. Fuente: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>.

(29) A este respecto, junto a los ya citados Acuerdos Europeos (en cuya marco se reúnen Consejos de Asociación, Comités de Asociación y Comités Parlamentarios Conjuntos de los Quince y de cada Estado candidato) y al Programa PHARE hay que citar los diversos Programas Nacionales para la Adopción del Acervo comunitario (PNAA), los programas ISPA (Instrumento para las Políticas Estructurales de preingreso), SAPARD (Programa Especial de ingreso para el Desarrollo Agrícola y Rural), etc.

la totalidad de los nuevos miembros será perceptor neto de transferencias del presupuesto comunitario (que, de todas formas, está limitado en un modestísimo 1,27% del PIB de la UE), lo que tiene especial importancia para los actuales perceptores de fondos estructurales y de cohesión (de los que España es la principal beneficiaria), que tendrán que hacer gala, a partir de 2006 (fecha en que expira el actual presupuesto), de la misma solidaridad de que ellos han disfrutado en los últimos lustros.

La nueva Europa de 27 miembros será, por tanto, algo más pobre y más heterogénea pero, precisamente por abarcar pueblos y territorios que forman parte irrenunciable de la historia común del Continente, más «europea». La UE ya ha preparado, a través del Tratado de Niza de diciembre de 2000, su arquitectura institucional y su funcionamiento para acoger a los nuevos miembros. ¿Están igual de preparadas las sociedades de uno y otro lado? Pasada la emoción de la caída del «muro de Berlín» y del «telón de acero», el entusiasmo por estos «hijos pródigos» del Centro y Este de Europa parece haberse enfriado sensiblemente entre los ciudadanos de la UE, que sitúan la admisión de nuevos Estados a la cola de las prioridades actuales de la Unión (30). También en las poblaciones de muchos PECO reina, ante la dureza de los ajustes necesarios y las sucesivas postergaciones del ingreso, un apoyo más bien tibio a las perspectivas de acercamiento a Bruselas (31).

(30) Sólo el 27% consideran la admisión de nuevos miembros como una acción prioritaria de la UE; la mayoría concede preferencia a la lucha contra el paro y la preservación de la paz y la seguridad (90%) y a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como a la lucha contra la delincuencia organizada y el tráfico de drogas (88%). Fuente: *Eurobarómetro*, núm. 51, primavera 1999.

(31) Dos visiones complementarias del proceso de ampliación de la UE, en Ángel VÍÑAS: «La ampliación de la Unión Europea: percepciones desde la UE», y Jacek ŚNIYUSZ-WOLSKI: «La ampliación de la Unión Europea. La percepción desde Europa del Este», en *Anuario Internacional CIDOB 1998*, Barcelona, Fundació CIDOB, 1999, págs. 165-175 y 177-187, respectivamente.

Los políticos y las sociedades europeos deberían ser conscientes, no obstante, de la oportunidad que con la prevista ampliación de la UE se abre para todos los europeos, entendiendo a Europa en el sentido más amplio posible, lo que implica ampliar también el concepto de frontera. Ahora bien, esta nueva Europa puede ser percibida de dos formas, como nos señala C. TUGENDHAT: «en la idea expresada en el lema nacional belga, "L'union fait la force" ("La unión hace la fuerza")», o en el «lema de Luxemburgo, "Mir woelle bleiwe wat mir sind" ("Queremos seguir siendo lo que somos")» (32).

(32) TUGENDHAT, Christopher: *El sentido de Europa*, Madrid, Alianza, 1987, pág. 81.

