

EL RETORNO A EUROPA DE LOS PAISES DEL ESTE: EL RETO DE LA AMPLIACION

Rafael Calduch Cervera
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Abordar el tema de la progresiva instauración de un sistema regional europeo en el que tengan cabida los países de Europa Central y Oriental (PECO), constituye una tarea tan ardua como incierta en la medida en que, por una parte, se trata de un proceso inconcluso con muchas interrogantes sin respuesta y, por otra, la propia delimitación geopolítica del área objeto del análisis resulta compleja y polémica. Por ambas razones, considero necesario especificar previamente el tema objeto de estudio en su triple dimensión: analítica, espacial y temporal.

Por lo que se refiere a su dimensión analítica, el estudio de la ampliación de las diversas organizaciones intergubernamentales europeas a los países del Este, se sitúa plenamente en el nivel *macrointernacional*, es decir en aquella categoría de fenómenos internacionales que afectan directamente a la estructura y dinámica de la Sociedad Internacional considerada en su conjunto.¹ Efectivamente el cómo, el cuando y hasta qué punto se alcance a realizar esta ampliación a nuevos países de los procesos de regionalización europea, condicionará no sólo las relaciones entre ellos sino también la configuración política, económica y cultural del conjunto del sistema internacional en un futuro inmediato.

Desde el punto de vista espacial, la expresión *países del Este* es tan gráfica como imprecisa.² En realidad, dicha expresión pertenece al ámbito de la terminología geopolítica empleada durante la etapa de la *bipolaridad*,³ ya que hace referencia a los países

¹ Sobre los diversos niveles de análisis en las relaciones internacionales, véase: CALDUCH, R.- *Relaciones Internacionales*. - Madrid. Edit. Ediciones Ciencias Sociales. 1991, pp. 31-32.

² Junto con esta expresión también se emplearon como sinónimas las de *países comunistas y democracias populares*. En la actualidad suele emplearse, y así lo haremos en este trabajo, la expresión *Países de Europa Central y Oriental (PECO)*, por considerarla más rigurosa desde la perspectiva de una descripción geográfica, carente de las connotaciones valorativas implícitas en el término *países del Este*.

³ Deliberadamente evitamos emplear el término *guerra fría*, a pesar de su polémica difusión, porque desde el punto de vista estrictamente teórico es mucho menos riguroso que el de *bipolaridad*. Sobre el concepto de *polaridad* en la teoría de las Relaciones Internacionales véase: CALDUCH, R.- *Relaciones...* Op. cit.; pp. 71-

Europeos al Este de la división político-económico-ideológica instaurada al concluir la Segunda Guerra Mundial y que terminaría simbolizada en el muro de Berlín, remedo tan imperfecto como real del telón de acero al que se refirió Winston Churchill en su famoso discurso de Fulton en 1946.

Esta área geopolítica, articulada a partir de la hegemonía soviética, incluyó un grupo de estados estructurados políticamente de conformidad con regímenes autoritarios de partido único o, al menos, decisivamente dominante, con economías de propiedad colectiva y planificación centralizada, así como de la uniformidad cultural desarrollada a partir de la imposición de una interpretación cosmológica del pensamiento marxista-leninista. Estas similitudes entre los diferentes países unido a los prejuicios generados por el síndrome nuclear y alimentados por la propaganda de las respectivas superpotencias, mantuvo durante décadas la imagen de un bloque de países organizados a imagen y semejanza de la Unión Soviética, carentes de diferencias significativas entre ellos y de conflictos o contradicciones internas.

Semejante percepción sustentada por los países europeos occidentales magnificó el poder y la estabilidad soviéticas, al tiempo que impedía un conocimiento más riguroso y profundo de la heterogeneidad imperante entre los países del Este, de sus rivalidades y de los antagonismos que les enfrentaban con la potencia hegemónica, a pesar de que los hechos los pusieron en evidencia de forma reiterada e incontestable. Una de las principales consecuencias de esta persistente falta de rigor en los estudios realizados por los investigadores y analistas occidentales, fue su incapacidad para anticipar la desvertebración del bloque soviético y la posterior desintegración de la propia URSS. Existen, sin embargo, algunas excepciones que demuestran que análisis más profundos llevaban claramente a la conclusión de la quiebra final del sistema. En efecto, como afirmaba Gasteryger en 1969:

"La decisión soviética de intervenir en Checoslovaquia ha dejado brutalmente claro que no se podrá alcanzar una liberalización en Europa del Este si

72 respecto de las diversas acepciones atribuidas a la expresión *guerra fría* consúltese: PEREIRA, J.C.- "Los orígenes de la guerra fría".- Cuadernos de Historia, nº 28. Madrid. Arco, 1997. pp. 11-34. Para un análisis histórico más detallado de los diversos aspectos que se conjugaron durante el período de la *guerra fría*, resulta útil la lectura de: PEÑAS, F.J.- *Occidentalización, fin de la guerra fría y relaciones internacionales*.- Madrid. Edit. Alianza. 1997; pp. 203 y ss. VEIGA, F.; DA CAL, E.U.; DUARTE, A.- *La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría 1941-1991*.- Madrid. Edit. Alianza. 1997.

implica un abierto desafío del sistema soviético o contradice, directa o indirectamente los intereses soviéticos. Solamente podrá tener lugar una liberalización si está más o menos en consonancia con la de la Unión Soviética. (...)

A los dirigentes de los países comunistas, no solamente a los de la Unión Soviética, aunque a éstos les afecte más directamente, se les presentará cada vez con mayor urgencia un dilema que no tiene fácil solución: mantener un control riguroso y autoritario que es vital para el sistema y la necesidad ineludible, por las circunstancias históricas de hacerlos cada vez más humanos en el interior, y más tolerantes en sus relaciones con el exterior. Hasta ahora el Kremlin ha optado siempre por la primera proposición, es decir por el autoritarismo. (...)

Estas cosas que acabamos de apuntar, es decir, las reformas internas graduales y las formas más aceptables de cooperación internacional no resuelven el problema principal, que es el de mantener un equilibrio entre la lenta evolución cultural, económica y política de la Unión Soviética por un lado, y la de los países de Europa del Este, por otro. La realidad viene a decirnos que el abismo parece agrandarse cada vez más. El sistema político de los países de Europa del Este es más flexible que el soviético. (...)

*Teniendo en cuenta estas diferencias, en cuanto a la estructura política y su posible desarrollo, se puede concluir que Europa del Este se separará cada vez más del modelo soviético que le fue impuesto hace veinticinco años."*⁴

Resulta importante destacar que tras el rótulo de *países del Este* nos referimos a cuatro áreas subregionales claramente diferenciadas tanto desde el punto de vista geopolítico como por la evolución de su historia durante las últimas décadas. Un área constituida por los países de la Comunidad de Estados Independientes, surgidos de la desmembración de la Unión Soviética y liderados política, militar y económicamente por la Federación de Rusia. Una segunda zona que ocupa la parte central de Europa y configurada, tras la integración de la República Democrática Alemana en la República Federal de Alemania, por cuatro países: Polonia; la República Checa; Eslovaquia y Hungría. Finalmente dos subregiones, situadas en los extremos septentrional y meridional de este *hinterland*, constituidas respectivamente por los países bálticos (Lituania, Estonia y Letonia) y el complicado conglomerado de los países balcánicos (Eslovenia; Croacia; Bosnia-Herzegovina; Albania; Macedonia; la Federación de Yugoslavia; Bulgaria y Rumanía).

De nuestro estudio excluirémos el área de la Comunidad de Estados Independientes no sólo porque su análisis, dada la importancia y las características específicas de los países que la

⁴ GASTERYGER, C.- "Los dilemas de Europa del Este".- LUKASZEWSKI, J. (ed.) - *Les démocraties populaires après Prague*.- Brujas. Edit. Tempel. - *Las democracias populares después de Praga* - Madrid. Edit. Moneda y Crédito. 1973; pp. 339-346.

conforman, requeriría una investigación de tanto o mayor alcance que esta, sino porque además esta región ha generado unas relaciones políticas y económicas claramente diferenciadas por parte de la Unión Europea y de la OTAN. Nos concentraremos, por tanto, en los países bálticos, centroeuropeos y balcánicos.

Por último, desde la perspectiva temporal, siempre decisiva para todo investigador social y, con mayor motivo, para todo historiador, el horizonte que adoptamos se corresponde con el de la década de los años 90. Se trata, por consiguiente, de un período de *medio plazo* desde la perspectiva de los países y organizaciones que estudiaremos y claramente contextualizado en una fase *crisis* del orden internacional postbélico y de incipiente *génesis* de un nuevo orden internacional, del que podemos constatar algunos cambios decisivos e irreversibles, pero del que no somos capaces, todavía, de precisar todos sus rasgos estructurales.⁵

Tres ideas centrales o hipótesis de trabajo dominan el núcleo de este estudio y se desprenden claramente de su desarrollo:

1ª.- Los procesos de transición desencadenados en la Unión Soviética y los restantes países del Este impusieron un replanteamiento del proceso de integración europea, que afectó tanto a la configuración y dinámica internas de la Comunidad Europea como a su dimensión exterior. Esta reformulación tuvo que mantenerse *abierta*, es decir contemplando los procedimientos de su autocorrección, precisamente por el alcance y rapidez de los cambios experimentados en los países del Este y la imprevisibilidad de sus consecuencias.

2ª.- Desde la perspectiva de los propios países del Este, sus diferencias históricas, políticas, económicas y culturales, han suscitado distintas posiciones sobre la naturaleza y el alcance de las relaciones con los países y organizaciones de Europa Occidental y, en particular, con la Comunidad Europea y la OTAN. Esta diversidad de posiciones oscila entre los países aspirantes a una rápida incorporación a la Comunidad Europea y la OTAN hasta los que aspiran, como en el caso de la Federación de Rusia, a articular su propia área de influencia política, militar y económica, manteniendo intensas relaciones con Europa Occidental. Ambas posturas extremas coinciden en el supuesto de que su culminación

⁵ Una consideración de la importancia metodológica de realizar una adecuada *periodificación* en la disciplina de las Relaciones Internacionales, así como de los principales elementos definitorios de cada una de las etapas de evolución *macrointernacional*, puede consultarse en: CALDUCH, R.: *Relaciones..Op.cit.*; pp.32-33.

constituirá un factor decisivo de estabilidad y legitimación para sus nuevos regímenes internos y de expansión para sus economías.

Para la primera categoría de países la ampliación, tanto de la Unión Europea como de la OTAN constituye un objetivo esencial que debería alcanzarse a medio plazo, para los segundos toda ampliación de ambos organismos internacionales constituye un reto o una amenaza directa a su propia consolidación. En definitiva, la ampliación de la Unión Europea y de la OTAN constituyen para unos una seguridad ante un futuro incierto mientras que para los otros significa una amenaza adicional ante un futuro que consideran factible.

3ª.- De las dos ideas anteriores se desprende muy claramente que la evolución de las interacciones entre los países y organizaciones de Europa Occidental y de Europa del Este, con independencia de cual sea su naturaleza política, económica, jurídica o ideológica, incide directamente en la seguridad continental y exige respuestas innovadoras y diferenciadas en función de las características de los países y áreas subregionales, que incluyen desde el empleo de la fuerza hasta los instrumentos de cooperación económica y técnica, pasando por la diplomacia cooperativa, que muy poco tienen que ver con la naturaleza de las relaciones mantenidas durante los cuarenta años de bipolaridad.

En resumen, el *retorno a Europa de los países del Este* es un proceso que acaba de iniciarse y cuyo desarrollo se está realizando con diversos ritmos y efectos según los países y las áreas, lo que supone que su conclusión sólo se alcanzará a largo plazo.

Vigencia de la "Declaración Schuman" como fundamento de la ampliación de la Unión Europea a los países del Este.

Situándonos en la encrucijada que surge en Europa tras la caída del *muro de Berlín* en 1989, cabe interrogarse sobre la vigencia de una formulación, lanzada hace medio siglo por el gobierno francés para solventar el problema de la rivalidad franco-alemana, una de las principales fuentes de amenaza para la paz y la seguridad tanto europea como mundial, y que durante estas cinco décadas ha demostrado su plena eficacia.

¿Constituye la *Declaración Schuman* una solución aplicable a las condiciones surgidas en Europa durante la década de los 90?. Como todo documento político enunciado para enfrentar los retos

de una realidad internacional concreta, la *Declaración Schuman* contiene principios y formulaciones que aspiran a tener una validez general y duradera, junto con otras que responden a, y se comprenden en, las condiciones históricas en las que se proclamó dicho documento. Evidentemente éstas últimas carecen de interés para el análisis de la realidad europea de la última década.

Ciñéndonos a las formulaciones con pretensión de validez general, la *Declaración Schuman* posee tres cuya vigencia, hoy en día, es tan significativa como cuando se enunciaron:

"La contribución que una Europa organizada y con vida puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de las relaciones pacíficas. (...)

Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto; se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho. La reunión de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania sea eliminada. La acción emprendida debe tocar en primer término a Francia y Alemania. (...)

*Así se realizará simple y rápidamente la fusión de intereses indispensables para el establecimiento de una comunidad económica, y se introducirá el fermento de una comunidad más ancha y más profunda entre países mucho tiempo opuestos por divisiones sangrientas."*⁶

Resulta incuestionable que en la Sociedad Internacional actual, la estabilidad y la paz de Europa constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para garantizar la paz mundial. Ello significa que los cambios estructurales en el continente europeo trascienden sus límites regionales para incidir en el conjunto mundial. Precisamente por esta razón, Estados Unidos, la única potencia que hoy en día posee intereses y capacidad de proyección a escala planetaria, no puede ignorar o desentenderse de los cambios que se están produciendo en el Este de Europa, especialmente cuando tales cambios provocan conflictos armados. Es esta una constante que seguirá gravitando sobre la política exterior norteamericana y sobre las relaciones trasatlánticas, sean cuales sean los cambios que se produzcan en los gobiernos de los países de ambas orillas oceánicas.⁷

⁶ PEREIRA, J.C.; MARTINEZ-LILLO, P.A.- *Documentos básicos sobre Historia de las Relaciones Internacionales 1815-1991*.- Madrid. Edit. Complutense., 1995; pp. 429-430.

⁷ Véanse los textos de: *"La Nueva Agenda Trasatlántica"*.- Meridiano CERI, nº 7 (Febrero 1996); pp. 27-30. *"Declaración de Madrid sobre Seguridad y Cooperación euro-atlánticas"*.- Meridiano CERI, nº 16 (Agosto 1997); pp. 26-30.

Desde el lado europeo, el alcance de este principio supone que sus principales potencias (Francia; la República Federal de Alemania; Reino Unido y la Federación de Rusia) deben evaluar las consecuencias de sus iniciativas internacionales hacia los países del Este, no sólo desde su dimensión regional sino también en virtud de su trascendencia mundial. Ello añade un plus de responsabilidad a la política exterior de tales potencias europeas, a la par que les exige evitar o, cuando menos, limitar las respuestas unilaterales y fomentar las iniciativas exteriores colectivas, sólo asequibles por medio de la negociación multilateral.⁸

En cuanto al segundo de los principios establecidos en la *Declaración*, resulta evidente que el entendimiento franco-alemán sigue constituyendo actualmente uno de los ejes fundamentales sobre los que se asienta la construcción europea tal y como ha ocurrido desde 1950. Esta afirmación es válida tanto si la referimos al proceso de integración que se lleva a cabo en Europa Occidental, como si la asociamos a los cambios que acontecen el Centro y Este de Europa. Sin embargo, es cierto que en nuestros días éste no es el único eje sobre el que pivota la construcción europea, pues las relaciones con Rusia y la coordinación franco-germano-británica resultan decisivos desde el punto de vista político y militar.

Estos diversos centros de gravedad sustentan un proceso de articulación europea cuya evolución se lleva a cabo de forma sectorial y por etapas. La eficacia de la *opción funcionalista* en la construcción europea está ya fuera de toda duda y sigue presidiendo la dinámica integradora. En cambio, la *concepción federalista* que contenía la *Declaración Schuman* está en nuestros días tan cuestionada como lo estuvo en aquella época. Como lo ha señalado muy certeramente Serra con referencia a los aspectos de la seguridad europea:

"El proceso de construcción europea tiene dos almas. Una es pragmática, tecnológica, utilitarista: Europa ha de ser útil a los europeos y si no lo es, el proceso de integración no es justificable. La otra es el alma federal-constitucional: proponerse una unidad política que tenga un papel político y que mejore los niveles de ciudadanía de los habitantes de ese ámbito.

⁸ Ello explica y, al mismo tiempo, justifica los esfuerzos realizados durante la última década por vincular los países del Este a las organizaciones regionales existentes como el Consejo de Europa; la UEO y la OTAN o de nueva creación como la OSCE y la Unión Europea.

El proceso de construcción de Europa funciona cuando se saben encontrar compromisos entre estas dos almas."⁹

Contemplar la historia europea de las últimas décadas, incluidos las transiciones de los países del Este, como un proceso cuyo desarrollo se realiza de forma sectorial y sucesiva, permite ponderar la importancia de abrir diversas vías y con distintas velocidades para facilitar la incorporación de todos los países europeos a este proceso de construcción continental, del que la Unión Europea es una parte decisiva pero no exclusiva.¹⁰

Es precisamente la diversidad de realidades que coexisten en Europa, esta pluralidad de Europas, la que viene imponiendo desde la Paz de Westfalia el principio de tolerancia y la dinámica de cooperación diferenciada como los únicos instrumentos viables de gestación de la Europa unida frente a los recurrentes y sangrientos intentos de implantación de una Europa unificada. La progresiva consolidación y ampliación de una realidad europea común, sólo puede alcanzarse desde la conjugación de los intereses de sus diversos países y sociedades, pues todos los intentos realizados a partir de la imposición de los intereses políticos, económicos o culturales de algunos de sus países o de algunas de sus sociedades siempre han concluido en estrepitosos fracasos, con frecuencia precedidos de devastadoras contiendas bélicas. Las recientes guerras balcánicas son la última, pero no la única, demostración de la evidencia de este principio.

Si las tres afirmaciones de la Declaración Schuman, siguen teniendo plena vigencia en la Europa de comienzos del nuevo milenio, parece lógico pensar que su aplicación al proceso de ampliación de la Unión Europea a nuevos miembros, la mayoría de los cuales forman parte de la Europa del Este, resulta no sólo adecuada sino que permite sustentar fundadas expectativas sobre la eficacia de sus resultados, siempre y cuando también se comprenda que esta ampliación no puede, al menos por el momento, ser aplicada a otros países de esa misma área, como la Federación de Rusia; Ucrania; Bielorrusia; Moldavia; la Federación de Yugoslavia; Albania; Macedonia; Bosnia-Herzegovina o Croacia, sin subvertir los propios fundamentos de la construcción conti-

⁹ SERRA, N.- "La seguridad europea en el siglo XXI".- Revista CIDOB d'Afers Internacionals; n° 49 (Mayo 2000); pp. 17

¹⁰ MORENO, A.- "La idea de Europa: balance de un siglo"- Cuadernos de Historia contemporánea, n° 21 (1999); pp. 161-179.

mental europea y, de paso, arruinar los avances integradores alcanzados en el seno de la Unión Europea. La vinculación de estos países a la construcción europea pasa, hoy por hoy, por el empleo de las oportunidades que ofrecen la diplomacia, la cooperación económica, la asistencia técnica y la seguridad colectiva, aunque ello suponga aceptar límites a dicha construcción.

Los procesos de transición en los países de Europa Central y Oriental: un ensayo de modelación.

Todo análisis de las medidas desarrolladas por la Europa comunitaria respecto de los Países de Europa Central y Oriental debe, por consiguiente, situarse en un marco teórico más amplio que incorpore también las características comunes y los rasgos diferenciados de los procesos de transición acaecidos en estos países. De ese modo se pueden comprender mejor las constantes interacciones que se desarrollan entre ambos procesos: transiciones en los regímenes centroeuropeos y dinámica de la integración europea, y se pueden valorar mejor las oportunidades que existen para su futura articulación, es decir, para el proceso de ampliación de la Unión Europea.

La quiebra del sistema comunista imperante en Europa Central y Oriental, ha sido el resultado de un proceso desarrollado a largo plazo y en el que han concurrido causas políticas, económicas y culturales. El resultado de este proceso ha planteado básicamente los mismos retos a todos los países, aunque su concreción histórica no se ha realizado del mismo modo en cada uno de los casos, habida cuenta las diferencias internas existentes en sus regímenes políticos, sus sistemas económicos y la composición étnica y cultural de sus sociedades. Consecuentemente, la respuesta de cada uno de ellos a los retos del cambio de sistema ha sido distinta, demostrándose algunas de tales respuestas más eficaces que otras para la estabilidad futura de estos países.

Una vez provocado el abandono del sistema político comunista, sólo la consolidación del nuevo sistema político abre la vía para adoptar aquellos programas que permitan la transición a la economía de mercado y la recuperación económica. En otras palabras, sin la consolidación de las reglas del juego político democrático, cualquier programa de estabilización y recuperación económica es inviable a corto y medio plazo, aunque el progreso en

la instauración del nuevo régimen político no garantiza, necesariamente, el éxito de las reformas económicas y, desde luego, no minimiza los costes sociales que todo programa de ajuste económico impone a la sociedad.

Es precisamente en esta primera fase de los cambios dentro del sistema, en la que resulta útil recurrir a la *teoría de las contradicciones* formulada por Barréa. Conviene precisar que su autor formuló esta teoría para explicar los cambios inducidos en el sistema estratégico internacional por los movimientos pacifistas e internacionalistas, por lo tanto nuestra aplicación al análisis de los cambios en las democracias populares requiere una adecuada adaptación de los conceptos básicos de esta teoría. Según Barréa, una *contradicción* se define por tres elementos:

- a) la existencia de presiones ejercidas por *contrafuerzas* organizadas entorno a una solución alternativa;
- b) una *concesión menor consentida* por los poderes públicos reticentes pero debilitados;
- c) en un momento de *crisis* que se presenta como dialécticamente vinculada a las innovaciones consentidas.¹¹

Según este concepto, las *contradicciones* están íntimamente asociadas con la organización de unas *contrafuerzas* que surgen como resultado de la movilización, en momentos críticos, en favor de una solución alternativa a la realidad política imperante, que provoca una respuesta de los poderes públicos en forma de cambios secundarios y acumulativos pero aceptados.

Es en este contexto donde el protagonismo de lo que este autor ha llamado "*el estadista-conmutador*" (*l'homme d'État-relais*), y que yo generalizaría denominándolo "*líder-conmutador*", resulta crucial para realizar el cambio de modo progresivo pero irreversible, es decir para llevar a cabo reformas evolutivas que eviten una revolución.¹²

En efecto, el papel de estos *líderes-conmutadores*, cuando operan desde el seno de los sectores que dominan el régimen político de un país, consiste en convertir las demandas o exigencias, radicales y utópicas, de las *contrafuerzas* (entiéndase fuerzas de

¹¹ BARREA, J.- "Entre l'utopie et la diplomatie: les contre-décisions". - *Etudes Internationales*, vol. XVI, n.1 (Marzo 1985); pp.17-18.

¹² BARREA, J.- "Entre la diplomatie et les 'utopies internationalistes': l'homme d'état-relais. La IDS à la lumière de ce concept". - *Etudes Internationales*, vol. XIX, n° 1 (Marzo, 1988); pp. 81-90

oposición) a términos pragmáticos y aceptables para esa clase política dirigente. Cuando tales *líderes-conmutadores* emergen como figuras carismáticas o, simplemente, simbólicas en el seno de las *contrafuerzas*, actúan como catalizadores de los cambios que se van adoptando desde los sectores dirigentes del régimen para adecuarlos a las demandas de esas *contrafuerzas* o, por el contrario, para impedir su aceptación por éstas últimas.

Las figuras de un Mijail Gorbachov en la Unión Soviética o de un Jaruzelsky en Polonia, resultan suficientemente clarificadoras de este concepto que, por lo demás, también sería aplicable a otros procesos de transición como el español, con Suárez, o el argentino con Alfonsín.¹³

La emergencia de estas *contradicciones*, cuando son adecuadamente transformadas por los *líderes-conmutadores*, facilita las reformas del sistema político y su evolución en el tiempo para adaptarse a los cambios que se operan tanto en el contexto interno como internacional. Un ejemplo de este fenómeno lo encontramos en las reformas institucionales e ideológicas que introdujo Khrushchev durante el período comprendido entre el XXº Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética (1956) y los primeros años de la década de los 60.¹⁴ Sin embargo, cuando las *contradicciones* se suceden de forma acumulativa en un breve período de tiempo, desbordan la capacidad de transformación de los *líderes-conmutadores*, destruyendo con frecuencia la legitimidad o carisma en el que fundamentaban su capacidad de provocar reformas en el sistema político, y provocando un cambio brusco e irreversible del sistema.¹⁵

¹³ - El modelo de las *contradicciones* complementa las aportaciones de otras teorías de las transiciones que también adoptan la dialéctica elites-masas como motor del proceso de cambio del sistema político. DURAN, R.- "*Legitimidad y coerción en el Este de Europa. Las transiciones desde una perspectiva comparada*". FLORES, C. (coord.). - *Actas del I Encuentro español de estudios sobre la Europa Oriental. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 28/29 (verano/otoño 1999); pp. 189-203. ALONSO, S.- "*La dinámica de interacción elites - masas en la caída de los regímenes comunistas: el caso de la Perestroika y las huelgas mineras*". - FLORES, C. (coord.). - *Actas del I Encuentro español de estudios sobre la Europa Oriental. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 26/27 (invierno/primavera 1999); pp. 7-29.

¹⁴ - CALDUCH, R.- "Las relaciones internacionales en la obra de los dirigentes soviéticos: Una reflexión teórica". - *Revista de Estudios Internacionales*; volumen: 2; n° 3 (julio-septiembre 1981); pp.: 543-597. ALVARADO, E.- "El hundimiento de la Unión Soviética". - MONEDERO, J.C. (compilador).- *El retorno a Europa. De la Perestroika al Tratado de Maastricht*. Madrid, Edit. Complutense. 1993; pp.7-72.

¹⁵ En el caso de la perestroika soviética, la primera de las situaciones descritas, es decir la reformista, se corresponde con la etapa que he denominado de la *perestroika estrategia*, mientras que la segunda

Tras estas consideraciones previas, estamos en condiciones de analizar brevemente los cambios en el sistema político de los países del Este que se produjeron entre 1985-86 y 1989-90. Como han puesto de manifiesto Edith Lomel y Georges Mink:

"En función de las específicas evoluciones nacionales, las élites comunistas han reaccionado de forma diferente ante la proximidad del hundimiento del sistema.

Podemos, sin forzar los límites, trazar una frontera entre algunos países del Norte (Polonia y Hungría), en los que sus élites han presentado de algún modo el fin de su reino y han tenido tiempo de establecer estrategias anticipatorias de conversión, y otros países como Checoslovaquia o los países del Sur (Bulgaria, Albania y Rumanía) en los que las élites no se encuentran en situación de actuar a priori para su propia conservación y deben más bien improvisar, con frecuencia de forma caótica, sus estrategias de adaptación. Sin olvidar que la modernización gorbachoviana había ya contribuido a acentuar la selección entre los partidos reputados reformistas y los ortodoxos.

La experiencia desde 1989 muestra que cuanto más profundo fue el resurgir de las sociedades civiles y más sólida su cultura política, más sofisticados fueron los intentos de las élites comunistas de proceder a una especie de 'transición invisible' (como en Hungría y Polonia); esta consistió en preparar un cambio de sistema al menor coste para los miembros de los aparatos del Estado-partido. Estos preparativos, sin inscribirse necesariamente desde el comienzo en una estrategia explícita, poseían sobre todo un carácter puramente defensivo: responder al ascenso de los movimientos sociales y de las oposiciones mediante estructuras estatales más cambiantes o intentar compensar el déficit de legitimidad potenciando, para reconstruirlo, la ideología de las sociedades liberales (instauración de la meritocracia; recurso a los sondeos de opinión; banalización de la economía paralela; etc.)" ¹⁶ (La traducción es nuestra)

De esta larga cita se desprende claramente la idea de que el cambio de sistema, que en todos los países de Europa Central y Oriental se ha producido de modo inevitable, fue precedido en algunos casos de ciertos procesos de adaptación de los partidos comunistas y de las estructuras estatales con el fin, precisamente, de evitarlos o, al menos, de limitar el alcance de las reformas políticas y económicas.

correspondería a la que he designado como *perestroika proceso de cambio*. CALDUCH, R.- "La perestroika soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos".- *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1991*.- Bilbao. Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 1992; pp.:271-333.

¹⁶ LOMEL, E.; MINK, G.- "Conversion et adaptation des partis communistes".- LOMEL, E.; SCHREIBER, T. (Edits.).- *L'Europe centrale et orientale. De l'espoir aux réalités. Notes et Etudes Documentaires*; n. 4942-4943 (1991); pp.34.

Por lo que se refiere al período inmediatamente anterior a la quiebra del sistema político en los países del Este, podemos establecer dos grandes modelos de países:

- a) aquellos en los que el partido comunista dominante y el aparato del Estado desarrollan una estrategia de cambios políticos y económicos;
- b) aquellos países en los que los dirigentes comunistas establecieron una estrategia de resistencia a las presiones de la oposición en favor del cambio.

Dentro de la primera de estas dos categorías podemos distinguir, a su vez, entre aquellos países en los que el cambio dentro del sistema fue dirigido por un líder del aparato político y aquellos en los que el cambio careció de una dirección personalizada.

Desde el ángulo de las fuerzas opositoras que impulsan el cambio de régimen (*contrafuerzas*), cabe realizar la distinción entre:

- a) aquellos países en los que la oposición logra articularse como una fuerza organizada, diferenciando también según que estas organizaciones posean o no un líder reconocido;
- b) los países en los que la oposición surge de modo espontáneo y sin una organización previa que, sin embargo, irá estableciendo de modo improvisado a medida que se avance en el proceso de cambio.

Del juego de ambas tendencias surge la catalogación de los países de Europa Central y Oriental, en el período comprendido entre 1986 y 1990, que refleja la **Tabla nº 1**.

Tabla nº 1: Modelos de cambio de sistema en los PECO según la relación entre las fuerzas del régimen y las de la oposición (1986-1990).

ESTRATEGIA COMUNISTA ORGAN./OPOSICION	CAMBIO CON LIDER	CAMBIO SIN LIDER	RESISTENCIA CON LIDER	RESISTENCIA SIN LIDER
ORGANIZAC. CON LIDER	POLONIA			
ORGANIZAC. SIN LIDER	URSS	HUNGRIA	YUGOSLAVIA CHECOSLOVAQUIA	
ESPONTANEA CON LIDER				
ESPONTANEA SIN LIDER	ALBANIA		BULGARIA R. D. A. RUMANIA	

Los tres países en donde se inician los cambios políticos, económicos e ideológicos de los regímenes comunistas son la Unión Soviética, Polonia y Hungría. Dejaré de un lado el caso soviético cuya importancia y complejidad requiere un tratamiento diferenciado y me ceñiré a los casos polaco y húngaro.

En Polonia, la sublevación de los obreros de Gdansk, en Agosto de 1980, había logrado crear una organización sindical, el Movimiento Solidaridad, al frente de la cual había surgido un líder, Lech Walesa. El golpe militar del general Wojchek Jaruzelsky, en febrero de 1981, y la imposición de la ley marcial, en diciembre de ese mismo año, lograron controlar, aunque no desmantelar, a la oposición en unos momentos en los que se había agudizado la tensión Este-Oeste y el Kremlin mantenía una política de control sobre sus aliados.¹⁷

Cuando en marzo de 1985, Gorbachov accede al poder en la Unión Soviética, muy pronto la actitud represiva del régimen comunista polaco comenzó a flexibilizarse. En octubre de ese mismo año se celebraban unas elecciones parlamentarias, ampliamente dominadas por el POUP (Partido Obrero Unificado Polaco) pero que permitieron a los dirigentes reformistas adquirir un mayor poder dentro del partido y del Estado. Al mes siguiente Jaruzelsky dimitía como Primer Ministro y permanecía como Jefe del Estado.

Paralelamente la puesta en práctica de la perestroika y el creciente entendimiento entre la URSS y los Estados Unidos facilitaron el levantamiento de la ley marcial y la progresiva reducción de la represión policial, pasándose a una política de tolerancia con la aprobación, el 17 de Julio de 1986, de una Ley de amnistía. Se facilitaba así la reorganización de Solidaridad, alrededor de Lech Walesa, que con el apoyo de la Iglesia católica se convirtió en la única oposición organizada al régimen comunista. Las dificultades económicas que por esas fechas atravesaba el país, indujeron al gobierno polaco a aprobar las primeras leyes de privatización de empresas, aspirando con ello a fomentar las inversiones occidentales.

¹⁷ - HERRERO, M.: "La influencia de Solidaridad en el desarrollo del pluralismo político en Polonia".- FLORES, C. (coord.): *Actas del I Encuentro...* Op. cit., nº 26/27; pp. 97-125. - MARTINEZ, R.; SALA, G.: "Polonia 1989-1999." "El camino hacia la consolidación democrática".- FLORES, C. (coord.): *Actas del I Encuentro...* Op. cit., nº 26/27; pp. 227-255.

La etapa final de esta fase se alcanzó en Enero de 1989, cuando el propio Partido Obrero Unificado Polaco (comunista) aprobó una resolución por la que se legalizaba Solidaridad y se aceptaba el pluralismo sindical. Las bases para una negociación sobre el cambio de régimen estaban ya sentadas y el 18 de abril, Walesa y Jaruzelsky sellaban los acuerdos negociados desde febrero, con objeto de fijar el proceso de convocatoria de unas elecciones generales de las que debería salir un Parlamento constituyente.

En el caso húngaro, las reformas procedieron del aparato del partido y comenzaron en 1987. En septiembre, el Primer Ministro Karoly Grosz se embarcaba en un diálogo con la oposición. En mayo del año siguiente, Janos Kadar es obligado a dimitir del cargo de Secretario General del Partido, puesto que asumirá el reformista Karoly Grosz. En septiembre de 1988 el gobierno procedía a una amnistía de todos los condenados por su intervención en el levantamiento de 1956. Con esta decisión, los dirigentes húngaros realizaban un significativo gesto de reconciliación nacional y de asunción de su pasado histórico. El proceso de liberalización económica y de apertura de fronteras con los países occidentales es impulsado por el economista Miklos Nemeth que accede al puesto de Primer Ministro a fines de ese año. El proceso de reforma se culmina con la aprobación por el Parlamento húngaro, en enero de 1989, de la legislación que introduce la libertad de partidos políticos y de manifestación. A su amparo se lograría organizar la oposición al régimen en torno al movimiento Foro Democrático, que celebró su primer Congreso en marzo de ese año.¹⁸

En el otro extremo del espectro político, nos encontramos con los países que mantienen una estrategia política de resistencia que, conviene tenerlo muy presente, no sólo es contra sus respectivas oposiciones internas sino también, y muy especialmente, contra las políticas reformistas emprendidas por los comunistas soviéticos, polacos y húngaros, es decir contra los partidos comunistas aliados que desarrollan un reformismo político y económico.

Fundamentalmente estos países fueron: la Checoslovaquia de Gustav Husak; la RDA, dirigida por Erick Honecker; Bulgaria, bajo el liderazgo de Todor Jivkov, y Rumanía, sometida a la dictadura de Nicolae Ceaucescu. Subsisten, sin embargo, importantes diferencias entre ellos en cuanto al grado de apertura

¹⁸ - TAIBO, C.- *Los cambios en el Este: una guía introductoria*. Madrid. Edit. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1994; pp. 83-95.

al exterior, así como en las relaciones que mantienen con la potencia soviética.

Durante el periodo comprendido entre 1985 y 1989, los cuatro dirigentes se resisten a realizar cambios significativos que limiten sus poderes. Reprimen sistemáticamente cualquier oposición que, por lo demás, carece de organización y de capacidad de movilización frente al poder de los respectivos partidos comunistas. Ciertamente en los cuatro países existieron sectores reformistas dentro del Partido, como se evidenciaría en el momento de la ruptura, pero constituyeron una minoría en los órganos directivos del Partido y del Estado.

En dos de estos países, la RDA y Bulgaria, las iniciativas comunistas para el cambio se adoptaron en el momento de la crisis política final, con el único objeto de evitar que degenerase en un proceso revolucionario. En el caso rumano, el dictador no tuvo ni tan siquiera esta capacidad de respuesta ante los acontecimientos, lo que facilitó el golpe de Estado que llevó a su destitución y asesinato. En Praga, los dirigentes comunistas reformadores perdieron toda posibilidad de liderar el cambio de régimen pero sí impidieron un estallido general de violencia. Todos estos factores explican la rapidez y la forma traumática en que se produjeron los procesos de cambio del régimen político en estos países, lo que terminó relegando a las respectivas direcciones comunistas a una función de meros gestores de la catástrofe política.¹⁹

Entre ambos extremos se sitúan dos países: Albania y Yugoslavia. Cada uno de ellos presenta rasgos singulares que le diferencian de los demás casos analizados. En Albania, la muerte del dictador Enver Hodxa, en 1985, abre un proceso de lucha por el poder que permitió, en el IX Congreso del Partido del Trabajo Albanés, celebrado en noviembre de 1986, que los principales cargos fuesen ocupados por el grupo reformista dirigido por Ramiz Alia. A partir de ese momento, se inicia un proceso de apertura política al exterior que rompe con casi tres décadas de absoluto

¹⁹ LOPEZ, M.: "Las transformaciones políticas en el proceso de unificación alemana".- *Cuadernos del Este*, nº 4 (1991); pp. 35-53. - MONEDERO, J.C.: "El hechizo de la montaña mágica. El proceso de unificación alemana: causas y consecuencias".- MONEDERO, J.C. (compilador): *El retorno...* Op.cit.; pp. 73-187. - CORNUDELLA, Mª M.: "La transición rumana hacia la democracia: Constitución, partidos y elecciones". - FLORES, C. (coord.): *Actas del I Encuentro...* Op. cit.; nº 26/27; pp. 169-193. - YSA, T.: "1989-1999. Diez años de ingeniería política en la República de Bulgaria". - FLORES, C. (coord.): *Actas del I Encuentro...* Op. cit.; nº 26/27; pp. 257-281.

aislamiento, a la par que se liberalizan los intercambios comerciales y financieros.

Serán los tímidos prolegómenos reformistas anticipatorios de un cambio de régimen, impulsado por la propia dirección del Partido y del Estado que, sin embargo, sólo comenzará cuando el cambio de sistema se haya consumado en el resto de los países del Este. En este cambio de estrategia de la dirección política favorable a una democratización definitiva del régimen, influyeron poderosamente los acontecimientos de Rumanía. Los dirigentes albaneses comprendieron entonces que una demora en las reformas podía sepultar definitivamente al Partido Comunista y con él a todos sus líderes. Es en este contexto donde hay que situar las de-claraciones realizadas por Ramiz Alia, en mayo de 1990, en las que habló de la irreversibilidad del proceso de democratización, a la par que se iniciaron las primeras reformas legales que despenalizaban las prácticas religiosas y las salidas ilegales al extranjero.

No obstante, los dirigentes siguieron rechazando el pluripartidismo, que no pudo instaurarse hasta las manifestaciones de diciembre de 1990, en Tirana y Skodra, que forzaron la decisión del Politburó del Partido del 11 de diciembre, por la que se aprobaba la pluralidad de partidos políticos. Al día siguiente se anunció la creación del Partido Democrático Albanés, principal fuerza de la oposición al régimen comunista.

De todas las democracias populares, Yugoslavia era, sin duda, la que presentaba un perfil político, económico y cultural más excepcional. Estructurada sobre un ajustado equilibrio político entre las distintas repúblicas y grupos étnico-religiosos, una economía de autogestión muy abierta a los mercados y flujos financieros occidentales y una política exterior de no alineamiento, la estabilidad de este país descansaba en tres pilares básicos: el liderazgo personal de Josip Broz Tito; el control político desarrollado por la Liga Comunista Yugoslava y la función coactiva del Ejército Federal y la Milicia.

En la medida en que Yugoslavia era el país en el que las libertades económicas, sociales y culturales estaban más ampliamente reconocidas y garantizadas, pocas reformas cabía realizar dentro del sistema que no cuestionasen directamente sus propios fundamentos políticos y organizativos. En otras palabras, en Yugoslavia existía muy escaso margen para las reformas inducidas por los propios dirigentes comunistas como concesiones a los grupos de oposición.

Por esta razón, cuando en 1986 y 1987 se iniciaron las primeras reivindicaciones nacionalistas de la mayoría albanesa de la provincia autónoma de Kossovo, integrada en la República federada de Serbia, se desencadenó una violenta represión militar que fue capitalizada por el líder comunista serbio Slobodan Milosevich. A partir de ese momento, la estrategia de los comunistas serbios consistió en resistir cualquier intento reformista movilizándolo a la población serbia, mayoritaria demográficamente en el conjunto de la Federación y con importantes minorías en Croacia; Bosnia-Herzegovina; Kossovo y Macedonia, mediante el fácil y peligroso discurso del nacionalismo radical.

A la delicada situación política vino a sumarse, como en el resto de los países del Este, el grave deterioro económico del país, con una caída del PIB durante los años 1987 y 1988, una inflación galopante y un aumento del endeudamiento exterior hasta los 20.000 millones de dólares.

Los sucesivos intentos, durante 1989 y principios de 1990, de los comunistas eslovenos y croatas de proceder a una renegociación del pacto federal que permitiese una democratización del sistema político, fueron sistemáticamente bloqueados por Milosevich con el apoyo de los comunistas serbios y montenegrinos y el respaldo de la alta oficialidad del ejército. La ruptura del sistema se hizo inevitable cuando tras las elecciones democráticas eslovenas (Abril de 1990) y croatas (Abril y Mayo de 1990), ambas repúblicas optaron por la secesión.²⁰

Como hemos podido apreciar, de todos los casos analizados, únicamente en Polonia, Hungría y Albania, la dinámica de las contradicciones logró cambios políticos y económicos significativos con anterioridad al momento de crisis total del sistema, y de estos países sólo en Polonia y Albania, existieron líderes-conmutadores capaces de canalizar las reivindicaciones políticas de las fuerzas opositoras.

Situados los países del Este en el punto crítico de agotamiento de sus regímenes políticos y de sus sistemas económicos, impulsados por las presiones sociales internas y liberados del intervencionismo de la potencia soviética, se desarrolló la fase del cambio de sistema, un salto cualitativo en su trayectoria

²⁰ CALDUCH, R.: "Los Balcanes: entre la democracia y la guerra civil". *Tiempo de Paz*. n.º 22 (invierno 1992); pp.: 32-49. - SAMARY, C.: *La fragmentación de Yugoslavia. Una visión en perspectiva*. Madrid. Edit. TALASA Ediciones. 1993.

histórica que les situará ante una nueva realidad, les dotará de nuevos dirigentes y fuerzas políticas y les obligará a enfrentarse con unos retos completamente distintos de los que habían tenido hasta entonces y que exigían respuestas absolutamente innovadoras.

Este cambio de sistema podemos clasificarlo atendiendo a dos variables fundamentales:

- a) la fuente principal que impulsa el cambio de régimen;
- b) el modo en que se llevó cabo la transición;

El primero de ambos parámetros, la fuente de presión para el cambio de sistema, admite tres variantes:

- a) un origen esencialmente interno;
- b) una procedencia predominantemente exterior;
- c) una presión conjunta interior y externa al país.

Debemos señalar que en ninguno de los casos en los que se ha producido el cambio de régimen en los Países de Europa Central y Oriental, ni tan siquiera en la Unión Soviética, el origen exclusivo de la presión para el cambio ha sido externo. Sin embargo, en varios casos: Polonia; Hungría; Checoslovaquia o Rumanía, la presión política y social interior ha sido decisiva para provocar la transición de un sistema a otro.

La otra variable empleada, es decir la forma en que se realiza el proceso de cambio de régimen, admite también tres variantes:

- a) un proceso negociado;
- b) un proceso impuesto pero sin el recurso a una violencia represiva, general e indiscriminada;
- c) un proceso impuesto en el que se emplea la violencia como principal instrumento de actuación política por una o por todas las partes involucradas en el cambio de régimen.

El resultado se refleja en la **Tabla n.º 2**. Las tendencias generales son que cuanto más nos desplazamos en la tabla de arriba a abajo o de izquierda a derecha, mayores son las dificultades para realizar el cambio de sistema de un modo pacífico y/o con garantías de estabilidad. Conviene destacar que uno de los objetivos fundamentales, sino el principal, de las diversas estrategias seguidas por las *nomenklaturas* de los regímenes comunistas, ante las presiones surgidas a favor del cambio del sistema, era perpetuarse en el poder, como efectivamente ocurrió en muchos casos.

Tabla nº 2: Modelos de transición de los Países de Europa Central y Oriental según las fuentes de presión y las características del proceso (1989-1991)

MODELOS DE CAMBIO DE REGIMEN/ FUENTES DE PRESION PARA EL CAMBIO	CAMBIO NEGOCIADO	CAMBIO IMPUESTO SIN VIOLENCIA	CAMBIO IMPUESTO CON VIOLENCIA
PRESION INTERIOR	POLONIA HUNGRIA	CHECOSLOVAQUIA	RUMANIA
PRESION MIXTA		ALBANIA BULGARIA R.D.A.	URSS YUGOSLAVIA
PRESION EXTERIOR			

En efecto, en Polonia y Hungría, el abandono del régimen comunista fue propiciado fundamentalmente por la presión interna de ambos países. Pero mientras en Polonia el cambio se realizó a través de una negociación política entre el Gral. Jaruzelski y el Sindicato Solidaridad, en el caso húngaro la negociación recayó inicialmente sobre la estructura económica, marginando los aspectos políticos.

En el otro extremo se sitúan los casos de la URSS y Yugoslavia. Ambos surgen como resultado de una presión mixta (interna y exterior) favorable al cambio de régimen, aunque en el caso soviético la presión exterior, resultante del antagonismo con los Estados Unidos fue mucho más importante que la incidencia que la presión exterior, principalmente alemana, francesa y británica, tuvo en la transición yugoslava. En cuanto a la forma de materializar el cambio de sistema, ambos casos destacan por el empleo de la violencia que, sin embargo, en Yugoslavia ha terminado generando cuatro conflictos armados, mientras que en el caso soviético provocó una contienda bélica entre Azerbaidjan y Armenia, por el enclave de Nagorno-Karabaj, y la intervención represiva en los países bálticos. En los dos casos, asistimos al mismo resultado: el cambio del sistema político terminó ocasionando la desintegración de los Estados originales.²¹

²¹ - Sobre el caso soviético pueden consultarse: - BERTON-HOGGE, R. (dir.): "La fin de l'URSS. Heritages d'un empire". *La Documentation Française. Notes et Etudes Documentaires*; nº 4958 (1992) (número monográfico). - TAIBO, C.: *Unión Soviética. La quiebra de un modelo*. Madrid. Edit. Los libros de la Catarata.. 1991.

Ello nos pone en evidencia que, cualesquiera que sean las características concretas en las que se realiza el cambio de régimen, éste ha generado en todos los Países de Europa Central y Oriental un cuestionamiento de su estatalidad y una significativa reordenación del mapa geopolítico europeo.

La instauración de una nueva estabilidad a escala continental europea pasaba, necesariamente, por el establecimiento de un nuevo equilibrio en las relaciones político-económicas entre los países de Europa Central y Oriental que sólo podría alcanzarse de forma negociada y tras la estabilización interior de los nuevos estados.

Al logro de ese nuevo equilibrio Europa Occidental, y particularmente la Comunidad Europea/Unión Europea, decidió contribuir eficazmente con su ayuda económica, su apoyo diplomático y su defensa, incluso militar, de los principios jurídicos y políticos que debían presidir el nuevo orden continental. Pero no nos llamemos a engaño, la prioridad de la Comunidad Europea, su principal contribución a la estabilidad, la paz y el progreso en el continente, radicaba, ante todo, en evitar que los desajustes que se producían en su entorno próximo lastrasen o impidiesen el proceso hacia la unión económica y la integración política. Ello exigió evitar toda tentación de intervencionismo directo en apoyo de una u otra causa o líder que, más tarde o más temprano, provocase una ruptura de la precaria estabilidad alcanzada en estos países y del propio proceso de cambio de sistemas que se estaba realizando.²²

La respuesta comunitaria a los cambios en los países de Europa Central y Oriental.

En las circunstancias en que se produjeron los procesos de transición descritos, la respuesta comunitaria resultaba esencial para estabilidad del orden europeo. Sin embargo, si tenemos presente que durante la segunda mitad de los años 80 el escenario considerado por los dirigentes políticos y los analistas era el de un

²² - Como escribe Andrés Ortega: "En efecto, a finales de los ochenta y principios de los noventa, han coincidido tres grandes procesos: el acercamiento entre el Este y el Oeste (el de las dos Alemanias, las dos Europas, los EE.UU. y la URSS/ex URSS), la integración en el Oeste (con el Mercado Único, el Espacio Económico Europeo y el Programa de Maastricht) y la desintegración en el Este. (...) Pronto se vio que con las revoluciones en el Este peligraba también el proceso de integración en el Oeste." - ORTEGA, A. - *La razón de Europa*. Madrid. Edit. El País/Aguilar Ediciones., 1994; pp. 34.

proceso de evolución gradual de los países del Este, con una fase intermedia de creciente colaboración política y económica entre los países de las *dos Europas*,²³ se comprende que la estrategia inicialmente diseñada por la Comunidad Europea se centrara, casi exclusivamente, en arbitrar un sistema de cooperación comercial y financiera con aquellos países del Este que habían avanzado más en su situación política y económica, es decir con Yugoslavia, Polonia y Hungría. Especial relevancia adquirió el programa PHARE destinado a aportar ayuda financiera para facilitar la transición económica de Polonia y Hungría.

Esta *política de cooperación selectiva* estaba en consonancia, de una parte, con la diferencia en los ritmos de cambio que experimentaban los países de Europa Central y Oriental y, de otra, con la ausencia de una tradición de relaciones comerciales y financieras entre estos países y la Comunidad Europea.²⁴

Semejante planteamiento hubo de modificarse a los pocos meses de su adopción, debido a que la rapidez y profundidad en la desvertebración del Pacto de Varsovia y de los regímenes comunistas lo convirtió en una respuesta inútil. De este modo y a partir de 1990 hubo de generarse una nueva respuesta de la Europa Comunitaria a los cambios en los países del Este, y cuyo desarrollo se ha realizado en dos etapas bien diferenciadas: a) la etapa de constitución de la Unión Europea y de cooperación para la estabilidad de los países de Europa Central y Oriental (1990 - 1993) y b) la etapa de consolidación de la Unión Europea y de ampliación a los países de Europa Central (1994-2002).²⁵

²³ Para describir esta fase intermedia de cooperación institucionalizada a través de distintos foros internacionales, como la CSCE, las negociaciones sobre desarme nuclear y convencional o la Conferencia 4+2 para resolver la cuestión alemana, se acuñó la expresión "*la casa común europea*".

²⁴ Desde sus inicios, la posición política y económica de los países integrantes del Consejo de Ayuda Económica Mútua (CAEM), liderados por la Unión Soviética, fue la de negar personalidad jurídica internacional a la Comunidad Europea impidiendo así la conclusión de cualquier tratado comercial, tanto bilateral como multilateral, ya que las competencias en esta materia habían sido transferidas por los Estados miembros a los órganos comunitarios desde 1968, fecha en que quedó concluida la creación de la Unión Aduanera.

²⁵ SERRA, F.: "La dimensión del Este de la UE: políticas para los países de la Europa Central, del Este y Rusia". - BARBÉ, E. (coord.): *Política Exterior Europea*. Barcelona. Edit. Ariel. 2000; pp. 159-189. WERNER, J.J.- "La integración europea ante la transformación de Europa del Este y de la antigua URSS". Anuario Internacional CIDOB 1993. Barcelona. Edit. Fundació CIDOB. 1994; pp. 141-160.

1ª.- *La etapa de constitución de la Unión Europea y de cooperación para la estabilidad de los países de Europa Central y Oriental (1990 - 1993)*

Durante este breve pero políticamente intenso período, la Comunidad Europea, que todavía se hallaba en plena implantación del mercado único y de los avances institucionales adoptados en el Acta Única Europea (1986), consideró que una primera respuesta a las incertidumbres que suscitaban los cambios en su entorno geopolítico y económico inmediato, consistía en intensificar el proceso de integración y ampliarlo a aquellos países que, reuniendo las condiciones exigidas por el *acervo comunitario*, buscaban en su incorporación a la Europa comunitaria la seguridad política y económica que eran incapaces de garantizarse de forma unilateral, es decir los países nórdicos y Austria.

Por otra parte, si los cambios en la Europa del Este evidenciaban la necesidad de profundizar las dimensiones económica y política de la Comunidad Europea, la experiencia de la *segunda guerra del Golfo* confirmó la insuficiencia de la cooperación política, como instrumento de proyección exterior de la primera potencia comercial del mundo, y la urgencia de dotar de una política de defensa a la Comunidad Europea que redujese, pues era imposible evitar, la dependencia que los países miembros poseían de la OTAN y de Estados Unidos en el campo militar.

El Consejo Europeo de Roma, celebrado en diciembre de 1990, adoptó la decisión de convocar dos *Conferencias Intergubernamentales* que debían negociar los proyectos de la *Unión Económica y Monetaria* y de la *Unión Política*, basándose en las propuestas recogidas en el Informe elaborado por el Presidente de la Comisión, Jacques Delors.²⁶

El período que media entre esta decisión y la aprobación del texto final del *Tratado de la Unión Europea*, en el Consejo Europeo de Maastricht (diciembre de 1991), es también el tiempo en que se produce la definitiva desintegración de la Unión Soviética y de la República Federal de Yugoslavia, con la particularidad de que ésta última desencadenará una espiral de conflictos bélicos que llegarán hasta 1999.

²⁶ AGUILERA, R.; JEREZ, A.; MONEDERO, J.C.: "El Tratado de Maastricht: un proyecto nonato para la nueva Europa". - MONEDERO, J.C. (compilador): *El retorno...* Op.cit.; pp. 267-339.

Es muy importante comprender las influencias recíprocas que se desarrollan entre el proceso de negociación intracomunitaria, en el marco de las *Conferencias Intergubernamentales*, y los cambios en el entorno de la Europa Oriental y balcánica, pues de lo contrario no se puede explicar la voluntad política y la rapidez demostradas durante la elaboración del *Tratado de la Unión Europea*, pues habida cuenta de la importancia y el alcance de las reformas que introducía en los Tratados fundacionales, en otras circunstancias o no se habría abordado esta negociación o habría requerido mucho más de un año para su conclusión.

En efecto, la breve *guerra de Eslovenia* (Junio-Julio de 1991), el fracasado golpe de Estado en la Unión Soviética, a comienzos de Agosto de ese mismo año, y el desencadenamiento de la *guerra en Croacia*, a partir de Septiembre, configuraron un tríptico de acontecimientos que se demostraron decisivos en el proceso negociador del nuevo Tratado.

La Comunidad Europea se vio obligada a actuar ante estos sucesos que afectaban muy directamente no sólo su futuro sino la propia seguridad de sus fronteras. Frente a quienes alegan la ineficacia o pasividad de la Comunidad Europea frente a semejantes acontecimientos, resulta pertinente recordar algunas de las iniciativas comunitarias, así como las limitaciones políticas y jurídicas que condicionaban la capacidad de decisión y acción exterior de la Comunidad, algunas de las cuales trataron de ser subsanadas con la inclusión de la *Política Exterior y de Seguridad Común* en el *Tratado de Maastricht*.

En primer término y frente a los graves conflictos armados surgidos durante el proceso de desintegración yugoslavo, la Comunidad Europea desarrolló distintas iniciativas de mediación y observación internacionales, algunas de las cuales dieron sus frutos, como ocurrió con el *Acuerdo de Brioni* (6 de Julio de 1991) que puso fin a la *guerra de Eslovenia*, y otras resultaron un rotundo fracaso, como ese mismo acuerdo y los diversos *ceses de hostilidades*, negociados y sistemáticamente violados durante los meses de julio y agosto, o la *Conferencia de paz* convocada en Septiembre, iniciativas todas ellas que no lograron impedir el desencadenamiento de la *guerra de Croacia*.

En segundo lugar y con relación al proceso de desintegración de la Unión Soviética, los países miembros de la Comunidad Europea decidieron negar todo apoyo diplomático o legal a los golpistas, factor que, sin duda, influyó en la evolución de

los acontecimientos aún cuando todavía no se pueda conocer con exactitud el alcance de esa influencia. Sin embargo, por esas fechas la fragmentación soviética era ya irreversible como lo demuestra el hecho de el fracasado golpe de Estado se produjo el mismo día en que el Soviet Supremo debía votar el proyecto de *Ley de Secesión*, aprobado ya en referéndum.

La definitiva consagración legal de la desaparición de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, se corresponde con la adopción por la Comunidad Europea de los *Criterios de reconocimiento por los países miembros de los nuevos Estados surgidos en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética*. Esta decisión no sólo abrió el camino para una efectiva cooperación política en tan importante cuestión jurídico internacional, sino que también sentó un precedente para futuras *decisiones comunes*, en el marco del nuevo *Tratado de la Unión Europea*.²⁷

Finalmente, es importante considerar las limitaciones políticas, diplomáticas y funcionales que impone el sistema de cooperación política, tanto por su naturaleza intergubernamental como por la falta de recursos humanos y materiales, diferentes de los de los propios Estados miembros, para su ejecución. Ello, naturalmente, dificultó la adopción de iniciativas o medidas más efectivas ante los conflictos balcánicos o la descomposición soviética.

A fines de 1991 la Comunidad Europea concluyó dos *Acuerdos de Asociación*, uno con Polonia y otro con Hungría,²⁸ al mismo tiempo que adoptaba sanciones contra la República Federal de Yugoslavia por el desencadenamiento de las *guerras balcánicas*. Esta panoplia de iniciativas, tenía como causa la decidida voluntad comunitaria de intervenir en los procesos que se estaban

²⁷ - La importancia de esta decisión, adoptada en el marco jurídico de la *cooperación política*, se pudo vislumbrar en relación con la *guerra de Bosnia-Herzegovina*, pues el gobierno presidido por Izetbegovic siempre contrapuso a la superioridad militar de los serbios y los croatas, la legalidad internacional de su presidencia y el reconocimiento internacional que le habían conferido Estados Unidos y los países comunitarios. Con el tiempo, la *legalidad internacional* de su autoridad política se reveló decisiva para garantizar su permanencia en el poder y su participación en los Acuerdos de Dayton, a pesar de su evidente derrota militar.

²⁸ - Aunque la Comunidad Europea consideró en sus etapas iniciales que los *Acuerdos de Asociación* debían servir para facilitar la ayuda económica requerida por los países que podían convertirse, en un futuro más o menos inmediato, en países miembros, más tarde flexibilizó esta concepción inicial y en la actualidad esta categoría de acuerdos se utiliza para instaurar unas relaciones económicas más amplias e intensas que las que permiten los acuerdos comerciales con terceros países, ya sean ordinarios o preferenciales. Ejemplos de *Acuerdos de Asociación* son los concluidos con MERCOSUR o con los países del Magreb

produciendo en los países del Este y como efecto la progresiva articulación de un estrategia de acción exterior diversificada, atendiendo a las características propias de cada país y subregión de Europa Central y Oriental.

Durante el transcurso del año 1992, buena parte de la actividad comunitaria y de sus principales miembros se concentró en la ratificación del *Tratado de Unión Europea*, pues en países como Francia; el Reino Unido o Dinamarca, los sectores de oposición a dicho tratado fueron muy importantes. También se formalizaron las candidaturas de los países escandinavos y de Austria para su ingreso en la Comunidad Europea. La disolución negociada de la República Federal Checoslovaca en dos nuevas repúblicas, forzó la voluntad política de la Unión Europea para iniciar un nuevo proceso de ampliación orientado tanto a los países centroeuropeos como a los países mediterráneos de Chipre y Malta a los que más tarde se uniría Turquía.

Sin embargo, el desencadenamiento de la *guerra en Bosnia-Herzegovina*, tras su declaración de independencia de la Federación de Yugoslavia y su reconocimiento por la Comunidad Europea el 7 de Abril de 1992, no sólo exigió una multiplicación de los esfuerzos diplomáticos de los países miembros de la Comunidad, junto con Estados Unidos y la Federación de Rusia, para lograr instaurar la paz en los Balcanes, sino que reforzó la conciencia sobre la necesidad de intensificar las medidas destinadas a consolidar los procesos de transición que se estaban realizando en los restantes países balcánicos, principalmente en Albania, Bulgaria y Rumanía, junto con los países centroeuropeos como Checoslovaquia que experimentaría su pactada desintegración, durante 1993, en las repúblicas checa y eslovaca. Una primera consecuencia fue la extensión de la fórmula de los *Acuerdos de Asociación* a Rumanía (8 de Febrero de 1993); Bulgaria (1 de Marzo de 1993); Eslovaquia y la República Checa (6 de Octubre de 1993).

Unos meses más tarde, el Consejo Europeo de Copenhague (junio de 1993) dio respuesta a esta necesidad, convirtiéndose en el punto de inflexión de la estrategia de la Unión Europea hacia los países del Este. En dicho Consejo se adoptaron los criterios que deberían satisfacer los países que aspirasen a una futura incorporación a la Unión. Estos criterios correspondían a tres categorías diferentes:

- 1.- *Criterio político*: La existencia de instituciones democráticas estables, de un Estado de derecho y la protección y respeto de las minorías.
- 2.- *Criterio económico*: La existencia de una economía de mercado viable y capaz de asumir la competencia y las fuerzas del mercado en el interior de la Unión.
- 3.- *Criterio del acervo comunitario*: La capacidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la adhesión, incluidos los avances en el terreno de la Unión política, económica y monetaria.

2ª.- La etapa de consolidación de la Unión Europea y de ampliación a los países de Europa Central (1994-2002)

Esta segunda fase en la estrategia comunitaria respecto de los países del Este, constituye la más larga e importante de la última década y abre el camino para la ampliación de la Unión Europea a estos países. En efecto, asumiendo la decisión del Consejo de Copenhague, Polonia y Hungría presentaron sendas solicitudes de adhesión durante 1994.²⁹ Ello obligó a que la Unión Europea adoptase una *Estrategia de preadhesión* en el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994).

La *estrategia de preadhesión* tiene como objetivo coordinar el conjunto de iniciativas y relaciones entre la Unión Europea y los países susceptibles de incorporarse a su seno como miembros de pleno derecho a medio o largo plazo. Desde este punto de vista, la ejecución de esta estrategia supone una amplia y diversa panoplia de medidas que se desarrollan durante dos fases sucesivas bien definidas: a) una *fase de preparación* y b) una *fase de negociación*. La principal diferencia entre ambas fases es la capacidad de intervención que adquiere la Unión Europea en la evolución interna de los procesos de transición que realizan los países del Este.³⁰

En la fase de preparación, la Unión Europea adquiere una cierta incidencia en las políticas de cambio de los países del Este a través de los *programas de ayuda financiera y técnica* que concede a

²⁹ - La candidatura de Hungría se presentó el 31 de marzo de 1994 y la de Polonia el 5 de abril de ese mismo año. (Véase Tabla n° 3 en el Anexo)

³⁰ - GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA. TASK-FORCE "AMPLIACION".- *Ficha temática n° 24. La estrategia de preadhesión para la ampliación de la Unión Europea.*- PE 167.631 Or.ES. Luxemburgo, 17 Junio 1998; pp. 5-7

estos países, así como del *diálogo institucional* que pone en marcha, tanto de forma multilateral como bilateral con cada uno de ellos. Durante la segunda fase, la Unión Europea goza de una capacidad de fiscalización sobre las transiciones en los países del Este, ya que el alcance y la duración de la negociación dependerán, fundamentalmente, del grado de cumplimiento de las condiciones establecidas en Copenhague por las reformas políticas, económicas y legislativas emprendidas por estos países. En semejantes circunstancias, los *informes periódicos* elaborados por la Comisión se convierten en un eficaz instrumento de evaluación a partir del cual se adoptan las decisiones del Consejo, del Parlamento y de la propia Comisión, además de constituir también un importante instrumento de presión sobre los gobiernos y las sociedades de los países afectados.

No obstante, discrepamos de la tesis defendida por De Cueto para quien los condicionamientos decididos por la Unión Europea para los países candidatos constituye un "*posicionamiento intrusista*". Si tal intrusismo existe, conviene recordar que, en todo caso, es una constante en todos los procesos de ampliación que se han producido desde que existe la Comunidad Europea y, además, constituye un complemento adecuado de las importantes ayudas financieras y técnicas que la Unión Europea y los países miembros están concediendo a los países candidatos, para facilitar la consolidación de unas reformas políticas, económicas y sociales que, de cualquier modo, tendrían que realizar con vistas a culminar sus transiciones.

El cumplimiento de los condicionamientos geográficos, políticos y económicos, además de la asunción del *acervo comunitario*, ya figuraban recogidos en el Informe Birkelbach, elaborado en 1962 con vistas a la primera ampliación comunitaria y, hasta ahora, su aplicación no ha provocado los catastróficos efectos que augura este autor cuando escribe:

*"Con este posicionamiento intrusista sólo se conseguía consagrar aún más el principio de preferencia comunitaria y la imagen de la UE como fortaleza asediada, desmereciendo su pasado hospitalario de tradición cultural, solidaria y generosa. Pero Europa no durará estable ni pacífica si la UE no soluciona el compromiso por la unidad de Europa bajo un sistema democrático de economía de mercado ya que su autoridad moral se pondría en tela de juicio"*³¹

³¹ DE CUETO, C.: "El intrusismo del proyecto integrador europeo".- FLORES, C. (coord.).- *Actas del I Encuentro...* op. cit.; n° 28/29; pp. 168-169. El texto del Informe Birkelbach sobre los aspectos políticos e

Los principales instrumentos que sustentan la *estrategia de preadhesión* son los siguientes:

- a) Los *Acuerdos de Asociación*, también denominados acuerdos europeos;
- b) El *Libro Blanco*, concluido en mayo de 1995, en el que se establecían las medidas básicas que debían adoptarse en cada sector y las prioridades en las reformas legislativas que debían realizarse para llevar a cabo la imprescindible armonización con la legislación comunitaria;
- c) La instauración de un *diálogo institucional*;
- d) La reforma del *programa PHARE* para convertirlo en el principal instrumento de ayuda financiera;
- e) La adopción de un *programa de cooperación transfronteriza*, destinado a facilitar la cooperación interestatal, interregional e intergrupala entre los países vecinos, ya fuesen miembros o candidatos.

La adopción de la *estrategia de preadhesión* estimuló la conclusión de nuevos *Acuerdos de Asociación* con los tres países bálticos (12 de junio de 1995) y más tarde con Eslovenia (10 de junio de 1996). En estos últimos casos, las candidaturas a la adhesión se presentaron al mismo tiempo, caso de Eslovenia, o poco después de la firma de tales acuerdos. De este modo se demostraba que la decisión de la Unión Europea de abrir una nueva ampliación, tanto hacia algunos países del Este como hacia los países mediterráneos, respondía a una voluntad política real y no a una mera táctica dilatoria.

A finales de 1995, el Consejo Europeo de Madrid ratificó las condiciones adoptadas en Copenhague y aprobó un informe de la Comisión en el que se realizaba un primer análisis de las consecuencias, tanto económicas como políticas y de seguridad, derivadas de la incorporación de nuevos miembros. Además al mismo tiempo que convertía el cumplimiento del *acervo comunitario* en el criterio decisivo para determinar el momento de la adhesión, introdujo también la posibilidad de adoptar periodos transitorios en aquellas áreas que resultaban económica y socialmente más importantes y, al propio tiempo, cuya adaptación era más difícil de

institucionales de la adhesión o de la asociación a la comunidad puede consultarse en: GARRIGUES, J.; ARMERO, J.M.; MELCHOR DE LAS HERAS, A.; VEGA, M.- *La participación de España en las Comunidades Europeas. Estudio jurídico y textos fundamentales*.- Madrid, Edit. Tecnos. 1974.

asumir por los países candidatos, como eran la Agricultura y la libre circulación de personas.

Tal y como ha sido tradición en las sucesivas ampliaciones comunitarias, el Consejo Europeo de Florencia, celebrado en Junio de 1996, fijó el calendario para la conclusión de los preceptivos *dictámenes de la Comisión*, al señalar que deberían encontrarse en la fase final cuando se iniciase la apertura de negociaciones con Chipre y Malta, es decir como máximo seis meses después de la conclusión de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental encargada de realizar la revisión del Tratado de Maastricht.

Los *dictámenes de la Comisión* se incluyeron en la *Agenda 2000*, aprobada en Julio de 1997, un documento estratégico en el desarrollo de la Unión Europea, pues abordaba otros temas cruciales como eran la reforma de la política agrícola común, la modificación del sistema presupuestario y la reforma institucional, cuestiones que debían resolverse con anterioridad a la ampliación de la Unión Europea a nuevos miembros.

El nuevo *Tratado de la Unión Europea*, aprobado en el Consejo Europeo de Amsterdam celebrado en Junio de 1997, no incluyó, deliberadamente, la reforma institucional pues tan importante y decisivo paso debía adoptarse mediante un acuerdo general entre los países miembros que distaba mucho de haberse alcanzado por esas fechas. Sin embargo, introdujo significativas modificaciones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, incorporó el *acervo de Schengen* como parte de los asuntos de Justicia e Interior e implantó el sistema de *cooperación reforzada*, aspectos todos ellos que incidían directamente en el *acervo comunitario* que los nuevos países miembros deberían asumir desde su ingreso.³²

La presentación y examen de la *Agenda 2000*, en la que figuraban los preceptivos *dictámenes de la Comisión*, se realizó el 16 de Julio de 1997 y en ella se recomendaba iniciar las negociaciones de preadhesión con la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia y Chipre, por considerar que eran los candidatos que presentaban una evolución más avanzada en el cumplimiento de los criterios establecidos en Copenhague.³³

³² - OREJA, M. (dir.); FONSECA, F.(coord.).- *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*.- Edit. Mc Graw Hill. Madrid, 1998; vol. I.

³³ - COMISION EUROPEA.- *Agenda 2000. El reto de la ampliación*.- Edit. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1997; vols. I y II.

En términos generales la evaluación de las distintas candidaturas arrojaba el siguiente balance:

- A). *Criterios Políticos*: La evolución en el cumplimiento de estos criterios se consideraba satisfactoria salvo en el caso de Eslovaquia, en la que se estimaba que no existía una auténtica democracia y un efectivo Estado de derecho.
- B). *Criterios Económicos*: Respecto del criterio de implantación de "*economías de mercado viables*", la Comisión concluía que sólo se habían realizado avances significativos en los cinco países candidatos para los que se recomendaba la apertura de negociaciones, aunque se admitía que en este terreno Eslovaquia se encontraba en una situación muy próxima a la de estos países.

En cuanto al criterio de la "*capacidad para enfrentar la presión de la competencia de la UE*" la situación era mucho más desigual. En efecto, mientras la República Checa y Eslovenia habían llevado a cabo las reformas estructurales necesarias, Hungría y Polonia todavía se encontraban inmersas en el proceso de las necesarias transformaciones institucionales y legales para implantar la libre competencia y Estonia se encontraba en una fase inicial.

Para el resto de los países candidatos no seleccionados, es decir Bulgaria; Eslovaquia; Letonia; Lituania y Rumanía, aunque habían puesto en marcha los procesos de implantación de economías de mercado la Comisión estimaba que no estarían en condiciones de cumplir los requisitos mínimos antes de una década.

- C). *Criterio del Acervo Comunitario*: Al igual que en los criterios económicos, la situación de los países candidatos era notablemente diferente. Así la República Checa; Eslovaquia; Hungría y Polonia podrían cumplir con este criterio "*a medio plazo*" si concluían algunas de las reformas que ya estaban realizando, en cambio Eslovenia; Estonia; Letonia y Lituania debían realizar profundas reformas legales si querían incorporarse a la Unión Europea "*a medio plazo*", mientras que Bulgaria y Rumanía quedaban excluidas de esa posibilidad en el mismo lapso de tiempo.³⁴

Además la *Agenda 2000* contemplaba la adopción de un marco financiero de apoyo al proceso de preadhesión durante el período 2000-2006, incrementado con los recursos que se

³⁴ - La relación de materias que integran el *acervo comunitario* pueden consultarse en la *Tabla nº 4* del Anexo.

obtuvieran por los denominados *Instrumentos de Cofinanciación Internacional* (IFI) en los que debían participar importantes organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Finalmente, la *Agenda 2000* proponía la realización de informes anuales de seguimiento de las reformas realizadas por los países candidatos, junto con la implantación de un sistema de negociación multilateral, en el que participarían todos los países miembros junto con todos los candidatos y que reforzaría el necesario procedimiento de negociaciones bilaterales de la UE con cada país.

El Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en diciembre de 1997, dio un impulso decisivo al proceso de ampliación al aprobar la *estrategia* que debería seguir la Unión Europea en la etapa previa a la adhesión. Esta estrategia incluía una serie de decisiones importantes y la implantación de nuevos instrumentos específicamente orientados a facilitar las negociaciones con los países candidatos y los esfuerzos que debían realizar para cumplir con los criterios de Copenhague.

Entre las decisiones importantes adoptadas destacan:

- a) La inclusión en el proceso de adhesión de todas las candidaturas y su valoración diferenciada, incluso durante la fase de negociación, atendiendo a la evolución en el cumplimiento de los criterios de Copenhague, tal y como se desprenda de los informes anuales elaborados por la Comisión;
- b) La vinculación del proceso de ampliación a la reforma institucional de la Unión Europea incluida en el Tratado de Amsterdam;
- c) La apertura oficial de negociaciones, a partir de Marzo de 1998, con los cinco candidatos propuestos por la Comisión;
- d) La adopción de una estrategia específica de relaciones con Turquía;
- e) La implantación de nuevos instrumentos para facilitar la adhesión y la negociación previa;

Los instrumentos aprobados en Luxemburgo fueron los siguientes:

- 1) La instauración de la *Conferencia Europea* como foro de consulta política entre la Unión Europea y sus países miembros, de una parte, y todos los países candidatos, de otra.
- 2) Una *estrategia de preadhesión reforzada*, destinada a potenciar los instrumentos de la *estrategia de preadhesión* aprobada en el

Consejo Europeo de Essen. En particular se contemplaba la adopción de las siguientes medidas:

- a) Las *Asociaciones para la adhesión*, como un marco único de articulación de "todas las formas de asistencia a los Estados candidatos de Europa central y oriental";³⁵
- b) El incremento de las ayudas de preadhesión contenidas en el programa PHARE mediante la creación de otros dos programas, con una cuantía total de 21.000 millones de euros, distribuidos del siguiente modo:

El *Programa PHARE*, que contaría con un volumen de 10.500 millones de euros (equivalente a 1.500 millones de euros por año) y que se destinaría a promover las reformas institucionales y administrativas (30 % de los recursos) y financiar aquellas inversiones que facilitarían la ausencia de períodos transitorios en el cumplimiento del acervo comunitario tras la adhesión (70 %).

El *Programa SAPARD*, con un monto de 3.500 millones de euros (500 millones de euros anuales) y cuyo destino serían los proyectos de desarrollo agrícola y de las áreas rurales.

El *Programa ISPA*, con una cuantía de 7.000 millones de euros (1.000 millones anuales) para facilitar ayudas estructurales al transporte y la mejora del medio ambiente.;

- c) El acceso de los países candidatos a ciertos programas comunitarios, especialmente los de educación, formación e investigación;
- d) La participación en ciertas agencias comunitarias de conformidad con las decisiones adoptadas en cada caso.
- e) La creación, a partir del 30 de Marzo de 1998, de un *dispositivo marco* para la negociación y que es único para todos los países candidatos. Está basado en un sistema de *reuniones ministeriales* integradas por los Ministros de Asuntos Exteriores de los países de la Unión Europea y de los países candidatos para articular un "diálogo estructurado" que facilite

³⁵ - Las *Asociaciones para la Adhesión* constituyen un instrumento decisivo para la negociación entre los países miembros y los países candidatos, pues constituyen un marco único en el que se definen: los criterios prioritarios para integrar el *acervo comunitario*; la programación de la asistencia financiera que aportará la Unión Europea y el sistema de evaluación del cumplimiento de los criterios de Copenhague. La definición de la posición negociadora de la Unión Europea y el desarrollo de las negociaciones multi y bilaterales con los países candidatos estará directamente condicionada por la evolución en el cumplimiento de estos tres elementos esenciales.

la negociación. Eventualmente estas reuniones ministeriales podrían celebrarse por los Ministros de otras carteras ³⁶

Como podemos apreciar el Consejo Europeo de Luxemburgo asumió, en términos generales, las propuestas formuladas por la Comisión en la *Agenda 2000*, facilitando así el avance en el proceso de ampliación. Sin embargo al no corregir algunos de los errores contenidos en el documento de la Comisión, terminó por convertirlos en unas decisiones políticas que introdujeron cierta confusión entre los países candidatos al inducir unas falsas expectativas de automatismo entre la evolución de las reformas internas que debían llevar a cabo y el desarrollo de las negociaciones con la Unión Europea.

En efecto, en la medida en que los dictámenes de la Comisión sobre la situación de los diversos países candidatos se atenían estrictamente al análisis técnico del cumplimiento de los criterios de Copenhague, inevitablemente tenían que terminar por reflejar la distinta situación en que se encontraban los procesos de transición política, económica y social de los países candidatos. No obstante, la Comisión no se limitó a constatar la diversidad de realidades que existían en los países de Europa Central y Oriental sino que utilizó tales diferencias para formular una propuesta política significativamente arbitraria a la luz del contenido de sus propios dictámenes.

Al proponer cinco países, del conjunto de los del área centroeuropea, como aquellos con los que era posible iniciar de forma inmediata las negociaciones para la adhesión, a pesar de que no existía entre ellos una auténtica similitud de situaciones en el cumplimiento de *todos* los criterios de Copenhague, la Comisión antepuso consideraciones de oportunidad política a valoraciones de naturaleza estrictamente técnica y de ese modo debilitó "*de facto*", aunque no jurídicamente, las candidaturas de aquellos países que no habían sido seleccionados. ³⁷

³⁶ GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA. TASK-FORCE "AMPLIACION".- *Ficha temática n° 24. La estrategia...* Op. cit.; pp. 7-17.

³⁷ - El caso más significativo en la aplicación de este criterio de oportunidad política lo constituyó Chipre, pues más allá del valor puramente testimonial de las declaraciones realizadas por la UE a favor de la adhesión de este país, su división política entre griegos y turcochipriotas hacia verdaderamente impensable una futura incorporación de la isla sin el apoyo de Ankara a tal iniciativa. Un apoyo imposible de recabar del Gobierno turco cuya candidatura a la adhesión había sido nuevamente ignorada, aunque este país contaba con un Acuerdo de Asociación desde 1973 y en 1987 había presentado oficialmente su candidatura.

Este error de apreciación, llevado a cabo por la Comisión, se magnificó en sus consecuencias políticas al ser adoptado por el Consejo Europeo de Luxemburgo. Resultaba evidente que la instauración oficial de dos grupos de candidaturas, afectaba a las expectativas generadas por los gobiernos de los diversos países candidatos sobre la urgencia e intensidad con la que debían emprender o culminar las reformas, al tiempo que condicionaba su capacidad de movilización electoral y los apoyos políticos internos necesarios para lograr que el objetivo de la integración en la Unión Europea fuese aceptable para unas opiniones públicas cada vez más escépticas. ³⁸

De conformidad con lo decidido en Luxemburgo, el 12 de Marzo de 1998 se inició en Londres la *Conferencia Europea*, integrada por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea, ocasionalmente sustituidos por los Ministros de Asuntos Exteriores, el Presidente de la Comisión y los Jefes de Estado o de Gobierno de los países candidatos con Acuerdos de Asociación. La finalidad de esta institución es permitir una *consulta política* entre las tres partes involucradas en la adhesión (UE; países miembros y países candidatos) que facilite la implantación, por vía intergubernamental, en los países candidatos de algunos de los avances realizados por la Unión Europea en sus diversas políticas comunitarias, además de los asuntos relativos a la PESC, Justicia e Interior. ³⁹

Unos días más tarde, el 30 de ese mismo mes, se celebró en Bruselas una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros y de los países candidatos, abriéndose oficialmente el *proceso de adhesión* con la puesta en marcha del *dispositivo marco*. Al día siguiente, es decir el 31 de Marzo de 1998, se celebraron seis conferencias intergubernamentales que inauguraban las negociaciones bilaterales de los países miembros de la Unión Europea con Chipre; la República Checa; Polonia; Hungría; Eslovenia y Estonia.

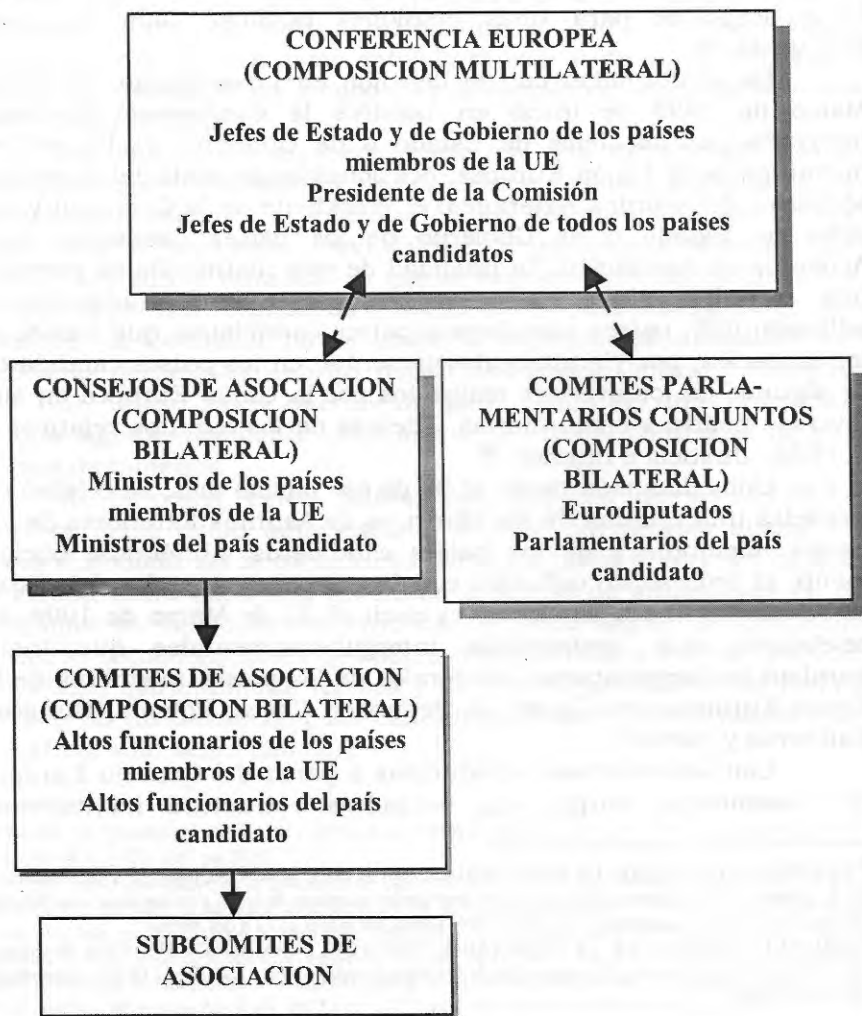
Con las reformas introducidas a partir del Consejo Europeo de Luxemburgo surgía una verdadera estructura institucional

³⁸ GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA. TASK-FORCE "AMPLIACION".- *Ficha Temática n° 41. La Opinión Pública sobre la ampliación en los Estados miembros de la UE y en los países candidatos.*- PE 168.296 Or. EN. Luxemburgo 222 Abril 1999. Véanse las *tablas n° 7 - 8* del Anexo.

³⁹ GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA. TASK-FORCE "AMPLIACION".- *Ficha temática n° 18. La Conferencia Europea y la ampliación de la Unión Europea.*- PE 167.410/rév.1 Or.FR. Luxemburgo 24 Febrero 2000.

destinada a gestionar la cooperación entre los países candidatos y la Unión Europea y coordinar la negociación para la adhesión e impulsar las reformas políticas, económicas y jurídicas necesarias para cumplir el *acervo comunitario*. (Ver **Gráfico n° 1**).

Gráfico n° 1: Estructura institucional para la coordinación del proceso de ampliación de la Unión Europea



Con la apertura *oficial* del período de negociaciones, los esfuerzos de la Unión Europea se encaminaron a desarrollar las medidas aprobadas en el Consejo Europeo de Luxemburgo. Ello supuso, en primer lugar, la puesta en marcha del procedimiento de evaluación de la situación de cada país respecto de la legislación comunitaria y, en particular, los criterios de Copenhague (*screening*). Sólo tras este análisis inicial sería posible fijar la posición negociadora, incluidos los plazos de la negociación, de la Unión Europea con cada uno de los países candidatos para que, con posterioridad, la Comisión pudiese llevar a cabo sus informes anuales al Consejo sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos durante la negociación.

El procedimiento de análisis de la situación de los países candidatos (*screening*) se inició con los países para los que el Consejo de Luxemburgo había aprobado la apertura de negociaciones (República Checa; Eslovenia; Estonia; Hungría y Polonia) pero en el Consejo Europeo de Cardiff, Junio de 1998, se decidió incluir en el procedimiento de evaluación a Bulgaria; Eslovaquia; Letonia; Lituania y Rumanía, además de Chipre y Turquía. Los correspondientes informes de la Comisión deberían presentarse antes de que concluyese el año 1998.

En otras palabras, el Consejo Europeo optó por situar en idénticas condiciones políticas a todos los países candidatos, con independencia de que se hubiesen o no iniciado las negociaciones. Ello suponía abandonar las diferencias establecidas entre los países candidatos en el Consejo Europeo de Luxemburgo, para adoptar una posición más imparcial. A partir del Consejo Europeo de Cardiff, el avance en las negociaciones y el alcance de las ayudas recibidas estarían básicamente condicionados por los resultados que arrojasen los informes anuales sobre cada uno de los países, elaborados por la Comisión con criterios estrictamente técnicos. Como se afirmaba en el párrafo 63 del documento de conclusiones de la Presidencia del citado Consejo Europeo:

*"(...) Todos los países candidatos serán juzgados con los mismos criterios y avanzarán a su propio ritmo, en función de su grado de preparación. Será mucho lo que dependa de los esfuerzos de los propios países candidatos por cumplir los criterios. Todos se beneficiarán de relaciones reforzadas con la Unión Europea, incluido el diálogo político y estrategias a la medida para ayudarlos a prepararse para la adhesión."*⁴⁰

⁴⁰ Consejo Europeo de Cardiff 15-16 de junio de 1998. Conclusiones de la Presidencia.- SN 150/98 ES

La presidencia alemana, durante el primer semestre de 1999, impulsó la conclusión de un acuerdo global sobre los diversos temas contenidos en la *Agenda 2000*, algunos de los cuales, como ocurría con la reforma institucional, la adopción de una nueva estructura presupuestaria o la reforma de la política agrícola común, afectaban directamente al proceso de ampliación en un doble sentido. En primer lugar, su adecuada y rápida resolución era una condición previa para que la Unión Europea estuviese en condiciones de asumir una nueva ampliación. En segundo término, los cambios institucionales, presupuestarios o agrícolas que llevase a cabo la Unión Europea modificarían el *acervo comunitario* y, por tanto, incidirían en el contenido de las negociaciones que se estaban desarrollando con el primer grupo de países candidatos.

El Consejo Europeo de Berlín, celebrado el 24 y 25 de Marzo de 1999, aprobó las ayudas financieras destinadas a los programas PHARE; ISPA y SAPARD, materializando de este modo uno de los pilares esenciales de la *estrategia de preadhesión reforzada*. Con ello no sólo se mostraba la voluntad política de la Unión Europea de cumplir los compromisos adquiridos con los países candidatos, sino que se ponía en marcha, realmente, el período de preadhesión que desde el punto de vista jurídico formal se había iniciado con la apertura de las negociaciones.

El avance en el proceso de preadhesión junto con las negociaciones en el seno de la Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional, se mantuvo durante la presidencia finlandesa. No obstante, los efectos de la guerra de Kossovo dejaron sentir su influencia sobre los criterios aplicados por la Unión Europea al proceso de ampliación, del mismo modo que había sucedido mucho antes en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común.⁴¹ En efecto, en el Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999) se aprobaron varias decisiones de alcance para el desarrollo de la ampliación:

⁴¹ - El Consejo de Colonia (3-4 de Junio de 1999) aprobó una Declaración y el informe presentado por la presidencia alemana para el desarrollo de la política común europea de seguridad y defensa. Este impulso de la PCESD fue posible gracias al cambio de la posición británica sobre esta cuestión, tras el triunfo de los laboristas, pero también debido al revulsivo que supuso la guerra de Kossovo en la conciencia europeísta, al poner en evidencia las carencias militares de la Unión y con ellas la dependencia política que existía respecto de la OTAN, en general, y de los Estados Unidos en particular. *Consejo Europeo de Colonia 3-4 de Junio de 1999. Conclusiones de la Presidencia.*- SN 150/99 ES.

- a) La vinculación entre el proceso de ampliación y la conclusión de los trabajos de la conferencia Intergubernamental para la reforma institucional, previsto para diciembre del año 2000.

Esta vinculación suponía que si la negociación para la reforma institucional se demoraba sobre el calendario previsto, el proceso de ampliación se vería afectado por la falta de entendimiento político entre los Estados miembros.

- b) La apertura de la fase de negociaciones bilaterales con Bulgaria; Eslovaquia; Letonia; Lituania; Malta y Rumania a partir de febrero de 2000. Con esta decisión quedaba definitivamente superada la distinción entre los países candidatos establecida con anterioridad.
- c) La incorporación de Turquía a la *estrategia de preadhesión reforzada* en las mismas condiciones que el resto de los países candidatos.
- d) La inclusión de la solución de los conflictos de fronteras en los que participen los países candidatos, de conformidad con los instrumentos de solución de controversias contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y, de modo particular, mediante el recurso a la Corte Internacional de Justicia antes de finales del año 2004, como una condición necesaria para llevar a buen término la ampliación a los países afectados.

Esta nueva condición afectaba de forma específica al contencioso territorial entre Grecia y Turquía en el Mar Egeo, así como al proceso de división de Chipre. No obstante, habida cuenta que la Declaración no especifica de forma expresa ningún tipo de conflicto particular podría aplicarse, lógicamente, a cualquier conflicto fronterizo que pudiese surgir entre los restantes países candidatos.⁴²

Como era de esperar, el período de la presidencia portuguesa, durante el primer semestre del año 2000, quedó ensombrecido por la inminencia de la presidencia francesa durante el segundo semestre. La presentación del informe de la Comisión sobre los avances en las reformas realizadas por los países candidatos y la apertura de las negociaciones bilaterales decidida en Helsinki, constituyeron los hechos más significativos del mandato portugués.

⁴² *Consejo Europeo de Helsinki 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia.*- SN 300/99 ES

De nuevo fue el entendimiento franco-alemán el que permitió cerrar en el Consejo Europeo de Niza, celebrado en diciembre de 2000, uno de los principales escollos que gravitaban sobre el futuro de la ampliación: la reforma institucional. Naturalmente puesto que la reforma institucional afectaba a las disposiciones contenidas en los tratados fundacionales de la CEE; la CECA y el EURATOM, así como al recientemente concluido Tratado de Amsterdam, dicha reforma sólo podía realizarse mediante la elaboración de un nuevo tratado.

El Tratado de Niza no sólo ha regulado la futura composición de las diversas instituciones europeas de acuerdo con la ampliación a doce nuevos miembros, sino que también ha tenido que abordar el delicado problema de los procesos de decisión interinstitucional y la ampliación de los temas sometidos a la regla de la mayoría, todo ello en un marco general de riguroso respeto al entendimiento franco-alemán como fundamento político del proceso de integración.⁴³

Sin entrar en el análisis del Tratado, que excedería ampliamente el alcance de este estudio, resulta evidente que su conclusión en el plazo aprobado en Helsinki ha supuesto un salto cualitativo en los requisitos que la Unión Europea debía cumplir para encontrarse en condiciones de admitir a nuevos miembros, a medida que los países candidatos fueran cumpliendo las reformas que debían realizar para cumplimentar los criterios de Copenhague y, paralelamente, poder ir cerrando definitivamente las negociaciones de los correspondientes Tratados de Adhesión.

Quedan todavía pendientes, dos importantes fenómenos cuya evolución, en los próximos años, tendrá efectos directos sobre el proceso de ampliación al afectar a algunos de los criterios de Copenhague. Se trata del impacto que la puesta en circulación del euro tendrá sobre las economías de los países miembros de la Unión y de los propios países candidatos, así como de los resultados que la reorganización de la política agrícola ocasionará sobre los países de Europa Central y Oriental, en los que el peso del sector agrario sigue siendo decisivo tanto desde el punto de vista económico como social.

Respecto del primero de ambos temas, parece lógico pensar que candidatos como Hungría; la República Checa; Eslovaquia; Bulgaria y Rumanía, con un fuerte endeudamiento exterior se verán

⁴³ *Tratado de Niza. Texto provisional aprobado por la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional* - SN 533/00 ES. Véase la *Tabla nº 6* del Anexo.

condicionados en sus políticas comerciales y financieras por la circulación del euro y por su progresiva conversión en el medio de pago internacional alternativo al dólar.

Por otro lado, países como Rumanía; Polonia; Letonia o Eslovaquia, con elevados porcentajes de su población activa vinculados a la agricultura, deberán realizar importantes cambios estructurales para adaptarse a las condiciones de competitividad exigidas por una política agrícola común mucho menos protegida y subvencionada que en el pasado.⁴⁴

Ambos retos aunque no han sido expresamente recogidos en las declaraciones oficiales constituyen, sin embargo, importantes interrogantes abiertas que se ciernen sobre las futuras incorporaciones. Los diversos programas de ayudas para la adhesión contribuirán a paliar los efectos más perjudiciales de ambos fenómenos y, sin duda, la inclusión de amplios períodos transitorios en los Tratados de adhesión facilitarán el ingreso de los países candidatos aunque no hayan alcanzado las condiciones económicas más idóneas. No obstante, ni unos ni otros impedirán que los gobiernos de los países miembros de la Unión Europea, se resistan a estampar su firma en los documentos de adhesión hasta que ambas interrogantes se hayan despejado de acuerdo con los intereses de sus respectivos electorados y de los indicadores macroeconómicos. Esta es una lección que aprendimos los españoles con nuestra propia experiencia.

⁴⁴ - Véanse los datos de la *Tabla nº 5* del Anexo.

Tablas y Anexos estadísticos.

Tabla nº3: Relaciones de la Unión Europea con los PECO

PAISES	Firma del Acuerdo europeo	Entrada en vigor	Presentación de candidatura
HUNGRÍA	Diciembre 1991	Febrero 1994	31 Marzo 1994
POLONIA	Diciembre 1991	Febrero 1994	5 Abril 1994
BULGARIA	Marzo 1993	Febrero 1995	14 Diciembre 1995
REP. CHECA	Octubre 1993	Febrero 1995	17 Enero 1996
RUMANIA	Febrero 1993	Febrero 1995	22 Junio 1995
REP. ESLOVACA	Octubre 1993	Febrero 1995	27 Junio 1995
ESTONIA	Junio 1995	Febrero 1998	24 Noviembre 1995
LETONIA	Junio 1995	Febrero 1998	13 Octubre 1995
LITUANIA	Junio 1995	Febrero 1998	8 Diciembre 1995
ESLOVENIA	Junio 1995	Febrero 1998	10 Junio 1996

Tabla nº 4: Capítulos del "acervo comunitario"

Capt	Contenido	Capt	Contenido
1	Libre circulación mercancías	17	Ciencia e investigación
2	Libre circulación de personas	18	Educación y formación
3	Libre prestación servicios	19	Telecom. y Tecnol. de la Información
4	Libre circulación capitales	20	Cultura y audiovisual
5	Derecho de sociedades	21	Política regional y coord. de instrumentos
6	Política de competencia	22	Medioambiente
7	Agricultura	23	Consumidores y protección de la salud
8	Pesca	24	Cooperación en los ámbitos de justicia y de asuntos interiores
9	Política de transportes	25	Unión Aduanera
10	Fiscalidad	26	Relaciones Exteriores
11	Unión Económica y Monetaria	27	Política Exterior y de Seguridad Común
12	Estadísticas	28	Control Financiero
13	Política social y empleo	29	Disposiciones financieras y presupuestarias
14	Energía	30	Instituciones
15	Política industrial	31	Diversos
16	Pequeñas y Medianas Empresas		

Tabla nº 5: Indicadores macroeconómicos básicos de los PECO

Indicadores	Bulgaria	Rep. Checa	Rep. Eslov.	Eslovenia	Estonia	Hungría	Letonia	Lituania	Polonia	Rumania
Territorio mil.Km2)	110,9	78,9	49,0	20,3	45,2	93,0	64,6	65,2	312,7	237,5
Población Millones)	8,3	10,3	5,4	2,0	1,4	10,1	2,4	3,7	38,7	22,5
PIB 1999 millardoseuros	11,6	49,8	18,5	18,7	4,8	45,4	5,7	10,0	146,0	31,9
PIB/habit PPA(1998) EU=100	22	59	49	71	36	51	27	29	37	27
Crecim. Real PIB 1999	2,4	-0,2	1,9	4,9	-1,1	4,5	0,1	-4,1	4,2	-3,2
% Tasa Inflación 1998	22,3	10,7	6,7	7,9	8,2	14,3	4,7	5,1	11,8	59,1
Balanza Comerc. 1999 (millardos\$)(*)	-1.064	-2.069	-1.109	-1.157	-878	-2.191	-1027	-1405	-14380	-1.087
Cuenta corrie y de capital (millardos\$)(*)	-664	-1.073	-997	-582	-314	-2.072	-628	-1.197	-11.522	-1.303
Deuda Externa 1998 (millardos\$)(*)	9.907	25301	9.893	-----	782	28580	756	1.950	47.708	9.513
Servicio deuda (% Export.)	22,1	15,3	15,9	-----	2,1	27,3	2,5	3,3	9,7	23,5
% Población Activa Agricultura	-----	5,8	12,7	8,6	9,9	7,9	18,3	-----	20,5	39,0
% Población Activa Industrial.	-----	41,6	39,3	40,0	33,4	33,1	25,5	-----	32,0	30,4
Programa PHARE 1999 millones euros	125,4	87,9	104,2	63,7	28,1	126,9	43,9	68,6	302,8	221,4
Préstamo BEI 1999 (millones euros)	128	270	270	375	35	170	98	84	347	395
Préstamo BER 1999 millones euros	35	237	95	45	49	143	38	64	187	151
PréstamBanc Mundial 1999 millones euros	171	-----	-----	16	-----	300	62	21	331	362

(*) Tipo de cambio: 1998 1 ECU = 1,121 \$ USA; 1999 1 Euro = 1,066 \$ USA

Fuentes: EUROSTAT; IMF; OECD y Banco Mundial.

Elaboración: JDa/ Centro de Documentación Parlamentaria/ Parlamento Europeo (24/10/2000)

Tabla nº 6: Composición de las instituciones tras la Ampliación
(Tratado de Niza - Diciembre 2000)

ESTADOS MIEMBROS	CONSEJO (Votos ponderados)	PARLAMENTO EUROPEO (Escaños)	COMITÉ ECONOM. Y SOCIAL (Miembros)	COMITÉ REGIONES (Miembros)
ALEMANIA	29	99	24	24
REINO UNIDO	29	72	24	24
FRANCIA	29	72	24	24
ITALIA	29	72	24	24
ESPAÑA	27	50	21	21
POLONIA	27	50	21	21
RUMANIA	14	33	15	15
PAISES BAJOS	13	25	12	12
GRECIA	12	22	12	12
REP.CHECA	12	20	12	12
BELGICA	12	22	12	12
HUNGRIA	12	20	12	12
PORTUGAL	12	22	12	12
SUECIA	10	18	12	12
BULGARIA	10	17	12	12
AUSTRIA	10	17	12	12
ESLOVAQU.	7	13	9	9
DINAMARCA	7	13	9	9
FINLANDIA	7	13	9	9
IRLANDA	7	12	9	9
LITUANIA	7	12	9	9
LETONIA	4	8	7	7
ESLOVENIA	4	7	7	7
ESTONIA	4	6	7	7
CHIPRE	4	6	6	6
LUXEMBUR.	4	6	6	6
MALTA	3	5	5	5
TOTAL	345	732	344	344

Tabla nº 7: Apoyo de la población de los Estados miembros de la U.E. a la Ampliación

PAISES	Primavera 1998		Primavera 1999	
	% Apoyo	% NS/NC	% Apoyo	% NS/NC
SUECIA	63	24	63	19
DINAMARCA	61	16	61	13
PAISES BAJOS	57	15	61	11
FINLANDIA	56	18	52	16
GRECIA	56	17	51	16
ESPAÑA	54	33	51	34
ITALIA	47	29	48	24
PORTUGAL	46	35	44	29
IRLANDA	44	36	42	37
REINO UNIDO	43	32	41	36
LUXEMBURGO	38	18	36	23
ALEMANIA	36	19	35	20
FRANCIA	35	22	34	22
AUSTRIA	33	20	30	19
BELGICA	32	22	28	20
MEDIA UE 15	44	25	42	24

Fuente: GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA GENERAL. TASK-FORCE "AMPLIACION".- *Ficha Temática nº 41. La Opinión Pública sobre la ampliación en los Estados miembros de la UE y en los países candidatos.*- PE 168.296 Or.EN. Luxemburgo 22 Abril 1999; pág. 24.

Tabla nº 8: Referéndum sobre la adhesión a la U.E. en los E.C.O.

PAISES	Primavera 1998			Primavera 1999
	A Favor	Indecisos	En Contra	A Favor
RUMANIA	71	11	6	Sin datos
POLONIA	63	17	6	64
ESLOVAQUIA	62	16	8	79
ESLOVENIA	57	11	18	Sin datos
BULGARIA	57	17	4	Sin datos
HUNGRIA	56	20	9	Sin datos
REP- CHECA	49	19	13	64
LITUANIA	40	26	13	27
LETONIA	40	32	13	47
ESTONIA	35	37	14	27
Media	60	17	8	----

Fuente: GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA GENERAL. TASK-FORCE "AMPLIACION".- *Ficha Temática nº 41. La Opinión Pública sobre la ampliación en los Estados miembros de la UE y en los países candidatos.*- PE 168.296 Or.EN. Luxemburgo 22 Abril 1999; pp. 23.

LOS PAÍSES DEL ESTE Y SU INTEGRACIÓN EN EUROPA. LA NECESIDAD DE LA AMPLIACIÓN.

Miguel Ángel del Arco Blanco

Europa ha vivido acontecimientos muy importantes en los últimos años. Desde 1989 se ha producido el desmoronamiento del bloque soviético, y acontecimientos como la caída del Muro de Berlín se han interpretado como el fin de la Guerra Fría e incluso como el fin del siglo XX. El viejo "telón de acero" ha sufrido al principio de los noventa una radical transformación, erigiéndose democracias occidentales de corte capitalista donde antes se levantaban democracias populares de carácter socialista.

Estas jóvenes democracias, nacidas en la espalda de Europa, se hallan en posición de desventaja para competir según las leyes del libre mercado que han aceptado. Desde el desmoronamiento del bloque comunista se han dejado ver en su interior los problemas y dificultades para alcanzar el desarrollo, el bienestar social, y una democracia plenamente garante de los derechos y libertades fundamentales. Sumidos en esta situación, los estados que estuvieron al este del "telón de acero", llaman a las puertas de la Unión Europea (UE) y reclaman la destrucción definitiva de ese muro imaginario y su integración en Europa.

Situación de los países del centro y oriente de Europa

Con la caída del "telón de acero" se ha levantado la cortina que ocultaba todas las deficiencias del sistema comunista. Pero además, la adopción de sistemas democráticos capitalistas al estilo occidental, ha hecho germinar otros problemas o han hecho crecer aquellos que permanecían enterrados. En definitiva, en los países que nuestro estudio abarca, el futuro parece conformarse entorno a cuatro factores o problemas: un nacionalismo cada vez más exclusivista, agresivo y diferenciador; una exagerada idealización de las virtudes del mercado, desestimando algunas consecuencias sociales y ecológicas; una soterrada voluntad de preservar privilegios burocráticos; y un autoritarismo y un militarismo en