

La Ampliación de la Unión Europea

Agustín Cué Mancera*

El artículo analiza la importancia de la más reciente ampliación ocurrida en la Unión Europea, al incorporarse diez naciones, ocho de las cuales provienen del desaparecido campo socialista europeo. De esta manera, las repercusiones del final de la Guerra Fría (1991) dejan sentir su fuerza en el cambio de la correlación de fuerzas económicas y políticas en aquella región del mundo. El artículo concluye señalando la trascendencia que la Unión Europea tiene, ahora que el mundo padece las consecuencias de la existencia de una única superpotencia, los Estados Unidos, es decir, de lo que se ha dado en llamar la unipolaridad.

Para quienes se interesan por los avances, así como por las vicisitudes del proceso de integración europeo, los últimos años han sido fuente de grandes acontecimientos y también del surgimiento de nuevos problemas y controversias. En el terreno político militar, la infausta guerra de Estados Unidos contra Irak ha generado fuertes tensiones entre los miembros de la Unión Europea. Como sabemos, los gobiernos europeos se dividieron en dos bandos antagónicos: uno, colaboracionista en la guerra contra el régimen de Hussein, encabezado por Gran Bretaña y España; el otro, opositor a

los dictados estadounidenses, liderado por Francia y Alemania. De esta forma se asestó un severo golpe a la pretensión europea de alcanzar otro logro significativo en su proceso de integración: la creación de una política de defensa común. Al respecto, una gran noticia ha sido la posición del actual presidente español, Rodríguez Zapatero, quien ha adoptado medidas importantes para distanciarse del servilismo proestadounidense del ex presidente José María Aznar.

Por otra parte, la Unión Europea siempre ha considerado como evidencia de su éxito económico, político y social, al crecimiento del número de los países que la conforman, tanto en calidad de miembros con plenos

derechos, como de países asociados y de otros países en espera de ser admitidos en ella. Recordemos brevemente que, en el periodo comprendido entre 1957 y 1972, la Unión Europea consistía únicamente de seis países (Francia, Alemania, Italia y los tres pequeños países del Benelux: Bélgica, Holanda y Luxemburgo); fue hasta el año de 1973 cuando se gestó la primera ampliación de lo que entonces se conoció como Comunidad Económica Europea, a la que en este artículo llamaremos indistintamente Unión Europea, con la incorporación de Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña. Esta primera ampliación dio origen al término coloquial *Europa de los Nueve* y se festejó como un éxito,

* Profesor-Investigador, Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco.

entre otras razones, al poder integrar por fin a los renuentes británicos. La segunda ampliación de la Unión Europea se dio en 1981, al integrarse Grecia y la tercera en 1986, con la incorporación de España y de Portugal, con lo que se logró la *Europa de los Doce*. Con la incorporación de los tres países anteriormente mencionados de menor desarrollo relativo, se afirmó que por fin la Unión Europea miraba hacia el Sur, lo que representaba un importante viraje. En el año de 1990, ocurrió lo que podríamos denominar una *mini ampliación* de la Unión Europea, al unificarse la República Democrática Alemana y la República Federal Alemana. De esta forma la nueva Alemania incorporaba a la Unión Europea un territorio adicional y a 17 millones de habitantes. La cuarta ampliación, efectuada en 1995, incluyó a tres países desarrollados: Finlandia, Austria y Suecia, dando lugar a la *Europa de los Quince*. La quinta ampliación llevada a cabo en el año 2004 ha representado, por el número de países incorporados y por el hecho de que éstos pertenecen al centro y al oriente europeo, un salto de singular importancia, constituyendo lo que coloquialmente se conoce como *La Europa de los Veinticinco*. Las características y las repercusiones de esta reciente ampliación constituirán el tema central del artículo que el lector tiene en sus manos¹.

Es importante mencionar que en los últimos meses, la opinión pública mundial conoció el propósito europeo de dotarse de un *Tratado de la Constitución de la Unión Europea*, a través de distintos mecanismos de aprobación formal. Uno de ellos fue el de la aprobación parlamentaria, mecanismo de *democracia representativa* en el que entran en juego los partidos políticos y sus coaliciones. El segundo mecanismo de aprobación, sin duda el más conflictivo y riesgoso de los dos, fue el del *referéndum*, en el que se puso a prueba la *democracia directa*. Después de una ronda exitosa de aprobaciones parlamentarias en varios países de la Unión Europea, el agua helada cayó sobre los entusiastas de una mayor integración política y social europea. Comenzando con el rechazo del referéndum francés, y al poco tiempo también el del holandés, el proceso de ratificación del *Tratado de la Constitución de la Unión Europea* ha sido suspendido indefinidamente. En un próxi-

mo artículo expondremos los aspectos más trascendentes de dicho *Tratado*, así como un análisis de las causas y consecuencias probables de su rechazo².

La Europa de los Veinticinco

El año 2004 marcó para la Unión Europea un acontecimiento de gran trascendencia relacionado con el final de la *Guerra Fría*, acaecido tres lustros atrás: de los diez países que se incorporarían ocho de ellos pertenecieron al extinto campo socialista europeo³. De esta manera, los tres países bálticos (Letonia, Lituania y Estonia, los cuales formaron parte de la Unión Soviética), Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría optaron por continuar su transición de economías centralmente planificadas a economías de mercado, al amparo de la cobertura institucional proporcionada por la Unión Europea. Los dos países restantes que completan la decena de miembros recientemente admitidos son las islas mediterráneas de Malta y de Chipre, aunque de esta última sólo ingresó la porción griega, no así la que se encuentra en poder del gobierno turco.

Otros países que encabezan la lista de espera para su anhelada admisión a la Unión Europea son los ex socialistas Rumania y Bulgaria, quienes igual que todos los países en dicha lista deberán probar que su proceso de reformas y su modernización económica y política, han avanzado en grado suficiente para satisfacer los criterios de admisión. También se incluye en dicha lista de espera a la conflictiva Turquía, quien todavía no ha logrado convencer a varios gobiernos europeos de la consolidación de sus avances en el respeto a los derechos humanos, así como a la ex socialista Albania y a los fragmentos de la antigua Yugoslavia socialista: Bosnia, Macedonia, Serbia y Montenegro.

Es importante tener en cuenta que los diez países que fueron admitidos en el año 2004, poseen un nivel de ingreso per cápita por debajo del promedio de la Unión Europea, lo que quiere decir, en palabras llanas, que son países pobres, comparados con los quince primeros miembros de la Unión Europea. Esta situación de pobreza relativa implica el reto de realizar un esfuerzo productivo tenaz

¹ El lector interesado en la perspectiva histórica de la Unión Europea podría consultar con provecho los siguientes materiales: Pérez-Bustamante, Rogelio. *Historia de la Unión Europea*. Madrid, Dykinson, 2000; Ungerer, Host. *A Concise History of European Monetary Integration*. USA, Quorum, 2002; Eichengreen, Barry et al. *Forging an Integrated Europe*. USA, Michigan, 2003.

² El autor de este trabajo ha escrito diversos artículos acerca de la integración europea, el más reciente de ellos se titula *La Integración Europea: encuentros y desencuentros*, en Sánchez Daza (ed.) *Procesos de Integración en México y en el Mundo*. México, UAM-A, 2004

para acercarse paulatinamente al promedio de ingreso de la Unión Europea, lo cual sólo podrá lograrse si su tasa de crecimiento promedio es consistentemente superior al que corresponde a la Unión Europea. Algunos cálculos plantean el hecho de que si los quince primeros países de la UE mantienen un crecimiento promedio anual del 2 por ciento, los “recién llegados” deberán crecer al 4 por ciento para alcanzar el ingreso promedio de la UE en 56 años. En otro escenario posible, al suponer que los nuevos países crecieran al 3 por ciento, en vez de al 4 por ciento, entonces el tiempo de “alcance” se eleva a 90 años (!) El problema que subyace en lo referente a la incorporación de países de menor desarrollo consiste en que, en principio, se encontrarán en la difícil situación de pertenecer a un club de países ricos en el que deberán cumplir con las reglas estrictas asociadas a dicha pertenencia. Dicho problema se agudizaría si alguno de los recién llegados creciera por debajo del promedio de la Unión Europea, con lo que incluso su situación inicial podría empeorar en términos relativos. Con la finalidad de suavizar los problemas inherentes a su incorporación, la Unión Europea proporciona diversas formas de ayuda a los miembros más pobres, desde fondos estructurales hasta fondos de cohesión social. Sin embargo, no debe perderse de vista que dichos recursos provienen de lo que aportan los países más favorecidos de la Unión Europea, lo cual es fuente de fricción potencial entre los principales gobiernos contribuyentes⁴.

Nuevos Desafíos para la Europa de los Veinticinco

La gran novedad en la reciente oleada integracionista de la Unión Europea, es el antecedente socialista de ocho de los diez países recientemente admitidos. El caso de Eslovenia es, en nuestra opinión, sumamente interesante, debido a que proviene del llamado *socialismo autogestionario* del Mariscal Josip Broz, mejor conocido como *Tito*, su seudónimo guerrillero de la Segunda Guerra Mundial. Eslovenia perteneció a la Yugoslavia socialista, la cual pudo mantener su independencia respecto de la Unión Soviética y que sufrió los embates de las guerras étnicas a principios de los años

³ Para el tema de la Guerra Fría, consulte el lector: McCauley, Martin, *The Origins of the Cold War*. UK, Longman, 1995.

⁴ Consulte el lector: Neal, Larry et al. *The Economics of the European Union and the Economies of Europe*. USA, Oxford, 2003. Asimismo, la hemerografía esencial sobre el tema incluye los números semanales de la revista británica *The Economist*, y las revistas estadounidenses *Time* y *Newsweek*.

noventa, cuando el país se desmembró⁵. Los siete países ex socialistas restantes pertenecieron a la esfera del socialismo de tipo soviético, en el cual predominó el ineficiente modelo de la planificación centralizada. La experiencia previa de los ocho países ex socialistas mencionados significa que su transición a economías de mercado tuvo que partir de una situación sumamente precaria, debido a la inexistencia de las instituciones apropiadas para el crecimiento económico basado en el mercado. Desde la legislación de los derechos de propiedad, hasta la puesta en práctica de la privatización y la desregulación económica, pasando por la aparición de organismos democráticos, todo ello ha tenido que surgir en poco tiempo. En consecuencia, el proceso de transición mencionado todavía tiene muchas limitaciones e imperfecciones, que representan un obstáculo adicional al proceso de integración. Sin embargo, la expectativa de la Unión Europea en su conjunto consiste en que la adhesión de los nuevos países a la UE, permitirá solucionar los diversos obstáculos que todavía existen.

Por otra parte, una presión adicional que experimentan los diez países recién incorporados, es la de realizar los ajustes pertinentes en sus políticas fronterizas y de visado, con el propósito de equipararlas a las ya existentes en la mayoría de los países de la Unión Europea. Nos referimos al denominado sistema Schengen, el cual consiste, fundamentalmente, en la desaparición de los controles fronterizos⁶. En un periodo de tres o cuatro años, los recién llegados deberán mostrar resultados satisfactorios en el manejo de dichos controles, al mismo tiempo que deberán hacerlos más severos respecto de países que sean ajenos a la UE. Esto último, generará sin duda tensiones para Polonia, quien preferiría mantener una política fronteriza relajada con Ucrania; o para Hungría, la cual desearía conservar sus vínculos con la minorías étnicas húngaras de Serbia y de Ucrania; o para Lituania, a quien no le conviene afectar a sus vecinos de Kaliningrado y de Bielorrusia; o para Rumania (cuando sea admitida), debido a sus fuertes vínculos lingüísticos e históricos con Moldavia.

Por otra parte, las tensiones regionales se agudizan por el hecho de que los países recién incorporados a la Unión Europea, mantienen un sesgo a favor de los Estados Unidos, reflejado, entre otros aspectos, en su apoyo a la invasión de Irak. Este apoyo irritó sobremanera al go-

⁵ Para la caída del comunismo consulte el capítulo 10 “The Fall of Communism”, en Brose, Eric Dorn, *Europe in the Twentieth Century*, USA, Oxford, 2005.

bierno francés de Jacques Chirac, quien criticó a Estados Unidos y a los países europeos que se pronunciaron en su favor. De esta manera, existe la preocupación al interior de la Unión Europea, en particular por parte de Alemania y Francia, de que los recién llegados podrían alterar de manera significativa la correlación de fuerzas existente en la UE. La respuesta de esta última, ante la posibilidad de que los países más grandes se encuentren en situación desventajosa, ha sido la de modificar su mecanismo de votación interna. Como afirma Loukas Tsoukalis, “la última revisión de los Tratados, acordada en el Consejo de Niza de diciembre de 2000, pretende recuperar el equilibrio a favor de los países grandes, especialmente de cara a la entrada prevista de países mayoritariamente pequeños y medianos en la nueva ampliación de la Unión. Lo ha conseguido, al menos parcialmente, pero añadiendo dos condiciones suplementarias a la votación por mayoría calificada; esto es, que las decisiones deben ser apoyadas por la mayoría de los Estados miembros y que éstos representen, además, la mayoría de la población de la Unión Europea⁷.”

La Unión Europea y la Rusia actual

Al disolverse la Unión Soviética en el año de 1991, se formaron quince nuevas repúblicas. Un conjunto de ellas optó por el estatuto de repúblicas independientes y el resto constituyó la Comunidad de Estados Independientes. Éste fue uno de los resultados del final de la Guerra Fría, en el cual el mundo dejó atrás la bipolaridad representada por la Unión Soviética, por un lado, y por los Estados Unidos, por el otro. A partir de entonces, la Comunidad de Estados Independientes, dominada por Rusia, ha experimentado un tortuoso proceso de transición hacia una economía de mercado, en el que han aparecido diversos e importantes problemas políticos y sociales. Muchos analistas han tendido, en nuestra opinión de manera equivocada, a subestimar el papel que la actual Rusia desempeña. En particular, parecen olvidar que esta Nación conserva las características de

un importante poder regional, el cual busca mantener una zona de influencia acorde a sus necesidades⁸.

En consecuencia, se han presentado diversos puntos de tensión entre los países que conforman el vecindario de Rusia y de sus aliados de la Comunidad de Estados Independientes, debido a que, como hemos visto, la Unión Europea ejerce una importante fuerza de atracción hacia los países del antiguo campo socialista europeo, así como a países que se mantienen en la esfera de influencia rusa. Para esta Nación, el que Ucrania, Bielorrusia o Moldavia quisieran abandonar su esfera de influencia para incorporarse a la UE sería seguramente considerado como un acto hostil, frente al cual podría reaccionar de manera agresiva. La preocupación rusa se basa en que los países que abandonan su zona de influencia, se han afiliado con prontitud a la organización militar occidental, es decir, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Tal ha sido el caso de Polonia y lo pretenden hacer en la actualidad los tres países del Mar Báltico. En suma, la preocupación rusa se basa en que la disparidad de fuerzas militares se ha inclinado desproporcionadamente a favor de la Alianza Atlántica, que es otro nombre por el que se le conoce a la OTAN.

Finalmente, es conveniente mencionar en este punto, que la Unión Europea mantiene negociaciones con Rusia en la búsqueda de un acercamiento económico y político. Este intento de acercamiento forma parte de la estrategia de la Unión Europea que, desde sus orígenes, ha puesto en práctica para relacionarse con sus vecinos. Dicha estrategia consiste en ofrecer a los países ajenos a la Unión una serie de beneficios, en términos de acceso preferencial a su enorme mercado y de diversos tipos de ayuda económica y de cooperación, a cambio de realizar una serie de modificaciones políticas y económicas que la Unión Europea considera necesarias. Dichas modificaciones abarcan diversos aspectos, como la firma y el acatamiento de Tratados internacionales de mejoramiento del ambiente, de democratización y de respeto a los derechos humanos, así como de atención a los derechos de las minorías. Esta estrategia de la Unión Europea tiene un fuerte contraste frente a la adoptada comúnmente por Estados Unidos. Este último pretende imponer desde fuera y por la fuerza su estilo de hacer las cosas, mientras que la Unión Europea ofrece a sus vecinos una serie de concesiones tangibles conducen-

⁶ Consúltese el capítulo 6 “Libertades Económicas y Mercado Único”, en Brunet, Ferran, *Curso de Integración Europea*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

⁷ El autor de la cita agrega que la toma de decisiones se dificultará con esta forma de realizar las votaciones y sugiere que esto deberá ser atendido en una nueva revisión. Tsoukalis, Loukas, *¿Qué Europa queremos? Los Retos políticos y económicos de la Nueva Unión Europea*, Barcelona, Paidós Estado y Sociedad 117, 2004.

⁸ Consulte el lector: Sloan, Stanley R. *NATO, the European Union and The Atlantic Community. The Transatlantic bargain reconsidered*, USA, Rowan and Littlefield, 2002.

tes a incrementar su bienestar, en caso de que acepten modificar a profundidad sus pautas de comportamiento. La estrategia de la Unión Europea contiene, además, un obvio componente dinámico, ya que conforme dicha Unión se vaya extendiendo geográficamente, sus vecinos serán países necesariamente diferentes⁹.

Los tres países del Mar Báltico

Letonia, Lituania y Estonia, comúnmente conocidos como los Países Bálticos, entraron a la esfera de influencia soviética en el año de 1940 al ser ocupadas por el Ejército Rojo, y obtuvieron su independencia 51 años después, con motivo de la desintegración de la Unión Soviética. Durante el largo periodo de hegemonía soviética múltiples aspectos de la economía, la política y la cultura de los tres países mencionados llevaron el sello de los intereses del gobierno ruso. Un hecho de gran trascendencia que ilustra en parte lo que hemos afirmado con anterioridad, se refiere a la manera en que se construyó el sistema ferroviario en dichos países. Este sistema fue diseñado para comunicar a las capitales de cada uno de los Países Bálticos con Moscú y con otras ciudades rusas, quedando sin comunicación ferroviaria directa entre las capitales de los Bálticos. Asimismo, durante décadas el gobierno ruso llevó a cabo una política de *rusificación*, en los ámbitos lingüístico y migratorio. Ésta consistió en la imposición de la lengua rusa sobre los idiomas locales y en el fomento de una fuerte inmigración de rusos hacia la región báltica con obvios propósitos hegemónicos. Al respecto, las estadísticas son concluyentes: en Letonia la proporción de individuos rusoparlantes pasó de 12% en 1939 a 44% en 1989; en Estonia dicha proporción se elevó del 8% en 1934 al 35% en 1989. En lo que respecta a Lituania, los dirigentes soviéticos emprendieron un proceso de rusificación menos intenso, debido en parte a que consideraron menos conflictiva la conducción política de dicho país, en contraste con los dos países bálticos restantes¹⁰.

El objetivo primordial de los Países Bálticos al solicitar su admisión a la Unión Europea, es el de escapar a la influencia directa que la economía y el gobierno rusos ejercen sobre las naciones geográficamente cercanas. Su

incorporación a la OTAN les permitirá sentirse protegidos de los vaivenes políticos y militares que podrían ocurrir en Rusia, al mismo tiempo que su pertenencia a la UE les abrirá el mecanismo de vinculación a la propia economía rusa, pero en mejores condiciones, es decir, a través de la *mediación* de un organismo poderoso como el antes mencionado y no en calidad de naciones pequeñas y vulnerables frente a una economía gigantesca. Sería paradójico, al mismo tiempo que fascinante, que en un futuro lejano y después de haber huido del gigante ruso, los países Bálticos se encontraran nuevamente con él, formando parte todos ellos de una misma instancia como lo es la Unión Europea¹¹.

Algunos problemas adicionales que resolver

Como hemos señalado con anterioridad, la mayoría de los nuevos miembros de la UE provienen del extinto campo socialista, presentando serios problemas respecto del estado de su infraestructura. Carreteras, vías férreas, oleoductos y centrales eléctricas se ubican en estándares de calidad muy por debajo de los que la UE exige a sus miembros. Por ejemplo, la UE requiere de vías de comunicación con niveles de seguridad que los recién llegados no pueden cumplir con prontitud. Respecto de las grandes sumas que deberán erogarse para realizar mejoras significativas en la infraestructura de dichas economías, la UE colaborará en los proyectos correspondientes y concederá plazos más amplios que faciliten el logro de las metas propuestas. Sin embargo, es un hecho que mientras se alcanzan dichas metas, aumentará el número promedio de los accidentes que ocurren en las carreteras de la UE.

En general, la existencia de una infraestructura inadecuada y en mal estado, ha sido un problema severo para los países que transitan de economías centralmente planificadas a economías de mercado. El ejemplo alemán de la década de los noventa nos permite ilustrar este aspecto. Las erogaciones del gobierno de la Alemania unificada para mejorar la infraestructura de la antigua República Democrática Alemana ocasionaron, entre otros factores importantes, fuertes desequilibrios fiscales, los cuales redundaron en agudas tensiones al interior de la propia UE. Por otra parte, la existencia de plantas nucleares de generación de energía eléctrica diseñadas por los soviéticos y ubicadas en los países ex socialistas, representan una fuente de gran preocupación para la UE, al grado de que esta última establece como condición de admisión el cierre de

⁹ En torno a la temática de las relaciones de la Unión Europea con la Rusia Actual, un texto imprescindible es el siguiente: Pinder, John, *et al. The EU and Russia. The Promise of Partnership*. UK, Kogan Page, 2002.

¹⁰ Datos provenientes de la revista británica *The Economist*, november 22nd-28th, 2003.

dichas plantas. El recuerdo de la catástrofe de Chernobyl está presente en las preocupaciones europeas respecto de la seguridad. De esta manera, la Unión Europea amplia tiene mucho camino por recorrer para disminuir la brecha existente en lo concerniente a la cantidad y a la calidad de la infraestructura entre los diversos países que la componen.

El problema del armamento atómico en las repúblicas ex soviéticas es otro tema de gran importancia en la actualidad. Recordemos que la Unión Soviética (1917 – 1991) participó en la carrera armamentista frente a Estados Unidos y procedió a instalar, entre otros tipos de armamentos, bases desde las cuales se podían lanzar misiles con ojivas nucleares dirigidos hacia objetivos occidentales. Al desintegrarse la Unión Soviética, varias repúblicas que se independizaron conservaron las bases de armamento nuclear, las cuales han estado bajo el control del gobierno ruso. El problema es que al entrar en negociaciones con una república ex soviética, respecto de la concesión de preferencias de acceso al mercado de la Unión Europea, esta última comienza a presionar en torno al cierre de dichas bases de misiles. En general, el colapso institucional y la gran corrupción que proliferó en el Ejército Soviético al disolverse la Unión Soviética, permitió el aumento desenfrenado del contrabando de armamento no atómico, en diversas regiones del mundo, el cual llegaba con gran facilidad a manos de gobiernos y de grupos antagónicos al gobierno estadounidense. Incluso se piensa que la capacidad de producir armamento nuclear por parte del gobierno de Corea del Norte, podría tener nexos con el fenómeno mencionado de descomposición y de corrupción propiciadas por la desaparición de la Unión Soviética hace quince años.

El euro, el presupuesto, las fronteras y los recién llegados

Los países recientemente admitidos a la UE tienen la obligación legal de incorporarse a la zona del euro, en cuanto cumplan los requisitos que se les exigen. Sin embargo, se busca evitar que las medidas precipitadas que dichos países podrían adoptar para reducir la inflación y disminuir el déficit fiscal, redunden en la desaceleración del crecimiento econó-

mico. Por ello, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea sugieren la adopción de políticas gradualistas para alcanzar las condiciones de acceso a la moneda única¹².

Con el propósito de facilitar los periodos de transición para los recién llegados, la UE ha moderado la exigencia tradicional de mantener la estabilidad de las monedas nacionales frente al euro por un lapso de dos años. En cambio, sus respectivas monedas podrán ubicarse dentro de bandas de 2.25% de amplitud, permitiéndoles fluctuaciones de hasta 15%, siempre y cuando estas últimas se den por periodos breves. Sin embargo, para los nuevos países estos márgenes podrían ser, de todas formas, demasiado restrictivos.

En lo que respecta al cumplimiento de los requisitos presupuestales, los nuevos países presentan obstáculos significativos. En particular, las economías más grandes de la Europa Central, Polonia, República Checa y Hungría, rebasan el límite del 3% de déficit respecto del PIB de cada una. Sus procesos políticos, plagados de problemas al depender de coaliciones débiles y por tanto inestables y oportunistas, presentan serios obstáculos para el logro del objetivo mencionado. Este aspecto de astringencia fiscal es controversial al interior de la UE, debido a que incluso varios miembros fundadores, encuentran dificultades para lograr mantenerse dentro de la “camisa de fuerza” fiscal establecida por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento¹³.

Por otra parte, podría ocurrir que algunos de los recién llegados cumplieran antes que los demás los requisitos de acceso al euro, tal podría ser el caso de países pequeños pero con mayor disciplina fiscal como Estonia y Eslovenia. En ese caso, ambos podrían ejercer su derecho de suprimir sus monedas nacionales y adoptar el euro. Éste es otro aspecto que ilustra la flexibilidad con que la Unión Europea ha procedido con países que tienen trayectorias económicas diferenciadas, es decir, el permitir lo que se conoce como “una Europa de dos velocidades”.

Finalmente, los movimientos transfronterizos son otro problema a resolver. Como hemos mencionado con anterioridad en este artículo, uno de los propósitos fundamentales de la Unión Europea es el de permitir el libre tránsito de los ciudadanos entre los países miembros (sistema Schengen). Este último compromete a sus miembros a re-

¹¹ Para el estudio del espinoso tema de la incorporación de países ex socialistas a la OTAN, consulte Asmas, Ronald D. *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*. USA, Columbia, 2002.

¹² La literatura económica respecto del euro es muy amplia. El lector podría consultar con provecho los siguientes libros: Pitchford, Ruth et al. *EMU explained. Markets and Monetary Union*. UK, Kogan, Page, 1999; Chabot, Christian. *Understanding the euro*. USA, McGraw-Hill, 1999.

forzar sus fronteras frente a países ajenos a la UE, a adoptar normas comunes de visado y a mantener eficientes sistemas nacionales de computación para compartir información sobre inmigración y delincuencia con los demás miembros de la UE. Para admitir a un nuevo integrante al sistema Schengen, se requiere de la votación unánime de los miembros existentes y los pronósticos optimistas de la Unión Europea señalan que los nuevos miembros de la UE podrían incorporarse a él en el año 2007.

Eslovenia, el mejor candidato de la ex Yugoslavia socialista

Con la disolución de la antigua Yugoslavia en el año de 1991 y los sangrientos conflictos étnicos que se produjeron en su territorio, la región de los Balcanes centró nuevamente la atención del mundo. De ser un país unido bajo la estructura autogestionaria del socialismo del finado mariscal Tito, se convirtió en cinco países: Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, y Serbia y Montenegro. La suerte corrida por Croacia, así como por Bosnia y Herzegovina, estuvo marcada trágicamente por el hecho de existir en su territorio una minoría serbia de dimensiones significativas. En cambio, para fortuna de los eslovenos, en su país la minoría serbia es poco importante numéricamente. Al disolverse la Yugoslavia socialista, y proclamarse en varias naciones independientes, el ejército del gobierno federal yugoslavo, dominado por serbios, no pudo realizar una intervención militar exitosa en Eslovenia, pero sí consiguió desencadenar un baño de sangre en Croacia, y en Bosnia y Herzegovina. En otras palabras, debido a su peculiar composición étnica Eslovenia pudo escapar a la furia del criminal de guerra serbio Slobodan Milosevic y de su ejército.¹⁴

Otro factor que ha jugado un papel significativo para facilitar la transición política y económica de Eslovenia, consiste en que en 1991, dicho país era la porción de la antigua Yugoslavia que generaba el mayor ingreso per cápita, lo cual le permitió contar con un inmejorable punto de partida. Asimismo, su herencia cultural proveniente del extinto imperio austro-húngaro, un Estado binacional respetuoso de las normas legales en su funcionamiento interno, se consi-

dera como un elemento benéfico para el éxito en la transición referida. Esto último contrasta con las otras porciones de la ex Yugoslavia, más cercanas a las arbitrarias tradiciones del imperio otomano o del zarismo ruso, en lo que respecta al cumplimiento de la ley. En suma, Eslovenia, nación sin ambiciones territoriales ni conflictos étnicos internos, ha sido vista con buenos ojos por parte de la Unión Europea, en particular por Alemania. Su transición la pudo realizar manteniendo en funcionamiento sus formas de gobierno y reforzándolas con los procedimientos democráticos apropiados. En el caso de Croacia, por ejemplo, las cosas se dieron de una manera muy diferente, debido a que en ese país el nacimiento de las formas democráticas de gobierno tuvo que padecer los estragos de una sangrienta conflagración.

En conjunto, las características favorables de la transición de Eslovenia a otras formas económicas y políticas, le permitieron escapar a “la maldición de los Balcanes”, si por ella entendemos la recurrencia de conflictos étnicos y el surgimiento fallido de nuevos Estados. Sin embargo, en la actualidad, la región de los Balcanes ha mejorado sensiblemente respecto de lo que fue hasta hace unos años. La guerra y las cruentas “limpiezas étnicas” han desaparecido y la ONU mantiene el control de la ciudad de Kosovo; sin embargo, la herencia de pobreza, pesimismo y desconfianza persisten y enredan a los países restantes de la antigua Yugoslavia, en círculos viciosos en que la pobreza se perpetúa. Las malas noticias recientes incluyen la disminución de la presencia de soldados estadounidenses en la región, así como la reducción de la ayuda económica de la UE hacia los conflictivos países de la zona. Al mismo tiempo, se considera lejana la perspectiva de la incorporación de dichos países a la UE, como miembros con plenos derechos. Por todo lo anterior, no se puede descartar que los Balcanes ocasionen una sorpresa desagradable en un futuro cercano.

Los cuatro países de Visegrado

Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia firmaron un acuerdo de cooperación en el año de 1991, en la ciudad de Visegrado, Hungría, motivo por el cual a partir de aquel momento los medios de comunicación y los analistas de la experiencia integracionista europea los denominan como “los cuatro de Visegrado”. Estos países de la Europa central han tenido una peculiar trayectoria política en la primera década posterior al comunismo, en la cual han cambiado de gobierno, en promedio, cada 20 meses. Dicha situación tie-

¹³ El Pacto de Estabilidad Y Crecimiento se aborda, entre otros, en Tamames, Ramón et al. *La Unión Europea*. Madrid, Alianza Editorial, 1999.

¹⁴ Para quien desee profundizar sobre el conflicto en torno a la antigua Yugoslavia, recomendamos el capítulo 11 “Contemporary Politics”, de Brose, Eric Dorn. *A History of Europe in the Twentieth Century*. USA. Oxford, 2005.

ne sin duda una faceta positiva, en cuanto refleja el ejercicio del derecho de los ciudadanos de cada uno de los países mencionados a cambiar su gobierno, un derecho inexistente en las largas décadas de régimen comunista. Sin embargo, también puede percibirse la volatilidad política existente como una situación de riesgo y fuente de desánimo para los habitantes de las cuatro naciones referidas.

Después de décadas de unanimidades políticas creadas artificialmente, los cuatro países de Visegrado han conocido campañas político –electorales en las que los partidos se atacan unos a otros como si fueran enemigos mortales, en vez de tratarse como legítimos rivales. Los intereses de grupo se lanzan a la captura de los partidos políticos, los sobornos están a la orden del día y los programas electorales son inconsistentes o inexistentes. En este caldo de cultivo no tiene por qué sorprender la disminución del número de ciudadanos dispuestos a acudir a las urnas, así como la escasa duración de la popularidad de los políticos en el poder.

Es importante tener en cuenta el grado de influencia que la Unión Europea ha tenido sobre los países de Visegrado. Por ejemplo, durante el periodo previo a su admisión a la Unión Europea, los ciudadanos de esos países centraron la atención en los partidos políticos que mostrarán la mayor capacidad para llevar a buen término las negociaciones correspondientes y convirtieran a sus países en miembros con plenos derechos. Una vez cumplido el objetivo en cada uno de los cuatro países, es probable que los ciudadanos comiencen a tomar en consideración aspectos de índole ideológica, lo cual podría ser la señal de conflictos por venir. Es decir, en un contexto en el que ya no se dañarían las negociaciones de acceso a la UE, el escepticismo respecto de los alcances de la integración europea podría tener una mayor presencia. El desafío para el electorado de los países de Visegrado, consiste en determinar cuál de los partidos políticos existentes tiene en realidad mayores márgenes para consolidarse.

La experiencia con los llamados partidos *postcomunistas* ha sido en verdad interesante y aleccionadora, ya que notamos claramente que son partidos ligados a sus predecesores comunistas por vínculos personales, mas no por cuestiones ideológicas. Son partidos que han cambiado de nombre, que han repudiado explícitamente las propuestas de la “planificación central” y que ahora consideran de alto valor las libertades individuales que en el pasado negaron. Asimismo, cuentan con miembros activos conocedores de las tareas propagandísticas, además de que están en contacto con antiguos militantes comunistas ubicados ahora en el servicio público y en la empresa privada. Algunos de

estos partidos ex comunistas se hacen llamar en la actualidad “socialdemócratas” o llevan nombres mas “suaves”; sin embargo, lo importante es enfatizar que dichos partidos son considerados como una alternativa política por parte de muchos votantes, inconformes con los resultados económicos y sociales que, hasta ahora, han resultado del proceso de transición hacia “ la economía de mercado”.

Otro aspecto relevante es la persistencia de las actitudes nacionalistas de muchos ciudadanos, en un momento en el que su país se incorpora a una entidad como la Unión Europea. En los cuatro países de Visegrado, existen diversos partidos cuyos programas contienen planteamientos de índole nacionalista; sin embargo, esto último sólo es dañino cuando rebasa los límites de la prudencia política y de las actitudes constructivas¹⁵. Es decir, puede ser muy legítimo sentir “orgullo” de pertenecer a una nacionalidad determinada y adoptar un comportamiento positivo, pero también puede ser aberrante postular “supremacías étnicas” que consideran invariablemente que “el otro”, “el extranjero”, “el diferente”, “el minoritario” es el receptáculo de todo lo negativo que existe. Sin duda este aspecto ha sido demasiado problemático a lo largo de la historia humana, pero la Unión Europea ha aprendido a actuar con habilidad y con firmeza respecto de los países con democracias todavía no consolidadas. Incluso en países en los que el régimen democrático está consolidado, los partidos extremistas pueden causar problemas. Recordemos que en 1999, el Partido de La Libertad, representante radical del nacionalismo de derecha austriaco, se incorporó al gobierno de coalición de ese país. El fuerte rechazo de los restantes gobiernos de la Unión Europea hacia los derechistas austriacos, contribuyó a que se debilitara la influencia de su partido y tuviera que moderar sus políticas. Sin embargo, la gran pregunta que permanece, y que sólo el tiempo podrá responder, es si bastará la presión de los gobiernos de la UE hacia un miembro conflictivo, en el que cual se percibiera la amenaza del desbordamiento nacionalista, para moderar sus consecuencias nocivas en el proceso de integración europeo.

La lista de espera para ingresar “con plenos derechos” a la UE

Como hemos podido apreciar en este artículo, una motivación central por parte de los países europeos de menor

¹⁵ Respecto de la amplia temática de las fisuras nacionalistas europeas, consulte el lector interesado: James, Harold. *Europe Reborn. A history, 1914 – 2000*. UK, Longman, 2003.

desarrollo para ingresar a la Unión Europea, ha sido la expectativa de allegarse cuantiosos recursos económicos, además de compartir las preferencias comerciales que disfrutaban los demás miembros. A cambio de los privilegios antes mencionados, la UE exige a los países solicitantes la adopción de una serie de medidas de índole económica, política y social. En el terreno económico se requiere establecer políticas macroeconómicas que mantengan en orden las economías de los países solicitantes, así como darle un margen mayor al funcionamiento de los mercados. En los aspectos político y social se debe contar con un régimen democrático, respetar los derechos humanos y de las minorías y mantener la vigencia del estado de derecho. De otra manera es rechazada la admisión a la Unión Europea¹⁶.

Algunos ejemplos pueden ser ilustrativos de lo que mencionamos en el párrafo anterior. Grecia tuvo que hacer a un lado la dictadura conocida como la de los “coroneles griegos”, Portugal la del dictador Salazar y España la del longevo franquismo, para ser admitidos en la Unión Europea. El caso de Turquía es de gran interés por su perseverancia en ser admitida, así como por la persistente negativa que ha enfrentado por parte de los gobiernos de la Unión Europea. Hace unos meses, un alto funcionario de la Unión sugería la posibilidad del ingreso otomano en calidad de “miembro especial”, dando a entender con ello que Turquía tendría una menor calidad que lo demandado por el gobierno turco. Este último rechazó airado la propuesta y reiteró que Turquía sólo aceptaría su incorporación como “miembro con plenos derechos”. El problema se complica porque, para varios gobiernos de la UE, como el de Francia, Turquía no es propiamente una nación europea. Vista en el mapa, Turquía mantiene una pequeña porción de su actual territorio en suelo europeo, perteneciendo la mayor parte de él al continente asiático. Sin embargo, para la mayoría de los gobiernos de la Unión Europea, el argumento central es que el gobierno turco no ha logrado todavía convencerlos de que son irreversibles sus innegables avances en términos democráticos y de respeto a los derechos humanos y a las minorías. Con frecuencia, después de adoptarse medidas pertinentes para la incorporación turca a la Unión Europea, se escuchan noticias provenientes de la prensa internacional, de que ha ocurrido algún acto represivo im-

putable a alguna instancia del gobierno turco. Como puede entenderse, esto último contribuye a fortalecer la desconfianza europea respecto de la admisión de Turquía como “miembro con plenos derechos”.

Otras naciones que están en la lista de espera para su ingreso a la UE, son la República de Bulgaria y la República de Rumania, ambas provenientes del antiguo campo socialista del oriente europeo. Su admisión es considerada como muy probable por parte de la Unión Europea en los próximos años, a diferencia del caso turco al que nos hemos referido con anterioridad. Respecto de la República de Rumania, podemos afirmar que en ella han conservado mucha influencia los ex comunistas quienes, con el título de “socialdemócratas”, han ganado elecciones importantes en los diversos niveles de gobierno. Sin embargo, la situación política de dicho país es en alguna medida riesgosa, debido a que el denominado Partido de la Gran Rumania ha alcanzado, en los últimos años, una importancia electoral que atemoriza a muchos europeos. Dicho partido es conducido por Corneliu Vadim Tudor, político de extrema derecha que se ha comparado entusiastamente a sí mismo con individuos deleznable de la talla de Marshal Antonescu y de Nicolae Ceausescu. El primero de sus “héroes” fue “un líder rumano” partidario de los nazis durante la segunda guerra mundial, mientras que el segundo fue nada menos que el último dictador comunista rumano, quien fuera fusilado en la convulsión europea de 1989.

Por su parte, en la República de Bulgaria el extremismo político es más moderado que en su vecina Rumania; sin embargo, persisten al respecto algunos rasgos preocupantes. El partido que ganó las elecciones en el 2001, el *Movimiento Nacional Simeón II*, fue el vehículo político para el retorno del rey Simeón, quien fuera expulsado por los comunistas 45 años atrás. El Movimiento Nacional consiguió su victoria electoral, al amparo de la promesa de Simeón de lograr en 800 días la mejoría del nivel de vida de los búlgaros. Al no poder lograrlo según la medida del criterio búlgaro, su organización política ganó el fuerte descrédito de parte de los votantes. En otras palabras, la consolidación democrática búlgara es todavía insuficiente, debido a que están presentes signos indeseables de inestabilidad política. En suma, a pesar de los avances innegables que Rumania y Bulgaria han tenido en el proceso de democratización de sus sociedades, subsisten algunas dudas en relación a su consolidación. Son diversos los aspectos en que ambos países deberán perseverar, como son los que corresponden a la realización de elecciones justas y libres, el estado

¹⁶ Para el análisis de los aspectos políticos, consulte el lector: Slomp, Hans. *European Politics into the Twenty – First Century. Integration and Division*. USA, Praeger, 2000; Cini, Michelle. *European Union Politics*. USA, Oxford, 2003; Ginsberg, Roy H. *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*. USA, Rowan and Littlefield, 2003.

de derecho, la independencia de la prensa, la calidad del proceso judicial y la honestidad de los servidores públicos.

Comentario final

Como sabemos, la Unión Europea ha sorprendido al mundo en muchas ocasiones, tanto por sus éxitos como por sus fracasos. El lector interesado en el proceso de integración europea encontrará en él etapas difíciles, llenas de escepticismo respecto de los avances posibles e incluso de opiniones catastrofistas que auguraban un rotundo fracaso. Al mismo tiempo, sabrá que la Unión Europea ha conocido momentos de verdadera gloria, que han sido fundamentales para mantener la dinámica económica, social y política de la unificación europea. En este artículo hemos abordado un aspecto esencial de la Unión Europea, uno que le proporciona vitalidad y sentido: la incorporación de diez naciones, las cuales se encuentran cada vez más alejadas del núcleo original de los seis países que se atrevieron a fundarla hace cinco décadas.

En esta quinta ampliación, llevada a cabo en el año 2004, han sido admitidos varios países que pertenecieron, en diversas modalidades, al campo socialista. Esta procedencia bastaría para enfatizar la trascendencia de su incorporación, en una Unión Europea que ahora incluye a 25 países. Varias naciones más aguardan en la lista de espera para ser evaluadas y, en caso de cumplir los requisitos exigidos, pasar a la fase en la que ellas mismas serán vigilantes del comportamiento de los demás miembros. Porque así está constituida la Unión Europea: todos sus miembros observan y evalúan a los demás, con base en un código que refleja valores democráticos, respeto a los derechos humanos y a las minorías y cumplimiento del estado de derecho. Es una red de países que se cohesionan porque entendieron que es mejor vivir en paz, que hacerlo en guerra; que es mejor comerciar para beneficio mutuo, que erigir naciones autárquicas; que es mejor dejar fluir los recursos, que pretender encerrarlos en un país; que es mejor un mundo con alternativas, que uno en donde una sola superpotencia dicta los destinos de la humanidad.

No hemos pretendido, en modo alguno, proyectar la imagen de que la integración europea ha sido un proceso perfecto, altruista e ideal. Al contrario, las divisiones en torno a temas candentes han estado presentes y la cohesión se ha mantenido porque a todos conviene estar unidos, porque al estarlo se obtienen los frutos de un mayor bienestar social y económico. Sin embargo, la Unión Europea ha sabido ser flexible para fortalecer la cohesión y no condu-

cir a rupturas irreversibles. Un aspecto fundamental de su estructura que debemos tener presente en todo momento, es que la Unión Europea no es un Estado-Nación, ni pretende serlo. Es, como hemos dicho con anterioridad, una red de naciones, en la cual se permite la disidencia sin conducir a la ruptura, siempre y cuando se cumplan los compromisos esenciales¹⁷.

Al no contar con una política de defensa común, la Unión Europea pudo divergir respecto del apoyo o el rechazo a la intervención estadounidense en Irak, sin quebrarse sus vínculos básicos. Al mismo tiempo, ha podido mantener su cohesión, mediante lo que se llama “una Europa de dos velocidades”, en la cual no son obligados todos sus integrantes, por ejemplo, a adoptar el euro o a establecer simultáneamente las mismas políticas migratorias y de visado. La mejor muestra del éxito de la flexibilidad al relacionarse con naciones ajenas a la Unión Europea, es precisamente la que ocupa la temática de este artículo: el número de países se ha incrementado de quince a veinticinco. Al mismo tiempo, no debe creerse que la flexibilidad aludida implique laxitud de los compromisos contraídos; por el contrario, los miembros de la Unión Europea deben seguir a cabalidad los lineamientos estipulados con detalle en los múltiples acuerdos firmados.

Es decir, la gran destreza de la Unión Europea ha sido la de mantenerse firme en su exigencia respecto del cumplimiento de gran número de estipulaciones del mercado único, de las políticas sociales y ambientales, de los acuerdos de comportamiento democrático, entre muchos otros. Sin embargo, ha permitido que sus miembros puedan optar por posponer algunos acuerdos para los cuales no están todavía preparados.

Frente a una Europa devastada por la guerra contra el nazismo, fueron los Estados Unidos quienes condicionaron la cuantiosa ayuda del Plan Marshall a fin de que diera comienzo el proceso de integración europeo. A través de sus sucesivas fases y con otras denominaciones, la Unión Europea se puso en pie y, sin dejar de contar con el apoyo militar estadounidense, pudo pensar y actuar con criterios divergentes a los de su poderoso aliado. Terminamos este artículo convencidos de que, en esta fase en que existe una única superpotencia, el mundo se encuentra un poco mejor con la existencia de la Unión Europea, que sin ella.

¹⁷ Consulte el lector: Leonard, Mark. *Por qué Europa liderará el siglo XXI*. Madrid, Taurus, 2005.