

## Desafíos de la ampliación en los países del centro y este de Europa

Rafael Díaz Arias<sup>1</sup>

Sabido es que el proceso de ampliación en el que actualmente se encuentra inmersa la Unión Europea es el más comprometido de toda su historia. En ninguna de las ampliaciones anteriores los niveles económicos y los niveles de desarrollo institucional eran tan dispares entre miembros y candidatos. Y lo que es más importante, los candidatos precedentes tenían ante sí la integración en un mercado común, o en un mercado único, mientras que los actuales se incorporan a una unión con un grado más estrecho de integración que implica más exigentes requisitos para los recién llegados. Los Quince y sus nuevos socios tienen ante sí el desafío de la Convención -que, se quiera o no, resulta un verdadero proceso constituyente- y el más prosaico de definir las perspectivas financieras a partir del 2006. Por eso no se puede por menos que estar de acuerdo en que ésta no es una *ampliación más*<sup>2</sup>: la Unión se juega su futuro en la incorporación de 10 nuevos miembros, 5 países del centro y este de Europa (PECOS), 3 bálticos y 2 mediterráneos. De su éxito dependen futuras incorporaciones -de los candidatos ahora descolgados (Rumania y Bulgaria), de los Balcanes del sur y la siempre problemática de Turquía. Si la Unión no va completándose se consolidarán islas de desigualdad e inestabilidad en el mapa europeo, con consecuencias imprevisibles.

Por territorio y demografía Polonia tiene tanto peso como el resto de los candidatos. La recepción del acervo en todas partes plantea problemas específicos, pero en ninguna parte las actuales políticas centrales de la Unión -la PAC y la política regional- tendrán ante sí un reto tan decisivo como en Polonia, de modo que creo que puede avanzarse que de su correcta aplicación en el gran país depende el diseño futuro de las que han sido las políticas más significativas y redistributivas de la Comunidad primero, de la Unión después.

Tres viajes a la región en el plazo de nueve meses (por un periodo total de seis semanas) y el contacto tanto con autoridades y funcionarios, como con empresarios, intelectuales y, desde luego, con el hombre de la calle me han dado una visión de cómo se vive el proceso en los cinco candidatos más determinantes: República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia y Polonia. Las siguientes reflexiones parten de esta experiencia y pretenden dar algunas respuestas a las cuestiones planteadas en esta introducción.

---

<sup>1</sup> Rafael Díaz Arias es periodista y doctor en Derecho. Para la elaboración del programa En Portada de TVE "La Europa que viene" ha recorrido los cinco países candidatos del centro y este de Europa (Rep. Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia y Eslovenia). Recientemente ha visitado de nuevo Polonia.

<sup>2</sup> Nuti, Mario, "Not just another accession", Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management, Warsaw, 2001

### ¿Es la Historia cosa del *pasado*?

Con esta retórica pregunta no pretendo reeditar la polémica sobre el *fin de la Historia*, sino hacerme eco de las heridas históricas que parecen seguir abiertas en la región. Si planteamos la pregunta la respuesta oficial será “sí, nuestra Historia, nuestras trágicas historias son algo del pasado, nuestros pueblos miran al futuro”. Ciertamente así piensan los más jóvenes, pero algunos políticos siguen empeñados en exhibir viejos espantajos.

En el caso de los *Sudetes* la respuesta oficial de la Comisión ha sido clara: la historia es cosa del *pasado* y la cuestión no es materia relevante en el proceso de adhesión de la República Checa. Pero el asunto ha tensado las relaciones entre 5 países, 3 candidatos y 2 miembros. Y es que la Historia se cuele por los resquicios de los contenciosos del presente. En este caso, el punto de partida se encuentra al sur de Bohemia, en la central nuclear de Temelín. La seguridad de la central, que cumple con los requerimientos de la Agencia Internacional de la Energía, no ha estado nunca formalmente sobre la mesa de negociación, pero su impresionante silueta ha amenazado todo el proceso y muy especialmente las relaciones checo-austriacas. Como contencioso bilateral los gobiernos de Praga y Viena llegaron a un acuerdo para reforzar las medidas de seguridad. Haider lanzó una campaña pro referéndum bajo el lema “*No a Temelín, sí a la vida*”, con la pretensión de convocar un referéndum para exigir que Viena vetara el ingreso de Chequia (y en consecuencia bloqueara el proceso global de ampliación) si no se cerraba Temelín. El órdago del ultraderechista de Carintia a punto estuvo de dar al traste con el gobierno de coalición de Viena, pero finalmente se reveló más como un farol que otra cosa.

Temelín tuvo sus daños colaterales. El premier checo Milos Zeman calificó en una entrevista a los alemanes de los Sudetes como la Quinta Columna de Hitler. Las reacciones no llegaron sólo de Viena y Berlín -Schröder suspendió una visita a Praga que corría el riesgo de polarizarse en la polémica- sino, más sorprendentemente desde Budapest. Ciertamente, además de los tres millones de alemanes expulsados bajo la cobertura de los *decretos de Benes*, también varias decenas de miles de húngaros fueron expulsados a Hungría y otros tantos hubieron de emigrar a los territorios checos con el propósito de cambiar la composición étnica de Eslovaquia. El primer ministro Viktor Orban intentó capitalizar electoralmente el tema y exigió una derogación de los históricos decretos como condición para la incorporación. Las declaraciones inflamaron los ánimos en Chequia y Eslovaquia y los dirigentes de Praga y Bratislava suspendieron su presencia en una cumbre regional. En el ámbito de negociación el tema está zanjado: el comisario Verhugen declaró en Praga que la eventual derogación de los

decretos de Benes no es una cuestión que afecte a la negociación porque la Comisión estima que estas normas no tienen efectos jurídicos actuales. Por parte checa, se adoptará una declaración parlamentaria que precise que la adhesión a la Unión no implicará una revisión de los títulos de propiedad (lo que disipa la inquietud en las zonas afectadas) y al tiempo que no podrán invocarse aquellas normas históricas excepcionales para justificar cualquier discriminación ni limitación a las propiedades adquiridas por ciudadanos alemanes en el futuro.

La otra gran polémica con raíces históricas ha sido la de la Ley de Estatus húngaro. El gobierno de Orban hizo aprobar una ley que concede ventajas especiales<sup>3</sup> a los ciudadanos de los países vecinos de origen húngaro, unos 4 millones en la actualidad. El proyecto sufrió antes de su aprobación distintas modificaciones a sugerencia de la Comisión para evitar efectos discriminatorios con respecto a los ciudadanos de otros países miembros (por ejemplo, Eslovaquia) que no sean de origen húngaro. El debate ha centrado la vida política. Orban presentó como una de sus grandes bazas haber llegado a un acuerdo con Rumania, que aceptó la ley y reconoció a la enseñanza universitaria en lengua húngara en Transilvania. En Hungría se palpa un vago revisionismo; es opinión general que el país fue el peor tratado por los aliados después de la Gran Guerra: el Tratado de Trianon amputó a la gran Hungría 2/3 de su territorio. *“Eso no significa -nos dijo Orban- que Hungría se plantee revisión de fronteras, sino que sus vecinos deben acostumbrarse a que tienen dentro de sus fronteras algunos millones de húngaros de más, del mismo modo que nosotros hemos asumido que tenemos algunos millones de menos”*. La inesperada derrota de Orban y su partido FIDES en la primera vuelta electoral parecen demostrar que los húngaros prefieren mirar más al futuro que al pasado.

Estos casos no hacen sino demostrar que la Historia, las heridas históricas y las cuentas pendientes, estuvieron congeladas durante medio siglo de guerra fría. En la primera etapa de la transición la magnitud de la tarea era tal que las viejas querellas quedaron en segundo plano, pero el proceso de adhesión ha colocado a los candidatos en una competición<sup>4</sup> para lograr mejores condiciones de ingreso y ha replanteado la necesidad de resolver los contenciosos bilaterales pendientes. La adhesión reducirá esos contenciosos históricos a las normales diferencias entre socios y a los típicos juegos de alianzas de geometría variable en función de intereses cambiantes. No obstante, como ha demostrado el caso de los Sudetes las

---

<sup>3</sup> Permisos transitorios de trabajo, subvenciones y asistencia médica y enseñanza universitaria gratuita a estos ciudadanos extranjeros de origen húngaro cuando se encuentren en Hungría.

<sup>4</sup> En realidad si se hubiera aplicado hasta sus últimas consecuencias el principio oficial de diferenciación (*método regata*) la ampliación hubiera sido escalonada, y no por medio de un *big bang*. Esta es una cuestión que irrita especialmente en Hungría y en menor medida en Eslovenia, que pudieran haberse beneficiado de un ingreso temprano.

viejas alianzas (por ejemplo Alemania, Austria y Hungría) parecen llamadas a jugar un difuso papel en la nueva Unión.

Es en los dos países más pequeños sin experiencias estatales previas -Eslovaquia y Eslovenia- donde los dirigentes más claramente expresan que el ingreso corona un proceso histórico para el que no existe alternativa. En los otros tres quizá predomina más un justificado orgullo - *“no se trata de una vuelta a Europa, nunca hemos dejado de ser europeos y sin nosotros y nuestras culturas Europa se encuentra incompleta”* (Havel, Orban)- compatible, sin embargo, con un menos justificado victimismo: Europa nos abandonó en momentos claves de nuestra historia y ahora nos debe una reparación. Quizá este argumento se manifiesta más abiertamente en Polonia: Europa tiene una deuda con Polonia, por las particiones que impidieron el desarrollo político y económico, por los sufrimientos de la Segunda Guerra Mundial y por abandono posterior a la dependencia soviética.

### **La fuerza de los populismos**

Nadie duda que a estas alturas los cinco países analizados son democracias consolidadas. Pero al menos en tres de ellas -Eslovaquia, Hungría, Polonia- la presencia de fuerzas populistas con fuertes rasgos nacionalistas y autoritarios distorsionan la vida política e impiden la estabilización del sistema de partidos. En cada caso los orígenes y prácticas son distintos pero en todos se nutren de los perdedores absolutos y relativos del cambio.

En Eslovaquia es donde mayores posibilidades tienen estas fuerzas de volver al gobierno. Wladimir Meciar, el padre fundador, cuenta con el apoyo estable de casi la cuarta parte del electorado frente a una coalición con una buena ejecutoria pero poco cohesionada. Para colmo el ex socialista Fijo se presenta como una especie de tercera vía lo que no es sino el mismo mensaje populista con unos ropajes más modernos, más *berlusconianos*. El historial de Meciar no puede ser más negativo, no sólo por su deriva interior autoritaria, sino sobre todo por su desprecio hacia las minorías, que a punto estuvo de crear un conflicto serio con Hungría -llegó a plantear la posibilidad de intercambios de población. Meciar se dice hoy proeuropeo. En su reciente visita Lord Robertson rozó lo diplomáticamente tolerable. Cuando los eslovacos voten este otoño -dijo el secretario de la Alianza- no deben olvidar que de su decisión dependerá su ingreso en la Organización; decidiremos el futuro valorando las conductas del pasado.

En Hungría ya quedó dicho que Orban ha jugado a fondo la carta nacionalista y aun en ocasiones coqueteado con el antisemitismo. Las críticas europeas a una posible coalición con

Istvan Csurka y su ultraderechista y xenófobo Partido de la Verdad y la Vida le hizo declarar desafiante *"hay vida fuera de la Unión Europea"*. Parece que en su derrota electoral en la primera vuelta electoral jugó un importante papel el miedo del electorado de centro a la presencia de Csurka en el gobierno.

En Polonia el espectro populista está ocupado por Samobroona (Resistencia) de Andrzej Lepper y la Liga de las Familias Polacas. Samobroona se improvisó a partir de las movilizaciones de los agricultores, mientras que la Liga de las Familias representa el catolicismo más ultramontano movilizado por Radio María, una emisora de oscura financiación que dice tener 3 millones de oyentes. Ambas formaciones ocupan el Parlamento el espacio dejado por el derrumbe histórico de los herederos de Solidaridad. Su seña de identidad es - más si cabe que en el caso de las fuerzas semejantes de los países europeos- el antieuropeísmo. No tienen organización y menos aún posibilidad de llegar al gobierno, pero han desestabilizado el sistema de partidos y sobre todo ostaculizaran la formación de una coalición alternativa a la actual de los socialistas y el Partido Campesino.

Como se ve, estas fuerzas no se alimentan tanto del miedo al emigrante, como de los viejos agravios, de la corrupción y de la falta de arraigo de la cultura democrática. Si las respectivas adhesiones mejoran a corto plazo las condiciones de vida y no se cometen errores que lesionen los orgullos nacionales estos movimientos irán perdiendo fuerza. Pero no es descartable que en alguna coyuntura puedan formar parte de coaliciones de gobierno. ¿Qué legitimidad habrá entonces para censurar o poner en cuarentena al nuevo socio con Haider gobernando en Viena desde Carintia y Bossi en Roma desde la Lombardía?.

### **Incorporación del acervo, desarrollo institucional y desarrollo económico**

Los capítulos negociadores se van cerrando, los parlamentos legislan a buen ritmo y los gobiernos asumen compromisos. Otra cosa es la distancia que existe entre lo escrito en los diarios oficiales y el funcionamiento de las instituciones. Hacen falta recursos, reforzar unas administraciones todavía débiles, crear nuevos procedimientos, establecer controles financieros para ayudas y proyectos y -lo que es más difícil- popularizar todo ello entre sus destinatarios. Sólo de esta manera los nuevos miembros podrán obtener toda la rentabilidad de su nueva situación. En España se conocen bien los desfases temporales de los primeros tiempos, las dificultades de absorción de fondos comunitarios y las exigencias de la cofinanciación. Estos factores pueden crear problemas de opinión pública entre los países (Polonia y Eslovaquia) que más esperan a corto plazo de las ayudas directas. Más problemático es el caso de Eslovenia respecto a los fondos estructurales y de cohesión, pues,

con un PIB cercano al 70% de la media de la Unión y en virtud del mismo efecto estadístico que perjudica a España, pudiera verse convertido en contribuyente neto desde su ingreso. “No resulta muy estimulante -nos dijo el primer ministro Drnovsek- verse privado de unos fondos que servirían para acercar distancias precisamente cuando hemos llegado a esta situación por nuestros medios, sin ningún tipo de ayudas”.

Pero, sin perjuicio de que se pelee hasta el último euro también hemos detectado una conciencia creciente de que las reformas exigidas por la incorporación del acervo eran ineludibles con adhesión o sin ella. Los ordenamientos institucionales constituyen el factor más importante para el logro de un crecimiento rápido y duradero de las economías postsocialistas y sin su reforzamiento no se entrará en una senda de crecimiento sostenido que pudiera conducir a una convergencia real con los Quince<sup>5</sup>. De modo que además de las transferencias netas, además de las ventajas del mercado único, la adhesión impone unas reformas que de otro modo habría igualmente habría que realizar, pero con un alto coste político. Hemos detectado un enorme interés por las instituciones españolas, especialmente en materia agrícola (estructuras y modelos de desarrollo rural), como modelos bien adaptados a las realidades de estos países.

Es difícil aventurar la capacidad de cada uno de estos candidatos para aprovechar las ventajas de la adhesión. Como demuestra el caso de Grecia (que ha pasado de un 78% del PIB medio en el momento del ingreso a un 62% en el presente) el éxito y la convergencia real no están garantizados.

### **Polonia y la ampliación**

La presente ampliación es la *ampliación de Polonia*. Razones históricas y políticas hacían impensable para Alemania la ampliación a otros países mejor preparados<sup>6</sup> o menos problemáticos dejando en espera a Polonia. Dentro de la Unión, pero sobre todo entre otros candidatos se ha criticado ese carácter implícitamente obligatorio del gran país del Este. Para unos, favorece una actitud negociadora poco flexible de Varsovia. Otros añaden un argumento de más calado: la digestión de Polonia puede ser tan pesada que ponga en peligro futuras ampliaciones<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Esta es la tesis central del profesor polaco Grzegorz Kolodko en su trabajo “Globalización y Convergencia: de la recesión al crecimiento en las economías en transición”, Estudios Públicos nº 82, otoño 2001, Santiago de Chile.

<sup>6</sup> En realidad la preparación no puede medirse como hicieron algunos *buenos alumnos* en las primeras fases de la negociación por el número de capítulos cerrados, ni siquiera por las más o menos saneadas finanzas, sino -reiteramos- por el funcionamiento real de las instituciones y por la capacidad de soportar la competencia.

<sup>7</sup> Esta es la tesis que implícitamente sostiene el economista húngaro András Inotai, defensor de una ampliación escalonada. Véase “The reasons behind the aggregate, ‘big-bag’ Approach to EU enlargement ante the dangers it holds”.

A estas objeciones nos respondía el Secretario de Estado de Finanzas J. Kaczurba alegando que los mismos argumentos se emplearon en su momento respecto a España. Desde el Ministerio de Finanzas se citan estudios franceses y alemanes que estiman que la integración de Polonia supondrá un crecimiento adicional para los Quince de un 1%. Para el profesor G. Kolocko<sup>8</sup> esto sólo será así si Polonia supera la recesión de los últimos tres años y crece al menos a un 4%. En caso contrario ni el mercado polaco resultara atractivo ni el gobierno polaco podrá destinar los recursos que las reformas exigen.

### **Coyuntura política y económica de Polonia**

Justamente el modo de romper la inercia y salir de la recesión es el gran tema de la actualidad polaca. Los responsables del nuevo gobierno estiman que en el mejor de los casos el 2002 se cerrará con un crecimiento de un 1'5%, una inflación entre el 3'5 y el 4% y con un porcentaje de paro cercano al 19%. El gobierno presidido por Leslez Miller quisiera poder utilizar la palanca de la política monetaria, pero ésta corresponde a una Comisión dentro de el muy independiente Banco Central, presidido, precisamente, por Balcerowicz, el padre de la *terapia de choque*. En los últimos 18 meses las tasas nominales se han reducido 900 puntos básicos, pero desde el gobierno se argumenta que con el tipo de intervención al 12% y la inflación al 3'5% el diferencial es el mayor de Europa. Desde el Ministerio de Finanzas se insiste en que la ley que garantiza la independencia del Banco Central exige que sus decisiones se coordinen con la política económica gubernamental. La prensa polaca habla de enfrentamiento abierto y hay quien vaticina una crisis constitucional si el gobierno tira por la calle de en medio y hace aprobar una ley que modera la independencia del Banco Central

No es éste el único conflicto que sin afectar estrictamente a la negociación puede incidir negativamente sobre el proceso de adhesión. El proyecto de ley de radiodifusión, una norma que prohíbe el control de emisoras de radio y televisión por los grupos editores de diarios, es denunciado por *Gazeta Wyborzca* (la antigua gaceta electoral de Solidaridad) como un intento de hacer inviable este prestigioso e influyente órgano, conservador en lo económico y progresista en lo social. Incidencia directa en la negociación tiene la revisión de algunas privatizaciones realizadas por el gobierno anterior, que afectan a compañías holandesas de seguros.

---

<sup>8</sup> G. Kolocko, economista independiente, fue Ministro de Finanzas en el anterior gobierno de centro-izquierda en el periodo 94-97, con crecimientos del 7%.

El nuevo gobierno socialdemócrata muestra una clara voluntad de reforzamiento del Estado, pero los episodios mencionados indican una falta de flexibilidad política que amenazan con empantanar la acción reformadora prometida.

### **Negociación**

Miller ganó las elecciones con un programa coherentemente reformista y apoyado por un equipo de expertos competentes. Esto se ha notado en la negociación. Manteniendo las posiciones de principio se ha sabido ser más flexible y se han obtenido algunas bazas de gran valor simbólico para la opinión pública.

Cerrado el capítulo de movimiento de capitales los negociadores polacos han conseguido un trato más favorable que otros candidatos en el espinoso tema de la compra de tierras por extranjeros<sup>9</sup>. En un país con las fronteras movidas hacia al oeste, la compra por agricultores alemanes de una tierras sensiblemente más baratas se sentía como una amenaza a la soberanía. El gobierno está obteniendo buenos réditos políticos de este compromiso, que bien administrados le pueden servir para hacer tragar a la opinión pública otras píldoras más amargas.

La gran cuestión de la adhesión polaca es la agrícola. Con un 20% de la población activa en el sector, la agricultura aporta sólo un 6% del PIB<sup>10</sup>. De dos millones de explotaciones, la mitad no produce para el mercado. Desde este punto de partida y con un paro que el año próximo puede alcanzar un 20%, es claro que Polonia no puede permitirse una reestructuración agrícola sin un riesgo claro de explosión social. Los negociadores polacos se batirán por los contingentes, sobre todo en productos en que se saben competitivos por calidad como la carne de cerdo y parecen hacer una apuesta para privilegiar las ayudas directas al agricultor sobre el empleo de fondos en desarrollo rural<sup>11</sup>. Como al resto de los candidatos les resulta inaceptable un periodo transitorio de 10 años, anticipado por las consultas de la posición común. La posición polaca de partido es reclamar para sus agricultores un trato idéntico a partir del término de la Agenda 2000, en el 2007.

---

<sup>9</sup> El acuerdo puede resumirse en un periodo transitorio de 12 años para la compra de tierras y bosques y 5 años para las segundas residencias. En el caso de que el comprador sea un agricultor individual y no una sociedad no habrá periodo transitorio, siempre que exista un arrendamiento previo por al menos un periodo de 7 años.

<sup>10</sup> Las cifras barajadas sobre el porcentaje de agricultores son muy variables: de 20 a 25% de la población activa... 38% de la población total viviendo en zonas rurales... La disparidad depende del tamaño de la explotación: en las más abultadas se toma la cifra de una Ha.

<sup>11</sup> Algunas aproximaciones comunitarias hablan de un 45% de fondos a desarrollo rural. Los negociadores polacos dicen que no quieren convertirse en un *laboratorio de la PAC*.

### **Futuro de Europa**

Concluyendo, la adhesión aportará a estos países crecimiento y estabilidad a todo el continente. Ni sus poblaciones ni sus dirigentes hacen grandes alardes de fe europeísta, menos aun fervores federalistas; no pueden descartarse tampoco derivas euroescépticas. Si los fondos de la política regional y de la política agrícola no son correctamente administrados las poblaciones sufrirán los efectos negativos de la integración. Pero es que, además, cuando los contribuyentes netos cuestionan estas políticas, un fiasco en los nuevos socios puede ser la puntilla para estos instrumentos de solidaridad y cohesión social. Todo ello es evidente para la PAC y Polonia. Que la política agraria común no naufrage en el campo polaco dependerá del esfuerzo y generosidad de todas las partes.