

**XIX JORNADAS DE LA ASOCIACION ESPAÑOLA DE PROFESORES DE  
DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES**  
(Santander, 20-21 de Septiembre de 2001)

**EFFECTOS POLITICOS, SOCIALES Y ECONOMICOS DE  
LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA**

**RAFAEL CALDUCH CERVERA**  
Catedrático de Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid

**Publicado en:**

**Escobar, C. (coord.)- *La Unión Europea ante el siglo XXI: Los retos de Niza. Actas de las  
XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y  
Relaciones Internacionales.*- Edit. BOE. Madrid, 2003; págs. 261-294**

## INDICE

1.-Introducción.

2.- Los procesos de transición en los países candidatos y sus principales consecuencias:

2.1.- En Europa Central y Oriental.

2.1.1.- La teoría de las *contradecisiones* y su aplicación a la transición de sistemas estatales

2.1.2.- Los problemas asociados a la estatalidad

2.1.3.- Los problemas de estabilidad política

2.1.4.- Los problemas de eficiencia económica

2.1.5.- Los problemas de legitimación social y cultural

2.2.- Las recurrentes transiciones en Turquía.

2.2.1.- El conflicto greco - turco y sus consecuencias para Chipre.

3.- La respuesta comunitaria a los cambios en los países de Europa Central y Oriental y del Mediterráneo.

3.1.- La etapa de constitución de la Unión Europea y de cooperación para la estabilidad de los países de Europa Central y Oriental (1989 – 1993)

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

4.- Estudio comparado de los efectos políticos, económicos, sociales e internacionales de la ampliación para los países candidatos.

4.1.- Efectos políticos

4.1.1.- Problemas políticos

4.1.2.- Avances políticos

4.2.- Efectos económicos

4.2.1.- Problemas económicos

4.2.2.- Avances económicos

4.3.- Efectos sociales

4.4.- Efectos internacionales de la ampliación.

5.- La Unión Económica y Monetaria y sus consecuencias para los países candidatos.

6.- La opinión pública europea y el proceso de ampliación

Anexos: Tablas temáticas, estadísticas y gráficos.

## 1.- Introducción.

Realizar un estudio de los efectos que se derivan de la ampliación de la Unión Europea a trece nuevos países, requiere un esfuerzo de síntesis para desentrañar, de la diversidad de datos y la complejidad de los procesos que están experimentando los países candidatos, unas tendencias claras que nos permitan comprender la situación en la que se encuentra la ampliación, así como los posibles escenarios que a corto plazo pueden derivarse de la realidad presente. Sólo entonces, estaremos en condiciones de realizar una valoración crítica y bien fundamentada de las consecuencias que de esta ampliación se derivarán tanto para los países candidatos como para los que ya forman parte de la Unión Europea.

El objeto de nuestro estudio lo situamos en un nivel de análisis *microinternacional*, es decir que adoptamos la perspectiva de los fenómenos que inciden y condicionan la estructura de relaciones entre los países candidatos y la Unión Europea. No dudamos que la futura ampliación de la Unión Europea tendrá un impacto significativo en las estructuras política, económica y cultural de la Sociedad Internacional, pero la perspectiva que seguiremos en este trabajo se corresponde con la de los actores internacionales que intervienen en el proceso de ampliación y no la del orden internacional mundial y las transformaciones que experimente a partir de la ampliación.<sup>1</sup>

Por otro lado, el propio proceso constituye una realidad abierta e inconclusa, cuyo desarrollo en los próximos años condicionará, de forma decisiva, el resultado final que se alcance. Se introduce con ello un importante factor de incertidumbre en el análisis que, sin embargo, puede ser acotado si consideramos que el punto en que se encuentra la ampliación forma parte de una tendencia de casi una década de duración.

En efecto, se trata de un fenómeno que se desarrolla a medio plazo, entre 10 y 15 años, como parte de un proceso, el de la integración europea, que afecta al conjunto de Europa y que dura ya medio siglo, lo que entraña un horizonte temporal de largo plazo. A su vez, la integración europea se sitúa en el marco general de la crisis del orden internacional postbélico y la incipiente génesis de un nuevo orden internacional, del que podemos constatar algunos rasgos decisivos pero del que todavía somos incapaces de precisar su configuración estructural.

Finalmente mencionaré las hipótesis centrales que dominan este estudio y que se desprenden claramente de su desarrollo:

---

<sup>1</sup> - Sobre los diversos niveles de análisis en las relaciones internacionales, junto con 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 *microinternacional*, puede consultarse en:

**CALDUCH,R.- Relaciones Internacionales**.- Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991; págs. 31-33.

1ª.- Las diferencias históricas, sociales, políticas, económicas y culturales en que se encontraban los países del Este en el momento de iniciar su transición, unido a la dialéctica entre los regímenes comunistas y los grupos de oposición condicionaron decisivamente el alcance y la forma en que se llevó a cabo dicha transición, lo que, a su vez, está condicionando la capacidad de estos países para realizar las reformas exigidas por su incorporación a la Unión Europea.

Esta problemática difiere sustancialmente de la que plantean las candidaturas de los países mediterráneos.

2ª.- 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.

3ª.- La actuación seguida por la Unión Europea respecto de la ampliación a nuevos miembros se ha basado en una opción política antes que en criterios de oportunidad económica, sin embargo el desarrollo del proceso de ampliación ha sido contradictorio y ha seguido una estrategia poco coherente a medio plazo. Ello está provocando importantes sesgos, tanto en el seno de la Unión Europea como en el proceso de adaptación de los países candidatos a los criterios de Copenhague, que generarán costes políticos, económicos y de seguridad a escala regional que todavía no han sido suficientemente evaluados y entre los que merece destacarse el "efecto frontera".

4ª.- A pesar de todo, el proceso de ampliación está provocando a medio y largo plazo un efecto de intensa modernización política, económica y social en los países candidatos que en otras condiciones habría requerido un período más largo y unos costes muy superiores, aún cuando no está demostrado que semejante proceso no se hubiese podido alcanzar con fórmulas alternativas a la adhesión, como las que se está desarrollando respecto de la Federación de Rusia; Ucrania o el resto de los países balcánicos.

## 2.- Los procesos de transición en los países candidatos y sus principales consecuencias.

### 2.1.- En Europa Central y Oriental

Todo análisis de las medidas desarrolladas por la Europa comunitaria respecto de los Países de Europa Central y Oriental desde 1989, debe 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 comunistas y dinámica de la integración europea, ya que ello nos permite valorar mejor las oportunidades que existieron 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 muy diversas. 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 debido, por una parte a las diferencias internas existentes en sus regímenes políticos, sus sistemas económicos y la composición étnica y cultural de sus sociedades, y por otra a los diversos tipos de relaciones que mantenían con la potencia hegemónica y el Partido Comunista Soviético. Consecuentemente, la respuesta de cada uno de ellos a los retos suscitados por el cambio de un sistema a otro ha sido distinta, demostrándose algunas de tales respuestas más eficaces que otras para la estabilidad futura de estos países.<sup>2</sup>

En los cambios experimentados por los países de Europa Central y Oriental podemos distinguir tres fases sucesivas. Una primera fase de crecientes tensiones en el marco de los regímenes comunistas de partido único, propiedad colectiva y planificación centralizada, y que podríamos denominar la *etapa de los cambios en el sistema*. El modo en que se desarrolla esta etapa preconditiona la fase posterior caracterizada por las tensiones y conflictos provocados por la transición de un sistema estatal a otro diferente, es la *etapa de los cambios de sistema*. Por último y tras la instauración jurídica e institucional de la nueva realidad estatal, se impone la necesidad de lograr la consolidación del nuevo sistema mediante la generación de unas nuevas bases ideológicas y culturales de legitimación, junto con la aplicación de políticas económicas y sociales que resulten más eficaces para generar riqueza y distribuirla, que las imperantes en el anterior sistema. Es la *etapa de desarrollo del sistema*.

---

<sup>2</sup>.- Una bien seleccionada bibliografía sobre la *perestroika* y las transiciones en los países de Europa Central y Oriental la encontramos en:

**GUTIERREZ, S.-J.**- "*Publicística sobre la quiebra de los regímenes comunistas de la Europa Oriental: 1985-1993*".- *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº 15 (1993); págs. 207-221.

En el mismo número monográfico se recoge una útil cronología de la transición en los países del Este, elaborada por:

**NEILA, J.L.; MORENO, A.**- *Cronología de la transición en la Europa del Este (1985-1992)*.- *Cuadernos...* op. cit.; págs. 235-243.

Cada una de estas fases posee sus propios protagonistas, tanto individuales como colectivos, y sigue sus propios ritmos y formas, siempre dentro del margen de posibilidades que le ofrecen las estructuras internas establecidas en su pasado y el proceso de relevo generacional de la sociedad, particularmente de las elites, así como de las oportunidades que les brinda el contexto internacional. El conjunto de estas tres dimensiones, estructuras internas, relevo generacional y contexto internacional, deslindan el terreno en el que deciden y actúan las diversas categorías de actores, individuales y colectivos, en cada una de las sucesivas etapas de la transición.

A partir de este esquema analítico podemos avanzar algunas reflexiones significativas sobre las dos primeras etapas de las transiciones y, gracias a ellas, comprender mejor los efectos de estas transiciones y su alcance a medio y largo plazo.

Existen pocas discrepancias en la doctrina sobre la necesidad de la *perestroika* soviética, es decir sobre la necesidad de adoptar medidas de reajuste económico y social, que le permitieran al régimen soviético y a su *nomenklatura* evitar el colapso del sistema y mantener un horizonte de continuidad interna y de liderazgo internacional.<sup>3</sup> Esta necesidad era común al resto de los sistemas comunistas, pero no todas las elites gobernantes la percibieron con la misma intensidad y urgencia que los dirigentes soviéticos. Como lo 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.*

---

<sup>3</sup> - Para un estudio de las causas y evolución de la *perestroika*, véase:

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

**ALVARADO, E.**- *"El hundimiento de la Unión Soviética"*.- **MONEDERO, J.C. (compilador)**.- El retorno a Europa. De la Perestroika al Tratado de Maastricht.- Edit. Complutense. Madrid, 1993; págs.7-72.

**MARTIN DE LA GUARDIA, R.M.; PEREZ SANCHEZ, G.A.**- La Unión Soviética: de la Perestroika a la desintegración.- Edit. Ediciones Istmo. Madrid, 1995.

**CASTELLS, M.**- La nueva revolución rusa.- Edit. Sistema. Madrid, 1992.

**TAIBO, C.**- La disolución de la URSS. Una introducción a la crisis terminal del sistema soviético.- Edit. Ronsel. Barcelona, 1994

*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.)" <sup>4</sup> (La traducción es nuestra)*

Ello se debió a que las crecientes disfunciones políticas, económicas y sociales del sistema comunista, no provocaron el mismo grado de oposición en las diversas sociedades en las que se implantó, como tampoco fue idéntico el grado de sometimiento o resistencia de los países centroeuropeos a la hegemonía soviética. Las sucesivas revueltas de Berlín (1953), Hungría y Polonia (1956), Checoslovaquia (1968) o Polonia (1980), constituyen ejemplos claros de reacción interna contra el sistema comunista, mientras que el conflicto soviético yugoslavo (1948-49), el enfrentamiento entre Moscú y Beijing (1960-61) o las rupturas albanesa y rumana (1968), son pruebas inequívocas del cuestionamiento internacional de la hegemonía soviética y de la cohesión del bloque comunista. <sup>5</sup>

En definitiva, la imagen de monolitismo interno e internacional de los países comunistas, que durante décadas dominó la literatura especializada y los discursos oficiales en los países occidentales, no se correspondía con la realidad. <sup>6</sup> Tal vez por esta razón, cuando los dirigentes soviéticos ofrecieron su

<sup>4</sup> - 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);pág.34.

<sup>5</sup> - Para un mayor conocimiento de estas revueltas internas y conflictos internacionales, consúltense:

**FEJTO, F.**- *Historia de las democracias populares*.- Edit. Martínez Roca. Barcelona, 1971; 2 vols.

**FONTAINE, A.**- *Historia de la Guerra Fría*.- Edit.Caralt. 1ª ed. Barcelona, 1967; 2 vols.

**PEREZ SANCHEZ, G.A.**- *"La Unión Soviética y el sistema socialista mundial"*.- **PEREIRA, J.C. (coord.)**.- *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*.- Edit. Ariel. Barcelona, 2001; págs. 464-479.

<sup>6</sup> - 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 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*

versión de la *perestroika* como una política reformista en el interior y de cooperación política, militar y económica en el exterior, las principales cancillerías occidentales, se apresuraron a respaldar dicha interpretación.<sup>7</sup>

Se abrió con ello un nuevo escenario internacional en el que los cambios internos en los países comunistas centroeuropeos, debían corresponderse con la instauración de una creciente cooperación internacional que supondría un significativo avance sobre la distensión de la etapa precedente, todo ello sin abandonar la bipolaridad ejercida por Estados Unidos y la Unión Soviética.<sup>8</sup> Naturalmente puesto que en Europa era donde más directa y peligrosamente se habían impuesto las formas más agresivas de esa bipolaridad, también sería este continente el que más se beneficiaría de la implantación de una *bipolaridad cooperativa*.<sup>9</sup>

### 2.1.1.- La teoría de las *contradecisiones* y su aplicación a la transición de sistemas estatales

Es precisamente para interpretar esta primera fase de los cambios dentro del sistema, para la que nos resulta útil la *teoría de las contradecisiones* formulada por Jean Barréa. Conviene precisar que su autor formuló esta teoría para

---

*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."*

**GASTERYGER, C.-** *"Los dilemas de Europa del Este".- LUKASZEWSKI, J. (ed.)- Les démocraties populaires après Prague.-* Edit. Tempel. Brujas, 1970 (traducción de Luis Vadillo.- *Las democracias populares después de Praga.-* Edit. Moneda y Crédito. Madrid, 1973; págs. 339-346).

<sup>7</sup> - Sobre la concepción y el alcance que le atribuye a la *perestroika* el propio Gorbachov, léase:

**GORBACHOV, M.-** *Perestroika: "Mi mensaje a Rusia y al mundo entero".- Edit. Ediciones B. Barcelona, 1987.*

<sup>8</sup> - 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.*; págs. 71-72

respecto de las diversas acepciones atribuidas a la expresión *guerra fría* consúltese:

**PEREIRA, J.C.-** *"Los orígenes de la guerra fría".- Cuadernos de Historia, n° 28 (1997); págs. 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.-* Edit. Alianza. Madrid, 1997; págs. 203 y ss.

**VEIGA, F.; DA CAL, E.U.; DUARTE, A.-** *La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría 1941-1991.-* Edit. Alianza. Madrid, 1997.

<sup>9</sup> - 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"*.

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 *contradecisión* se define por tres elementos:

- a).- la existencia de presiones ejercidas por *contrafuerzas* organizadas en torno 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".<sup>10</sup>

Según este concepto, las *contradecisiones* están íntimamente asociadas con la organización de unas *contrafuerzas* que surgen como resultado de la movilización, en momentos críticos, a 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.<sup>11</sup>

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 un modo progresivo pero irreversible, es decir para llevar a cabo reformas evolutivas que eviten tanto una ruptura revolucionaria como un proceso involutivo.<sup>12</sup>

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 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

<sup>10</sup> - **BARREA, J.**- "*Entre l'utopie et la diplomatie: les contre-décisions*".- *Etudes Internationales*, vol. XVI, n.1 (Marzo 1985); págs.17-18.

<sup>11</sup> - El modelo de las *contradecisiones* 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); págs. 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); págs. 7-29.

**ANTAL, E.**- "*¿regreso a Europa?. Europa Central y del Este después de la guerra fría*".- **CHANONA, A.; DOMINGUEZ, R. (coords.)**.- *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*.- Edit. Plaza y Valdés. México, 2000; págs. 367-404.

<sup>12</sup> - **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); págs. 81-90

expectativas de esas *contrafuerzas* o, por el contrario, para movilizarlas en contra de su aceptación.

Las figuras de un Mijaíl 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.<sup>13</sup>

La emergencia de estas *contradecisiones*, 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.<sup>14</sup>

Sin embargo, cuando las *contradecisiones* se suceden de forma acumulativa en un breve período de tiempo, desbordan la capacidad de transformación de los *líderes-conmutadores* y destruyen, con frecuencia, la legitimidad o carisma en el que fundamentaban su capacidad de introducir reformas en el sistema político, lo que suele provocar un cambio brusco e irreversible del sistema.<sup>15</sup>

De acuerdo con la teoría de las *contradecisiones* podemos analizar brevemente la evolución de los sistemas políticos de los países del Este que se produjeron a finales de la década de los ochenta, agrupándolos en dos grandes categorías:

- a).- aquellos en los que el partido comunista dominante y el aparato del Estado desarrollaron una estrategia de cambios políticos y económicos;
- b).- aquellos países en los que los dirigentes comunistas adoptaron una estrategia de resistencia a las presiones de la oposición a favor del cambio y utilizaron el aparato del Estado para reprimir cualquier forma de organización opositora.

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

<sup>13</sup>.- GONZALEZ, C.- "Peculiaridades de la transición húngara a la democracia. Comparación con la transición española".- Cuadernos del Este, nº 8 (1993); págs. 71-77.

<sup>14</sup> - CALDUCH, R.- "Las relaciones internacionales en la obra de los dirigentes soviéticos: Una reflexión teórica".- Revista de Estudios Internacionales; volumen: 2; nº 3 (julio-septiembre 1981); págs.: 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.- Edit. Complutense. Madrid, 1993; págs.7-72.

<sup>15</sup> - 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 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.- Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao, 1992; págs.:271-333.

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 estableciéndose 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 temática nº 1*.

Los tres países en donde se iniciaron los cambios políticos, económicos e ideológicos de los regímenes comunistas fueron 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 Wojciech Jaruzelsky, en febrero de 1981, y la imposición de la ley marcial, en diciembre de ese mismo año, lograron controlar, aunque no dismantelar, 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.<sup>16</sup>

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), 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

---

<sup>16</sup> - **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; págs. 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; págs. 227-255.  
**KIENIEWICZ, J.**- "*Cambios en Polonia: transición y transformación*".- *Cuadernos de Historia...* op. cit.; págs. 129-155.

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.

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 comunistas 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 fue impulsado por el economista Miklos Nemeth que accedió al puesto de Primer Ministro a fines de ese año. El proceso de reforma se culminó con la aprobación por el Parlamento húngaro, en enero de 1989, de la legislación que introdujo 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.<sup>17</sup>

En el otro extremo del espectro político, nos encontramos con los países en los que el partido comunista y/o sus principales dirigentes mantuvieron una estrategia política de resistencia que, conviene tenerlo muy presente, no sólo se practicó contra sus respectivas oposiciones internas sino que en algunos casos también se opuso a las políticas reformistas emprendidas por los comunistas soviéticos, polacos y húngaros, es decir contra los partidos comunistas aliados que desarrollaban 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 al exterior, así como en las relaciones que mantuvieron con la potencia soviética.

---

<sup>17</sup> - **TAIBO, C.**- *Los cambios en el Este: una guía introductoria.*- Edit. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, 1994; págs. 83-95.

**SEMSEY, V.**- *"Transición política en Hungría. 1989-1990".*- *Cuadernos de Historia...* op. cit.; págs. 157-169.

Durante el período comprendido entre 1985 y 1989, los cuatro dirigentes se resistieron a realizar cambios significativos que limitasen sus poderes. Reprimieron sistemáticamente cualquier oposición que, por lo demás, carecía 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 lograron impedir 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.<sup>18</sup>

Entre ambos extremos se situaron dos países: Albania y Yugoslavia. Cada uno de ellos presentaba rasgos singulares que le diferenciaban 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 inició un proceso de apertura política al exterior que rompía con casi tres décadas de absoluto aislamiento, a la par que se liberalizaban los intercambios comerciales y financieros.

Fueron los tímidos prolegómenos reformistas anticipatorios de un cambio de régimen, impulsado por la propia dirección del Partido y del Estado que, sin embargo, sólo se puso en marcha cuando el cambio de sistema se había consumado en el resto de los países del Este. En esta estrategia final de la dirección comunista albanesa, favorable a una democratización definitiva del régimen, influyeron poderosamente los acontecimientos de Rumania. 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 declaraciones 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

---

<sup>18</sup> - **LOPEZ, M.**- *"Las transformaciones políticas en el proceso de unificación alemana"*.- Cuadernos del Este, nº 4 (1991); págs. 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.; págs. 73-187.

**CORNUDELLA, M<sup>a</sup> M.**- *"La transición rumana hacia la democracia: Constitución, partidos y elecciones"*.- **FLORES, C. (coord.)**.- Actas del I Encuentro... op. cit.; nº 26/27; págs. 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; págs. 257-281.

legales que despenalizaban las prácticas religiosas y legalizaban las salidas al extranjero.

No obstante, los dirigentes comunistas albaneses 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 libertad 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 por el régimen comunista, 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 para proceder a una renegociación de la Constitución federal, necesaria para llevar a cabo una cierta democratización del sistema político que garantizase su continuidad en el poder, 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.<sup>19</sup>

Como hemos podido apreciar, de todos los casos analizados, únicamente en Polonia y Hungría, la dinámica de las contradicciones logró cambios políticos y económicos significativos con anterioridad al momento de crisis total del sistema, y de ambos países sólo en Polonia existieron *líderes-conmutadores* (Jaruzelski y Walesa) 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, a partir de 1990-91 inician la fase del cambio de sistema. Un salto cualitativo en su trayectoria histórica que les situó ante una nueva realidad, obligando a sus dirigentes y fuerzas opositoras a enfrentarse con unos retos completamente distintos de los que habían tenido hasta entonces. Unos retos que exigían respuestas absolutamente innovadoras que no todos los países supieron dar.

Los problemas que se suscitaron en los distintos procesos de cambios acaecidos en estos países, podemos agruparlos en cuatro grandes categorías:

a).- Los problemas de estatalidad:

- 1.- Territorialidad.
- 2.- Nacionalidad.
- 3.- Reconocimiento internacional.

b).- Los problemas de estabilidad política:

- 1.- Representatividad y participación política.
- 2.- Organización institucional.
- 3.- Relación centro - periferia.

c).- Los problemas de eficiencia económica:

- 1.- Reorganización de la propiedad.
- 2.- Sistemas de asignación eficaz de recursos económicos.
- 3.- Papel del Estado como agente económico.
- 4.- Satisfacción de las necesidades sociales básicas.
- 5.- Relaciones económicas con el exterior.

d).- Los problemas de legitimación social y cultural:

- 1.- La función movilizadora de la religión.

---

<sup>19</sup> - CALDUCH, R.- *"Los Balcanes: entre la democracia y la guerra civil"*.- Tiempo de Paz.- nº.22 (invierno 1992); págs. 32-49.

SAMARY, C.- La fragmentación de Yugoslavia. Una visión en perspectiva.- Edit. TALASA Ediciones. Madrid, 1993.

- 2.- El auge de las ideologías nacionalistas.
- 3.- La consolidación de la pluralidad lingüística

Naturalmente, todas estas categorías de problemas se encuentran vinculadas en una íntima interdependencia que hace inviable la búsqueda de soluciones parciales y/o unilaterales a cada una de ellas pero que, al mismo tiempo, no exime a los dirigentes políticos de adoptar unas prioridades a la hora de abordar su resolución. Este ha sido, precisamente, el principal obstáculo que ha gravitado sobre los procesos de transición de los países de Europa Central y Oriental desde comienzos de la década de los noventa.<sup>20</sup>

### 2.1.2.- Los problemas asociados a la estatalidad

Desde la perspectiva de la estatalidad, podemos diferenciar entre aquellos países que han cuestionado la realidad estatal existente y los que aceptaron su continuidad estatal. Entre los primeros, el cuestionamiento del Estado ha sido, en sí mismo, un aspecto dominante en el proceso de transición ya que ha supeditado el tratamiento del resto de los problemas a la resolución de esta cuestión primaria. Básicamente se han planteado dos situaciones: las de los países que aspiraban a la integración con otros Estados y la de los países que han reivindicado la secesión de los Estados a los que pertenecieron durante la vigencia del sistema comunista. Los ejemplos de la reunificación alemana y de la creación de la nueva Federación de Yugoslavia, formada por Serbia y Montenegro, corresponderían al primero de ambos modelos. Por el contrario, los casos de la Federación Rusa, los Estados bálticos y las restantes repúblicas de la antigua URSS, junto con los ejemplos de la secesión entre las Repúblicas Checa y Eslovaca o de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia, se situarían en el marco político secesionista.<sup>21</sup>

Tanto la integración como la secesión, poseen en común el hecho de provocar alteraciones de la territorialidad heredada del pasado, aunque no siempre estas modificaciones territoriales hayan exigido variaciones en el trazado de las fronteras con los Estados vecinos. En cambio, en todos los casos, el cambio en el status estatal siempre ha provocado problemas de nacionalidad cuya repercusión sobre la estabilidad política, interior y exterior, constituyó uno de los principales focos de conflictividad y tensión, cuando no de abierta confrontación bélica.

En efecto, el problema de la territorialidad se concreta en la dificultad de trazar unas fronteras estables y seguras que establezcan de forma nítida e incontestable los límites de la soberanía de los diversos Estados.<sup>22</sup> Esta cuestión hubiese resultado relativamente sencilla de resolver siguiendo el

---

<sup>20</sup>.- Uno de los pocos estudios que intenta realizar una interpretación pluricausal de los cambios en los países del Este lo encontramos en:

**MARTINEZ, J.L.-** *"Economía, religión, nacionalismo: tres claves para entender la ruptura y transformación de la Europa del Este"*.- *Cuadernos de Historia...* op. cit.; págs. 27-59.

<sup>21</sup> **ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARIA, M. P.-** *"Problemas actuales de la sucesión de Estados"*.- *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1993*.- Edit. Tecnos. Madrid,39-81. 1994; págs. 157-214.

<sup>22</sup>.- **YAKEMTCHOUK, R.-** *"Les conflits de territoires et des frontières dans les États de l'exURSS"*.- *Annuaire Français de Droit International 1993*.- París, 1994; págs. 393-434.

principio de intangibilidad de las fronteras establecido en el Acta de Helsinki, y por tanto reconocido y aceptado por todos los Estados signatarios. No obstante, semejante solución no correspondía, generalmente, con la satisfacción requerida por el problema de las minorías nacionales.

Renunciar a modificar los límites geopolíticos entre los Estados de Europa Central y Oriental exigía, como condición previa, admitir que una parte de la población perteneciente a una determinada colectividad nacional, quedase sometida a la autoridad de un Estado ajeno a aquel en el que dicha nación poseía la mayoría o, al menos, la importancia demográfica suficiente para garantizarse una parcela significativa de poder en las instituciones políticas.

Ya se tratase de los rusos en los países bálticos, de los alemanes de Pomerania, de los húngaros de Transilvania, de los turcos de Bulgaria, de los albaneses de Kossovo, de los griegos y albaneses en Macedonia, de los serbios y croatas de Bosnia-Herzegovina o de los serbios en Eslavonia Oriental, y muchos otros casos, el tema de la estabilidad fronteriza estaba indisolublemente asociado a un paralelo reconocimiento y protección efectiva de los derechos de las minorías nacionales, religiosas o lingüísticas por parte de los Estados vecinos.<sup>23</sup>

Lógicamente, toda esta problemática minaba directamente los fundamentos de la estabilidad política reclamada por los nuevos regímenes instaurados en Europa Central y Oriental, dificultando o impidiendo instaurar el marco adecuado que garantizase unas reformas económicas eficientes. A este complejo panorama habría que agregar la diversidad de tendencias ideológicas y de raíces culturales que, proyectadas popularmente a través de religiones, doctrinas políticas o apelaciones nacionales, concurrían en provocar la pérdida de la legitimidad social básica que requiere todo Estado. Romper este círculo vicioso de problemas ha constituido uno de los constantes empeños de los sucesivos gobiernos de estos países durante la última década.

Precisamente los casos en los que se produjeron cambios en la estatalidad, ya fuese por integración o por secesión, obligaron a la comunidad internacional, especialmente a Estados Unidos y las potencias europeas, a adoptar unos criterios comunes en el reconocimiento de las nuevas realidades estatales.<sup>24</sup> El *Acuerdo 4 + 2* abrió el camino para la integración de la R.Da Alemana en el seno de la R.F. de Alemania y, de paso, en la Comunidad Europea.<sup>25</sup> Más tarde, y ante la desintegración soviética y yugoslava los países comunitarios aprobaron en Bruselas, el 16 de diciembre de 1991, los *Criterios para el reconocimiento de los nuevos Estados en Europa Oriental y la Unión Soviética*.

<sup>23</sup>.-DOMINGUEZ, R.- "*Las minorías nacionales en la Europa contemporánea*".- CHANONA, A.; DOMINGUEZ, R. (coords.).- *Europa...* op. cit.; págs. 81-102.

<sup>24</sup>.- RUIZ-FABRI, H.- "*Genèse et disparition de l'État à l'époque contemporaine*".- *Annuaire Français de Droit International* 1992.- París, 1993; págs. 153-178.

QUEL, Fco. J.- "*La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia*".- *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1992*.- Edit. Servicio Editorial de la universidad del País Vasco. Bilbao, 1993; págs. 39-81.

<sup>25</sup> - "*La gran Alemania*".- *Cuadernos del Este* nº 4 (1991); págs. 5-96 (número monográfico)

SOTELO, I.- "*La unificación de Alemania: causas y consecuencias*".- *Anuario Internacional CIDOB 1990*.- Edit. Fundación CIDOB. Barcelona, 1991; págs. 115-119.

Esta misma comunidad de criterios les llevó a reconocer la creación de las Repúblicas Checa y Eslovaca, así como a las de Eslovenia; Croacia; Bosnia-Herzegovina y Macedonia, pero también a negárselo a la nueva Federación de Yugoslavia.

### 2.1.3.- Los problemas de estabilidad política

Tanto si hubo cuestionamiento de la estatalidad como si no se suscitó semejante tema, todos los países de Europa Central y Oriental tuvieron que abordar los problemas de estabilidad política. La instauración de procesos constituyentes que debían facilitar el camino para la instauración de los nuevos sistemas políticos, muy pronto mostró las graves carencias que en materia de representatividad y participación políticas habían dejado medio siglo de partidos únicos y de ausencia de fuerzas opositoras organizadas.<sup>26</sup>

La articulación de partidos políticos, con estructuras orgánicas estables, con programas políticos bien definidos ideológicamente y referidos a los grandes problemas que se le suscitaban a la sociedad, con una militancia fiel y unos cuadros dirigentes representativos, no siempre se logró alcanzar en los primeros momentos de los nuevos sistemas políticos. En semejantes casos la dinámica política e institucional del país tendió a ser ocupada por líderes con perfiles caudillistas, por movimientos y coaliciones electorales representativos de grupos de intereses o, simplemente, por las oligarquías locales, instaurándose de este modo regímenes de una democracia formal con poca o nula participación política real de la sociedad y en los que la arbitrariedad, el abuso de poder, la corrupción y, en ocasiones, la violencia substituyeron al Estado de derecho y la garantía de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías. Como se puede apreciar en la *tabla temática nº 3* las sociedades de estos países experimentaron un importante percepción negativa de los nuevos regímenes políticos.

Entre las diversas categorías de partidos políticos, surgidas al amparo de los procesos de transición, merece destacarse la de los partidos creados para facilitar la perpetuación en el poder de las *nomenklaturas* de los antiguos partidos comunistas. Básicamente estos partidos surgieron siguiendo dos modelos: las formaciones políticas de corte socialista o socialdemócrata, no tanto por su ideología como por sus programas políticos y, sobre todo, porque aceptaban los nuevos regímenes pluripartidistas y, por otra parte, los nuevos partidos comunistas, aglutinantes de los sectores de la vieja militancia claramente perjudicados por el cambio político y defensores de la restauración del régimen anterior.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>.- MICSINAI, M.- "*Transformaciones políticas en Europa Central y del Este*".- CHANONA, A.; DOMINGUEZ, R. (coords.).- *Europa... op. cit.*; págs. 405-425.

<sup>27</sup>.- Entre los primeros podemos mencionar: el Partido Socialista de Bulgaria; el Partido Socialista Húngaro; el Frente de Salvación Nacional en Rumanía; el Partido de la Izquierda Democrática en Eslovaquia; el Partido de la Reforma Democrática, el Partido Socialista de Eslovenia y el Partido Democrático Liberal en la República eslovena; el Partido Laborista Democrático de Lituania. Entre los segundos se encuentran el Partido Comunista Búlgaro o el Partido Comunista de Bohemia y Moravia en la República Checa.

Otro grupo de partidos se engendró como consecuencia de la organización política de los sectores de oposición al régimen comunista. Como ya hemos señalado, en algunos países esta oposición se vinculó a ideologías de corte nacionalista y en otros a programas democratizadores.<sup>28</sup> La legitimidad originaria de estos partidos descansaba en su carácter opositor por lo que no resulta extraño que, tras el cambio de régimen, muchos de ellos hayan sufrido el desgaste político y electoral inherente a los programas de reformas sociales y económicas, no siempre exitosos, que tuvieron que implantar. Semejante fracaso propició el regreso de gran parte de la vieja clase dirigente comunista, al amparo de los nuevos partidos y programas creados durante la transición.<sup>29</sup>

La tercera categoría de formaciones políticas partidistas surge en torno a grupos de presión de naturaleza social o económica. Algunos de estos partidos colaboraron abiertamente con los partidos comunistas durante el régimen anterior y su principal característica es la ausencia de una ideología política definida, pues su existencia y su capacidad de movilización electoral está directamente vinculada a la necesidad de los sectores que representan de participar en las instituciones estatales para defender mejor sus intereses. Ello les exige una gran capacidad de participar en coaliciones, electorales o parlamentarias, con los partidos de distinto signo ideológico, garantizando así su inclusión en los órganos de gobierno, tanto estatal como local.<sup>30</sup>

Finalmente, el problema de las minorías, ya sean nacionales, lingüísticas, religiosas o étnicas, constituye una creciente fuente de movilización política en algunos países, de la que se nutren ciertos partidos. Estos partidos concentran sus programas políticos en la defensa de los derechos de las minorías de las que surgen y su fuerza radica en la fidelidad del electorado y su capacidad para intervenir en coaliciones con los partidos gobernantes. Aunque entre estos partidos existen algunos de marcada tendencia nacionalista o, incluso,

---

<sup>28</sup>.- Ejemplos de partidos nacionalistas surgidos de la oposición los encontramos en el Movimiento para una Eslovaquia Democrática, dirigido por Vladimir Meciar; el Frente Popular Letón, partido surgido en 1990 y liderado por Ivars Godmanis; el Movimiento Sajudis, presidido por Landsbergis en Lituania o el Frente Popular de Estonia y el Partido de la Independencia Nacional de Estonia.

Por su parte el Comité Solidaridad en Polonia con Lech Walesa al frente; el Foro Democrático de Hungría; la Unión de Fuerzas Democráticas en Bulgaria; el Foro Cívico en la República Checa o "Demos", una coalición electoral formada por seis partidos eslovenos, constituyen otros tantos casos de partidos surgidos desde la oposición.

<sup>29</sup>.- La relación entre la crisis socio-económica y el regreso de las elites comunistas se encuentra argumentada en:

**MINK, G.; SZUREK, J.-Ch.-** "*¿Por qué han vuelto los antiguos comunistas en Europa Central?*".- Anuario Internacional CIDOB 1994.- Edit. Fundación CIDOB. Barcelona, 1995; págs. 145-151.

**TIRAPOLSKY, A.; NIVAT, A.-** "*L'autre Europe: le retour de la croissance et des communistes*".- INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES.- Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies 97.- Edit. DUNOD. París, 1996; págs.189 - 206.

<sup>30</sup>.- Casos como el del Partido de los Campesinos Unidos, actualmente Partido Campesino Polaco se mezcla con el de otras formaciones surgidas al amparo del pluripartidismo, como el Partido Nacional de los Ancianos y de los Pensionistas Discapacitados de Polonia; el Bloque de Empresarios Búlgaros; el Partido de los Pequeños Propietarios en Hungría; el Partido de los Jubilados y Pensionistas en Eslovenia o la Asociación de Trabajadores Eslovacos.

independentista, sería erróneo considerar este rasgo como una característica general.<sup>31</sup>

El resto del panorama político está formado siguiendo los patrones ideológicos y programáticos generales, es decir por cristiano-demócratas; liberales; conservadores; reformistas; ecologistas, etc.

En cuanto a la estructura institucional del Estado, teniendo en cuenta que en los sistemas comunistas el aparato del partido controlaba todos los órganos de la Administración y los poderes del Estado, es lógico que los nuevos regímenes surgiesen con una división de poderes más formal que real y una fuerte concentración de competencias en el Ejecutivo, máxime cuando en todos los casos se optó por un sistema republicano.

La tendencia a sistemas presidencialistas fuertes o muy fuertes se puede apreciar claramente en la *tabla temática nº 2*, ya que la combinación de competencias políticas y de nombramiento que acumulan los Presidentes, unido a la legitimidad derivada del sistema de elección directa en algunos países, demuestra que salvo en el caso de la República de Eslovenia, la institución presidencial ha gozado de una hegemonía política frente al Parlamento y el poder judicial o, incluso, respecto del propio Gobierno.

Semejante concentración de poder político ha dificultado la consolidación del Estado de derecho, al tiempo que perpetuaba la centralización administrativa en detrimento de las instituciones regionales y locales. Este último aspecto se ha convertido en un serio problema político a medio plazo en aquellos Estados que por su extensión, su demografía y/o la importancia de sus minorías, como ocurre en los países bálticos, la descentralización política y administrativa era una condición necesaria para lograr la implantación y el respaldo de las autoridades locales que garantizase la efectividad de los programas sociales y económicos emprendidos. Iniciativas como la instauración de la propiedad de la tierra o la privatización de los grandes complejos industriales han requerido el concurso de la Administración local para llevarlas a la práctica.<sup>32</sup>

#### 2.1.4.- Los problemas de eficiencia económica

Las dificultades en las relaciones centro-periferia incidieron directamente en la dimensión social y económica de la transición de estos países centroeuropeos, sin que su problemática quedase limitada a ellas. En efecto, las cuestiones de la transformación de las economías de propiedad colectiva y planificación estatal, imperantes en estos países durante el régimen comunista, en economías de propiedad privada y libre mercado, ha suscitado debates

---

<sup>31</sup>.- Ejemplos de esta categoría los encontramos en el Partido de la Minoría Alemana de la Baja Silesia, la Unión de los Ucranianos o la Unión Democrática Bielorrusa en Polonia; el Movimiento de Derechos y Libertades de la minoría turca en Bulgaria; la Unión Democrática Húngara en Rumanía; el Movimiento para la Democracia Autónoma Sociedad para Moravia y Silesia en la República Checa o "Együttes" y el Partido de la Coalición Húngara en Eslovaquia.

<sup>32</sup>.- **MARCOU, G.**- "*L'administration locale et régionale en Europe Centrale et Orientale*".- **LHOMEL, E.; SCHREIBER, Th. (coords.)**.- *L'Europe Centrale et Orientale. Notes et Études Documentaires. La Documentation Française*; nº 5027-28 (1996); págs. 33-67.

científicos mucho más prolíficos y encarnizados que los ocasionados por las transiciones políticas.<sup>33</sup>

Al margen de estas polémicas doctrinales entre los economistas, un estudio de los cambios estructurales de las economías de los países de Europa Central y Oriental debe considerar las soluciones aportadas a los problemas de eficiencia económica o, si se prefiere, a las medidas adoptadas para sacar del creciente empobrecimiento en que el antiguo sistema económico había situado a las sociedades de estos países y que había constituido una de las causas de la deslegitimación política de los regímenes comunistas.<sup>34</sup>

Ante todo, resultaba evidente que si el anquilosado sistema económico comunista había pivotado sobre dos pilares: la propiedad colectiva de los medios de producción<sup>35</sup> y la planificación centralizada, la reforma de la estructura económica requería la privatización de la propiedad acompañada de la progresiva introducción del libre mercado como sistema de asignación de recursos.

La privatización presentaba importantes aspectos jurídicos, además de los estrictamente económicos, y sus efectos sociales fueron notablemente diferentes según los sectores económicos, las regiones y los países en los que se implantó. Desde el punto de vista jurídico, además de su reconocimiento constitucional, la privatización exigía una legislación para la reforma agraria distinta de la legislación mercantil que debía adoptarse para los sectores industrial y de servicios.

En cuanto a sus efectos sociales, si una reforma agraria resultaba esencial en países como Bulgaria; Letonia; Lituania; Polonia o Rumania, cuya población activa vinculada con la agricultura oscilaba entre el 25 y el 40 %, en otros países, como en las Repúblicas Checa y Eslovaca; Eslovenia o Hungría, la mayoría de la población activa se concentraba en los sectores secundario y terciario, lo que significaba que las reformas de la propiedad tenían que

---

<sup>33</sup>.- **MARCH, J.M.; SANCHEZ, A.**- *Consideraciones metodológicas sobre la transición*.- **MARCH, J.M.; SANCHEZ, A. (eds.)**.- La transición rusa. Cambio estructural e institucional.- Edit. Universitat de València. Valencia, 1999; págs. 11-21.

**DE ARRIBA, R.**- *Transición económica en los países del Este: una aproximación alternativa al enfoque ortodoxo*.- **MARCH, J.M.; SANCHEZ, A. (eds.)**.- La transición rusa...op. cit.; págs. 37-47.

<sup>34</sup>.- Conviene señalar que en nuestro país existe un reducido, pero destacado, grupo de economistas que se han especializado en el estudio de estos países desde el comienzo de la década de los noventa y cuyos trabajos científicos, originariamente publicados en la revista *Cuadernos del Este* y en los *Informes Anuales* elaborados por el Instituto de Europa Oriental de la Universidad Complutense, poseen un extraordinario rigor y resultan de consulta obligada para todo investigador que estudie las transiciones en los países de Europa Central y Oriental.

**LUENGO, F. (coord.)**.- Europa del Este. ¿Transición o crisis?. Informe anual del Instituto de Europa Oriental.- Edit. Complutense. Madrid, 1993. 300 págs.

**LUENGO, F. (coord.)**.- Europa del Este. El laberinto del cambio. Informe anual del Instituto de Europa Oriental.- Edit. Complutense. Madrid, 1994. 319 págs.

**PALAZUELOS, E. (coord.)**.- Economías de Europa del Este. Diversidad de transiciones. Informe anual del Instituto de Europa Oriental.- Edit. Complutense. Madrid, 1995. 340 págs.

<sup>35</sup>.- Preferimos emplear el término de propiedad colectiva al de propiedad estatal ya que sectores como la agricultura y economías como la yugoslava, utilizaron formas de propiedad colectiva no estatal como las cooperativas y la autogestión. Además, conviene recordar que incluso en los momentos de mayor rigor estatalista la propiedad de la mayoría de los medios de consumo, salvo la vivienda, fue siempre privada.

abordarse de forma prioritaria respecto de los grandes complejos de la industria pesada, la industria ligera, la banca, los transportes y comunicaciones, etc.

No obstante, si en la agricultura la privatización permitía sustentar con fundamento las expectativas de un rápido crecimiento de la producción, aunque a medio plazo se provocaría un excedente de mano de obra, ello no resultaba tan sencillo en la industria y los servicios, en la medida en que estos sectores presentaban instalaciones obsoletas, procedimientos de producción muy costosos e intensivos en mano de obra, ausencia de innovación tecnológica, insuficiencia de liquidez y otras muchas graves carencias que limitaban su producción y, sobre todo, la encarecían ostensiblemente respecto de los productos industriales y los servicios ofrecidos por las economías occidentales. En otras palabras, la privatización en los sectores industrial y de servicios no suponía la garantía de un incremento inmediato de la producción y la riqueza del país, por el contrario, como se pudo apreciar en los primeros años de la transición constituyó una grave rémora para el crecimiento económico.<sup>36</sup>

El proceso de privatización de los grandes complejos industriales y de la mediana empresa experimentó ritmos muy distintos de unos países a otros y, al mismo tiempo, las fórmulas jurídico-económicas empleadas fueron también muy diversas. Mientras en 1995 países como la República Checa habían privatizado el 90 % de sus grandes y medianas empresas mediante la venta a inversores extranjeros o a la población (sistema de cupones), Hungría sólo había privatizado el 78 % de sus grandes empresas estatales, vendiéndolas a inversores extranjeros o recurriendo a fórmulas tan diversas como la cesión a los ayuntamientos, a organizaciones sociales o mediante conversión de deuda exterior y, por su parte, Polonia seguía manteniendo el 54 % de sus grandes y medianas empresas en manos del Estado.<sup>37</sup>

A la complejidad de la privatización se sumó la rápida instauración del sistema de mercado y la liberalización de los precios, especialmente de los bienes de consumo. En la medida en que la producción se redujo, debido a la recesión económica inicial ocasionada por el cambio del sistema económico, y la demanda se mantuvo o aumentó, el resultado no podía ser otro que un proceso inflacionista generalizado, cuyo impacto fue especialmente grave en economías como la polaca con el 584 % en 1990 o la rumana, el 256 %, y la búlgara, con el 73 %, en 1993.

El impacto social de la inflación afectó al conjunto de las sociedades de estos países, sus efectos fueron especialmente graves en sectores como el de los pensionistas, los funcionarios y, en general, sobre los colectivos con rentas fijas y, por tanto, sin capacidad de negociación económica y de presión política para ajustar sus ingresos al ritmo inflacionista evitando o, cuando menos, reduciendo la pérdida de su poder adquisitivo.<sup>38</sup> En Bulgaria en 1994 existían 86 jubilados por cada 100 personas activas, porcentaje que en la República

---

<sup>36</sup>.- **BASTIDA, B.; VIRGILI, M<sup>a</sup> T.**- *"La crisis de los países de Europa Central y Oriental"*.- Cuadernos del Este, nº 8 (1993); págs. 11-20.

<sup>37</sup>.- *"La privatización en el Este"*.- Cuadernos del Este, nº 7 (1992); págs. 7-142 (número monográfico).

<sup>38</sup>.- *"Penurias sociales en el Este"*.- Cuadernos del Este, nº 12 (1994); págs. 9 - 134 (número monográfico).

Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Polonia era menor pero que en todos los casos superaba el 50 %.

El papel del Estado como agente económico se encontraba así en una compleja y delicada encrucijada. En efecto, si en el antiguo sistema el Estado había sido el agente económico exclusivo ahora debía ceder el control de los medios de producción a los agentes privados, nacionales o extranjeros, mientras la distribución de los bienes y servicios quedaba sometida a las leyes del mercado. Sin embargo, la recesión, la inflación y las crecientes desigualdades económicas y sociales que ambas generaban, imponían una creciente intervención a través de las políticas fiscal y monetaria, a la par que el Estado se veía obligado a mantener la propiedad de ciertas empresas estratégicas para la economía nacional, como los ferrocarriles, correos, las telecomunicaciones o la industria de defensa.

Se implantaron sistemas fiscales progresivos y ciertos tipos de impuestos como el que grava los beneficios, el impuesto sobre el valor añadido o el impuesto sobre la renta, resultaron eficaces para aumentar los ingresos públicos, favorecer la redistribución de rentas, aumentar la transparencia y aproximar el sistema impositivo al que existe. En las economías occidentales.

En cuanto a la política monetaria, la autoridad de los bancos centrales estaba muy limitada por dos factores. De una parte la dependencia directa del poder ejecutivo, ya sea la Presidencia o el Gobierno, lo que les hacía muy sensibles a la adopción de medidas monetarias con criterios políticos además de los estrictamente económicos. Por otro lado, la debilidad del sistema financiero limitaba la eficacia correctora de las decisiones de la autoridad monetaria.

En efecto, junto a un reducido número de grandes entidades financieras, que controlan las operaciones con el exterior, existía una pléyade de pequeñas entidades bancarias que sólo operaban en el mercado interno y que acaparaban una parte importante del ahorro y los créditos nacionales. Este dualismo de circuitos financieros, unido a la falta de experiencia, de un control efectivo de la autoridad monetaria y del elevado riesgo que presentaban estas economías, propició unos altos tipos de interés, importantes costes financieros y un elevado porcentaje de morosos.

Por ejemplo, en 1993 los tipos de interés se situaban en el 91,9 % en Lituania, el 86,4 en Letonia, el 59,5 % en Bulgaria, el 49,6 % en Eslovenia o el 35,3 % en Polonia, forzosamente debían ocasionar un alto porcentaje de impagados. Esta última rúbrica llegó alcanzar en 1994 el 30 % de los préstamos concedidos por la banca húngara, el 38,8 % de la banca checa y el 29 % de la banca polaca.

Por otra parte, el incremento del gasto público para atender las cargas sociales de una población crecientemente empobrecida, a la que antaño el Estado cubría todas sus necesidades básicas, hipotecaba las oportunidades de futuras intervenciones de las autoridades económicas para corregir los desajustes, pues aumentaba el endeudamiento, mantenía elevada la demanda respecto de la oferta y no mejoraba la inversión en infraestructuras para garantizar, a medio plazo, un aumento de la productividad. Economías como la búlgara, con un

déficit presupuestario del 15,7 % del PIB en 1993, la eslovaca, con un 7,6 % de su PIB en ese mismo año, o como la húngara, con un 8,3 % en 1994, se encontraban demasiado hipotecadas para ajustar sus economías a corto plazo.

Este dilema, que suele presentarse en las economías capitalistas en las etapas de cambio estructural, requiere para que las políticas de ajuste sean efectivas, y por tanto breves en el tiempo, del concurso de los ingresos generados por el sector exterior, ya sea gracias a una balanza comercial favorable, a una entrada masiva de capitales o una combinación de ambos procedimientos. Pero junto a estas medidas económicas, resulta imprescindible la existencia de unas instituciones estatales fuertemente legitimadas, para hacer creíbles en el exterior y aceptables en el interior las medidas de ajuste, así como una Administración capaz de ejecutarlas eficazmente, condiciones éstas que difícilmente podían cumplir los nuevos regímenes.

Por lo que atañe al sector exterior como fuente de ingresos que paliase las limitaciones en la producción de bienes y servicios y aliviase la presión del gasto social sobre los presupuestos estatales, el pasado de relaciones comerciales y financieras de estas economías, centradas en sus transacciones en el marco del Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON), en el empleo del rublo convertible como principal medio de pago de dichas transacciones y en la utilización de prácticas como el *clearing* o el proteccionismo aduanero, para reducir al máximo el recurso al dólar y otras divisas internacionales en sus intercambios con las economías occidentales, no constituía la mejor base de partida.<sup>39</sup>

Ciertamente la apertura de estas economías a los mercados exteriores ha favorecido un incremento espectacular de sus exportaciones pero también de sus importaciones, no permitiendo el superávit comercial que se necesitaba y en ciertos casos ocasionando graves déficits comerciales que han incrementado su endeudamiento externo. Así la República Checa que en 1993 poseía un déficit comercial de 940 millones de ECUS lo vio incrementarse hasta los 4.538 millones en 1996; Eslovaquia, que experimentó un aumento de su déficit comercial desde los 1.287 millones de ECUS hasta los 2.519 millones, siendo el caso más espectacular el de Polonia que pasó desde un déficit de 4.006 millones de ECUS hasta los 9.999 millones.

Ha sido por la vía de las inversiones extranjeras de capital, complementadas en ciertos casos por los ingresos del turismo (Eslovenia) o las transferencias de los emigrantes, como estos países han obtenido una parte significativa de los ingresos que requerían para generar su recuperación económica, mejorar las infraestructuras y aliviar los déficits públicos. Por ejemplo, Rumanía cuadruplicó la entrada de inversiones extranjeras directas entre 1993 y 1995, mientras que Bulgaria, Hungría; la República Checa, Eslovaquia y Polonia la duplicaron.

Retomando la perspectiva general, podemos afirmar que los primeros años de la transición política y económica, es decir entre 1990 y 1994, se produjo una

<sup>39</sup>.- CSABA, L.- "Auge y caída del COMECON".- *Cuadernos del Este*, nº 2 (1991); págs. 63-72.

LUENGO, F.- "Las relaciones económicas exteriores de los países del Este y la disolución del CAEM".- *Cuadernos del Este*, nº 3 (1991); págs. 63-70.

fuerte reducción de la riqueza de los países de Europa Central y Oriental que unido al desarrollo de procesos inflacionistas y a la pérdida del poder adquisitivo, ocasionaron una creciente desigualdad y marginación social cuyo descontento terminó mermando la legitimidad política de las nuevas democracias.

A partir de mediados de los años noventa y una vez concluida la primera etapa de las transiciones, las economías de estos países experimentaron un incremento de su producción y un flujo de capitales extranjeros que permitió restaurar los niveles de vida anteriores al cambio de sistema, solo que sin los condicionamientos y limitaciones políticas que imponían los antiguos regímenes comunistas. Sin embargo, aunque el crecimiento económico estructural, es decir al margen de los ciclos, quedó garantizado ello no impidió que, durante esta segunda fase de la transición, se perpetuasen algunos de los desajustes macroeconómicos heredados de la etapa anterior. En semejantes condiciones, los países de esta área europea se percibieron por la Unión Europea como un área estratégica para su futuro, tanto en el terreno político, como económico y de seguridad.

### **2.1.5.- Los problemas de legitimación social y cultural**

La última categoría de problemas que tuvieron que enfrentar los países de Europa Central y Oriental durante su transición fueron los relativos a la implantación o restauración de una legitimación social y cultural. Los antiguos regímenes comunistas habían desarrollado una nueva cultura que trataron de imponer a la sociedad desde el Estado y con el concurso del aparato del partido. La preocupación por desarraigar la cultura precedente para facilitar la implantación de los principios marxistas-leninistas, condujo a la prohibición de la religión, a la unificación lingüística, al control de los medios de comunicación de masas, a la persecución del nacionalismo y al adoctrinamiento ideológico a través de la enseñanza educativa.

La transición política y económica tenía, inevitablemente, que afectar a la cultura oficial de la etapa comunista y ello provocó la búsqueda de una nueva identidad cultural en los elementos del pasado, sólo que ahora tenían que implantarse en una realidad muy distinta de la del período de entreguerras. De los diversos aspectos de la cultura centraremos nuestro análisis en tres de ellos por considerar que tuvieron una especial relevancia en el desarrollo de la transición: la religión, el nacionalismo y la lengua.

Las diversas religiones existentes en Centroeuropa no recibieron el mismo trato por los regímenes comunistas. En algunos países, como Yugoslavia, Polonia o Hungría, se toleraban oficialmente las religiones mayoritarias, aunque el culto religioso quedaba limitado a sus manifestaciones privadas o a los templos abiertos con autorización. En otros países, en cambio, se prohibió y en algunos momentos se persiguió toda manifestación religiosa, como en los Estados bálticos, pertenecientes a la Unión Soviética; Albania; Bulgaria o Rumania.

Probablemente el caso polaco constituya el ejemplo más claro del papel de la religión, en este caso la católica, como factor de movilización política de la

oposición al régimen comunista. Pero, en general, las religiones no desempeñaron una fuerza opositora significativa en los comienzos del cambio de sistemas. El carácter nacional de las iglesias ortodoxas y protestantes, junto con el reducido peso del Islam en el conjunto de los países balcánicos, impidió la formación de movimientos religiosos capaces de atacar los fundamentos de legitimación de los regímenes comunistas.

Por esta razón, las fuerzas religiosas mayoritarias en cada país, aprovecharon la oportunidad que les brindaba el cambio de régimen para buscar, en el marco jurídico de la libertad religiosa, un apoyo oficial y un status privilegiado a cambio de aportar su apoyo social e ideológico a los nuevos gobiernos. El caso más importante es, sin duda, el de la iglesia ortodoxa rusa y su incondicional apoyo primero al Presidente Yeltsin y luego a Putin.

Pero si el factor religioso ha favorecido la estabilidad política y social de los nuevos regímenes, la fragmentación religiosa y la existencia de minorías religiosas, han obligado a adoptar normas legales específicas para la protección de estas religiones minoritarias, como el Islam en Bulgaria o el catolicismo en Rumania.

En cuanto al nacionalismo surge una importante cuestión que conviene dilucidar: ¿Son los movimientos nacionalistas los que impulsaron el cuestionamiento de la estatalidad o, por el contrario, fue el proceso de alteración de la estatalidad el que hizo renacer los nacionalismos?. Generalmente, la primera de ambas formulaciones es la que se ha presentado como la interpretación correcta de los procesos de cambio en los países de Europa Central y Oriental, pero ciertamente es una interpretación que dista mucho de resistir un análisis riguroso de los acontecimientos históricos.

En mi opinión, la respuesta correcta a esta interrogante tiene que indagarse en el modo en que se articularon los sectores de oposición al sistema comunista, así como en las distintas formas en que se lleva a cabo la transición de un sistema a otro, tal y como veíamos anteriormente.

Si tomamos como referencia el caso de la desintegración soviética, en el proceso de reformas que le precedió, se apreciaban claramente dos tendencias: de una parte la de aquellas fuerzas sociales y movimientos opositores que nucleaban sus demandas de cambio a partir de su diferenciación nacional respecto de la mayoría rusa que dominaba el partido y el Estado soviéticos, de otra, la de aquellos sectores que evitaban abordar un cuestionamiento de la estatalidad y recurrieron al sentimiento nacional como uno de los principales medios de movilización y legitimación políticas para garantizar la unidad del Estado.<sup>40</sup>

Las fuerzas y movimientos que integraban la primera de ambas tendencias tuvieron que desarrollar una ideología política nacionalista que legitimase sus

---

<sup>40</sup>.- **GRUSHEVSKI, A.**- *"Mitos de la conciencia nacional rusa"*.- Cuadernos del Este, nº 11 (1994); págs. 19-26.

**BARANOVSKI, A.**- *"política étnica de los estados bálticos independientes"*.- Cuadernos del Este, nº 11 (1994); págs. 45-54.

aspiraciones secesionistas. O dicho de otro modo, el cuestionamiento estatal es previo al desarrollo de sus tendencias nacionalistas, al menos como movimientos opositores políticamente organizados. Fueron los casos de las repúblicas bálticas (Lituania, Estonia y Letonia), en las que las desiguales situaciones de sus poblaciones alógenas (Estonia 38,5 %; Letonia 48 % y Lituania 20,5 %) no les impidió plantear una reivindicación secesionista común.<sup>41</sup>

En cambio, otras repúblicas con significativas minorías rusas, como las repúblicas centroasiáticas, apoyaron, en el referéndum del 17 de Marzo de 1991, el mantenimiento de una Unión renovada y sólo tras el fracaso del Golpe de Estado de Agosto de 1991 optaron por la independencia. En estos casos las particularidades nacionales se emplearon por los dirigentes locales del partido comunista para evitar la secesión del imperio soviético.<sup>42</sup>

El panorama resulta igualmente claro para los países de la Europa Central y Balcánica. El nacionalismo Serbio fue agitado por Milosevich para legitimar la continuidad de la antigua Federación Yugoslava, por el contrario los nacionalismos croata o esloveno terminaron planteando la secesión como última etapa de un proceso destinado a garantizar su perpetuación en el poder.

Análogamente, el nacionalismo alemán se encuentra en el fondo de un proceso de unificación estatal, pero también constituyó una fuente potencial de conflicto entre Polonia y la R.F. de Alemania. Por su parte las diferencias nacionales entre checos y eslovacos, terminaron conduciéndoles a una desintegración estatal que, inicialmente, había intentado evitarse, aunque a diferencia del caso yugoslavo la ruptura entre checos y eslovacos se llevó a cabo sin violencia y mediante la negociación política entre ambas colectividades.

En definitiva, el nacionalismo como ideología política se empleó en todos los casos como un factor de movilización social y, sobre todo, de legitimación de estrategias políticas muy diversas que, con frecuencia, fueron contradictorias entre sí. No es, por tanto, el análisis exclusivo de los nacionalismos el que nos puede revelar las claves de evolución de los problemas de la estatalidad. Debemos ampliar nuestro análisis a las fuerzas y grupos de poder o de oposición en el viejo sistema y de dominio en el nuevo marco estatal.

Finalmente, la consolidación de la pluralidad lingüística ha constituido, y en ciertos países aún continúa siendo, una de las cuestiones pendientes de una solución legal, política y social. En efecto, los regímenes comunistas no tuvieron una política homogénea respecto de la diversidad lingüística. En países como la Unión Soviética, se impuso el ruso como lengua oficial única, aunque se toleraron, pero no promovieron, las lenguas propias de ciertas repúblicas o regiones, sobre todo en el Cáucaso y en Centroasia. En el otro

---

<sup>41</sup> - Para conocer el papel de los nacionalismos en el proceso de desintegración soviética y en particular el de los nacionalismos bálticos, puede consultarse:

**CUCÓ, A.-** El despertar de las naciones. La ruptura de la Unión Soviética y la cuestión nacional.- Edit. Servei de publicacions. Universitat de València. Valencia, 1999; págs. 73-211.

<sup>42</sup>.- **PAIN, E.-** "*modelos de política nacional en los estados emergentes de Asia Central*".- Cuadernos del Este, nº 11 (1994); págs. 35-44.

extremo se situó la antigua Yugoslavia, que reconocía constitucionalmente la pluralidad lingüística <sup>43</sup> y arbitraba los medios para su enseñanza y su práctica oficial. Entre ambos extremos se encontraban los países en los que existía una lengua mayoritaria, que fue la que se reconoció y apoyó por las autoridades, comunistas y otras lenguas minoritarias que simplemente fueron toleradas. En esta situación se encontraban los turcófonos de Bulgaria, los magiares de Rumanía o los germanófonos de Polonia y Checoslovaquia.

En estos últimos países, la transición suscitó la cuestión de las minorías lingüísticas, cuyo tratamiento debía abordarse con los criterios generales del resto de las minorías (religiosas, étnicas, nacionales), es decir reconocimiento jurídico y respeto efectivo de sus derechos fundamentales como minoría, así como la compatibilidad con los derechos de la mayoría del país.

En países como Bulgaria; la República Checa; Eslovaquia; Eslovenia; Hungría o Rumanía, el problema surgió en la aplicación efectiva del reconocimiento constitucional, pues ello entrañaba programas específicos de enseñanza, adaptaciones lingüísticas de las administraciones regionales o locales y fomento de la creación de medios de comunicación social propios para las lenguas minoritarias. En definitiva, la movilización de unos recursos humanos y materiales que garantizaran una realidad acorde con lo dispuesto por las normas jurídicas pero que resultaba difícil realizar ante la precariedad económica y política de los primeros años de la transición.

En cambio, en los países bálticos la consolidación de la pluralidad lingüística adquirió una dimensión jurídico - política que la convirtió en un problema de Estado. En efecto, en la medida en que la identidad nacional de estos países había sido sistemáticamente perseguida durante la etapa del estalinismo y con posterioridad había sido sistemáticamente marginada o ignorada por el régimen soviético, la transición quedó asociada a la independencia política del imperio soviético pero también a la recuperación de los dos elementos culturales que sustentaban su identidad nacional, a saber: la historia y la lengua.

Ello explica la reacción discriminatoria que tanto en el terreno de la ciudadanía como en el de la lengua se adoptó por estos países contra la población rusófona. El hecho de que sus constituciones fuesen adaptaciones de las viejas constituciones del período de entreguerras, demuestra fehacientemente la importancia que concedieron a la historia como factor identitario. <sup>44</sup>

Análogamente, la imposición de la exclusividad de la lengua nacional (estonio; letón o lituano), no sólo en la Administración pública sino también para las

---

<sup>43</sup> - La Constitución federal de 1974 reconocía como lenguas oficiales el esloveno, el croata, el serbio y el macedonio, además del empleo de dos formas de escritura, la latina y la cirílica. A su vez, la Constitución de la República Federada de Serbia, reconocía el empleo del albanés en su provincia autónoma de Kossovo y el magiar en la de Vojvodina. Precisamente en la derogación unilateral por el Gobierno serbio del empleo del albanés en Kossovo y la reacción popular que ello desencadenó, encontramos los primeros síntomas de la política ultranacionalista que desarrollaría Milosevich durante los años siguientes.

<sup>44</sup> - Estonia restableció su Constitución del período de entreguerras durante la etapa constituyente hasta la aprobación de su actual Constitución en 1992. Letonia aprobó en 1991 su actual Constitución que constituye una versión renovada de la de 1922. Por su parte Lituania mantuvo, con modificaciones, la Constitución de la etapa soviética hasta que se aprobó la actualmente vigente en 1992.

relaciones privadas (por ej. en las transacciones económicas entre empresas), unido a la exigencia del conocimiento de la misma para la concesión de la ciudadanía a los residentes en el país en el momento de la independencia, aunque trataba de compensar los cincuenta años de discriminación rusa, tuvo como consecuencia condenar a la población rusófona a la pérdida de la ciudadanía, a la oposición política y a la marginación social y económica, impidiendo el desarrollo de un verdadero proceso de integración a escala nacional.

## **2.2.- Las recurrentes transiciones en Turquía.**

Entre todos los países que han formalizado su candidatura a la Unión Europea, Turquía constituye un caso singular por su extensión territorial, una cuarta parte de la de los 15 miembros, por su población, aproximadamente el 20 % de la de todos los países miembros de la UE y mayor que la de Polonia y Rumanía juntas, por su escaso desarrollo social y económico, por su particularidad religiosa (islamismo) y lingüística (turco con alfabeto occidental), pero, sobre todo, por su antigüedad en las aspiraciones a la integración.

En efecto, Turquía concluyó su Acuerdo de Asociación con la CE en Septiembre de 1963 y presentó formalmente su candidatura el 14 de Abril de 1987, sin embargo, aunque sus aspiraciones han sido finalmente reconocidas en el marco del actual proceso de ampliación, tras el Consejo Europeo de Helsinki, el proceso de negociación dista mucho de poder iniciarse hasta que este país no cumpla los criterios políticos de Copenhague.

Dos son las causas que explican el largo camino de Turquía hacia la integración: la compleja trayectoria política interna de este país durante los últimos cuarenta años y el conflicto con Grecia en relación con la división de Chipre y la delimitación de soberanías en el Mar Egeo.

Por lo que se refiere a la primera de ambas causas, la evolución política de Turquía hacia la modernización y la democracia ha estado troncada por dos largos períodos de dictaduras militares. El primero se produjo en 1960 como consecuencia de un golpe militar protagonizado por el general Gemal Gürsel, quien alegó que el régimen del Partido Democrático de Celal Bayar, en el poder desde 1950, había traicionado los principios del Estado establecidos por Kemal Atatürk. Entre los auténticos motivos de este golpe militar figuraba la imperiosa necesidad de Estados Unidos y la Alianza Atlántica de garantizar la permanencia turca en el bloque occidental frente a cualquier amenaza de penetración o influencia comunista.

Durante más de una década se sucedieron diversos gobiernos presididos por Ismet İnönü, que ya había ocupado la Presidencia del país entre 1938 y 1950, y el líder del Partido de la Justicia, Süleyman Demirel, formación política de corte conservador. En Octubre de 1973 se celebraron las primeras elecciones

democráticas, tras la renuncia de los militares a la tutela política que habían ejercido sobre los gobiernos turcos durante la etapa anterior. En estas elecciones ningún partido obtuvo la mayoría suficiente para gobernar en solitario, lo que obligó a formar una coalición entre el Partido Republicano del Pueblo, de Bülent Ecevit, con una orientación de centro-izquierda y el Partido de Salvación Nacional, con un marcado carácter proislámico y ultraderechista.

La inestabilidad de los sucesivos gobiernos presididos por Demirel o Ecevit, debido a la falta de apoyos parlamentarios sólidos, propició la radicalización violenta entre las militancias de los partidos de izquierda y de la derecha más ultranacionalista. A ello vino a sumarse la eclosión de las reivindicaciones independentistas de la población kurda, movilizadas políticamente por el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que iniciaron una estrategia de huelgas, movilizaciones y acciones violentas cuya escalada aproximó, peligrosamente, al Estado turco a una guerra civil y facilitó un nuevo golpe militar, el 12 de Septiembre de 1980, dirigido por el general del Estado Mayor Kenan Evren. Se impuso la ley marcial y en 1981 los partidos políticos fueron disueltos, el Consejo de Europa excluyó de su Asamblea Parlamentaria a los representantes turcos y la Comunidad Europea suspendió las ayudas concedidas a este país.

En 1982 se aprobó por referéndum una nueva Constitución que instauraba un régimen presidencialista fuerte, con amplios poderes de nombramiento y con competencias para disolver el Parlamento (la Asamblea Nacional) e instaurar el estado de emergencia, concedía amplios poderes de control al Consejo de Seguridad Nacional y recortaba la independencia y las libertades de los sindicatos, los medios de comunicación y los partidos políticos.

En 1987 se aprobó una reforma constitucional que ampliaba la composición de la Asamblea Nacional de 160 a 450 miembros elegidos por sufragio universal, a la vez que derogaba la suspensión impuesta a más de 200 dirigentes de participar en la vida política del país. Gracias a esta reforma Ecevit pudo asumir la dirección del Partido Democrático de Izquierda (DSP), mientras que Demirel asumió el liderazgo del Partido del Camino Verdadero (DYP). En las elecciones del 29 de Noviembre de ese mismo año, las primeras elecciones democráticas desde el golpe de 1980, concurrieron siete grandes partidos, obteniendo la victoria el Partido de la Madre Patria (ANAP) presidido por Turgut Özal con 292 escaños.

Se inició así un proceso de transición desde la dictadura militar hacia la democracia, que se consolidaría con las elecciones de 1991 que concedieron una mayoría relativa al Partido del Camino Verdadero de Demirel, redujeron el apoyo electoral del partido ANAP e impulsaron al Partido Populista Socialdemocrático de İnönü, de centro izquierda, al atribuirle un 20 % de los votos.

Naturalmente la transición turca presentaba importantes diferencias con las transiciones experimentadas por los países de Europa Central y Oriental. Ante todo, el régimen turco siempre mantuvo un sistema pluripartidista y una economía capitalista. En segundo lugar, el carácter laico del Estado se intentó

compatibilizar con una amplia libertad religiosa que reconocía al islam como la religión mayoritaria. Por último, desde la perspectiva exterior, Turquía se vinculó con las organizaciones occidentales, tanto las de carácter militar (OTAN), como político (Consejo de Europa) y económico (CEE). Esto le concedía, al menos en teoría, una mayor facilidad para implantar las reformas jurídicas, políticas, económicas y culturales que requería su adhesión a la Unión Europea.

Sin embargo, junto a estas diferencias también se aprecian algunas semejanzas estructurales con los países de Europa Central y Oriental. En Turquía, bajo la formalidad democrática, existe una fuerte concentración del poder en la institución presidencial y en el Ejército. Los derechos humanos estaban, y están, muy limitados. Desde el punto de vista cultural subsiste una dualidad, con frecuencia contradictoria y conflictiva, entre la cultura oficial sustentada por el Estado, de carácter occidental y moderno, y la arraigada en la mayoría social que está vinculada a los valores y tradiciones islámicas y se ajusta a un orden social de naturaleza clánica. La existencia de una importante minoría kurda introdujo un factor de inestabilidad política. Por último, el nivel de desarrollo social y económico se encuentra más próximo al de los países centroeuropeos, al final del régimen comunista, que al de las economías occidentales.

La conclusión que se desprende de estas similitudes y diferencias es que la transición turca debe seguir una trayectoria propia en la que los problemas de estabilidad política, de eficiencia económica y de legitimación social y cultural, aún siendo análogos a los que hemos señalado para los países centroeuropeos y balcánicos, deben ser abordados y resueltos con soluciones diferentes para adecuarlas a la especificidad del caso turco.<sup>45</sup> Uno de esos aspectos singulares se refiere al conflicto que enfrenta a Turquía y Grecia y que se proyecta sobre Chipre y el Mar Egeo, el otro se refiere al conflicto con las minorías kurda y armenia que, por extensión, nos remite al problema más general del protagonismo que Turquía debe desempeñar como potencia regional en el Cáucaso, las repúblicas centroasiáticas y Oriente Próximo, en abierta rivalidad con Irak e Irán.<sup>46</sup>

### **2.2.1.- El conflicto greco - turco y sus consecuencias para Chipre.**

En cuanto al conflicto greco-turco, sus raíces se hunden en la rivalidad por el control de Chipre y de la salida estratégica del Mar Negro al Mediterráneo oriental. En efecto, en Chipre la rivalidad entre la mayoría griega (82 %) y la minoría turca (18%) estuvo presente desde el momento mismo de la

---

<sup>45</sup>.- VANER, S.- *"Turquía, la grandeza de la soledad"*.- AUBARELL, G. (ed.).- Las políticas mediterráneas. Nuevos escenarios de cooperación.- Edit. Icaria. Barcelona, 1999; págs. 215-232.

<sup>46</sup>.- VANER, S.- *"Turquie: ancrage européenne ouverture asiatique"*.- INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES.- Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies 93.- Edit. DUNOD. París, 1992; págs. 119-123.

MO'AWAD AHMAD, N.- *"La second crise du Golfe et les relations turco-arabes"*.- Crise du Golfe et ordre politique au Moyen-Orient.- Edit. CNRS Editions. París, 1993; págs. 65-81.

independencia de Gran Bretaña en 1960. Las aspiraciones de la población griega de la isla a su incorporación a Grecia (*Enosis*) se correspondían con las de la población turca respecto de Turquía (*Takim*) y fueron la base para un creciente intervencionismo de ambos países, a pesar de los intentos del Presidente Makarios por alcanzar la reconciliación entre las dos comunidades.

El golpe de Estado realizado el 15 de julio de 1974 por los grecochipriotas, con el apoyo directo de la Junta de los Coroneles griegos, precipitó la intervención militar de Turquía al norte de la isla el 20 de Julio, inicialmente alegando la protección de la población turcochipriota. Un argumento que poco más tarde, en Agosto de ese mismo año, quedó invalidado por una nueva intervención armada gracias a la cual logró la ocupación del 30 % del territorio. Esta segunda intervención fue considerada ilícita por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sin embargo desde la perspectiva turca las decisiones de intervención gozaban de plena legitimidad pues se habían tomado por el Gobierno democrático de Ankara, surgido de las elecciones de 1973. La división político-territorial de la isla, existente desde 1964, quedó refrendada por la presencia del ejército turco.

Una década más tarde, en 1983 y en plena vigencia del régimen dictatorial, Ankara en colaboración con las autoridades turcochipriotas, apoyó y reconoció la creación de la República Turca del Norte de Chipre, ejemplo inequívoco de Estado ficticio por falta de reconocimiento de la comunidad internacional.

Las negociaciones realizadas por el Presidente turco Turgut Özal y el Primer Ministro griego Andreas Papandreu en Davos (Suiza) en 1988 facilitaron el cambio de posición de Grecia sobre el Acuerdo de Asociación y la solicitud de adhesión de Turquía presentada en Abril de 1987. Era la reacción griega a la restauración de la democracia en Turquía. No obstante, la política inicial de aproximación entre ambos países que, lógicamente, debía favorecer una solución negociada para Chipre muy pronto se vio sustituida por una nueva escalada de tensión a raíz de las discrepancias por la soberanía de varias islas en el Mar Egeo y la militarización unilateral realizada en algunas de ellas por Atenas.

No cabe la menor duda de que la posición turca en el caso de Chipre ha constituido una fuente de dificultades en las relaciones con Bruselas, pero también es cierto que las presiones de Atenas han ocasionado una política contradictoria por parte de las instituciones comunitarias respecto de Turquía, sin que ello haya mejorado las expectativas de solución del conflicto greco-turco o haya producido avances significativos en la convivencia entre las dos comunidades chipriotas.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>.- Los encuentros realizados desde 1999 entre el Presidente Clerides y el dirigente turcochipriota Denktash en Nueva York y Ginebra no han provocado un cambio sustantivo en las posiciones de ambas partes. En la visita que en Enero de 2000 realizó el Ministro de Asuntos Exteriores griego Papandreu a Turquía, la primera en 38 años, declaró *"Si se resolviera el problema de Chipre, se podría facilitar la resolución de los contenciosos que enfrentan a Grecia y Turquía"*. El Primer Ministro turco Ecevit, por su parte, declaró *"Si resolvemos nuestros problemas bilaterales, las consecuencias para Chipre serán positivas."*

Citado en **PARLAMENTO EUROPEO. GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA GENERAL. TASK-FORCE "AMPLIACION"**.- Ficha temática nº 7. Turquía y las relaciones con la Unión Europea.- PE 167.284/rév. 3; Or FR (Luxemburgo 10 de Febrero de 2000); pág. 10.

Tanto el caso de Turquía como el de las transiciones en los países de Europa Central y Oriental evidencian que la instauración de una nueva estabilidad a escala europea y mediterránea pasa, necesariamente, por una redefinición de las relaciones políticas, económicas y militares que imperaron durante la bipolaridad. Dicha estabilidad regional sólo puede alcanzarse de forma negociada tras la consolidación de los nuevos regímenes y sin ignorar el impacto que los cambios experimentados en Centroeuropa y el Mediterráneo tendrán para la Federación de Rusia, Ucrania y Bielorrusia.

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 su propio 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.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> - 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.- Edit. El País/Aguilar Ediciones. Madrid, 1994; pág. 34.

### 3.- La respuesta comunitaria a los cambios en los países de Europa Central y Oriental y del Mediterráneo.

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 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*, 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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

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, 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 y el Mediterráneo (1994-2002).<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> - Este programa, cuyas siglas corresponden al título *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*, fue aprobado por el Reglamento del Consejo nº 3906/89 de 18 de diciembre de 1989. Con posterioridad se ha ido extendiendo a otros países.

<sup>50</sup> - 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.

<sup>51</sup> - **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*.- Edit. Ariel. Barcelona, 2000; págs. 159-189.

**WERNER, J.J.**- *"La integración europea ante la transformación de Europa del Este y de la antigua URSS"*.- *Anuario Internacional CIDOB 1993*.- Edit. Fundació CIDOB. Barcelona, 1994; págs. 141-160.

### 3.1.- 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.<sup>52</sup>

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.

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*, ya que por 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

---

<sup>52</sup> - 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.; págs. 267-339.

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 a los cambios, a veces conflictivos, que se estaban produciendo en su entorno, 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 y que trataron de subsanarse con la inclusión de la *Política Exterior y de Seguridad Común* en el *Tratado de Maastricht*.<sup>53</sup>

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 en lo relativo a evitar nuevos conflictos armados 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 que 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*.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup>.- **BARBÉ, E.**- "*La PESC: desafíos políticos y límites institucionales*".- **BARBÉ, E. (coord.)**.- *Política Exterior Europea*.- Edit. Ariel. Barcelona, 2000; págs. 107-127.

<sup>54</sup> - 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

A fines de 1991 la Comunidad Europea concluyó dos *Acuerdos de Asociación*, uno con Polonia y otro con Hungría, 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 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 Checoslovaca en dos nuevos Estados, 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 convicción política que ya existía 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 Rumania, junto con los países centroeuropeos como Checoslovaquia, que experimentaría su pactada desintegración en las repúblicas checa y eslovaca durante 1993.<sup>55</sup>

Una primera consecuencia de esta convicción de la Unión Europea fue la extensión de la fórmula de los *Acuerdos de Asociación* a Rumania (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.<sup>56</sup> En dicho Consejo se adoptaron los criterios que deberían satisfacer los países que aspirasen a

---

garantizar su permanencia en el poder y su participación en los Acuerdos de Dayton, a pesar de su evidente derrota militar.

<sup>55</sup>.- **MALENOVSKY, J.-** "*Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie, y compris tracé de la frontière*".- *Annuaire Français de Droit International* 1993.- París, 1994; págs. 305-336.

<sup>56</sup>.- **JANNING, J.; WEIDENFELD, W.-** "*La integración europea ante la transformación de Europa del Este y de la antigua URSS*".- *Anuario CIDOB* 1993.- Edit. Fundación CIDOB. Barcelona, 1994; págs. 141-160.

una futura incorporación a la Unión. Estos criterios correspondían a tres categorías diferentes:

1.- *Criterios políticos:*

- 1.- La existencia de instituciones democráticas estables.
- 2.- La existencia de un Estado de derecho.
- 3.- La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el respeto de las minorías.

2.- *Criterios económicos:*

- 1.- La existencia de una economía de mercado viable.
- 2.- La capacidad de asumir la competencia del *mercado único*.

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.

### **3.2.- La etapa de consolidación de la Unión Europea y de ampliación a los países de Europa Central y Oriental y del Mediterráneo (1994-2002)**

La 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 no sólo a estos países sino también a Chipre, Malta y Turquía.<sup>57</sup> En efecto, asumiendo la decisión del Consejo de Copenhague, Polonia y Hungría presentaron sendas solicitudes de adhesión durante 1994.<sup>58</sup> Ello obligó a que la Unión Europea adoptase una *Estrategia de preadhesión* en el Consejo Europeo de Essen (Diciembre de 1994).<sup>59</sup>

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

<sup>57</sup> DE LA REZA, G.A.- "Ampliación de la unión Europea al Este: la dinámica institucional al encuentro de una integración de facto".- CHANONA, A.; DOMINGUEZ, R.- *Europa... op. cit.*; págs. 349-364.

<sup>58</sup> - 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 temática nº 4)

<sup>59</sup>.- Consejo Europeo de Essen (9-10 Diciembre 1994).- Conclusiones de la Presidencia: Relaciones con los Estados de Europa central y Oriental y Anexo IV.

países candidatos, especialmente en los procesos de transición que realizan los países del Este.<sup>60</sup>

En la fase de preparación, la Unión Europea adquiere una limitada incidencia en las políticas de cambio de los candidatos a través de los *programas de ayuda financiera y técnica* que concede a 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 reformas jurídicas, políticas y económicas de los países candidatos, ya que el alcance y la duración de la negociación dependerán, fundamentalmente, del grado de cumplimiento de las condiciones establecidas en Copenhague.

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 constituyen 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*

---

<sup>60</sup> - **PARLAMENTO EUROPEO. GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA GENERAL. TASK-FORCE "AMPLIACION"**.- Ficha temática nº 24. La estrategia de preadhesión para la ampliación de la Unión Europea.- PE 167.631 Or.ES. Luxemburgo, 17 Junio 1998; págs. 5-7

**VAN DER LINDE, C.; BIESSEN, G.**- *"European Integration: A Race to the top or the bottom"*.- La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo. Liber Amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury.- Edit. Euroius Editorial Jurídica. Madrid, 1997; págs. 155-170.

**STARK, H.**-*"L'Union Européenne et les pays associés d'Europe Centrale et Orientale"*.- **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**.- Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies 96.- Edit. DUNOD. París, 1995; págs. 272-284.

*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* <sup>61</sup>

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 *dialogo 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 solicitud y 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 períodos transitorios en aquellas áreas que resultaban económica y socialmente más importantes y cuya adaptación era más difícil de asumir por los países candidatos o por los países miembros, como eran la Agricultura y la libre circulación de personas. <sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> - **DE CUETO, C.**- *"El intrusismo del proyecto integrador europeo"*.- **FLORES, C. (coord.)**.- Actas del I Encuentro... op. cit.; n° 28/29; págs. 168-169.

El texto del *Informe Birkelbach sobre los aspectos políticos e 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.- Edit. Tecnos. Madrid, 1974.

<sup>62</sup>.- Consejo Europeo de Madrid (15 y 16 de Diciembre de 1995).- Conclusiones de la Presidencia; Título III, apartado A y Anexo 6, partes I (relaciones bilaterales) y II (diálogo estructurado).- es/ec/0400-C.ES5.htm

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.<sup>63</sup>

La nueva redacción del *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.<sup>64</sup>

Además, el art. 49 introducía una importante modificación sobre la redacción originaria del art. O del Tratado de la Unión Europea, al exigir que la solicitud de ingreso sólo podría presentarla aquel Estado europeo que respetase los principios de "*libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho...*", formulados en el art. 6, ap. 1 del mismo Tratado.

Los *dictámenes de la Comisión* se incluyeron en la *Agenda 2000*, aprobada el 17 de 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. En ella figuraban los preceptivos *dictámenes de la Comisión*, y 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.<sup>65</sup>

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.

<sup>63</sup>.- Consejo Europeo de Florencia (21 y 22 de Junio de 1996).Conclusiones de la Presidencia; Título VII.

<sup>64</sup> - OREJA, M. (dir.); FONSECA, F.(coord).- *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*.- Edit. Mc Graw Hill. Madrid, 1998; vol. I.

<sup>65</sup> - COMISION EUROPEA.- *Agenda 2000. El reto de la ampliación*.- Edit. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1997; vols. I y II.

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 (primera oleada), 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 algunas de 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 Rumania, aunque se 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 Rumania quedaban excluidas de esa posibilidad en el mismo lapso de tiempo.<sup>66</sup>

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 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 y todos los candidatos destinado a reforzar 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

---

<sup>66</sup> - La relación de materias que integran el *acervo comunitario* pueden consultarse en la *tabla temática n° 5*.

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.<sup>67</sup>

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 seis 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*";<sup>68</sup>
  - b).- El incremento de las ayudas de preadhesión contenidas en el programa PHARE, que se completarían más tarde con la creación de otros dos programas, con una cuantía total de 21.000 millones

---

<sup>67</sup>.- Consejo Europeo de Luxemburgo (12-13 diciembre 1997).- Conclusiones de la Presidencia, puntos 1 a 36.- SN 400/97 ES

<sup>68</sup> - 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.

de euros para un período de 7 años(2000 - 2006), distribuidos del siguiente modo:

- 1).- 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 %).<sup>69</sup>
- 2).- 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.
- 3).- 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 la negociación. Eventualmente estas reuniones ministeriales podrían celebrarse por los Ministros de otras carteras.<sup>70</sup>

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

<sup>69</sup>.- **GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA GENERAL. TASK-FORCE "AMPLIACIÓN"**.- Ficha temática nº 33. El Programa PHARE y la ampliación de la Unión Europea.- PE 167.944; Or. EN; Luxemburgo, 4 de diciembre de 1998.

<sup>70</sup> - **GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA. TASK-FORCE "AMPLIACION"**.- Ficha temática nº 24. La estrategia...op. cit.; págs. 7-17.

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 seis países, del conjunto de los del área centroeuropea más Chipre, 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.<sup>71</sup>

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 propio tiempo, los gobiernos de los países que habían quedado excluidos de esta primera oleada veían 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 sus opiniones.

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.<sup>72</sup>

Unos días más tarde, el 30 de ese mismo mes, y de acuerdo con el mandato del Consejo Europeo de Luxemburgo, se celebró en Bruselas una reunión de

---

<sup>71</sup> - 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 hacía 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.

<sup>72</sup> - **GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA. TASK-FORCE "AMPLIACION"**.- Ficha temática nº 18. La Conferencia Europea y la ampliación de la Unión Europea.- PE 167.410/rév.1 Or.FR. Luxemburgo 24 Febrero 2000.

los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros y de los diez países candidatos de Europa Central y Oriental más Chipre, 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 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 nº 1)

Tras 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 pormenorizada de la situación de cada país respecto de la legislación comunitaria y, en particular, de 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 junto con los informes anuales de la Comisión al Consejo sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos durante la negociación, se pudiesen ir definiendo los capítulos que podían negociarse en reuniones posteriores e, incluso, los que podrían ir cerrándose en 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, 15 y 16 de 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 será 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."*

<sup>73</sup>

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*.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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:

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.

<sup>73</sup> - Consejo Europeo de Cardiff 15-16 de junio de 1998. Conclusiones de la Presidencia.- SN 150/98 ES

<sup>74</sup> - Consejo Europeo de Berlín (24-25 de Marzo de 1999).- Conclusiones de la Presidencia; puntos 8 a 16.- SN 100/99 ES

<sup>75</sup> - 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 europea común de seguridad y defensa. Este impulso de la PECSO 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 europea, 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; puntos 55 y 56 y Anexo III.- SN 150/99 ES.

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 distintos países candidatos establecida con anterioridad.<sup>76</sup>

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 de que la Declaración no especificaba de forma expresa ningún tipo de conflicto particular podría aplicarse, lógicamente, a cualquier conflicto fronterizo que pudiese surgir entre los restantes países candidatos.<sup>77</sup>

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.

De nuevo fue el entendimiento franco-alemán el que permitió superar 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

---

<sup>76</sup>.- En el Informe sobre los avances realizados por los países candidatos elaborado por la comisión en Octubre de 1999, con vistas al consejo Europeo de Helsinki, se planteó las ventajas y los inconvenientes de seguir una opción *técnica* o *política* a la hora de proponer la apertura de negociaciones con los candidatos no incluidos en el Consejo de Luxemburgo.

De acuerdo con la opción *técnica*, sólo debería iniciarse el proceso negociador con aquellos países que hubiesen avanzado suficiente en el cumplimiento de todos los criterios de Copenhague, para saber que a medio plazo estarían en condiciones de cumplirlos en su totalidad y hacer efectiva la adhesión.

La opción *política*, en cambio, propugnaba la apertura de negociaciones con todos los países que cumplieran con los *criterios políticos de Copenhague*, con independencia de su grado de preparación en los restantes criterios.

En sus recomendaciones, la Comisión optó por una fórmula intermedia consistente en la propuesta de apertura de negociaciones con todos los países candidatos, salvo Turquía, particularizando la evolución de tales negociaciones en función de los avances en cada uno de los criterios de Copenhague y sin que se estableciesen precondiciones o plazos para su conclusión.

Document d'Ensemble. Rapports sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion.- (7 Octubre 1999); págs. 28-30.

<sup>77</sup> - Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999). Conclusiones de la Presidencia, puntos 1 a 13.- SN 300/99 ES

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 los doce futuros 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.<sup>78</sup>

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 concluyendo las reformas que debían realizar para cumplimentar los criterios de Copenhague y, paralelamente, se fuesen cerrando definitivamente las negociaciones de los correspondientes Tratados de Adhesión. Sin embargo el rechazo en Irlanda, mediante referéndum, a la ratificación del Tratado de Niza ha demostrado que las dificultades están muy lejos de haberse superado.

---

<sup>78</sup> - Tratado de Niza. Texto provisional aprobado por la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional- SN 533/00 ES  
Véase la *tabla temática n° 6*.

#### **4.- Estudio comparado de los efectos políticos, económicos, sociales e internacionales de la ampliación para los países candidatos.**

Como ya hemos señalado, el proceso de integración en el seno de la Unión Europea ha estado interactuando con los cambios políticos y las reformas económicas que se vienen realizando en los países candidatos. Por esta razón, el impacto de las decisiones adoptadas por la Unión Europea desde el Consejo Europeo de Copenhague, es decir, cuando los países de Europa Central y Oriental estaban concluyendo la primera fase de implantación de sus regímenes democráticos y sus economías de mercado, no ha sido neutral y debe ser tenido muy en cuenta a la hora de realizar un análisis comparativo de las condiciones políticas, económicas y sociales que presentan dichos países con vistas a su futura adhesión.

Los cambios en los criterios de concesión del Programa PHARE adoptados en el Consejo Europeo de Essen y, más tarde, en el de Luxemburgo o los cuestionables criterios de selección de los candidatos para iniciar las negociaciones, son ejemplos claros de algunas decisiones adoptadas por la Unión Europea que tuvieron una incidencia directa en la fase de consolidación de los nuevos sistemas implantados en los países de Europa Central y Oriental.

Como la propia Comisión reconocía en la *Agenda 2000*, respecto de los criterios políticos todos los países, salvo Eslovaquia, cumplían los requisitos de un sistema democrático, un Estado de derecho formal y un reconocimiento legal de los derechos humanos, que permitía sustentar la expectativa de que a medio plazo tales requisitos podrían cumplirse de un modo real. En cambio, respecto de los requisitos económicos y de cumplimiento del acervo comunitario, la situación de los países era tan dispar que poco cabía esperar, respecto de su implantación efectiva a medio plazo, si no se arbitraban importantes ayudas comerciales, financieras y técnicas.

Por su parte, los países candidatos, excepción hecha de Turquía, no respondieron con la misma intensidad y profundidad en las reformas estructurales que exigía el reto de la futura adhesión. Los condicionantes políticos, económicos y sociales internos constituyeron elementos decisivos para determinar las prioridades y ritmos de las reformas que fueron adoptando.

El análisis de los resultados alcanzados en las reformas a comienzos de la actual década (véase *tablas estadísticas nº 2 y 3*), avalan un claro avance en los ámbitos político, económico y social que, sin embargo, no alcanzan a satisfacer los requerimientos de Copenhague.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup>.- Enlargement Strategy Paper. Report on Progress Towards Accession by each of the Candidate Countries. Annexes. - ( Noviembre 2000); 67 págs.

## **4.1.- Efectos políticos.**

### **4.1.1.- Problemas políticos.**

En efecto, el régimen pluripartidista, la división constitucional de poderes, la celebración de elecciones, tanto generales como locales, por sufragio universal y con garantías de transparencia y legalidad, permiten hablar de democracias suficientemente estables. En cambio existen todavía importantes dificultades en cuanto a la implantación de un Estado de derecho, no tanto por la ausencia de un suficiente desarrollo normativo cuanto por la concurrencia generalizada de tres grandes problemas: la falta de independencia y debilidad del sistema judicial, las deficiencias orgánicas y funcionales de la Administración pública y el alto grado de corrupción en algunos cuerpos de funcionarios (jueces; policías; funcionarios locales; etc.).

Por lo que se refiere al sistema judicial, la ausencia de procedimientos objetivos de reclutamiento de los jueces y demás personal administrativo, la insuficiencia de recursos humanos y materiales al servicio de la Administración de Justicia, la falta de criterios jurisprudenciales claros y homogéneos y un importante grado de corrupción, generan retrasos injustificables en la tramitación de los casos pendientes y un significativo grado de arbitrariedad de las sentencias que tienen como corolario la indefensión de las partes, especialmente grave en el ámbito penal, y la inseguridad jurídica que mina directamente los fundamentos del Estado de derecho.

En cuanto a la Administración, ya sea central o local, mantiene en buena medida los procedimientos y vicios heredados del antiguo sistema comunista, agravados por la obsolescencia de los recursos materiales, la insuficiencia de funcionarios, su falta de profesionalización y sus bajas retribuciones. Esta situación general de la Administración de estos países, se agrava cuando afecta a cuerpos de funcionarios cuya actividad satisface funciones básicas del Estado, como los médicos, los profesores, el ejército, la policía, los jueces o los inspectores fiscales.

Los crecientes déficits públicos que se generaron durante los primeros años de la transición, inducidos por los costes sociales y los gastos de la reconversión económica, impidieron la disponibilidad de los medios financieros requeridos para llevar a cabo una profunda reforma administrativa. A ello habría que agregarle la débil legitimación política y social de los nuevos regímenes que propició la demora de los cambios legislativos y orgánicos necesarios para modernizar la Administración pública.

Una consecuencia directa de estos factores, unido a la pérdida del poder adquisitivo del funcionariado, estimuló el soborno, la corrupción y los delitos económicos entre los dirigentes políticos, el funcionariado y el naciente sector empresarial, surgido al amparo de las privatizaciones

Por lo que se refiere a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos de las minorías, aunque se han

producido avances legislativos dignos de destacar, subsisten dificultades en la garantía efectiva de los derechos de algunos colectivos y minorías.

Todos los países candidatos, excepción hecha de Turquía, han ratificado los principales acuerdos internacionales y europeos sobre derechos humanos (véase *tabla temática nº 7*). Destaca el protocolo a la Convención Europea de Derechos Humanos sobre la abolición de la pena de muerte que a finales de 2000, había sido ratificado por todos los países salvo Polonia y Turquía.<sup>80</sup>

Esta situación jurídica aceptable contrasta, sin embargo, con las violaciones que en la práctica se producen como consecuencia del arraigo de actividades ilícitas, como la prostitución y el tráfico de niños que afecta a países como la República Checa que la propia Comisión considera como uno de los más avanzados en la dimensión política, además de las graves deficiencias del sistema penitenciario o la persistencia de controles políticos y/o administrativos sobre los medios de comunicación de propiedad pública, especialmente emisoras de radio y de televisión.

En cuanto a la protección de las minorías, el caso de la minoría lingüística romaní, íntimamente asociada a la problemática de la marginación de la población gitana, y que afecta a Bulgaria, la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Rumania, constituye el caso más importante, razón por la que está siendo objeto de un seguimiento sistemático por parte de la Comisión.

En términos generales, se puede afirmar que los principales avances en la protección de las minorías se están produciendo en el terreno legislativo, en la proscripción de las prácticas discriminatorias por parte de la Administración y en el fomento por los poderes públicos de ciertos derechos culturales (uso oficial de la lengua, educación, etc.). Sin embargo, desde el punto de vista de las prácticas sociales y de las actividades económicas, los derechos de las minorías distan mucho de hallarse efectivamente respetados y protegidos.

La posición de los países bálticos resulta especialmente preocupante ya que los principios jurídicos y la política hacia las minorías, entre las que destaca la de los rusos, ha sido abiertamente discriminatoria y todavía lo sigue siendo. Ello además de ocasionar tensiones con la Federación de Rusia, afecta directamente al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague.

En Estonia, la introducción de enmiendas a la Ley de ciudadanía y a la de la lengua, así como a los decretos que la desarrollan, y la adopción de un Programa estatal de integración para los no-estonios, se está realizando a solicitud de la Unión Europea aunque todavía no responde a los requerimientos internacionales. Los residentes no nacionales se rigen por la Ley de Extranjería.

---

<sup>80</sup>.- **PARLAMENTO EUROPEO. GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA TASK - FORCE "AMPLIACIÓN"**.- Ficha temática nº 20. La Democracia y la defensa de los derechos humanos en el proceso de ampliación de la Unión Europea.- PE 167.582; Or. DE (Luxemburgo, 1 de abril de 1998).

En Letonia, la Ley de nacionalidad de 1991 concedía la nacionalidad letona a los que la tenían en 1940 y a sus descendientes pero no al resto de ciudadanos del país, lo que excluía automáticamente a los rusos establecidos durante el período de integración en la Unión Soviética.

La Ley de Ciudadanía de 1994 consagró estos criterios, lo que provocó una reacción por parte de la Federación de Rusia y el resto de la comunidad internacional. Como resultado se introdujeron modificaciones en 1998 que fueron sometidas a referéndum y por las cuales se extendía la posibilidad de la naturalización a todos los residentes permanentes y sus hijos menores de 15 años siempre que residan de forma permanente en Letonia. No obstante, las dificultades administrativas, las elevadas tasas de los exámenes de lengua y la dificultad de las pruebas de lengua ha reducido mucho el alcance efectivo de las reformas en la legislación. A 31 de Agosto de 1998 sólo se habían naturalizado 10.260 personas de las 148.000 que podían obtener la nacionalidad.

El resto de la minoría de residentes rusos con anterioridad a 1992 y que no se han nacionalizado, quedan bajo la regulación de la Ley sobre el status de los ciudadanos de la antigua URSS, que les ofrece la oportunidad de viajar libremente al extranjero con un pasaporte especial de no nacional. En Agosto de 1998 el 40 % de los rusos no nacionales con residencia permanente en Letonia habían obtenido este pasaporte.

En 1996 se creó un Consejo Consultivo sobre Nacionalidades que reúne a miembros de once minorías étnicas y a representantes del Comité de Derechos Humanos del Parlamento. Entre sus contribuciones destaca la propuesta de una Ley sobre el libre desarrollo y el derecho a la autonomía cultural de las nacionalidades y los grupos étnicos en Letonia, aprobada en 1999. En Septiembre de 2000 era el único país báltico que no había ratificado el Convenio Marco Europeo para la protección de las Minorías.

A diferencia de los dos casos anteriores, la integración de las minorías rusas en Lituania no planteó problemas habida cuenta de su reducido porcentaje sobre la población total (8 %), lo que permitió la concesión automática de la nacionalidad a todos los residentes rusos en la Ley de Nacionalidad de 1991.

En cambio, la Constitución no reconoce los derechos colectivos de las minorías, que en conjunto superan el 18 %, lo que impide su representación política aunque gocen de la capacidad de supervisar sus temas culturales y educativos. La creación de un Departamento de Minorías Nacionales ha reforzado la política de integración.

#### **4.1.2.- Avances políticos.**

Pero si existen todavía importantes dificultades para considerar satisfactorio el cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague por los Estados candidatos, no se pueden ignorar los importantes avances que han realizado durante la última década. Especialmente nos referiremos a dos: a) la

consolidación de sistemas democráticos estables y b) la creciente articulación de la sociedad y el Estado

Ya hemos aludido a la importancia de haber alcanzado la consolidación de sistemas políticos pluripartidistas, representativos y democráticos, en los que no es imaginable la restauración de los viejos regímenes comunistas o de corte dictatorial. A pesar de las limitaciones que todavía presenta algún país como Turquía, cuyos partidos políticos no gozan del suficiente arraigo social o electoral y se encuentran tutelados por las Fuerzas Armadas, lo cierto es que este avance ha introducido una importante paz y estabilidad en Europa Central y el Mediterráneo Oriental.

En cuanto a las relaciones entre la sociedad y el Estado, el proceso requerirá más tiempo y resultará más complejo por cuanto afecta a ámbitos profundos de las conductas y de la conciencia colectiva, sin embargo el esquema de sometimiento de la sociedad al Estado que imperó durante la época comunista ha cambiado radicalmente. La aparición de movimientos sociales organizados (ecologistas; pro derechos humanos; etc.), la incipiente pero real pluralidad de medios de comunicación, la recuperación de la libertad religiosa y el reconocimiento de la diversidad nacional, étnica o lingüística, son al mismo tiempo manifestaciones indiscutibles y jalones necesarios en esta dinámica de vertebración entre el Estado y la sociedad.

Hay que reconocer que, de nuevo, Turquía constituye un caso singular entre las candidaturas a la adhesión. La tajante separación entre el Estado y la religión islámica unido a la occidentalización cultural impuso una división entre Estado y sociedad que goza de plena vigencia.<sup>81</sup> El auge fundamentalista que se viene desarrollando en los países islámicos durante las últimas dos décadas, ha incidido también sobre la sociedad turca. La aparición en el panorama político de partidos islamistas, como el Partido del Bienestar (Refah Partisi), demuestra que el radicalismo islámico está asentado en ciertos sectores sociales de Turquía y que, eventualmente, puede aflorar con una gran capacidad de movilización electoral. Mientras esta situación se mantenga, el Ejército, considerado la institución estatal encargada de garantizar, incluso por la fuerza, los principios kemalistas seguirá disponiendo de un poderoso control sobre la vida social del país y la sombra de futuros períodos de dictadura militar seguirán cerniéndose sobre las tierras turcas.

---

<sup>81</sup>.- Conviene recordar que el Islam sustenta una concepción teocrática del Estado que impregna todas sus relaciones tanto interiores como internacionales.

**ABU WARDA, N.-** *"Las Relaciones Internacionales en la concepción islámica"*.- Estudios Internacionales de la Complutense.- vol. 1 (1999); págs. 7-52.

**MARTINEZ, P.-** El reto del Islam. La larga crisis del mundo árabe contemporáneo.- Edit. Ediciones Temas de Hoy. Madrid, 1997.

## 4.2.- Efectos económicos.

### 4.2.1.- Problemas económicos.

De acuerdo con los criterios de Copenhague, la dimensión económica implica la existencia de *unas economías de mercado viables* y la *capacidad para enfrentar la competencia del mercado único*. Resulta evidente, a la vista de los datos macroeconómicos y sociales (véase la *tabla estadística nº 2*) que no sólo existen importantes diferencias en la situación de los distintos candidatos sino que con los datos de 1999, la única economía sin graves desajustes macroeconómicos y, por tanto, con viabilidad a medio plazo era la eslovena.

El resto de los países presentan serias deficiencias estructurales difícilmente superables a corto y medio plazo. En efecto, con las excepciones de Eslovenia, Chipre, la República Checa, Hungría y Malta, el resto de los candidatos presentan un nivel de producto interior bruto *per cápita* en términos de poder adquisitivo, inferior al 50 % de la media de la Unión Europea. Necesariamente su integración, antes de haber alcanzado porcentajes alrededor del 70-75 % de la media europea, supondría un empobrecimiento relativo del conjunto de la Unión y una inaceptable dualización económica entre miembros ricos y pobres, que exigiría la transferencia de ingentes recursos financieros de los primeros a los segundos para compensar los desajustes estructurales, regionales y sociales, algo que en la actualidad ningún país miembro está dispuesto a suscribir. Todo ello sin contar con el impacto que ese empobrecimiento relativo tendría sobre la estabilidad del euro como principal moneda de la Unión y medio de pago internacional alternativo al dólar.

El segundo desajuste estructural que podemos apreciar afecta a la deuda externa. En Bulgaria, Hungría, Polonia; Turquía, Chipre y Malta, su valor excede al 100 % de las exportaciones, mientras que en Eslovaquia, Eslovenia, Lituania y Rumania, supera el 50 %. Los dos casos más espectaculares son los de Chipre y Malta, países en los que el porcentaje llega al 348,6 y 234,5 %, respectivamente, del valor de sus exportaciones en 1999. Semejantes niveles de endeudamiento externo no constituirían por sí solos un factor de inestabilidad si se produjesen en economías avanzadas, competitivas y plenamente liberalizadas al mercado internacional, pero no es esta la situación de los Estados candidatos.

La debilidad del tejido productivo, las desigualdades sociales e intersectoriales, los importantes índices de desempleo, sobre todo entre la población juvenil, y el peligro de los rebotes inflacionistas, convierten el problema de la deuda exterior en una hipoteca sobre las políticas económicas de modernización y desarrollo futuro que no puede minusvalorarse.

Otro gran problema estructural, aunque en este caso limitado a Bulgaria, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y Turquía, lo constituye el elevado porcentaje de la población activa vinculada al sector primario (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura). Como es bien sabido, uno de los principales problemas de la Unión Europea es el de los enormes costes financieros que implica la Política Agrícola Común, lógicamente el ingreso de países con

poblaciones agrícolas entre 4 y 10 veces la media europea, supondría un agravamiento de la situación actual. Esta dificultad todavía se agudiza más para los casos de Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Turquía, pues en estos países la productividad del sector agrícola es excesivamente baja (véase el indicador de Producción Agrícola de 1998 en la *tabla estadística nº 2*), lo que provoca dificultades a la hora de hacer competitivos los productos agrícolas de estas economías en los mercados europeos e internacionales.

Por otra parte, la reducción de la población activa de la Agricultura sólo puede alcanzarse de forma paralela al ritmo de expansión de los sectores industrial y de servicios, si se desea evitar un importante crecimiento del paro. Incluso en esas circunstancias, los desequilibrios entre regiones y sectores económicos serán inevitables durante un cierto período de tiempo, lo que para países como Bulgaria, Eslovaquia o Polonia ocasionaría un incremento de la presión migratoria, contraria a los intereses de los países miembros de la Unión Europea, así como de los gastos sociales que echaría por tierra los esfuerzos de ajuste presupuestario que estos países vienen realizando durante los últimos años.

Finalmente, el sector exterior muestra una persistente tendencia estructural a los déficits de la balanza comercial y de la balanza por cuenta corriente (véanse las *tablas estadísticas nº 2 y 3*). Por lo que atañe a la balanza de bienes y servicios, los datos disponibles desde 1993 evidencian dos tendencias comunes a todos los candidatos. En primer lugar su fuerte crecimiento demuestra la creciente apertura internacional que están experimentando estas economías y que, sin duda, a largo plazo las hará más competitivas y sólidas. Resulta destacable el caso rumano por la excepcional expansión comercial con la Unión Europea que ha experimentado durante la última década, pues aunque el volumen de sus intercambios comerciales partía de cifras muy bajas en 1991, su crecimiento exponencial ( 538 % para las exportaciones y 617,7 % para las importaciones entre 1991 y 2000) comienzan a situar el sector exterior rumano en un nivel medio entre los países candidatos.

La segunda tendencia que se aprecia, es un mayor incremento de las importaciones que de las exportaciones, salvo en Bulgaria, Eslovaquia, Estonia y Letonia. Esta evolución provoca un creciente déficit comercial de los Estados candidatos a la adhesión que obliga a recurrir a políticas de subvenciones y de modificación de los tipos de cambio muy perjudiciales para su estabilidad económica y financiera.

El principal socio comercial de estas economías es la Unión Europea y el conjunto de los países candidatos constituyen el segundo cliente de los bienes y servicios exportados por la Unión Europea, con un 10 % del total en 1998, detrás de Estados Unidos. Por tanto esta tendencia deficitaria se refleja muy claramente en las relaciones comerciales entre ambas áreas.

Las relaciones comerciales constituyen, por tanto, el principal instrumento en manos de las autoridades comunitarias para influir económicamente sobre los Estados candidatos. Pero puesto que la propia Unión Europea encuentra en sus intercambios con estos países una de las principales fuentes de su

equilibrio comercial, no posee una especial urgencia por igualar la balanza comercial con ellos. En 1998 el superávit comercial con los países de la ampliación ascendió a 33.000 millones de euros, de los que sólo el intercambio con Polonia y Turquía supusieron el 60 % de esta cantidad. Este importante excedente comercial compensó con creces los 13.000 millones de euros de déficit que la Unión había generado durante ese mismo año en sus relaciones comerciales con el resto del mundo.

Ello justifica que en el marco de la *estrategia de preadhesión reforzada*, el Consejo Europeo contemplase una importante ampliación de los instrumentos financieros destinados a estos países durante el período 2000-2006, ya que una parte sustancial de esos recursos financieros se generan por el intercambio comercial con ellos.

Por otra parte, el alcance de las ayudas financieras comunitarias no se agota con los fondos de los programas PHARE; ISPA, SAPARD y MEDA, pues junto a ellos operan también los recursos aportados por el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el grupo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, estos últimos a través de los denominados Instrumentos Financieros Internacionales (véase *tabla estadística nº 2*). El conjunto de todas estas inversiones y ayudas financieras supusieron un total de 6.500 millones de euros en 1999.

El análisis general de los problemas estructurales que acabamos de destacar, necesariamente nos obliga a extraer una valoración discrepante con la realizada por la Comisión en el documento de conjunto elaborado el 7 de Octubre de 1999, cuando señalaba:

*"Comme en 1998, la Commission estime que la Pologne, la Hongrie, Chypre, l'Estonie, la Slovénie et la République tchèque peuvent être considérées comme des économies de marché viables, même si la situation de la République tchèque est préoccupante. Grâce a une mise en oeuvre cohérente de la politique et des réformes économiques, la Lettonie devrait à présent être également considérée comme une économie de marché viable. Malte a fait l'objet d'une évaluation et devrait être ajouté à ce groupe."*<sup>82</sup>

Realmente ninguno de estos países ha resuelto, o está en vías de hacerlo a corto plazo, la totalidad de los problemas estructurales señalados. Es cierto que los países mencionados en el informe de la Comisión se encuentran en mejores condiciones económicas que el resto (Bulgaria; Eslovaquia; Lituania; Rumanía y Turquía), pero ello no nos permite considerar sus economías *viables* mas que en un horizonte a largo plazo, de 5 a 10 años, que no coincide con el del año 2004.

Si consideramos ahora el otro criterio económico, es decir la *capacidad para enfrentar la competencia del mercado único*, la situación de las economías de los candidatos todavía se encuentra en una situación más precaria. Se trata de

<sup>82</sup>- COMMISSION EUROPÉENNE.- Document d'Ensemble. Rapports sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion.- (7 Octobre 1999); pág. 20.

economías en las que todavía no se han llevado a cabo las reformas legislativas requeridas por la liberalización de los mercados de capitales y mano de obra que imperan en el seno de la Unión.

Las excesivas ayudas públicas a las grandes empresas industriales y a los sectores económicos más débiles, la escasa inversión en investigación y desarrollo tecnológico, la ausencia de una legislación y unos instrumentos de control efectivos que garanticen la protección de los consumidores o de la competencia, la obsolescencia de infraestructuras y la falta de transparencia en el mercado de capitales, constituyen elementos característicos de estas economías que obligan a sus autoridades a adoptar políticas proteccionistas poco acordes con la competencia requerida por el mercado único.

Al propio tiempo, estas políticas proteccionistas dificultan una integración comercial más equilibrada entre las economías de estos países y la Unión Europea. Junto a los crecientes déficits comerciales, a los que ya hemos aludido, hay que considerar la evolución experimentada por la parte del comercio con la Unión Europea en el conjunto del comercio exterior de estos países.

En términos generales se puede afirmar que tras una década (1991-2000)<sup>83</sup> de relaciones comerciales, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovenia presentan un elevado grado de integración comercial con la Unión Europea, superior al 60 % del total de sus intercambios comerciales, con una tendencia claramente creciente. Una segunda categoría la conforman aquellas economías con un suficiente grado de integración comercial, alrededor del 50 % del total, aunque en ella debemos diferenciar entre Bulgaria, Eslovaquia, Letonia y Lituania que han mostrado una clara evolución expansiva, y los casos de Turquía y Chipre que presentan una tendencia al mantenimiento a largo plazo de su vinculación comercial con los quince o el de Malta que ha experimentado un claro retroceso desde el 78,8 % de sus exportaciones y el 76,5 % de sus importaciones que en 1991 se dirigían hacia la Unión hasta el 41,7 % y el 59,8 % respectivamente del año 2000.

Como la propia Comisión reconoce en su evaluación de 1999, sólo Chipre y Malta estarían en condiciones de resistir la presión de la competencia en el seno del mercado único. Polonia, Hungría, Estonia y Eslovenia dispondrán de esa capacidad a medio plazo, mientras que para la República Checa, Letonia y Lituania su disponibilidad a medio plazo está condicionada a la intensificación de las reformas emprendidas y para Bulgaria, Rumania y Turquía, el horizonte de cumplimiento se sitúa en el largo plazo.

#### **4.2.2.- Avances económicos.**

Al igual que afirmábamos en el ámbito político, los avances experimentados por las economías de los candidatos constituyen un destacable factor de estabilidad económica y social en Europa y el Mediterráneo Oriental, sobre

---

<sup>83</sup>.- Los datos disponibles para la República Checa, Eslovaquia y los países bálticos se inician en 1994, por las fechas de independencia de estos países, mientras que para Eslovenia comienzan en 1993.

todo si los comparamos con la situación de los países de su entorno. Efectivamente, la Federación de Rusia, Ucrania, Bielorrusia, los Balcanes occidentales o los países de Oriente próximo y el Magreb, muestran un perfil económico mucho más precario y una situación social más polarizada y conflictiva.

Además la progresiva interdependencia comercial y financiera de los países que aspiran a la adhesión con la Unión Europea actúa como un factor de protección ante las crisis económicas de los países de su entorno. La grave crisis financiera experimentada por la Federación de Rusia en 1999 a la que se sumó el embargo decretado por la comunidad internacional contra la Federación de Yugoslavia por el conflicto de Kossovo, han tenido muy escasa repercusión en las economías centroeuropeas cuando en otras circunstancias sus efectos habrían desencadenado importantes ciclos de recesión.

Una segunda ventaja de los cambios económicos que viene realizándose en los trece países es la mayor capacidad para crear procesos de cooperación económica subregional, como el articulado por el grupo de Visegrado, la constitución del Consejo de los Países del Mar Báltico y del Consejo Barents Euro-Artico o la creación de la Zona de Cooperación de los Países ribereños del Mar Negro. Tales procesos, además de reforzar la complementariedad entre las economías de los países vecinos, atenúan las consecuencias más negativas de los procesos de ajuste estructural al permitir que los sectores menos competitivos en el mercado internacional o las regiones más perjudicadas puedan mantener, a corto y medio plazo, producciones que son comparativamente rentables con las de los países vecinos o que puedan desviar hacia ellos una parte de la mano de obra excedentaria.

Finalmente, aunque tal vez sea la ventaja más importante, la incorporación al proceso de ampliación ha acelerado las reformas económicas y ha mitigado extraordinariamente los costes sociales y las desigualdades económicas consustanciales a tales reformas, lo que a largo plazo redundará en una mayor fortaleza económica de la propia Unión Europea. En definitiva, es un juego de suma positiva.

#### **4.3.- Efectos sociales.**

Como ya hemos enunciado al tratar la problemática económica, las políticas de ajuste y las reformas introducidas para hacer viables las economías y mejorar su capacidad de competencia, están provocando inevitables efectos negativos en determinados estratos sociales, a corto y medio plazo, aunque también están contribuyendo a una mejora generalizada de las condiciones de vida de la sociedad cuyos resultados se demostrarán en todo su alcance a largo plazo.

Como no podía ser de otro modo, el paso de unas economías intensivas en mano de obra, como eran las antiguas economías comunistas, a otras intensivas en capital como las que se están creando en los países candidatos tenía que provocar un aumento del paro. Las altas tasas alcanzadas en los primeros años de la transición no han logrado reducirse en algunos de los

países, alcanzando en 1999 un 17 % en Bulgaria, un 16,2 % en Eslovaquia, un 11,7 % en Estonia, un 14,5 % en Letonia, un 14,1 % en Lituania y un 12,5 % en Polonia, mientras que el resto presentan tasas de un solo dígito. Estas tasas por lo general se duplican para la población activa con una edad inferior a 25 años, constatándose que, al igual que en las economías occidentales, el desempleo afecta más directamente a la población joven que accede a un primer empleo.

Pero las estadísticas del paro deben asociarse a las del saldo migratorio que constituye una importante fórmula de alivio de la presión laboral excedentaria. En efecto, para ese mismo año el saldo migratorio por cada mil habitantes era negativo para Estonia (0,3), Letonia (0,7), Polonia (0,4) y Rumania (0,1), mientras que resultaba positivo para la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania y Malta, careciéndose de estadísticas para Bulgaria, Hungría y Turquía.

Como se puede apreciar, el ajuste del mercado de trabajo que se está produciendo por ambos procesos al tiempo que facilita la reconversión productiva y genera ingresos financieros, también ocasiona importantes cargas sociales que gravitan sobre los presupuestos, mantiene latente un estado de malestar social e incide directamente sobre las economías de los países miembros de la Unión Europea, principales destinos de la emigración.

Este ajuste del mercado laboral adquiere mayor importancia en algunos sectores como el de la Agricultura, pues la futura adhesión impone profundas reformas necesarias para adecuarse a la Política Agrícola Común, que terminan traducándose en un incremento del paro y la emigración en este sector.

Un segundo problema social está directamente relacionado con la fragilidad de las organizaciones sindicales de estos países. Junto a los sindicatos heredados de la etapa comunista, surgieron grupos sindicales y obreros organizados desde los sectores de la oposición con la voluntad de ocupar un espacio de movilización laboral no representada por los primeros. No obstante, su escasa capacidad de negociación durante los primeros años de la transición y su precario nivel de organización minaron ostensiblemente su afiliación.

Esta debilidad sindical dificulta la interlocución social con la Administración pública y el empresariado, provocando un escaso nivel de protección social de los trabajadores y de las clases pasivas, una deficiente cobertura sanitaria y una precariedad laboral. Todos estos aspectos alejan las expectativas de cumplimiento efectivo, y no sólo de aprobación de normas legales, del acervo comunitario en los correspondientes capítulos.

La otra cara de la moneda se encuentra en la mejora generalizada en las condiciones de vida que han experimentado las sociedades de estos países respecto de los últimos años del régimen comunista y los primeros de la transición. Adoptando el indicador más representativo de esta mejora generalizada, es decir la *esperanza media de vida*, observamos que en el quinquenio 1995-1999 mejoró en todos los países candidatos salvo en Malta,

siendo muy significativo el incremento experimentado por la esperanza de vida de los varones en los tres Estados bálticos: 1,7 años en Estonia (datos del 95 y 98); 4,1 años en Letonia y 3,6 años en Lituania. Además los datos son sensiblemente más favorables para las mujeres que para los varones, existiendo una diferencia superior a 5 años en todos los países y sobresaliendo los casos de Estonia (11 años), Letonia (12 años) y Polonia (10,9 años).

Aunque este balance general resulta positivo, sin embargo las condiciones sociales y, sobre todo, laborales todavía distan mucho de aproximarse a la media de los quince países miembros, por lo que la continuidad de las reformas emprendidas deberá mantenerse a medio plazo antes de que realmente se pueda pensar en una adhesión a la Unión Europea sin que ello provoque un impacto social inaceptable para los propios candidatos.

#### **4.4.- Efectos internacionales de la ampliación.**

Gracias a la continuidad de los regímenes democráticos, por encima de los avatares partidistas, y a los avances económicos, se han podido articular unas políticas exteriores cimentadas en los principios de Naciones Unidas y en la cooperación con Europa Occidental y los países vecinos, incluso para dirimir las diferencias que todavía subsisten entre algunos países. Sin omitir las diferencias greco-turcas y la división de Chipre, que son los dos conflictos regionales de mayor alcance para el futuro de la ampliación, ni el problema del enclave ruso de Kaliningrado, resulta evidente que en la actualidad las aspiraciones de los países candidatos a su adhesión a la Unión Europea y su futura incorporación a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), no suscita los recelos de Moscú como ocurrió con la ampliación de la OTAN a Polonia, la República Checa y Hungría, ampliación complicada por la cascada de solicitudes presentadas por los países bálticos, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria y Rumania.<sup>84</sup>

Por primera vez, desde la ampliación de la OTAN, los países candidatos gozan de una alternativa de seguridad a la Alianza Atlántica en la medida en que la Unión Europea, desde el Consejo Europeo de Colonia, ha decidido y está desarrollando una Política Común Europea de Seguridad y Defensa (PCESD), a la que ya ha quedado plenamente integrada la Unión Europea Occidental (UEO).<sup>85</sup> Hasta el presente la Federación de Rusia sólo se ha manifestado preocupada por el impacto económico que tendrá la ampliación, ya que sus relaciones comerciales con los países de Europa Central y Oriental resultan decisivas para su propio crecimiento económico.

---

<sup>84</sup>.- **PARLAMENTO EUROPEO. GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA GENERAL. TASK-FORCE "AMPLIACIÓN"** Ficha temática nº 30. La Política Exterior y de Seguridad Común y la ampliación de la Unión Europea.- PE 167.822/rev.2; Or. ES (Luxemburgo, 14 de marzo del 2000).

<sup>85</sup>.- **PARLAMENTO EUROPEO. GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA GENERAL. TASK-FORCE "AMPLIACIÓN"** Ficha temática nº 31. Las cuestiones de Seguridad y Defensa y la ampliación europea.- PE 167.877; Or. FR (Bruselas, 30 de Octubre de 1998).

Además, la Federación de Rusia mantiene importantes diferencias fronterizas con los Estados bálticos y aunque la situación de la minoría rusa en esos países ha mejorado sensiblemente, lo que está beneficiando las relaciones bilaterales, los dirigentes rusos todavía no están dispuestos a concluir acuerdos fronterizos definitivos.

La decisión de Bruselas de establecer un sistema privilegiado de relaciones económicas, políticas y estratégicas con Rusia, ratificada en el Consejo Europeo de Colonia por la adopción de una Estrategia Común de la Unión Europea respecto de la Federación de Rusia, intenta paliar los perjuicios económicos para la economía rusa.<sup>86</sup> Esta Estrategia común, pretende reforzar el entendimiento euro-ruso abierto por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación con Rusia del 1 de Diciembre de 1997, con vistas a la instauración de un Espacio Económico y Social Europeo Común, una vez se haya consolidado previamente la Zona de Libre Comercio contemplada en el Acuerdo. Por su parte las autoridades rusas aprobaron, el 22 de Octubre de 1999, la Nueva Estrategia Rusa sobre la evolución de las relaciones con la Unión Europea, con una vigencia de diez años (2000 - 2010). En este nuevo marco de relaciones Moscú no ha suscitado objeciones importantes a la futura incorporación de los países candidatos a la PECSD.

Con respecto a Ucrania, la colaboración con la Unión Europea se institucionalizó en el Acuerdo de Cooperación, vigente desde Marzo de 1998, y en el que a semejanza de Rusia se contempla la creación de una Zona de Libre Comercio. En el Consejo Europeo de Helsinki, los quince avanzaron un paso más en las relaciones con Ucrania al adoptar una Estrategia Común.<sup>87</sup> Especial relevancia se concede a la cuestión de la seguridad de las centrales nucleares y al cierre de Chernobyl.

Es evidente que la decisión de llevar a cabo una ampliación a los países de Europa Central y Oriental ha obligado a la Unión a avanzar en sus relaciones con estas dos potencias europeas, aún cuando tales avances no se deben, ni se explican, exclusivamente por las consecuencias derivadas de la ampliación. Junto a los aspectos económicos, las relaciones entre la Unión Europea y ambas potencias poseen también una dimensión política y de seguridad trascendental. La necesidad mutua de alcanzar un entendimiento en las cuestiones militares, los comunes intereses estratégicos en otras áreas regionales (Báltico; Mediterráneo; Oriente Medio; China; cuenca del Pacífico; etc.) así como una posición coincidente en temas como el sistema de defensa antimisiles de Estados Unidos o el protagonismo regional de la OSCE, configuran un mapa de cooperación política y diplomática que resulta decisivo para la paz y estabilidad continentales.

Los efectos regionales de la ampliación se extienden también a los países de los Balcanes Occidentales (Croacia; Bosnia-Herzegovina; la Federación de Yugoslavia, Macedonia y Albania). La aprobación de un Pacto de Estabilidad

---

<sup>86</sup>.- Consejo Europeo de Colonia (3-4 de Junio de 1999). Conclusiones de la Presidencia; puntos 78 y 79 y Anexo II.- SN 150/99 ES

<sup>87</sup>.- Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999). Conclusiones de la Presidencia, puntos 55 y Anexo V.- SN 300/99 ES

para Europa Sudoriental en el Consejo Europeo de Colonia,<sup>88</sup> entraña además de un compromiso de ayuda financiera de la Unión, estimado en 576,5 millones de euros para el año 2000, aceptar en un futuro, todavía muy remoto, la adhesión de estos países a la Unión Europea.

Como podemos observar, la ampliación de la Unión a nuevos Estados está provocando un *efecto frontera*, es decir que supone la obligada revisión de las relaciones exteriores con los países vecinos de los candidatos, abriendo las expectativas de futuras ampliaciones y, por consiguiente, hipotecando la propia estrategia de integración a medio y largo plazo. Naturalmente a medida que se vayan realizando los ingresos de nuevos miembros, aparecerán nuevas candidaturas en una dinámica cuyas consecuencias para la propia estabilidad y cohesión interna de la Unión Europea son muy difíciles de anticipar en la actualidad.

Este *efecto frontera* no sólo se está produciendo para los países de Europa Oriental y los Balcanes Occidentales, sino también para los de la cuenca sur del Mediterráneo<sup>89</sup> y en la medida en que se avance en la candidatura turca terminará afectando a los Estados del Cáucaso y Asia Central.

Además de las obligaciones financieras y comerciales que la Unión Europea está asumiendo, o deberá hacerlo en un futuro más o menos próximo, con los países que en cada momento constituyan su frontera geopolítica, el *efecto frontera* incide directamente sobre otros aspectos de los flujos internacionales como son los movimientos migratorios, legales o ilegales, el tráfico clandestino de mercancías, la creación de nuevas redes internacionales de criminalidad organizada, la necesidad de intervenir en la solución pacífica de conflictos regionales, etc. todo ello sin contar con el sesgo que imprime a las relaciones económicas con otras áreas como Iberoamérica o el Pacífico.<sup>90</sup>

Este aspecto de la actual ampliación debe ser analizado en profundidad y con una actitud más crítica que la que impera entre los especialistas en la actualidad, ya que muchas de las decisiones que se están adoptando para los actuales candidatos sentarán precedentes que en el futuro se podrán invocar por otros países.

---

<sup>88</sup>.- Consejo Europeo de Colonia (3-4 de Junio de 1999). Conclusiones de la Presidencia; puntos 71 y 77.- SN 150/99 ES

<sup>89</sup> **FELIU, L.; SALOMÓN, M.**- *"La dimensión Sur de la UE: políticas para el Mediterráneo"*.- **BARBÉ, E. (coord.)**.- *Política...* *op. cit.*; págs. 191-218.

**ABU WARD, N.**- *"El diálogo euro-árabe y su perspectiva euro-mediterránea: Historia y actualidad"*.- *Estudios Internacionales Complutense*; vol. 2, nº 1 (2000); págs. 9-28.

**RUBIO, D.**- *"Las relaciones de la unión Europea con el Mediterráneo No Comunitario"*.- *Estudios Internacionales Complutense*; vol. 1 (1999); págs. 117-163.

<sup>90</sup>.- **PARLAMENTO EUROPEO. GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA GENERAL TASK-FORCE "AMPLIACIÓN"**.- *Ficha temática nº 37. La Ampliación y las relaciones económicas exteriores.*- (Luxemburgo, 8 de Septiembre de 1999); PE 168.062/rev.1; Or. EN

## **5.- La Unión Económica y Monetaria y sus consecuencias para los países candidatos.**

Aunque la conclusión del Tratado de Niza ha zanjado una de las cuestiones clave para despejar el camino hacia la adhesión de nuevos miembros, quedan todavía pendientes tres importantes temas 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 de: a) el impacto que la puesta en circulación del euro provocará en las economías de los países miembros de la Unión y de los propios países candidatos; b) los resultados que la reorganización de la política agrícola ocasionará sobre los países aspirantes en los que el peso del sector agrario sigue siendo decisivo y, finalmente, el sistema de financiación futura de la Unión Europea que afectará directamente al destino de los fondos estructurales y de cohesión.

Centrándonos exclusivamente en el primero de ambos temas, conviene comenzar afirmando que la Unión Económica y Monetaria (UEM) forma parte del *acervo comunitario* y como tal debe ser plenamente asumida por los candidatos desde el momento mismo de su incorporación a la Unión Europea. No obstante ello no significa que los nuevos miembros tengan que participar en la moneda única (euro) desde el momento mismo de su ingreso, del mismo modo que en la actualidad hay tres países que no han renunciado a su moneda nacional.

La puesta en circulación del euro como moneda de curso legal en trece Estados, a partir del 1 de Enero de 2002, sin duda afectará al conjunto de la Unión Europea pero también a la economía mundial al convertirse en un medio de pago internacional alternativo al dólar. Naturalmente los países candidatos no pueden permanecer ajenos a esta realidad inmediata.

En tanto que economías asociadas a la Unión Europea con una fuerte interdependencia comercial y financiera con ella, sus reservas de divisas estarán formadas en su mayor parte por euros, algo que se les facilitará en la medida en que la mayoría han estado acumulando durante los últimos años marcos alemanes, francos franceses y otras divisas del área euro que se convertirán automáticamente a la moneda única. De hecho este proceso ya comenzó el pasado 1 de Enero de 1999 para las transacciones entre instituciones financieras internacionales.

El empleo del euro para saldar sus intercambios económicos con la Unión Europea tendrá un efecto expansivo desde el punto de vista comercial al reducir el riesgo del tipo de cambio respecto del empleo de diversas divisas, permitiendo que dicha moneda pueda también ser empleada con terceros países fuertemente vinculados a la economía europea (países del Magreb, la federación de Rusia y los países de Europa Oriental, algunos países iberoamericanos, etc.). También facilitará la entrada de capitales en los países candidatos a la adhesión, al introducir una mayor seguridad financiera en las inversiones directas en euros.

Estas y otras ventajas derivadas del euro no impedirán que los trece países tengan que prepararse para asumir su incorporación a la UEM. Ello suscita la necesidad de que para entonces algunas economías como la búlgara, la húngara o la polaca hayan reducido sus niveles de endeudamiento exterior para no debilitar la cohesión económica de la UEM y con ella la paridad internacional del euro.

Por otro lado y puesto que durante el período previo a su integración o, incluso después de la adhesión, estos países presentarán una situación económica y monetaria muy lejana a los criterios de convergencia, deberán establecer alguna fórmula de vinculación que les garantice la estabilidad de la paridad con la divisa europea, ya que sus monedas nacionales carecen de tener la fortaleza, la estabilidad y la aceptación internacional de la libra esterlina.

Fundamentalmente existen tres opciones: mantener sus monedas nacionales fijando un tipo de cambio flexible pero sólo dentro de ciertos límites, como ocurre con el Sistema Monetario Europeo (+/- 15 %), adoptar un tipo de cambio fijo pero manteniendo la política monetaria en manos de las autoridades nacionales o establecer una paridad fija y unitaria con el euro, en cuyo caso las decisiones de política monetaria quedarán en manos del Banco Central Europeo.

La primera de estas opciones sería la más idónea para facilitar la futura incorporación a la moneda única garantizando la necesaria libertad de las autoridades nacionales para utilizar la política monetaria como instrumento corrector de las desviaciones económicas de naturaleza cíclica. No obstante y a diferencia del Sistema Monetario Europeo, esta opción carecería de las garantías de agrupar varias monedas de economías poderosas, capaces de compensar entre sí los desajustes coyunturales en alguna de ellas.

La segunda opción aunque aportaría una gran seguridad a las transacciones exteriores y una nada despreciable credibilidad a los programas nacionales de los candidatos para cumplir con los criterios económicos de Copenhague, tendría la dificultad añadida de que recortaría sustancialmente la posibilidad de empleo de la política monetaria como instrumento anticíclico y cuando ello ocurriese, por ej. mediante una devaluación o revaluación, generaría una reacción de los mercados internacionales desproporcionada con el alcance de las medidas adoptadas.

La tercera posibilidad resultaría idónea para combatir situaciones de hiperinflación y lograr la necesaria estabilidad monetaria que permitiese retomar la senda del crecimiento. No obstante, aunque con altas tasas de inflación en la mayoría de los países candidatos, las situaciones de hiperinflación de los primeros años de transición ya han sido superadas. En cambio, al privar totalmente a las autoridades nacionales del instrumento monetario, pues los tipos de interés, la masa monetaria y el tipo de cambio serían decididos por el Banco Central Europeo, y mantener al mismo tiempo un tipo de cambio unitario (1 euro = 1 unidad de la moneda nacional), ocasionaría que cualquier elevada valoración del euro en los mercados internacionales, perjudicase seriamente su ya deficitario saldo comercial al provocar una

revaluación de sus exportaciones y una paralela devaluación de las importaciones.

De todos modos, los trece países van a tener que realizar un importante esfuerzo para lograr que sus Bancos Centrales gocen de la independencia jurídica y funcional que exige la incorporación a la Unión Económica y Monetaria. Como en otros ámbitos, la situación de los candidatos es muy dispar. En la República Checa, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia y Malta, los Bancos Centrales gozan de completa independencia respecto del Gobierno para determinar la política monetaria del país. En Bulgaria y Polonia, aunque existe una independencia del Banco Central respecto del ejecutivo, ésta es más formal que real. En Eslovenia, Lituania y Rumania, los Bancos Centrales disponen de una importante autonomía pero no son totalmente independientes del Gobierno y, por último, en Chipre el Banco Central carece de independencia.<sup>91</sup>

En definitiva, tampoco en la dimensión de la Unión Económica y Monetaria, clave en el momento actual de la integración europea, las economías de los países candidatos se encuentran en condiciones de solventar las reformas necesarias en un corto período de tiempo y existen notables incertidumbres sobre su capacidad de concluir las a medio plazo.

---

<sup>91</sup>.- **PARLAMENTO EUROPEO. GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA GENERAL TASK-FORCE "AMPLIACIÓN"**.- Ficha temática nº 34. La unión Económica y Monetaria (UEM) y la ampliación de la Unión Europea.- PE 167.962/rév.1; Or. EN (Luxemburgo, 20 de Octubre de 1999).

## 6.- La opinión pública europea y el proceso de ampliación.

No podemos concluir este análisis general sobre los efectos de la ampliación, sin llevar a cabo algunas reflexiones sobre el modo en que los ciudadanos, tanto de la Unión Europea como de los países que aspiran a integrarse en ella, perciben y valoran esta ampliación.<sup>92</sup>

El primer hecho que evidencian los datos del *Eurobarómetro nº 55*<sup>93</sup> es la insuficiente información que se le ofrece al ciudadano sobre tan importante acontecimiento. Tan sólo un 19 % de los encuestados se considera "*muy bien informado*" o "*bien informado*" frente a un 44 % que estima que está "*mal informado*" y un 34 % que afirma "*no estar nada informado*". Estos resultados, sin embargo, no difieren mucho de los que arroja otro importante acontecimiento de la integración como la moneda única, respecto del que resulta innegable el esfuerzo informativo que se viene realizando durante los últimos meses, al menos en los países del área euro.

Sin entrar ahora en consideraciones sobre la política informativa de las instituciones comunitarias y de los Gobiernos de los países miembros en los temas de mayor interés para los ciudadanos de la Unión, lo que sí resulta evidente es que una menor información dificulta el debate y la participación social en el debate político y en la ejecución de las decisiones adoptadas por Bruselas. Mientras un 13 % de los ciudadanos entrevistados se siente "*completamente implicado*" o "*bastante implicado*" en el debate sobre la ampliación, un 85 % se siente "*poco implicado*" o "*nada implicado*".

La falta de información y la consiguiente escasa implicación de la opinión pública en la ampliación no son razones suficientes para explicar su limitado nivel de apoyo, un 43 % como media de los quince (véase *tabla temática nº 8*), que contrasta con el recibido por otros importantes procesos que se están desarrollando en el seno de la Unión Europea, como la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, con un 73 %, la política Exterior y de Seguridad Común, con un 65 %, y la implantación del Euro, con un 59 %, que tampoco son objeto de un tratamiento informativo más generalizado y exhaustivo.

Las causas están en una relación mucho más directa con la percepción que poseen los ciudadanos de las ventajas e inconvenientes que para su situación particular, la de su país y la del conjunto de la Unión tendrá la incorporación de nuevos miembros. Por esta razón y según los datos del *Eurobarómetro nº 54*, realizado entre Noviembre y Diciembre de 2000, el 70 % se muestra a favor del ingreso de Noruega y Suiza, aunque ninguno de los dos países es actualmente

<sup>92</sup>.- **GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA. 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.

Véanse las *tablas temáticas nº 8 y 9*.

<sup>93</sup>.- **COMMISSION EUROPEENNE.**- Eurobaromètre printemps 2001: premiers résultats.- IP/01/1005 (Bruxelles, le 15 Juillet 2001); véase también la versión más completa en inglés:

**EUROPEAN OPINION RESEARCH GROUP.**- Eurobarometer 2001 – Special Edition. Survey carried out for the European Commission's Representations in the Member States. National Highlights.

candidato a la adhesión, por estimar que sus condiciones políticas, económicas y culturales las equiparan a las de los actuales miembros, mientras que para el resto de los trece países, que sí la han solicitado, los porcentajes favorables no llegan al 50 %. No obstante hay que subrayar que para Malta, Hungría, Polonia, Chipre y la República Checa la opinión favorable a su adhesión es mayor que la opinión contraria, lo que no sucede con el resto de los candidatos, siendo Turquía la que suscita un menor apoyo, 30 %, y una mayor oposición, 48 %.

Observemos que las preferencias de la opinión pública respecto de los solicitantes a la adhesión, sólo coinciden parcialmente con las conclusiones que se desprenden de los informes periódicos de la Comisión sobre el grado de cumplimiento de los criterios de Copenhague. Países como Eslovaquia, Estonia o Eslovenia a los que la Comisión considera en buenas condiciones para una integración a corto plazo, suscitan un rechazo mayor que el apoyo que reciben de la opinión pública.

Esta discrepancia puede deberse, al menos en parte, a la distinta valoración que los ciudadanos realizan de los criterios que deberían cumplir los candidatos para acceder a la Unión Europea. Tres de ellos se consideran criterios de cumplimiento necesario para la adhesión por una abrumadora mayoría de ciudadanos: el respecto a los derechos humanos por el 95 % de los encuestados; la protección del medio ambiente y la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas por un 93 %. Con un respaldo mayoritario aunque por detrás de los criterios anteriores, se encuentran los de naturaleza económica y el cumplimiento del acervo comunitario: poder pagar su parte del presupuesto con el 83 %; poder cumplir el acervo comunitario, con el 80 %; no generar nuevos costes a los actuales países miembros, con el 79 %; disponer de un nivel de desarrollo económico similar al de los Estados miembros, con el 73 % de apoyo y, por último, anteponer el interés de la Unión al de su país, con el 68 % de respaldo.

Si nos situamos ahora en una perspectiva dinámica para conocer la evolución, durante los últimos cuatro años, de la opinión de los ciudadanos de cada país sobre el tema de la ampliación (véase la *tabla temática nº 8*), podemos apreciar claramente que en general, y tras una reducción del apoyo durante 1999, la opinión pública del conjunto de la Unión Europea se mantiene estable, siendo los partidarios de la ampliación un porcentaje superior a los contrarios, aunque por debajo de la mitad de la población.

Cinco países han visto reducir su opinión favorable a la ampliación entre 1998 y 2001: Países Bajos y Finlandia con un 15 % de reducción; Suecia con un 13 %; Dinamarca con un 11 %; el Reino Unido con un 8 % y la República Federal de Alemania con un descenso del 1 %. En todos ellos, salvo en el Reino Unido y Alemania, los contrarios a la ampliación han aumentado durante el último año, lo que también ha ocurrido en Portugal y Luxemburgo.

En otros siete países, la opinión pública partidaria de la adhesión de nuevos miembros, ha aumentado en los últimos años: Irlanda, con el 15 %; Grecia con un 14 % y Bélgica con un 12 % se sitúan al frente de los países que están

mejorando su posición a favor de la ampliación, seguidos por Portugal, un 6 %; Luxemburgo, un 5 %; Italia con un 4 % y España con un 1 %. Por último, dos países, Francia y Austria no han modificado su opinión propicia a la ampliación.

Destaca el hecho de que tanto en Alemania como en Francia, la opinión contraria a la ampliación supera significativamente el porcentaje de los partidarios de la misma. Considerando que el eje franco-alemán resulta decisivo en el proceso de integración europea, parece lógico concluir que si no se produce un cambio en las opiniones públicas de estos países, llegado el momento pueden convertirse en un nuevo obstáculo político para la ratificación de los Tratados de Adhesión.

Aproximándonos al proceso de la ampliación, pero esta vez desde la opinión de los ciudadanos de los países candidatos (véase *tabla temática nº 9*), dos hechos merecen destacarse. En primer lugar el considerable apoyo que suscita la futura integración en la Unión Europea entre los países de Europa Central y Oriental, una media del 60 % en 1998, que se corresponde con la realidad de que la mayoría de estos países, incluidos los de mayor peso demográfico y económico, presentan una opinión favorable superior al 50 %. Tan solo la República Checa y los tres países bálticos presentan porcentajes inferiores a la mitad de la población.

En la medida en que se dispone de datos para 1999 en algunos de estos países, se aprecia una tendencia al incremento de los partidarios de la ampliación. El espectacular aumento del 17 % en Eslovaquia y del 15 % en la República Checa y Letonia avalan esta tendencia.

En segundo término, la escasa oposición de los ciudadanos a la ampliación que en ningún caso alcanza el 20 %. Esta débil oposición demuestra que las reformas inducidas por el futuro ingreso en la Unión Europea no están generando un rechazo significativo respecto del propio proceso de adhesión en virtud del cual se están adoptando y que, desde luego, las periódicas evaluaciones que realiza la Comisión y las consiguientes propuestas de reformas que formula no se están percibiendo por los ciudadanos de estos países como un "*intrusismo fiscalizador*" o una injerencia abusiva de la Unión Europea, como afirman algunos autores.

En resumen, la opinión pública de los países miembros de la Unión Europea no se muestra abiertamente partidaria o contraria a la ampliación, aunque sí se siente marginada y muy poco informada sobre las decisiones que se están adoptando por Bruselas en este tema. Esta opinión cambiará a medida que se produzca el ingreso de algunos candidatos y se comiencen a percibir los primeros efectos de la ampliación. Previamente, las autoridades de la Unión en colaboración con los gobiernos de los países miembros, deberían llevar a cabo una intensa campaña de información si se quiere evitar el rechazo de los ciudadanos de algunos Estados miembros, como acaba de suceder con el referéndum en Irlanda sobre el Tratado de Niza.

En cuanto a los países candidatos, la opinión mayoritariamente favorable de su ciudadanía puede cambiar a medio plazo, si las expectativas de una próxima

incorporación a la Unión Europea se van dilatando en el tiempo. Este cambio de tendencia puede acelerarse en aquellos países que tras haber concluido las negociaciones para la adhesión no accedan rápidamente a la Unión Europea. Un aspecto que, sin duda, deberían haber considerado los gobiernos y las autoridades comunitarias antes de haber puesto en marcha tales procesos de negociación.

## **ANEXOS**

**(Tablas Temáticas, Estadísticas y Gráficos)**

Tabla Temática nº 1

**MODELOS DE CAMBIO DE SISTEMA EN LOS PAISES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL SEGÚN LA RELACION ENTRE EL PARTIDO COMUNISTA Y LAS FUERZAS DE OPOSICION (1986-1990)**

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

**Fuente:** Elaboración propia.

Tabla Temática nº 2

**CARACTERISTICAS DEL PRESIDENCIALISMO EN ALGUNOS  
PAISES CANDIDATOS (1995)**

Países	Sistema Elección	Mandato	Poderes Políticos (*)	Poderes Nombram. (**)
<b>BULGARIA</b>	DIRECTO	5 años	MEDIOS	BAJOS
<b>ESLOVAQUIA</b>	INDIRECTO	5 años	BAJOS	MEDIOS
<b>ESLOVENIA</b>	DIRECTO	5 años	MUY BAJOS	MUY BAJOS
<b>ESTONIA</b>	INDIRECTO	5 años	BAJOS	MEDIOS
<b>HUNGRIA</b>	INDIRECTO	5 años	ALTOS	ALTOS
<b>LETONIA</b>	INDIRECTO	3 años	ALTOS	MEDIOS
<b>LITUANIA</b>	DIRECTO	5 años	MEDIOS	ALTOS
<b>POLONIA</b>	DIRECTO	5 años	ALTOS	ALTOS
<b>REP. CHECA</b>	INDIRECTO	5 años	BAJOS	ALTOS
<b>RUMANIA</b>	DIRECTO	4 años	MUY ALTOS	MEDIOS

**Fuente:** L'HOMEL, E. (coord.).- *"L'Europe Centrale et Orientale. Stabilisation politique, reprise économique"*.- Documentation Française. Notes et Études Documentaires; nº 5006-5007 (1995); págs. 27-29

**Observaciones**

(\*).- Los poderes políticos se han evaluado tomando en consideración las siguientes competencias presidenciales:

a).- **Comandante en Jefe de las FFAA**; b).- **Reenvío de proyectos de ley para un nuevo examen por el Parlamento**; c).- **Envío de leyes al Tribunal constitucional**; d).- **Elaboración de proyectos de ley**; e).- **Adopción de decretos fuera de las situaciones de urgencia**; f).- **Propuestas de enmiendas constitucionales**; g).- **Convocatoria de sesiones extraordinarias del Parlamento**; h).- **Poderes extraordinarios cuando el Parlamento no se encuentra reunido**; i).- **Capacidad de dirigirse al Parlamento o enviarle mensajes**; j).- **Poder para convocar sesiones del Gobierno**; k).- **Facultad de participar en las sesiones del Gobierno**.

(\*\*).- Los poderes de nombramiento se han valorado considerando los siguientes:

a).- **Primer Ministro**; b).- **Tribunal Constitucional**; c).- **Tribunal Supremo**; d).- **Director/es del Banco Central**; e).- **Consejo de Seguridad**; f).- **Altos funcionarios del Estado**; g).- **Oficiales Superiores de las FFAA**.

**Tabla Temática n° 3.- EVOLUCION DE LA OPINION PUBLICA SOBRE EL  
DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN VARIOS PAISES CANDIDATOS**

<b>PAISES</b>	<b>1991 (*)</b>	<b>1994 (*)</b>	<b>1995 (*)</b>
<b>BULGARIA</b>	<b>- 6</b>	<b>- 87</b>	<b>- 67</b>
<b>REP. CHECA</b>	<b>- 25</b>	<b>- 9</b>	<b>- 4</b>
<b>ESLOVAQUIA</b>	<b>- 55</b>	<b>- 62</b>	<b>- 40</b>
<b>ESLOVENIA</b>	<b>- 4</b>	<b>- 28</b>	<b>- 24</b>
<b>HUNGRIA</b>	<b>- 19</b>	<b>- 43</b>	<b>- 57</b>
<b>POLONIA</b>	<b>- 21</b>	<b>- 40</b>	<b>+ 12</b>
<b>RUMANIA</b>	<b>- 11</b>	<b>- 36</b>	<b>- 21</b>

**Fuente: INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES.-**  
Rapport Annuel mondial sur le Système économique et les Stratégies 97.- Edit.  
 DUNOD. París, 1996; pág. 189.

**Observaciones**

(\*).- Respuestas a la pregunta "En conjunto está Ud. satisfecho, algo satisfecho, algo insatisfecho o insatisfecho con la forma en la que la democracia se instala en nuestro país?".

Los resultados expresan el % de respuestas positivas menos el de respuestas negativas.

**Tabla Estadística n° 1.- EVOLUCION DE INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS DE ALGUNOS PAISES CANDIDATOS (1990 - 1996)**

Conceptos	BULG.	REP. CHECA	ESLOVA.	ESLOVE.	HUNG.	POLON.	RUMAN.
Población 1996 (Millones)	8,9	10,5	5,4	2,0	10,5	38,6	23,4
Poblac. Urb. %	69,5	65,2	57,9	61,7	63,7	63,8	54,6
Poblac. Activa 1996 (Millones)	3,22	5,15	2,16	0,91	4,47	22,5	10,01
Tasa Paro 1990 (% Pobl. Activa)	1,7	1,0	1,0	----	1,7	6,1	----
Tasa Paro 1993	16,4	3,5	14,4	15,5	12,6	16,4	10,4
Tasa Paro 1996	10,5	3,2	12,2	13,7	11,0	13,5	6,3
Tasa variación Prod. Mat. Neto 1990 (*)	- 17,5	0,8	- 3,8	- 3,4	- 3,3	- 11,6	- 7,4
Tasa variación PIB 1993	- 1,5	0,6	- 3,7	2,8	- 0,6	3,8	1,5
Tasa variación PIB 1996	- 10,9	3,9	6,6	3,1	1,3	6,1	3,9
Evoluc. Precios Cons. 1990 (%)	20,0	10,0	10,0	-----	28,9	584,7	13,0
Evoluc. Precios Cons. 1993 (%)	72,9	20,8	23,2	32,3	22,5	34,6	256,0
Evoluc. Precios Cons. 1996 (%)	153	8,9	6,1	9,5	24	19,5	38,1
Tipos Interés 1993	59,3	14,7	14,4	49,6	25,4	35,3	----
Tipos Interés 1996	123,5	6,7	13,4	23,7	32,6	26,1	51,1 (**)
Saldo Presup. 1993 (% PIB)	- 5,7	0	- 6,2	-----	- 7,8	- 4,5	+ 2,0
Saldo Presup. 1996 (% PIB)	- 13,4	- 1,8	- 4,4	+ 0,3	- 3,1	- 2,5	- 2,0
Saldo Comerc. 1993 (Mill. ECUS)	- 1.850	- 941	- 1.287	- 334	- 3.236	- 4.006	- 885
Saldo Comerc. 1996 (Mill. ECUS)	- 87	- 4.538	- 2.519	- 880	- 2.414	- 9.999	- 1.114
Endeu. Externo 1995 (Millardos \$)	9,4	17,1	5,8	2,97	31,6	43,8	6,4
Sector Privado 1996 (% PNB)	45	75	70	45	70	60	60

Fuente:

**Observaciones**

(\*).- El Producto Material Neto era un indicador utilizado durante la etapa de las economías de planificación centralizada y se equiparaba al Producto Nacional Neto de las economías occidentales, aunque su cálculo estadístico no era exactamente igual.

(\*\*).- Tipo interbancario

Tabla Estadística nº 2 **INDICADORES BASICOS DE LOS PAISES CANDIDATOS (excluidos CHIPRE y MALTA)**

Indicadores	Bulgaria	Rep. Checa	Eslovaquia	Eslovenia	Estonia	Hungría	Letonia	Lituania	Polonia	Rumanía	Turquía	Unión Europea
<b>Territorio</b> (miles Km2)	110,9	78,9	49,0	20,3	45,2	93,0	64,6	65,2	312,7	237,5	<b>774,8</b>	3.191
<b>Población</b> (millones)	8,3	10,3	5,4	2,0	1,4	10,1	2,4	3,7	38,7	22,5	<b>63,9</b>	376,4
<b>PIB 1999</b> (millardos <i>euros</i> )	11,6	49,7	18,5	18,7	4,8	45,2	6,2	10,0	146,0	31,9	<b>173</b>	7.985,4
<b>PIB /habit. PPA (1999) EU=100</b>	22	59	49	<b>71</b>	36	50	27	29	37	27	28	100
<b>% Crec. Real PIB 2000</b>	5,4	3,1	2,2	4,5	<b>6,6</b>	5,3	5,7	2,9	4,2	1,6	5,8	3,4
<b>% Tasa Inflación 2000</b>	8,1	3,8	12,1	8,3	3,8	10,1	3,4	1,0	10,1	45,0	<b>55,0</b>	-----
<b>Balanza Bienes y Servicios 1999</b> (millones \$) (*)	- 766	- 801	- 1.054	- 881	- 305	- 806	- 691	- 1.099	<b>- 13.691</b>	- 1.512	- 3.002	28.092
<b>Cuenta corriente</b> (millones \$) (*)	- 685	- 1.032	- 1.155	- 782	- 295	- 2.101	- 647	- 1.194	<b>- 12.487</b>	- 1.297	- 1.364	- 4.957
<b>Inversión directa</b> (millones \$) (*)	806	5.093	354	181	307	1.951	348	487	<b>7.270</b>	1.041	783	- 195.351 (**)
<b>Deuda Externa 1999</b> (% Expor.)	<b>180,7</b>	37,7	60,3	54,0	29,9	106,3	45,4	64,1	128,2	78,6	155,6	-----
<b>Déficit/Excedente Público 1998</b> (% PIB)	0,2	- 2,4	- 4,8	- 0,8	- 0,2	<b>- 7,2</b>	0,1	- 3,4	- 2,1	----	-----	-----
<b>% Desempleo 2000</b>	18,0	9,1	<b>19,2</b>	7,1	13,3	6,5	8,4	8,2	16,4	7,2	8,7	8,3
<b>% Poblac. Activa Agric. 1998</b>	26,2	5,5	8,3	5,6	9,1	7,5	18,8	21,5	19,1	40,0	<b>40,5</b>	4,8
<b>Prod. Agrícola 1998</b> (% Valor Añadido Bruto)	<b>21,1</b>	4,6	4,6	4,1	6,3	5,5	4,3	10,3	4,8	16,1	16,9	
<b>Programa PHARE/ MEDA 1999</b> (mill. <i>Euros</i> )	125,4	87,9	104,2	63,7	28,1	126,9	43,9	68,6	<b>302,8</b>	221,4	140,3	-----
<b>Préstamos BEI 1999</b> (mill. <i>Euros</i> )	128	270	270	375	35	170	98	84	347	<b>395</b>	78	-----
<b>Prést. BERD 1999</b> (mill. <i>Euros</i> )	35	<b>237</b>	95	45	49	143	38	64	187	151	-----	-----
<b>Prést. B.M. 1999</b> (mill. <i>Euros</i> )	171	-----	-----	16	-----	300	62	21	331	362	<b>562</b>	-----

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

Fuentes: EUROSTAT; IMF; OECD y Banco Mundial.

Elaboración: JDa/ Centro de Documentación Parlamentaria/ Parlamento Europeo (15/06/2001)

**Tabla Estadística nº 3.- COMERCIO ENTRE LA UE Y LOS PAISES CANDIDATOS SIN CHIPRE Y MALTA (1991-2000)**

(Millones de ECU)

Años Conceptos (*)	BULG	Rep. CHECA	ESLOVA	ESLOVE	ESTON	HUNGR	LETON	LITUAN	POLON	RUMAN	TURQU
1991 X	742	-----	-----	-----	-----	4.819	-----	-----	7.729	1.272	5.953
1991 M	1.214	-----	-----	-----	-----	4.756	-----	-----	8.137	1.454	7.987
1992 X	881	-----	-----	-----	-----	5.118	-----	-----	6.333	1.183	6.097
1992 M	1.239	-----	-----	-----	-----	4.859	-----	-----	6.971	1.975	8.209
1993 X	931	5.426	1.381	3.285	-----	4.254	-----	-----	8.364	1.731	6.491
1993 M	1.629	6.027	1.662	3.643	-----	5.777	-----	-----	<b>10.422</b>	2.523	<b>11.844</b>
1994 X	1.315	6.289	1.967	3.816	528	<b>5.732</b>	<b>327</b>	513	10.028	2.497	7.309
1994 M	2.000	7.409	2.044	4.321	888	<b>7.474</b>	<b>467</b>	638	11.842	2.882	9.187
1995 X	1.539	7.090	2.453	4.318	769	6.175	<b>434</b>	752	12.262	<b>3.355</b>	<b>8.474</b>
1995 M	1.604	9.822	2.564	<b>5.111</b>	1.285	7.274	<b>692</b>	1.037	14.359	<b>4.046</b>	<b>12.892</b>
1996 X	1.506	<b>10.049</b>	2.870	4.228	835	6.485	<b>495</b>	863	12.756	3.363	9.057
1996 M	1.402	<b>14.045</b>	3.492	5.015	1.631	7.627	<b>493</b>	1.479	18.696	4.099	<b>17.590</b>
1997 X	1.713	11.955	<b>4.003</b>	4.692	<b>1.256</b>	<b>11.995</b>	<b>719</b>	1.108	14.579	4.190	<b>10.802</b>
1997 M	1.436	13.600	4.526	5.562	<b>2.316</b>	<b>11.675</b>	<b>1.275</b>	<b>2.204</b>	<b>23.808</b>	<b>5.157</b>	<b>21.900</b>
1998 X	1.906	<b>15.142</b>	<b>5.325</b>	5.278	1.595	<b>14.969</b>	<b>915</b>	1.257	<b>17.202</b>	4.686	11.639
1998 M	<b>2.074</b>	<b>18.015</b>	<b>5.846</b>	<b>6.236</b>	2.568	<b>14.705</b>	<b>1.573</b>	2.441	27.679	6.030	20.742
1999 X	1.910	17.429	5.692	5.278	1.729	<b>17.759</b>	<b>1.011</b>	1.412	18.144	5.196	13.463
1999 M	2.450	19.011	5.483	6.385	2.226	16.874	<b>1.485</b>	2.109	27.988	5.855	20.094
2000 X	<b>2.671</b>	19.767	6.564	<b>6.085</b>	<b>2.774</b>	<b>20.931</b>	<b>1.490</b>	<b>1.866</b>	<b>21.518</b>	<b>6.844</b>	<b>15.700</b>
2000 M	<b>3.100</b>	<b>25.695</b>	<b>7.097</b>	<b>7.629</b>	<b>3.373</b>	<b>24.713</b>	<b>2.055</b>	<b>2.693</b>	<b>36.700</b>	<b>8.982</b>	<b>29.017</b>
Variación X 2000 / 1991	359,7 %	362,6 %	475,3 %	185,2 %	525,3 %	434,3 %	455,6 %	363,7 %	278,4 %	538,0 %	263,7 %
Variación M 2000 / 1991	255,3 %	426,3	427,0	209,4	379,8	519,6	440,0	422,1	451,0	617,7	363,3

Fuente: PARLIAMENTARY DOCUMENTATION CENTRE.- Statistical Annex.- July 2001.

Tabla Temática nº 4

**RELACIONES DE LA UNION EUROPEA CON LOS PAISES CANDIDATOS**

<b>PAISES</b>	<b>Firma del Acuerdo de Asociación</b>	<b>Entrada en vigor</b>	<b>Presentación de candidatura</b>	<b>Referencia DO</b>
<b>HUNGRÍA</b>	<b>16 Diciembre 1991</b>	<b>Febrero 1994</b>	<b>31 Marzo 1994</b>	<b>DOCE L 347 de 31-12-1993</b>
<b>POLONIA</b>	<b>16 Diciembre 1991</b>	<b>Febrero 1994</b>	<b>5 Abril 1994</b>	<b>DOCE L 348 de 31-12-1993</b>
<b>BULGARIA</b>	<b>1 Marzo 1993</b>	<b>Febrero 1995</b>	<b>14 Diciembre 1995</b>	<b>DO L358 de 31-12-1994</b>
<b>REP. CHECA</b>	<b>6 Octubre 1993</b>	<b>Febrero 1995</b>	<b>17 Enero 1996</b>	<b>DO L 360 de 31-12-1994</b>
<b>RUMANIA</b>	<b>8 Febrero 1993</b>	<b>Febrero 1995</b>	<b>22 Junio 1995</b>	<b>DO L 357 de 31-12-1994</b>
<b>REP. ESLOVACA</b>	<b>6 Octubre 1993</b>	<b>Febrero 1995</b>	<b>27 Junio 1995</b>	<b>DO L 359 de 31-12-1994</b>
<b>ESTONIA</b>	<b>12 Junio 1995</b>	<b>Febrero 1998</b>	<b>24 Noviembre 1995</b>	<b>DO L 68 de 9-3-1998</b>
<b>LETONIA</b>	<b>12 Junio 1995</b>	<b>Febrero 1998</b>	<b>13 Octubre 1995</b>	<b>DO L 26 de 2-2-1998</b>
<b>LITUANIA</b>	<b>12 Junio 1995</b>	<b>Febrero 1998</b>	<b>8 Diciembre 1995</b>	<b>DO L 51 de 20-2-1998</b>
<b>ESLOVENIA</b>	<b>10 Junio 1995</b>	<b>Febrero 1998</b>	<b>10 Junio 1996</b>	<b>DO L 51 de 26-2-1999</b>
<b>CHIPRE</b>	<b>19 Diciembre 1972</b>	<b>Junio 1972</b>	<b>3 Julio 1990</b>	<b>JO L 133 de 21-5-1977</b>
<b>MALTA</b>	<b>5 Diciembre 1970</b>	<b>Abril 1971</b>	<b>16 Julio 1990</b>	<b>JO L 61 de 14-3-1971</b>
<b>TURQUIA</b>	<b>12 Septiemb. 1963</b>	<b>Diciembre 1964</b>	<b>14 Abril 1987</b>	<b>JO L 217 de 29-12-1964</b>

Fuente: Elaboración del autor

Tabla Temática nº 5

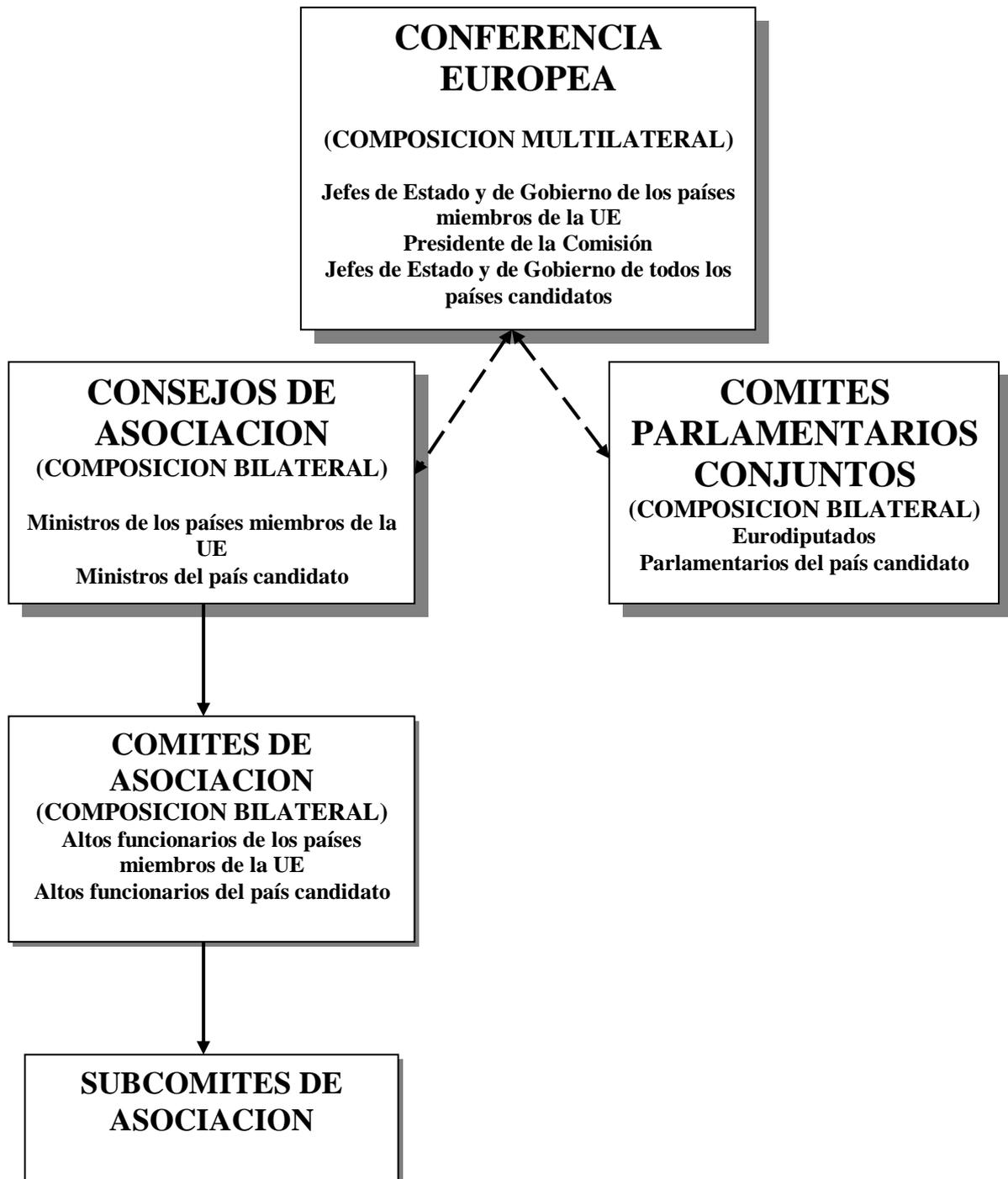
**CAPITULOS DEL "ACERVO COMUNITARIO"**

<b>Caps.</b>	<b>Contenido</b>	<b>Caps.</b>	<b>Contenido</b>
1	Libre circulación mercancías	17	Ciencia e investigación
2	Libre circulación de personas	18	Educación y formación
3	Libre prestación servicios	19	Telecom. y Tecnolog. de la Información
4	Libre circulación capitales	20	Cultura y audiovisual
5	Derecho de sociedades	21	Política regional y coordinación de instrumentos estructurales
6	Política de competencia	22	Medioambiente
7	Agricultura	23	Protección de los consumidores y 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 Económ. 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		

**Fuente:** COMMISSION EUROPEENNE.- Rapport régulier 2000 de la Commission sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion (8 Novembre 2000)

Gráfico n° 1

**Estructura institucional para la coordinación del proceso de ampliación de la Unión Europea**



**Fuente:** Elaboración del autor.

Tabla Temática nº 6

**COMPOSICION DE LAS INSTITUCIONES TRAS LA AMPLIACION**

(Tratado de Niza -diciembre 2000- )

<b>ESTADOS MIEMBROS</b>	<b>CONSEJO (Votos ponderados)</b>	<b>PARLAMENTO EUROPEO (Escaños)</b>	<b>COMITÉ ECONOM. Y SOCIAL (Miembros)</b>	<b>COMITÉ REGIONES (Miembros)</b>
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
ESLOVAQUIA	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
LUXEMBURGO	4	6	6	6
MALTA	3	5	5	5
<b>TOTAL</b>	<b>345</b>	<b>732</b>	<b>344</b>	<b>344</b>

**Fuente: CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS.- TRATADO DE NIZA.- (OR. fr) SN 533/00**

**Tabla Temática n° 7**  
**CONVENCIÓNES DE D° HUMANOS RATIFICADAS POR LOS PAISES CANDIDATOS (Septiembre 2000)**

CONVENCIÓNES Y PROTOCOLOS	BULG	CHIPR	RP CHECA	ESLO VAQ	ESLOV	ESTO	HUNG	LETO	LITU	MALTA	POLON	RUM	TURQ
<b>Conv. Europea D° Hum.</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Prot. 1</b> (Dcho. propiedad)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Prot. 6</b> (Abol. Pena muerte)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO
<b>Conv. Europea prevención tortura</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Carta Social Europea</b>	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI
<b>Carta Social Europea revisada</b>	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
<b>Conv. Marco para Minorías Nacionales</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO
<b>Pacto Int. D° Civiles y Politicos</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
<b>Pacto Int. D° Sociales, Economicos y Culturales</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
<b>Conv. contra Tortura</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Conv. eliminación todas las formas discrim. racial</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
<b>Conv. eliminación todas formas discrim. mujer</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Conv. D° del niño</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

**Fuente:** Enlargement Strategy Papers. Report on Progress Towards Accession by each of the Candidate Countries. Annexes.- (8 November 2000); pág. 66.

Tabla Temática nº 8

**APOYO DE LA POBLACION DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE A  
LA AMPLIACION**

	<b>Primav. 1998</b>	<b>Primav. 1999</b>	<b>Nov. - Dic. 2000</b>		<b>Marzo - Abril 2001</b>	
<b>PAISES</b>	<b>% Apoyo</b>	<b>% Apoyo</b>	<b>% A favor</b>	<b>% En contra</b>	<b>% A favor</b>	<b>% En contra</b>
SUECIA	63	63	56	32	50	37
DINAMARCA	61	61	56	35	50	40
PAISES BAJOS	57	61	40	39	42	41
FINLANDIA	56	52	45	37	45	41
GRECIA	56	51	70	18	70	18
ESPAÑA	54	51	58	18	55	17
ITALIA	47	48	59	22	51	22
PORTUGAL	46	44	52	21	52	25
IRLANDA	44	42	52	20	59	18
REINO UNIDO	43	41	31	36	35	34
LUXEMBURGO	38	36	46	41	43	42
ALEMANIA	36	35	36	43	35	42
FRANCIA	35	34	35	50	35	47
AUSTRIA	33	30	32	50	33	49
BELGICA	32	28	45	39	44	39
<b>MEDIA UE 15</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>44</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>35</b>

**Fuente:** PARLAMENTO EUROPEO. GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA 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.

**COMISION EUROPEA.**- Eurobarómetro, nº 54 (Abril 2001) pág. 90.

**COMMISSION EUROPEENNE.**- Eurobaromètre printemps 2001: premiers résultats.  
- IP/01/1005 (Bruxelles, le 15 Juillet 2001); pág. 9.

Tabla nº 9

**REFERENDUM SOBRE LA ADHESION A LA UE EN LOS PECO**

<b>PAISES</b>	<b>Primavera 1998</b>			<b>Primavera 1999</b>
	<b>A Favor</b>	<b>Indecisos</b>	<b>En Contra</b>	<b>A Favor</b>
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
<b>Media</b>	<b>60</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>----</b>

**Fuente:** GRUPO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA 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. 23.