

## **LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA LOS PAÍSES DEL ESTE**

**BENJAMÍN BASTIDA**

### **RESUMEN:**

El proceso de ampliación europea hacia el Este actualmente consiste en la gestión de una crisis. El viejo orden económico y social está agotado y un nuevo orden surge. El artículo estudia 1) las cuestiones institucionales de la Unión Europea en relación a la ampliación, principalmente la última estrategia de ampliación propuesta por la Comisión Europea en el Consejo Europeo de Niza, y 2) los beneficios y los riesgos potenciales relacionados con el proceso de ampliación.

## **THE EASTWARD ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION**

**BENJAMÍN BASTIDA**

### **SUMMARY:**

The process of the European enlargement towards the East consists actually in the management of a crisis. The old economic and social order is exhausted and a new order arises. The article studies 1) the institutional issues of the European Union for the enlargement, mainly the last enlargement strategy proposed by the European Commission in the Nice European Council Meeting, and 2) the potential benefits and risks related to the enlargement process.

La ampliación de la Unión Europea (UE), la integración de los países de Europa Central y Oriental (PECO), es, desde múltiples perspectivas, “el tema del siglo” y el que señala la diferencia con el anterior. En el siglo pasado apareció un sistema económico y social alternativo al capitalismo. El nuevo siglo amanece con un sistema hegemónico en la mayor parte del planeta.

Pero el tema del siglo es también un tema de crisis en el sentido originario de la palabra en griego: *riesgo* y *juicio*. Agotamiento del orden anterior, el que se pactó en Yalta, caracterizado por la existencia de dos “bloques”. Aparición de un nuevo orden...o del desorden internacional (éste es *el riesgo*) Al mismo tiempo, *crisis*, *crítica*, *juicio crítico* absolutorio o condenatorio de ambos órdenes o desórdenes.

El proceso y los procedimientos de la ampliación-integración constituyen para los europeos **la gestión de la crisis**. No son, por tanto, procesos meramente jurídicos o técnicos, de leyes y cálculos neutros, sino que son procesos cargados de tensión interna y externa. Acontecen en un contexto de globalización de la economía y de la política mundiales, donde los sucesos se producen con extrema rapidez, se conocen en tiempo real y se interrelacionan con influencias muy fuertes y efectos a veces irreversibles.

La gestión de la crisis debe tener en cuenta **elementos políticos y culturales**: los “valores”, la “idea de Europa”, aquellos que dieron lugar a las primeras instituciones europeas después de la Segunda Guerra Mundial, por hablar con un tono positivo, y que son invocados y mutilados por intereses de grupos económicos de dentro y de fuera cada vez que se trata de plasmarlos en instituciones específicas europeas. También baraja **elementos económicos**: la idea de “mercado europeo” (o ¿economía social de mercado?) y cómo plasmarla en la práctica: supresión de barreras, moneda única, etc. Conjugan intereses de empresas transnacionales, grupos financieros, grandes cadenas de distribución, pequeñas y medianas empresas, autoservicios y comercio minorista, consumidores...Debe también atender a **elementos sociales** (podríamos denominarlos así): los intereses de los trabajadores y de los pueblos: Carta Social Europea, etc. Los tres grupos de elementos a gestionar se refieren tanto a los ciudadanos de la actual UE como a los de los países candidatos para la integración.

En el proceso de ampliación, por tanto, se puede hablar de aspectos institucionales y de intereses económicos. Los agentes encargados de gestionar la ampliación son, en primer lugar, las instituciones de la Unión Europea. Pero en dicha gestión inciden los intereses económicos, principalmente de las empresas transnacionales y de los grupos financieros. Las instituciones de la UE deberían ser las garantes de la transparencia, la viabilidad y la permanencia sin traumas de la ampliación. Su riesgo negativo es la burocratización y la lentitud que imprimen al proceso. Las empresas transnacionales y los grupos financieros deberían garantizar o coadyuvar a la reconstrucción económica de los nuevos países miembros. El riesgo es que la búsqueda exclusiva del máximo beneficio las impulse a actuar como “colonizadoras” de aquellos territorios.

El panorama de estudio es intelectualmente muy atractivo. Tal vez no lo es tanto desde la perspectiva de la vida cotidiana de los habitantes de aquellos países, posiblemente es más doloroso e inquietante, con expectativas de futuro de signos diversos. Es un panorama amplio y resulta difícil abarcarlo por

completo en un artículo. Por ello mi propuesta se divide en las siguientes partes:

1. Aspectos institucionales del proceso: ¿Cuál es la estrategia diseñada por la UE, por sus instituciones, para gestionar "la crisis"? ¿Cómo quedó la situación después de Niza? ¿Qué queda por hacer?
2. Aspectos reales del proceso: Temas de creación de mercado y temas de la Europa social. ¿Cuál es la situación de los países candidatos? ¿Cómo son las relaciones actuales "Este-Oeste" en términos de comercio e inversiones directas? ¿Cuáles son las asimetrías en esta relación y qué perspectivas de desarrollo pueden adivinarse?
3. Los análisis anteriores tal vez nos permitan sugerir unas conclusiones en términos de potencialidades y de riesgos de la ampliación-integración.

## **1. ASPECTOS INSTITUCIONALES**

### **1.1. Diez años de promesas imprecisas**

Después de varios años de promesas vagas y expectativas que no llegaban a concretarse, en noviembre de 2000, justo un mes antes del Consejo de Niza, la Comisión de las Comunidades Europeas propuso un plan más definido, una estrategia de ampliación de la Unión Europea hacia el Este. Veremos en seguida sus elementos. Antes, una palabra sobre las imprecisiones de estos diez años pasados.

*Es cierto que existían buenas razones para la imprecisión:* Se trata de gestionar una crisis del orden mundial, no simplemente de añadir unos cuantos países a la Unión Europea. Esos países son muy diferentes de los occidentales (también entre sí): Su anterior sistema económico – que ha dejado herencias- y su actual estructura industrial y productiva es obsoleta. Carecen de instituciones de mercado suficientemente arraigadas y aunque formalmente estas instituciones se han ido creando, no existen en la mayor parte de los casos ni los hábitos ni las personas para llenarlas de contenido y operatividad. ¿Cómo gestionar la ampliación, la Europa ampliada y heterogénea resultante? Alguien diría incluso que "antes era más fácil gestionar el mundo occidental". La URSS se encargaba de su bloque y dejaba tranquilo a Occidente. El orden económico y político, incluso con la guerra fría, parecía más estable.

Además, en la Unión Europea y en el mundo occidental en su conjunto existen intereses en conflicto; tomemos la perspectiva que queramos: como países, como bloques económicos, como transnacionales o grupos financieros. El conflicto de intereses es independiente de la ampliación, pero se agrava cuando se considera la perspectiva de la ampliación. Y aparecen problemas nuevos difíciles de resolver, no resueltos de hecho todavía. Por ejemplo, ¿cómo tratar a la antigua Unión Soviética? ¿Es posible una ampliación estable hacia el Este sin resolver este problema?

*La imprecisión* a que nos referíamos es percibida como tal y genera desconfianzas mutuas e individualismos "país", soluciones insolidarias, etc. Una muestra de esta percepción: En reuniones académicas internacionales,

con participantes de las dos Europas, durante los años 1998 y 1999, el tema ha sido frecuentemente. “Ampliación, pero ¿cuándo?” o bien “Ampliación, pero ¿a qué velocidad y hacia quiénes?” El profesor Laszlo Csaba, entonces presidente de la European Association for Comparative Economic Studies (E.A.C.E.S.) , en un Workshop en París en septiembre de 1999, se refería a la aparición de grupos internos en Hungría contrarios a la adhesión a la Unión Europea.

El Informe del Comisariado General del Plan a la Asamblea Francesa resume la situación de estos diez años:

*Es preciso destacar la contradicción existente entre los largos plazos para la adaptación antes de la adhesión y la presión que se ejerce hoy sobre los nuevos candidatos o la que los candidatos ejercen sobre los Estados miembros para lograr una adhesión acelerada”*

Y la solución, muy francesa:

*La credibilidad de la perspectiva de adhesión es mucho más importante que fijar la fecha de entrada de los países: la estrategia de negociación ha de integrar la absoluta necesidad de asegurar esta credibilidad a lo largo de todo el proceso.*

Recordemos, para acabar estas consideraciones sobre los diez años de espera, los momentos culminantes, las piedras angulares del proceso. Las transcribo directamente de la página web de la U.E.

### Milestones in EU Enlargement

- 1988** Hungary signs the first **Trade and Co-operation Agreement**; similar agreements are subsequently signed with the other countries of central Europe
- 1989** **Fall of the Berlin Wall**  
European Community sets up the Phare Programme
- 1990** Hungary and Poland sign the first **Europe Agreements** (ratified in 1994); similar agreements are subsequently signed with the other countries of central Europe
- 1993** **Copenhagen** European Council agrees the accession criteria
- 1994** **Essen** European Council agrees the **pre-accession strategy**
- 1995** **Cannes** European Council sets Phare budget at ECU 6.9 billion for 1995-1999  
European Council decides that accession negotiations will start six months after the end of the IGC
- 1997** European Commission adopts **Agenda 2000** and Opinions  
**Luxembourg** European Council agrees on **start of enlargement process**, including accession negotiations and a reinforced pre-accession strategy
- 1998** *March* First European Conference  
Accession process is launched  
Accession Partnerships are adopted  
**Accession negotiations are opened with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia**
- April* Screening process begins with the ten candidate countries from central Europe and Cyprus
- Novem* European Commission adopts first Regular Reports

	<i>December</i>	<b>Vienna</b>	European Council endorses European Commission's Regular Reports
<b>1999</b>	<i>March</i>	<b>Berlin</b>	European Council adopts the financial Perspectives for 2000-2006, including pre-accession funds and accession-related expenditure
	<i>June</i>	<b>Cologne</b>	European Council
	<i>October</i>		European Commission adopts second set of Regular Reports and revises Accession Partnerships
	<i>December</i>	<b>Helsinki</b>	European Council reaffirms the inclusive nature of the accession process, decides to open accession negotiations with six additional candidate countries
<b>2000</b>	<i>February</i>		<b>Accession negotiations</b> are formally launched with <b>Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania, and the Slovak Republic</b>
	<i>March</i>		A first list of negotiating chapters is agreed with the six additional countries
	<i>Autumn</i>		European Commission adopts third set of Regular Reports,
	<i>December</i>	<b>Nice</b>	European Council examines Commission's Regular Reports.

## 1.2. La última estrategia de ampliación: Niza 2000

Mucho más definida que las anteriores, fue propuesta por la Comisión Europea siguiendo la iniciativa del Comisario para la Ampliación, Günter Verheugen, en noviembre pasado para someterla a la aprobación del Consejo Europeo de Niza. Los puntos clave de la estrategia propuesta son cuatro (Ver apéndice). Juntamente a la nueva propuesta la Comisión recuerda los criterios de acceso y la situación en que se halla cada uno de los países candidatos.

### 1.2.1. Los cuatro puntos clave.

- a) Establecimiento de un **método para tratar las medidas transitorias** (es decir las medidas solicitadas por los candidatos cuando ya entren en la Unión Europea, con el fin de poder adaptarse totalmente a las exigencias de ésta)
- b) Establecimiento de un **cronograma** (la Comisión habla de un “mapa de carreteras”) **para las negociaciones**, determinando fechas y prioridades. El objetivo del cronograma es que ambas partes (la Unión Europea y cada uno de los países candidatos) acepten un compromiso temporal realista.
- c) Aplicación del **principio del salto adelante (catch-up)**, es decir, la negociación para la adhesión definitiva dependerá del cumplimiento de las condiciones por parte de cada candidato, con independencia del comportamiento de los demás.
- d) Una condición fundamental anterior a cualquier primera integración es la **Reforma Institucional de la Unión Europea.**

Demos algún detalle significativo de estos cuatro puntos clave:

- a) *Medidas transitorias*: La Comisión Europea las divide en tres categorías.

- Aceptables: Son medidas de carácter técnico, referidas a objetos o temas bien definidos, de duración limitada y, sobre todo, que no contradigan “la competencia en el mercado único”.
- Negociables: Son medidas que pueden tener un impacto más significativo sobre el mercado único. Habrá que negociar las condiciones y el horizonte temporal de las mismas después de estudiar las repercusiones de su aceptación o denegación sobre la situación económica, la salud, el medio ambiente, los consumidores y ciudadanos en general. Habrá que tener en cuenta los efectos/demandas sobre el presupuesto comunitario.
- Inaceptables: Cuando suponen problemas fundamentales.

A partir de la clasificación propuesta puede preverse una **negociación muy dura** para llegar a posiciones comunes por parte de los Estados miembros (escaramuzas recientes Alemania-España) y para alcanzar acuerdos con cada país candidato.

b) *Cronograma de la negociación*: Consiste en un catálogo y ordenación para la discusión de los diversos temas. El *timing* se inicia en el primer semestre del 2001 con la prioridad de definir una postura común de la Unión Europea respecto a las solicitudes de medidas transitorias (ver el apartado anterior). Los restantes temas a debate se refieren a la libertad de movimientos de bienes y servicios, personas, provisión de servicios y capitales. Se añade a éstos las legislaciones de empresa, las políticas culturales y de los *media*, la política social y de empleo, la medioambiental y la de relaciones exteriores. En el segundo semestre de 2001, las políticas de competencia, transporte, energía, impuestos, la unión aduanera, agricultura (veterinaria y fitosanitaria) y pesca, justicia y control financiero. Finalmente para el primer semestre de 2002 se reservan los temas que no hayan sido resueltos antes, más la política agrícola en general, la política regional y la espinosa cuestión de los fondos estructurales, las previsiones presupuestarias y financieras y la revisión de las instituciones.

Como puede apreciarse el *road map* es largo y repleto de puntos conflictivos. El método propuesto por la Comisión consiste en ir cerrando capítulos. En esto se distingue de procesos anteriores en que se iba y volvía una y otra vez sobre el mismo punto, con lo que se llegaba a situaciones de atasco. La propuesta ahora es dejar para más adelante aquellos capítulos en que no se llegue a acuerdos. Se piensa conseguir así que los avances sean constatados y la situación se clarifique.

c) *Principio del “salto adelante” (catch-up) o recuperación*: Frente a la anterior **estrategia de oleadas** de ingreso (cinco candidatos primero, luego los cinco siguientes) la Comisión propone una **estrategia de regata** (quien reme más rápido, ingresa antes). Consecuentemente, se perfila una Europa a varias velocidades por tiempo indefinido, con los peculiares problemas que pueden surgir de esta renuncia institucional a la “homogeneización”, al menos a corto y medio plazo. La Comisión, según esto, espera poder dar la bienvenida a algún país candidato a finales de 2002.

d) *Condición sine qua non: Reforma institucional de la UE.*: Desgraciadamente en el Consejo Europeo de Niza se pospuso esta reforma. Aunque se tomó nota de la necesidad de la misma, no se llegaron a más acuerdos que el de encomendar a la Comisión la elaboración de propuestas

cara a la siguiente reunión del Consejo Europeo. Con ello, los tres apartados anteriores quedaron en entredicho.

### 1.2.2. La medida del progreso de cada candidato.

Pese a la indefinición que supone el haber pospuesto la reforma institucional de la UE, la Comisión emite periódicamente un informe sobre el grado de cumplimiento de los criterios de acceso por parte de cada uno de los países candidatos. Estos criterios fueron establecidos ya en 1993 en el Consejo Europeo de Copenhague, aunque los informes sistemáticos no comenzaron a emitirse hasta noviembre de 1999. En noviembre de 2000 la Comisión emitió el tercer grupo de informes.

Los **criterios de acceso** agrupan tres clases de cuestiones (ver Apéndice): 1. Situación política 2. Situación económica 3. Específicamente, grado de incorporación del acervo comunitario.

El **criterio político** hace referencia a la estabilidad de las instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto a las minorías. El último informe de la Comisión constata una mejoría general en estos aspectos. Advierte, de todas maneras, sobre la necesidad de progresar en aspectos judiciales y en el combate contra la corrupción. Manifiesta preocupación por el creciente tráfico sexual de mujeres y niños en algunos países.

El **criterio económico** tiene una doble vertiente: Por una parte, la existencia de una economía de mercado consolidada. Por otra, la capacidad para soportar la presión de la competencia cuando el país en cuestión se integre en el Mercado Único. El informe de noviembre de 2000 señala una evolución positiva en el conjunto del área. Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia, que ya cumplían el primer requisito (economía de mercado), pueden estar preparadas para resistir la competencia (segundo requisito) muy pronto si continúan y completan las reformas. Letonia, Lituania y Eslovaquia son también economías de mercado y podrían cumplir el segundo requisito a medio plazo. Bulgaria ni siquiera cumple el primer punto, pero la Comisión constata progresos recientes en este sentido. Rumania, a juicio de la Comisión, es la más atrasada y parecía estancada en su proceso de reformas en el momento de emitir el informe.

La **incorporación efectiva del acervo comunitario** constituye el tercer criterio. La adopción y adaptación de las normas legales europeas se ha desarrollado correctamente en todos los países. Sin embargo, la creación de las instituciones necesarias para aplicar y dar cumplimiento a la normativa ha sido escasa: La debilidad administrativa y la carencia de profesionales preparados para estas tareas podría ser la causa.

## 1.3. Conclusiones sobre el proceso institucional

Hasta aquí nos hemos referido a los aspectos institucionales más significativos y actuales. Si se nos pidiese una valoración o, al menos, una impresión sobre este proceso apuntaríamos las siguientes consideraciones que pueden parecer obviedades:



- La dificultad del proceso en sí mismo: La ampliación al Este es de una magnitud incomparablemente mayor que las anteriores ampliaciones de la UE. En un plazo que no debería ser muy largo, según los analistas, deberían incorporarse al menos los diez países candidatos que constituían las dos primeras oleadas. A esos habría que añadir Malta, Chipre y Turquía. Habría que pensar asimismo en el resto de los Balcanes para poder hablar de la “Europa unida”. Y, tal vez, en alguna de las Repúblicas desgajadas de la antigua Unión Soviética. Aunque estos dos últimos grupos puedan dejarse para más adelante, estaríamos hablando de trece nuevos miembros. Por otra parte, la ampliación se hace desde una Unión Europea que consta de muchos más miembros que en ampliaciones anteriores. Es evidente que llegar a posturas comunes frente a la adhesión fue mucho más fácil en la Europa de los Seis que lo está siendo en la Europa de los quince. Eso sin contar con que en los anteriores procesos los nuevos miembros eran países con una historia común de economía de mercado a diferencia de lo que caracteriza a los actuales candidatos.
- El proceso está resultando lento e impreciso. Declaraciones a favor de la ampliación se contradicen con la ausencia de toma de decisiones efectivas. Comisión y Consejo parecen marchar a ritmos diferentes y poco coordinados. Las ayudas económicas son insuficientes y las políticas no parecen bien enfocadas. El control financiero es escaso, como lo es la disponibilidad para aportar nuevos fondos.
- Puede pensarse que la forma adquirida por el proceso refleja la existencia de intereses y objetivos contrapuestos. Se persigue la estabilidad política y económica del área, pero sin arriesgar fondos propios. Se busca el “interés común europeo”, pero se priorizan los “negocios particulares”. Como resultado, la escasa sensibilidad ante los temas sociales poco generadores de beneficios inmediatos.

## **2. ASPECTOS REALES DE LA AMPLIACIÓN.**

Una salvedad al iniciar este apartado: Los aspectos institucionales examinados hasta ahora son también “reales”. Puede que la deformación profesional nos haya hecho identificar “lo real” con “lo económico”. Me referiré a los aspectos cuantitativos de la integración para pasar luego a consideraciones sobre los beneficios y los riesgos de la misma.

### **2.1. Aproximación cuantitativa**

Una buena selección se encuentra en el Informe del Comisariado General del Plan a la Asamblea Francesa al que ya nos hemos referido.

La ampliación, en términos cuantitativos representará un aumento de 105 millones de habitantes. La nueva Europa contará así con una población de 490 millones. La importancia de este mercado potencial es manifiesta. Pero, al mismo tiempo, sólo añadirá entre un 4% y un 5% al Producto Interior Bruto europeo, ya que en conjunto el PIB *per capita* en el conjunto del Este es un 15% del de la actual Unión Europea. En este sentido, se calcula que el retraso económico del Este equivale a una generación. Se concluye, por una parte,

que el nuevo mercado es sólo potencial, y por otra, la heterogeneidad extrema de la nueva Europa. Cuestión que deberá subsanarse pues la convergencia real es una de las aspiraciones, casi principios, de la construcción europea.

## **2.2. Los beneficios de la integración**

El análisis de los **beneficios de la integración** suele distinguir entre beneficios estáticos y dinámicos. Entre los estáticos hay que citar la supresión de las distorsiones arancelarias, la posibilidad de explotación de economías de escala y, consecuentemente, el logro de una mejor asignación de recursos. Los países candidatos pueden resultar muy beneficiados en este sentido, más que los actuales miembros de la Unión Europea, donde estos efectos beneficiosos se produjeron hace ya tiempo. Los beneficios o ventajas dinámicas de la integración consisten en la aparición de nuevas reglas de juego, de oportunidades para la iniciativa y la creatividad. Es cierto que el aprovechamiento de este nuevo marco de referencia está ligado a la preparación y a la reacción positiva de los agentes sociales: Todo un reto para los gobiernos de los países candidatos y también para los actuales miembros.

Estos beneficios parecen estar positivamente relacionados con la magnitud de los flujos de inversión desde la Unión Europea hacia los PECO. Al mismo tiempo está comprobado que los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) crecen más en situación de integración que en la de simple asociación. Esta sería otra ventaja de la ampliación del Mercado Unico hacia el Este. Como es conocido, los flujos de IED se han distribuido de forma irregular. Hasta mediados de los noventa Hungría absorbía prácticamente el 50% de la IED occidental hacia el Este. A partir de esa fecha, Hungría, Polonia y la República Checa absorben casi el 80% de dichos flujos.

En términos de comercio exterior puede decirse que la integración ha progresado con rapidez pero de forma asimétrica. Los PECO exportan e importan de la Unión Europea el equivalente al 60% de sus transacciones comerciales externas. En cambio para la Unión Europea el comercio con los PECO equivale solamente al 2,5% de sus importaciones totales y al 3,5 % de sus exportaciones. Aproximadamente el 65% del comercio de los países miembros es intracomunitario.

## **2.3. Los riesgos de la ampliación**

### *2.3.1. Riesgos inmediatos*

Los **riesgos** que se adivinan de **modo inmediato** en el proceso de integración pueden agruparse en tres apartados.

- La aparición de **deficits estructurales** en la balanza por cuenta corriente de los países candidatos. Estos deficits son compensados parcialmente (y causados también en parte) gracias a los flujos de IDE, pero constituyen una amenaza seria para la estabilidad macroeconómica.
- La **insuficiencia presupuestaria** de los gobiernos, pero sobre todo, la insuficiencia del presupuesto comunitario para afrontar la ampliación. Tema recurrente que jamás acaba de abordarse con decisión. Decía en Berlín el Ministro belga de Economía: "Nadie quiere pagar más. Algunos quieren

pagar menos. Nadie quiere recibir menos. ¿Cómo será posible financiar la ampliación?”

- Consecuentemente es fácil prever la **falta de cohesión** en la futura Unión Europea de los 27 países (UE-27) tras la ampliación. Es revelador al respecto el Informe de la Comisión sobre la Cohesión emitido a principios de 2001. En él se señala la necesidad urgente de cambios en la política regional europea. De lo contrario, algunos efectos de la ampliación serán los siguientes:

Se doblará el *gap* entre países ricos y pobres y entre regiones ricas y pobres en la UE-27. A nivel nacional, actualmente una sexta parte de la población de la UE vive en países con una renta *per capita* inferior al 90% del promedio comunitario. Con la ampliación esta proporción se elevará a una tercera parte de la población de la nueva Europa viviendo en esas condiciones.

A nivel regional, actualmente el 10% de la población que vive en regiones pobres tiene en promedio una renta *per capita* equivalente al 61% de la renta media comunitaria. Con la ampliación, la renta *per capita* de la población de esas regiones pasará a ser el 31% de la media comunitaria.

Si no se producen los cambios requeridos por la Comisión, aparecerá un “tercer grupo” de países en la UE-27. Por debajo de las regiones menos desarrolladas actuales (“segundo grupo”), a las que se unirían Chipre, Malta, Eslovenia y tal vez la República Checa, la UE-27 se completaría con ese tercer grupo (Polonia, Hungría, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania y los tres países bálticos) equivalente al 16% de la población de la nueva Unión Europea. La Agenda 2000-2006 preve destinar el 0,45% del Producto Interior Bruto de la Unión Europea para afrontar la ampliación. Si no fuera un problema tan serio, se diría que los actuales gestores de la ampliación tienden a consolidar “dos tipos” de regiones subdesarrolladas en la Europa unida.

### 2.3.2. Riesgos de fondo

Existen otros **riesgos más profundos**, no tan inmediatos, pero igualmente preocupantes en el proceso de construcción europea. También los agruparé en tres apartados.

- **Las cuestiones no resueltas:** Rusia y los Balcanes. No es posible imaginar seriamente una Europa política y económicamente estable sin abordar la situación en ambas regiones. Tal vez es verdad que Rusia no es Europa, pero está al lado. Los Balcanes son claramente una parte de Europa. La inestabilidad es contagiosa y la política de apoyar al “hombre fuerte” de cada momento produce efectos *boomerang* como ya se vio con Milosevic. Una política correcta al respecto debería analizar las causas reales de la inestabilidad en ambas zonas y descubrir cuáles tienen sus raíces en intereses europeos u occidentales. ¿Cabe preguntar a quién aprovecha la destrucción de las economías rusa y balcánica?.
- **La integración de los PECO en las buhardillas de la UE.** ¿Puede ser estable esta integración? La integración de sus empresas en una posición secundaria, con formas de subcontratación o de maquila, puede convertirse en un proceso de desindustrialización en vez de constituir un proceso de modernización industrial. En muchos casos el comportamiento de las

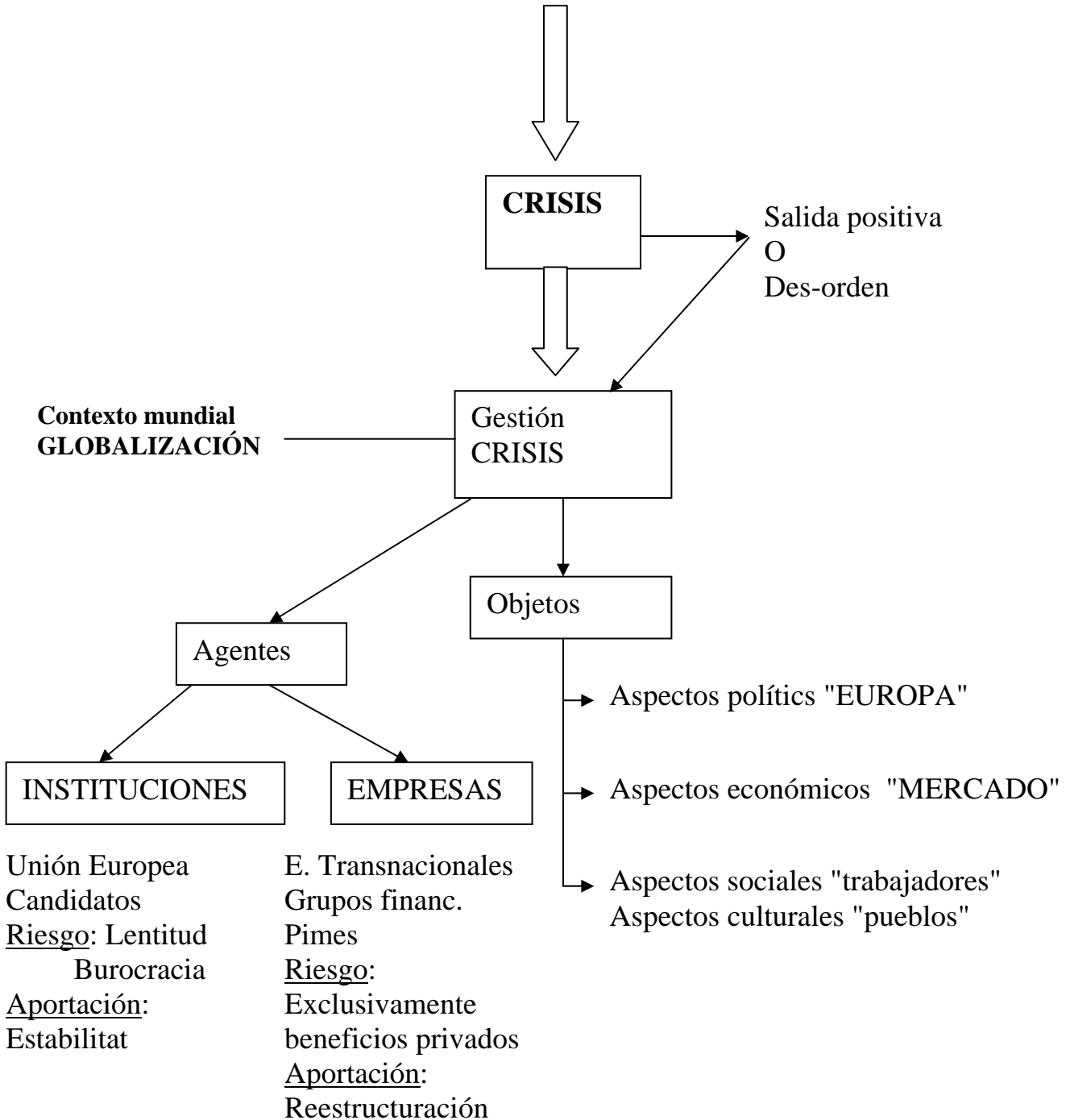
transnacionales no genera tejido industrial local sino más bien una degradación de las formas anteriores de trabajo. Es cierto que las cifras macroeconómicas invitan a cierto optimismo, pero la percepción microeconómica sugiere la aparición de economías de enclave, de plantas de ensamblaje o subcontratación de suministros con poco valor añadido y poco contenido tecnológico y por tanto, sumamente vulnerables si la ventaja salarial va desapareciendo.

- **La falta de “poderes compensatorios”**, como los denominaba Galbraith, representativos de la clase obrera y en general de las capas inferiores de la población. En una situación de polarización creciente, la existencia organizada de estos poderes compensatorios es importante desde la perspectiva de la estabilidad social y de la justicia. Por ejemplo, las organizaciones sindicales carecen de protagonismo manifiesto. Incluso el último Transition Report del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) mostraba su preocupación por esta ausencia.

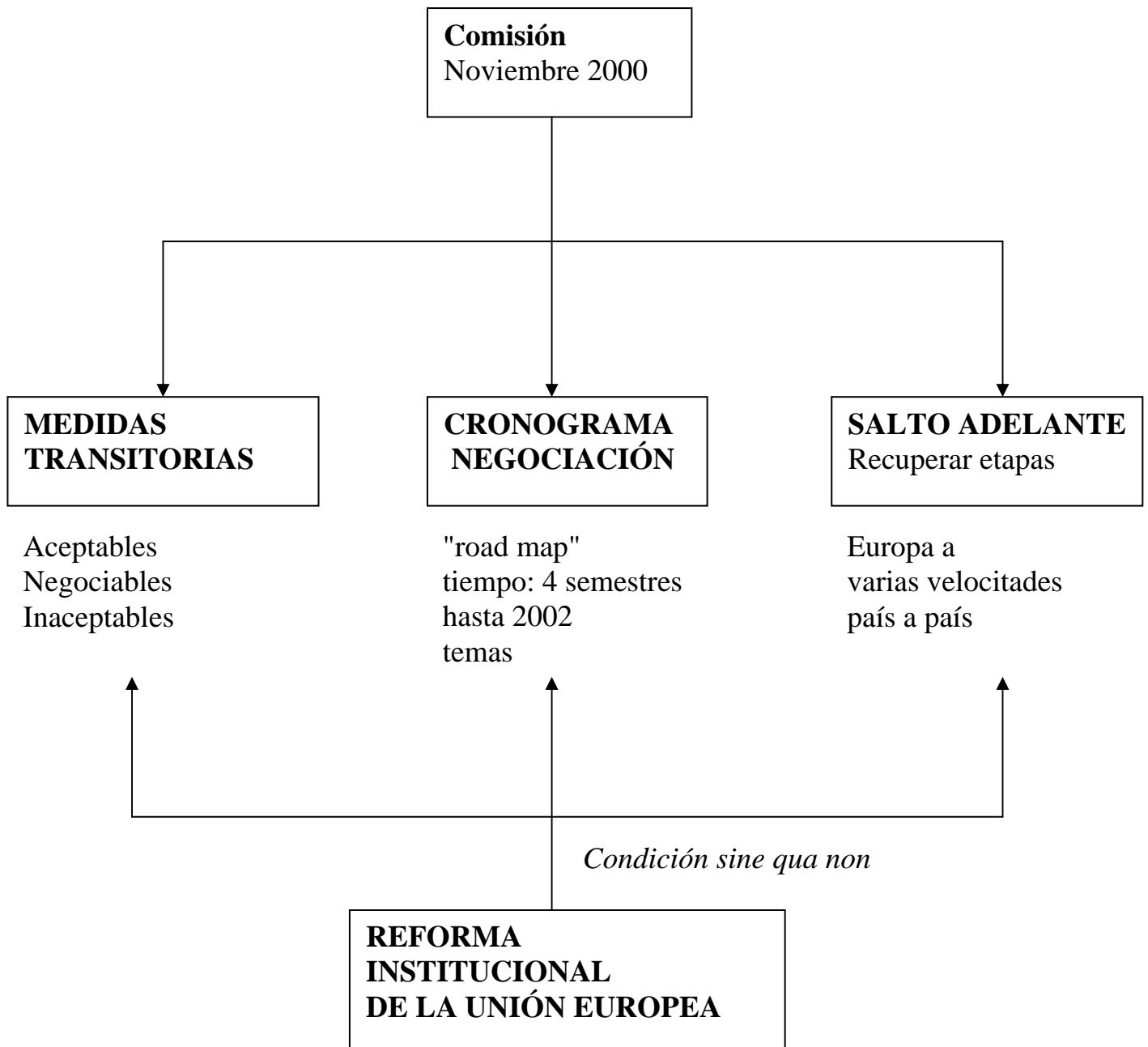
El reto de la ampliación consiste, naturalmente, en aprovechar los beneficios potenciales y convertir los riesgos en oportunidades. La gestión de la crisis, la gestación de un nuevo orden europeo y mundial. La pregunta que queda en el aire es muy simple: ¿Las instituciones comunitarias, tal como las hemos descrito, sus responsables, serán capaces de canalizar los intereses contrapuestos hacia la construcción de una Europa de los pueblos?

## APÉNDICES

### Agotamiento YALTA



**ESTRATEGIA DE AMPLIACION**



## **CRITERIOS DE ACCESO**

(Consejo Europeo Copenhague 1993)

### 1. CRITERIO POLÍTICO

Democracia. Estado de Derecho  
Derechos Humanos  
Respeto a minorías

### 2. CRITERIO ECONÓMICO

Economía de Mercado  
Capacidad para soportar competencia  
en el Mercado Único

### 3. CRITERIO COMUNITARIO

Incorporación acervo comunitario

- leyes
- instituciones
- adhesión a los objetivos de la Unión Política, Econ. i Monet.