

HACIA UNA NUEVA EUROPA: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACIÓN HACIA EL ESTE”

ANDRÁS INOTAI

SUMARIO:

El artículo identifica los desafíos estratégicos que Europa y, en particular, la integración europea tendrán que afrontar en los próximos años. Desafíos que son consecuencia de la ampliación al Este de la Unión Europea (UE) y de su participación en una economía cada vez más globalizada. El autor concentra su interés en los cambios fundamentales producidos (o en curso de producirse) por la quinta ampliación de la UE en los ámbitos económicos, los que afectan a la mejora de la competitividad global, en el terreno político-institucional, los que ejercen una influencia creciente en procesos federalistas que impulsan las reformas de las instituciones europeas y de las formas de alcanzar acuerdos y tomar decisiones, y en las nuevas relaciones exteriores que implica el traslado de las fronteras comunitarias hacia el Este y hacia países y economías de muy inferior nivel de desarrollo.

Palabras clave: Unión Europea, Países del Este, Globalización, Federalismo

Towards a New Europe. Some reflections on the consequences of eastward expansion.

ANDRÁS INOTAI

ABSTRACT:

This article identifies the strategic challenges that Europe and especially European integration will have to confront in coming years. These challenges are the consequence of the expansion of the European Union to Eastern Europe and of the Union's participation in an ever more globalized world economy. The author centres his interest on the fundamental changes that have occurred (or are now occurring) due to the fifth expansion of the EU in the economic sphere, in terms of improving global competitiveness, and in the political institutional arena, and these changes exercise a growing influence on federalist processes. Federalist tendencies are prompting reforms of European institutions and their ways of reaching agreements and making decisions. It also implies a new foreign policy involving the transfer of community borders eastwards and towards countries and economies with a markedly inferior level of development.

Key words: European Union, Eastern Countries, Globalisation, Federalism

Por múltiples razones, la ampliación de la Unión Europea hacia el „Este” puede considerarse única y sin precedente. Sin embargo, los factores más importantes de este proceso de ampliación no son necesariamente los que se han acentuado en los „viejos” países miembros. Desgraciadamente, y de manera completamente injusta, los argumentos que ponen énfasis en los costos de esta ampliación se han convertido en una parte orgánica del populismo de los últimos tiempos. Curiosamente, tal populismo dejó de representar pequeños grupos basados en el mantenimiento del status quo de los años 70 y 80, para alcanzar altos cargos políticos en varios países miembros de la UE. Este ensayo tratará de identificar algunos desafíos estratégicos y objetivos que, Europa en general, y la integración europea en particular, tendrán que enfrentar en los próximos años, no solamente a consecuencia del proceso de la inacabada ampliación, sino -y de modo más relevante- como participante y jugador activo en una economía cada vez más globalizada.

1. OBSERVACIONES PRELIMINARES

Sin considerar la reunificación alemana como un tipo especial de la ampliación de la integración europea, la quinta ronda de la ampliación se encuentra envuelta en un ambiente -tanto interno como externo- que difiere del marco general de las ampliaciones previas.

Primero: las condiciones económicas globales han cambiado radicalmente. El centro del crecimiento de la economía mundial se movió de Europa y de la zona transatlántica hacia la cuenca del Pacífico, concretamente, hacia China e India. La mayoría de los factores de producción encuentran menos barreras que anteriormente (comercio, flujo de servicios), mientras que el capital internacional tiene libertad casi absoluta en cuanto a su circulación global. Por razones económicas, sociales, psicológicas y administrativas, solamente el libre flujo de la mano de obra se enfrenta a obstáculos fundamentales. Como consecuencia, y aunque lo contrario fuera más lógico, el capital fluye hacia la mano de obra. Este proceso no se limita a Europa y tiene un carácter global. Ante esta situación, debemos tener en cuenta el elemento global siempre que tratemos de definir las ventajas y los costos de la ampliación.

Segundo: la integración europea necesita una serie de reformas internas en un nivel comunitario. La mayoría de ellas resultaron varias veces aplazadas, a pesar de la presión impuesta por las exigencias de la ampliación (política agrícola común, rebaja (rebate) británica, presupuesto comunitario renovado, cambios institucionales) No hay duda de que el ahondamiento de la integración necesita de una redefinición y una implementación distinta de las políticas comunitarias, ante todo en el terreno de las políticas exteriores y de seguridad, asuntos internos y de justicia, o la (de)regulación de importantes partes del mercado interno (servicios financieros, transporte, sector energético, etc.) No se debe olvidar el hecho de que las ampliaciones anteriores fueron orgánicamente vinculadas a los procesos de profundización (ahondamiento) de la integración, iniciadas antes de abarcar nuevos

miembros. Por ello, todos los nuevos países entraron en una comunidad que se ha encontrado en un cambio fundamental de ahondamiento. El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca se adhirieron cuando la implementación de la política comercial común estaba en su última fase. España y Portugal entraron en una integración que, poco antes de esa fecha, había formulado un programa ambicioso para establecer un mercado interno hasta 1992. Finalmente, Austria, Finlandia y Suecia se convirtieron en miembros cuando la integración estaba en plena marcha hacia la creación de la unión económica y monetaria, incluyendo la introducción de la moneda común. Contrastando el ambiente integracionista de la última ampliación con el de las anteriores, salta a vista que la „ampliación hacia el Este” no se incorpora en ningún programa de ahondamiento de los procesos de integración a más largo plazo. Hay que decir que la Constitución, sin tener en cuenta el rechazo en dos países fundadores de la UE, no habría podido jugar este papel. Evidentemente, no se puede culpabilizar a los nuevos países miembros por la ausencia del vínculo entre ampliación y ahondamiento. Tal nexo habría tenido que establecerse por la UE-15 durante más de una década, donde la transformación sin precedente del mapa militar, político, económico y social de Europa, siguió al „año maravilloso” de 1989. En la actualidad, algunos expertos y políticos esperan que los nuevos países de la UE-25 generen una ola de desarrollo en Europa, y contribuyan a preparar al viejo continente para retos de ámbito global, aunque también para los producidos por el dinamismo interno de la integración.

Tercero: algunos de los viejos países miembros, definitivamente requieren una serie de reformas económicas y sociales fundamentales. En contraste con períodos anteriores, las economías claves de la UE -las de Alemania y de Francia (ni que hablar de Italia)- ahora son las „economías enfermas” de Europa. Mientras que la perifería geográfica de la integración sigue produciendo tasas de crecimiento normales –e incluso, altas- acompañadas por rápidos cambios estructurales y el establecimiento de una sociedad de la información, los países grandes de Europa muestran pocas señales de crecimiento. En este contexto, se hace imprescindible el inicio de reformas internas, no solamente para recuperar el desarrollo doméstico, sino para el futuro de todo el continente. Tales reformas deberían basarse en una responsabilidad renovada y en una nueva mentalidad social a favor de Europa. Aunque desgraciadamente, el proceso de integración muestra muy poco progreso, o mejor dicho, ninguno. En lugar de tomar la ampliación como una oportunidad histórica, muchos políticos -como también sectores sociales amplios, consideran la „ampliación hacia el Este” como un factor de riesgo. Más aún, los problemas domésticos de Francia y de Alemania han paralizado, prácticamente, su cooperación dirigida a la profundización de procesos integracionistas. De modo contrario, cuando existe algún tipo de cooperación entre ambos, éste tiene el objetivo de mantener el status quo y no el de formular estrategias europeas orientadas hacia el futuro. Es por tanto, que la alianza franco-alemana -producto de la historia europea, parece haber dejado de funcionar como la fuerza motriz de una Unión ampliada. Aun cuando estos países mostraran un estado dinámico y económicamente saludable, una Europa de 25 (y más) miembros tiene que ser organizada y

estructurada en un marco diferente y, sin duda, con la participación y contribución activas por parte de los nuevos miembros.

Este artículo no pretende hacer una evaluación preliminar de las experiencias de los nuevos países en el primer año de su membresía, aunque dará cuenta de los casos más interesantes en algunas de ellas. En las páginas que vienen a continuación, nos centraremos en los cambios fundamentales producidos (y, en parte, hasta por producirse) en la última ola de la ampliación que atañen al futuro de Europa. En este momento, sería imposible predecir si esta Europa será más o menos competitiva en la escala global, si la nueva Europa tomará el rumbo hacia una estructura más federal, o si los patrones intergubernamentales seguirán dominando la cooperación entre los países miembros. Uno sólo puede esperar que todos, o por lo menos, la mayoría de los nuevos miembros sigan demostrando un interés básico en una Europa globalmente competitiva, fuerte, cohesiva y solidaria, y por lo tanto, caracterizada por la influencia creciente de procesos federalistas tanto en un nivel institucional, como en el terreno de la toma de decisiones.

2. NUEVOS MIEMBROS EN UN NÚMERO EXAGERADO

En verdad, la integración europea nunca ha experimentado una ampliación de un grupo de países tan numeroso (y simultáneamente, heterogéneo). Además, otros países han recibido la promesa de adherirse a la Unión bajo el cumplimiento de una serie de criterios -que cada vez son más rigurosos, a cambio de la adhesión. Bulgaria y Rumanía han terminado con las negociaciones oficiales y han firmado los documentos de adhesión. Ambos esperan su membresía en 2007 (o a más tardar, en 2008) Sin embargo, el futuro programa de la ampliación no se encuentra vinculado a ninguna fecha concreta. Después de atravesar distintos problemas, las negociaciones oficiales han comenzado con Croacia, y su adhesión potencial a partir de 2010. Además, se iniciaron negociaciones similares -aunque menos transparentes, con Turquía para ser miembro hacia 2015. Año en el que varios países del occidente balcánico, también podrían ser miembros de la Unión.

Tomando la fecha anticipada de 2015, el complejo proceso de „ampliación hacia el Este” abarcaría 25 años. Este proceso se caracteriza por tres rasgos. Primero, durante la mayor parte de los 90, la UE no tuvo una visión clara de la ampliación. Como ya hemos mencionado, al contrario del desarrollo estratégico de la integración en períodos anteriores (política comercial común en los setenta, establecimiento del mercado interno en los ochenta o la implementación del plan de la unión económica y monetaria en los noventa), la ampliación carecía de un plan estratégico. Segundo, todos los países que deseaban entrar en la Unión ejecutaron reformas fundamentales, muchas de ellas con sensibles costos económicos y sociales, para cumplir con las condiciones de membresía. Fueron precisamente estos esfuerzos, como también el dinamismo inherente en los cambios políticos europeos y los desafíos globales tras 1989, los que prepararon el camino de la ampliación y, a fin de cuentas, los que no dejaron a Bruselas (y a los políticos de ciertos

países miembros) otra alternativa que la ya mencionada. Tercero, muchos países miembros abundaron en declaraciones políticas favorables a la ampliación pero, al mismo tiempo, hicieron muy poco en casa para preparar sus economías. Y aún más, tampoco prepararon a sus sociedades para los retos y las chances ofrecidos en una integración ampliada. De hecho, ocurrió exactamente lo contrario. Todos trataron de explotar las posibilidades generadas por la transformación y la liberalización, con una rapidez sin parangón, en los países de Europa Central, Oriental y del Sureste, principalmente, para consolidar y seguir financiando el status quo y seguir, de esta manera, posponiendo las reformas domésticas que eran parcialmente dolorosas.

Si la UE hubiera tenido una estrategia clara, se habría evitado la ampliación a gran escala (big bang) de forma sencilla, y sin abandonar la visión de los 25 miembros hacia 2004. Algunos de los nuevos miembros, han formulado planes para crear grupos de pocos países sobre la base del nivel de desarrollo socio-económico, de la „madurez integracionista” y de la capacidad de absorción de cada uno de ellos. Tal idea, fue acompañada con la propuesta para determinar una secuencia temporal nítida del proceso de ampliación, para todos los candidatos. Pues, desde el primer momento de la transformación, resultó evidente que los países candidatos habían mostrado diferencias sustanciales tanto en su capacidad económica, como en su cultura política y mentalidad social. A pesar de cumplir con los criterios de Copenhague, y tomando en cuenta su interpretación „flexible” -determinada por consideraciones políticas actuales, resulta obvio que los países que terminaron –exitosamente- con las negociaciones y pudieron firmar los documentos de adhesión, no se encontraban (y tampoco ahora se encuentran) al mismo nivel de desarrollo económico y de „madurez integracionista”. Sin embargo -y lamentablemente, tales consideraciones y angustias fueron repetidamente eliminadas por la actitud y el interés a corto plazo de ciertos políticos tanto en Bruselas, como en las capitales nacionales de mayor influencia sobre las decisiones comunitarias. En definitiva, no se ha ofrecido otra opción que la de una ampliación „megalómana” –con todas sus consecuencias positivas y negativas, a corto y a largo plazo, y tanto para los viejos países miembros como para los nuevos.

Probablemente, las futuras fases de la ampliación se van a encontrar en las mismas condiciones ya que la UE no tiene ni una estrategia clara en cuanto a las fronteras geográficas de la ampliación, ni tampoco con respecto a la secuencia temporal de la misma. De un lado, se ha reconocido que la extensión de la zona de estabilidad en Europa hacia los países vecinos (fronterizos) de la Unión tiene una importancia clave para todo el continente. Del otro, la ausencia de una estrategia clara podrá cuestionar seriamente, o hasta amenazar el desarrollo del *papel de ancla* de la UE. Además, puede que algunos países candidatos sean obligados a introducir reformas domésticas drásticas, como condición previa a su membresía, lo que –seguramente- llevaría a desestabilizar este ámbito. Como resultado, la balanza entre el impacto positivo de importar estabilidad de la UE y la creciente inestabilidad doméstica, podría desembocar en un juego de suma negativa con graves consecuencias tanto para el país candidato, como para

toda la integración. Este imbalance no sólo es visible en algunos países candidatos, sino que podrá alcanzar otra dimensión en los procesos de adhesión de Turquía y Ucrania y, sobre todo, en los países del Caúcaso que tengan como objetivo principal la membrecía en la UE.

A principios de los años 90, luego del colapso de la Europa dividida y de manera simultánea a la reunificación alemana, la UE dejó de desarrollar estrategias transparentes y graduales en la integración. El resultado de este error es, a día de hoy, la ampliación por diez nuevos miembros. De manera optimista, se espera que esta ampliación pueda ser controlada y bien manejada para crear una Europa orientada hacia el futuro. Empero las decisiones sobre este tipo de ampliación no han sido tomadas en los países candidatos, sino en los „viejos” miembros de la UE. De este modo, ninguno de los nuevos miembros es culpable de los problemas eventuales derivados de la ampliación. Y, al mismo tiempo, deber y responsabilidad comunes a la UE-25, desarrollar una estrategia clara y viable para futuras ampliaciones, también con el objetivo de sacar conclusiones del enfoque erróneo de los últimos 15 años.

3. SON LOS NUEVOS MIEMBROS MUY POBRES...?

Según los datos oficiales de Eurostat, ninguno de los nuevos miembros -ni que hablar de los candidatos- alcanza el promedio del PIB per cápita de la UE-15. Sin embargo, como muchos indicadores de promedio, también estos datos pueden desorientar fácilmente al público y hasta a los expertos con conocimiento superficial sobre los países en cuestión. Los diez nuevos países representan niveles altamente diferentes en cuanto a su desarrollo socio-económico. La brecha de ingreso entre los países más ricos y los más pobres alcanza la cifra del 260 por ciento (y entre las regiones, dimensiones más elevadas), la cual -sin considerar los datos artificiales de Luxemburgo, es más alta que entre los miembros de la UE-15. Algunos nuevos miembros se encuentran más cerca de los viejos más pobres que de los nuevos miembros pobres. Chipre, Eslovenia, la República Checa y Hungría pueden ser comparados más fácilmente con Grecia y Portugal que con Letonia o Lituania (y, hasta cierto punto, con Polonia). La brecha mencionada sigue ampliándose si tomamos en cuenta a Bulgaria y Rumanía, dos países por entrar en 2007. Más aún, con la excepción de Croacia, las futuras adhesiones de los países del occidente balcánico y Turquía van a dibujar un mapa completamente nuevo de riqueza y pobreza en Europa.

Aquí tenemos que subrayar que los datos del PIB per cápita (hasta calculados sobre la base de la paridad de poder adquisitivo) representan, probablemente, el indicador más complejo y relativamente más correcto para medir el nivel de desarrollo económico en un país. No obstante, este indicador no refleja necesariamente el nivel de desarrollo con la exactitud necesaria. Al menos, hemos de considerar dos factores adicionales: de un lado, la presencia o la falta de dinamismo económico que se encuentra tras este dato y, de otro, la sostenibilidad del potencial económico (y de catching-up) Después de los primeros años de transformación, caracterizada por una

profunda crisis y por la reducción del PIB, casi todos los nuevos miembros centroeuropeos y nororientales empezaron a mostrar un crecimiento dinámico. Europa Central inició este período de crecimiento sostenible a mediados de los noventa, y los países bálticos siguieron un proceso similar luego de la crisis financiera de 1997-98. Últimamente, también los países del Sureste reflejan un dinamismo evidente. Obviamente, el nivel de base del crecimiento revela diferencias entre países. Por lo tanto, las tasas altas de crecimiento, por sí mismas, no crean ni de manera automática, ni repentinos cambios positivos que pudieran ser visibles y tangibles para sus respectivas sociedades. Sin embargo, las tasas de crecimiento que superan las de la UE-15 entre dos y tres veces, ya han lanzado un proceso de acercamiento a sus promedios. En 1995, el PIB per cápita de Hungría llegó al 45 por ciento de la UE-15. Una década más tarde, este dato alcanzó el 55 por ciento de la UE-15 y, algo más del 60 por ciento, en comparación con la UE-25. De manera similar, Eslovenia reflejó los niveles de Grecia y de Portugal en el momento de la adhesión. Llegados a este punto hemos de hacer una observación. Por razones matemáticas muy sencillas, el nivel inicial para generar el proceso de acercamiento juega un papel cardinal. Si este nivel alcanza más del 50 por ciento de la UE-15 (u otro dato comparable), las tasas de crecimiento dobles a la UE-15 producirán un impacto positivo. Éste es el caso de Eslovenia, la República Checa y Hungría. Sin embargo, si el nivel queda por debajo del 50 por ciento, las tasas de crecimiento anuales más elevadas se necesitarán para reducir la brecha calculada inicialmente (véase Polonia, países bálticos, Bulgaria o Rumanía) Todos estos países han alcanzado resultados prometedores en los últimos años. Aunque la cuestión primordial para todos los nuevos miembros sigue siendo la sostenibilidad de las altas tasas de crecimiento, pues el proceso de acercamiento –reducción gradual de la brecha de ingreso- podría durar varias décadas.

Otro factor importante del proceso de acercamiento se encuentra en la apreciación continua de las monedas nacionales de la región frente al euro. La mayoría de las monedas nacionales estaba expuesta a presiones de apreciación, desde la consolidación de las nuevas estructuras económicas. Este efecto fue aún más fuerte en países que, por alguna razón, han fijado o fueron obligados a fijar su moneda nacional al euro (o al dólar). La diferencia entre la tasa de inflación nacional y la de la inflación en la zona del euro produce una apreciación automática de la moneda nacional. Los datos estadísticos demuestran que, en varios casos, el efecto de la apreciación resultó un elemento más fuerte que las diferencias en la tasa de crecimiento en cuanto al proceso de acercamiento (catching up). De nuevo, la pregunta clave es, hasta qué punto se podrá mantener la competitividad de una economía nacional con una moneda constantemente apreciada. El problema se plantea ante todo para los países nuevos que ya han entrado en la fase preparatoria para introducir el euro en 2007 o 2008. Desafíos similares se presentan en el caso de Bulgaria (con tipo de cambio fijado al euro) y algunos otros países balcánicos que utilizan el euro como moneda nacional o paralela.

Finalmente, no se debe ignorar el impacto de los recursos financieros de la UE en el cálculo y la comparación de datos de PIB per cápita. Hasta fines del

año 2006, los nuevos miembros seguirán recibiendo una fracción de los recursos financieros suministrados por el presupuesto comunitario a los viejos miembros de menor ingreso. Teniendo en cuenta que algunos de los últimos se benefician de estos recursos en una proporción del 2 al 4 por ciento de su PIB, mientras que para la mayoría de los nuevos miembros la suma queda por debajo del 1 por ciento, también habremos de incorporar este factor en las comparaciones estadísticas. No cabe duda, que de esta manera la brecha entre los viejos „pobres” y los nuevos seguiría reduciéndose aun más y, por ejemplo, en el caso de la República Checa o Hungría la diferencia, en cuanto al nivel de ingreso per cápita, con Grecia o Portugal podría ser eliminada dentro de pocos años. Incluso se podría esperar una influencia más positiva, en tanto los nuevos miembros fueran capaces de hacer un uso más eficiente de los recursos comunitarios a partir de 2007. Así los efectos multiplicadores (spillover) de los proyectos cofinanciados generarían una tasa de crecimiento más elevado.

4. ...PERO SON TAMBIÉN ECONOMÍAS DINÁMICAS Y COMPETITIVAS

Para verificar la capacidad de performance de los países miembros individualmente en la UE, se necesita de la identificación de nuevos factores que expresen los vínculos específicos a un mundo en cambios rápidos, y a una Europa enfrentada con retos globales y regionales. Entre otros, deben ser considerados los siguientes elementos:

(a) La mayoría de los nuevos países miembros han introducido reformas fundamentales entre los últimos diez y quince años. El intercambio de mercancías, la circulación del capital y la parte dominante de servicios fueron liberalizados y abiertos al mundo externo en general, y hacia la UE en especial, a una velocidad sin parangón. Merece particular atención el hecho de que este proceso de liberalización no se llevara a cabo en el período de crecimiento alto sino, concretamente, en los primeros años de una profunda crisis de transformación. Si otros países -sobre todo los más desarrollados de la UE- hubieran experimentado tal situación, la respuesta habría sido un giro de 360 grados hacia la adopción de medidas proteccionistas. Existe evidencia del comportamiento de la UE como bloque, y de algunos de sus países, en situaciones de crecimiento bajo o hasta receso. Baste mencionar aquí, la fuerte oposición (exitosa para algunos políticos aunque, de ninguna manera, para la competitividad futura de la integración) contra la liberalización parcial de los servicios dentro del llamado „mercado común interno”. Al contrario, los nuevos países miembros no han interrumpido su proceso de apertura económica y no han recurrido a la protección de sus compañías nacionales, las cuales habían perdido casi todos sus mercados. Tanto los externos, debido al colapso de la „integración socialista”, como los internos como consecuencia de la intensividad de la competencia internacional generada por los pasos de liberalización. Es muy probable que una parte de estos costos económicos y sociales, se haya ahorrado o distribuido más eficientemente en partes exorbitantes, dentro de un período de tiempo más largo. Éste sería el precio que hay que pagar para alcanzar un

estado de crecimiento sostenible, competitividad más fuerte y el desarrollo de ventajas comparativas para atraer capitales internacionales (y domésticos).

(b) Como herencia de décadas anteriores, y como diferencia fundamental con la mayoría de otras economías emergentes, los nuevos países miembros podían vincular las políticas estructurales y de apertura económica, con la disponibilidad de mano de obra altamente cualificada y una „sociedad educada”. Estos valores no deben ser subestimados en la era de globalización y revolución tecnológica. Ellos, no solamente representan un recurso potencial del desarrollo sostenible, sino que pueden contribuir sustancialmente a la formación de una integración europea más competitiva. En este contexto, vale la pena hacer referencia a la posición de los nuevos miembros en cuanto a los objetivos fundamentales de la Agenda de Lisboa. El primer informe, preparado por Murray en 2003, da cuenta del cumplimiento proporcional (de los primeros tres años, en un período de diez) de estos objetivos. Sorprendentemente, el autor llega a la conclusión de que –tal vez en cuatro de los ocho terrenos básicos, el promedio de los tres mejores países candidatos centroeuropeos (en aquel entonces) superara el promedio de la UE-15 (y no el del promedio de los tres más rezagados). Sería prematuro hacer proyecciones sobre el grado en que esta posición pueda ser mantenida para la próxima década. Empero, lo que parece evidente es que ciertas políticas nacionales, respaldadas por los recursos financieros de la UE, podrían contribuir significativamente a la explotación de este potencial.

(c) La liberalización económica, la creciente competitividad y los rápidos cambios estructurales han aumentado la flexibilidad social e institucional de los nuevos miembros, de una manera fundamental. Actualmente, parece más fácil la implementación de reformas fundamentales en Europa Central y Oriental, que en los viejos miembros de la integración orientados hacia el mantenimiento del status quo. Por ejemplo, las reformas del sistema de renta fueron iniciadas más temprano en Hungría o Polonia que en algunos de los viejos miembros (muchos aún no las han realizado) Además, los mercados laborales fueron flexibilizados, las instituciones reestructuradas y, en parte, también la mentalidad social experimentó cambios relevantes. Naturalmente, estos procesos no se desarrollaron sin costes, ni su futuro está exento de incertidumbre. En cuanto a los cambios institucionales, el colapso del anterior sistema produjo -al menos temporalmente, debilidad en el ambiente legislativo y sobre los mecanismos de implementación de decisiones. Más aún, se podía observar una selección negativa (contraselección) de expertos; de un lado, debida al aprovechamiento de las oportunidades más lucrativas en negocios internacionales o privados, y de otro, como consecuencia de errores políticos -en materia de composición de la mano de obra profesional, cometidos tras cada elección democrática. Sin duda alguna, estos acontecimientos han debilitado el poder de negociación de los gobiernos, tanto ante la comunidad internacional económica como ante la UE, durante las negociaciones de adhesión. Además, hay que tener mucho cuidado cuando se trata de formular una evaluación „definitiva” de los impactos de transformación y liberalización a largo plazo, como de los efectos de la adhesión a la UE en el comportamiento futuro de cada sociedad. Es sabido que los desarrollos político, económico, social y cultural suelen necesitar

períodos diferentes de gestación y de absorción. En este aspecto, las repercusiones socio-culturales pueden aparecer con bastante demora, por lo que las consecuencias de la transformación política y económica todavía no pueden ser determinadas con seguridad. Por lo que tampoco pueden ser completamente desechados retrocesos, vueltas a situaciones y comportamientos pasados (backlash) Por consiguiente, es de vital importancia que políticos y expertos estén bien preparados ante tales eventualidades. Y, donde no es menos importante tener una experiencia positiva con la membresía de la UE, precisamente en los primeros años después de la adhesión.

(d) Se puede decir que algunos de los nuevos miembros fueron mejor preparados a su membresía, que los „beneficiados” de la UE-15. Aunque el ingreso per cápita de los primeros no llegue al nivel de España, Portugal o Grecia, su apertura hacia el comercio y los flujos de capital internacionales, el amplio y rápido proceso de privatización (más allá del sector manufacturero) que abarcó sectores estratégicos desde los primeros momentos (banca, seguro, utilidades públicas), como la veloz transformación de varios sectores sin (un alto nivel de) subsidios estatales, no puede compararse con el proceso demorado y lento de cambios en los países mediterráneos, tanto antes como a consecuencia de su adhesión a la UE. La lista de medidas transitorias negociadas con la UE sirve como evidencia indiscutible: mientras que Grecia, España y Portugal consiguieron períodos de transición largos en terrenos como la liberalización del comercio, los documentos de la ampliación hacia el „Este” contienen menos de 300 medidas transitorias que, en parte, fueron demandadas por la UE-15 (transporte, circulación libre de mano de obra) Esta diferencia, sorprende aún más si tenemos en cuenta que el acervo comunitario, en el período de las negociaciones de los nuevos miembros, fue más o menos el doble del acervo en los ochenta, cuando los países mediterráneos tuvieron que ajustarse a las reglas de juego comunitarias.

(e) En parte debido a lo arriba mencionado, el proceso de acercamiento para la mayoría de los nuevos miembros al nivel más elevado de la UE, tuvo su inicio años antes de su adhesión. En el caso de los beneficiados financieramente en la UE-15, este proceso de crecimiento ocurrió como consecuencia de la adhesión (y no como anticipación o preparación de la misma) Por ejemplo: Irlanda, el país indudablemente más exitoso de la UE-15, necesitó 15 años de membresía para comenzar la reducción de la brecha de ingreso, en comparación con la UE-10. Siquiera los desafíos globales, ni el dinamismo de la propia integración permiten a los nuevos miembros permanecer en su posición actual, por lo que tampoco pueden reducir la brecha gradualmente, año por año. Ante esta situación, la mayor parte de países esperan que la membresía en la UE vaya a acelerar el proceso de acercamiento, en un período muy corto. De otra forma, los impactos negativos nutridos por la desilusión y el desengaño, y por el sentimiento de „membresía de segunda clase” podrían aparecer y propagarse rápidamente.

(f) El grado de la integración comercial y financiera de los nuevos miembros con la UE-15, ha alcanzado los mismos niveles, o incluso más altos, que los representados por los viejos miembros. Como resultado, los países de

Europa Central se volvieron más „dependientes” de sus lazos comerciales con la UE, que la mayoría de los viejos miembros. Dentro de la UE-25, la República Checa, Eslovaquia y Hungría han alcanzado una exportación intra-comunitaria de más del 80 por ciento de las exportaciones globales. La reorientación sin precedente hacia los mercados de la UE, y el creciente peso en los mercados más importantes de Europa Occidental, fueron acompañados por cambios fundamentales en la composición de las exportaciones. Actualmente, dos terceras partes de las exportaciones húngaras a la UE consisten en productos de alta o mediana tecnología. Y, a excepción de Polonia, el peso de tales mercancías oscila entre el 45 y el 55 por ciento de las exportaciones de los otros países centroeuropeos. Así, a diferencia de los países mediterráneos y sus más de dos décadas de membrecía, el capital internacional originado en la UE-15 ha ganado posiciones estratégicas en casi todos los nuevos miembros. Como resultado de una afortunada mezcla de factores -no solamente económicos, Europa Central se ha convertido en el lugar preferido de las corporaciones transnacionales. Desde el primer momento de la adhesión, las medidas transitorias de Bruselas que impiden la libre circulación de mano de obra, sólo han acentuado esta ventaja. Estas restricciones generaron automáticamente flujos de capital adicionales hacia nuevas regiones de la integración ampliada. Y, como resultado, esos países no solamente recibieron capital directo -elemento indispensable de crecimiento y acercamiento sostenibles, sino que han podido crear puestos de trabajo, abrir nuevos mercados y aumentar su nivel de competitividad.

(g) En este momento, la geografía económica de la integración europea se está transformando. El desplazamiento de los centros de gravitación, no solamente se vislumbra por las tasas de crecimiento más elevadas, el rápido aumento de la productividad, o los cambios estructurales generados por el flujo de capital transnacional. El mapa del comercio europeo comenzó a modificarse hace una década. Como consecuencia, en 2003 Alemania registró un valor de importaciones procedente de los cinco países centroeuropeos (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia) que superó a las importaciones alemanas de Francia -su *partner* comercial más destacado- en un 10 por ciento. Solamente considerando los productos manufacturados, esta diferencia llegó a no menos del 50 por ciento en favor de los nuevos miembros centroeuropeos. Y, aunque existen procesos similares que se van desarrollando más lentamente en el flujo de capital internacional, la tendencia es obvia también en este terreno. La adhesión resultó de la emergencia de nuevos factores y el dinamismo en los lazos comerciales de los nuevos miembros. Así, el comercio de servicios, la búsqueda intensiva de los mejores emplazamientos para invertir en *pymes*, y la aparición de empresas multinacionales regionales ubicadas en los nuevos miembros, son algunos de los fenómenos más interesantes que tendrán consecuencias a largo plazo. Sin embargo, el impacto más espectacular a corto plazo fue, y sigue siendo, el dinamismo del comercio entre los nuevos miembros, tanto como consecuencia de la abolición de todos tipos de barreras no-arancelarias (ya que las competencias comerciales nacionales fueron transferidas a Bruselas en el momento de la adhesión), como el resultado de una nueva región europea comercialmente intensiva.

(h) No cabe duda de que todos los nuevos países querían entrar en una Unión Europea con alto dinamismo, competitiva y solidaria. Esta expectativa resultó tan unánime y obvia, que el tema no surgió durante los debates y discusiones oficiales alrededor del referéndum sobre la adhesión (o no adhesión) Todos estaban interesados, fundamentalmente, en una Europa que funcionara como un jugador global, tanto en la economía internacional como -de manera creciente- en la esfera de la política mundial. Por lo tanto, todos estaban a favor de una integración orientada hacia el futuro. Lamentablemente, en los últimos meses surgieron –con o sin justificación– algunos factores vinculados a la reciente ampliación, que parecen fortalecer el mantenimiento del status quo de varios viejos miembros con importancia e influencia. Únicamente podemos desear que esta tendencia termine en poco tiempo, y no alcance ni contamine la opinión pública, o a lobbies influyentes en los nuevos países miembros.

5. EL BALANCE DE PODER DE UNA UNIÓN EN TRANSFORMACIÓN

Uno de los impactos más grandes y duraderos de la ampliación reciente se puede observar en el cambio del balance interno de la Unión. Los cambios se hacen manifiestos en diferentes terrenos.

- (a) La Unión tiene que enfrentarse al problema de cómo manejar una comunidad de 25 (y más) miembros. Una parte de las condiciones fundamentales se ha elaborado años antes de la ampliación. De hecho, hasta descuidando el futuro de su constitución, la integración está en posición de seguir funcionando en los próximos años (Aunque, hay que tener en cuenta que la entrada de Bulgaria y Rumanía planteará la necesidad de ciertas reestructuraciones, como es el número de los delegados en el Parlamento Europeo) Las primeras experiencias exitosas tras la ampliación, verifican que el proceso de la toma de decisiones en la integración no se ha vuelto más lento y difícil, o al menos, no a consecuencia de los nuevos miembros. Al contrario, los nuevos miembros podían incorporarse en las estructuras comunitarias sin problemas graves o fricciones sustanciales (aunque deberían atravesar una serie de experiencias, no siempre favorables) En ciertos lugares, por ejemplo, en el Parlamento Europeo, su presencia activa fue considerada por muchos parlamentarios de los viejos países miembros, como un insumo relevante en el futuro trabajo de esta institución.
- (b) No es menos importante que el balance entre países „grandes” y „pequeños” (dilema clave y de destacada consideración durante toda la historia de la integración europea) ha cambiado dramáticamente. Mientras la UE-15 contenía 5 países „grandes” y 10 países „pequeños”, la

reciente ampliación trajo uno „grande” y nueve „pequeños”. Por consiguiente, la aritmética superficial muestra un cambio de los 5 a 10, a los actuales 6 a 19. Las futuras ampliaciones van a fortalecer esta tensión aún más, pues con la excepción parcial de Rumanía (y, posteriormente, la de Turquía), la integración va a incorporar solamente países „pequeños”. En principio, esta constelación de miembros podría dar un nuevo ímpetu a los esfuerzos federativos en la Unión ampliada, pues los países „pequeños” se sienten – generalmente – más seguros en una construcción federal que en un sistema intergubernamental, dominado por algunos miembros fuertes.

- (c) A la luz de estos hechos, las alianzas estratégicas y las tácticas tradicionales requieren de una reevaluación cuidadosa y detallada. Como ya fue mencionado, la „locomotora” de la integración durante mucho tiempo co-organizada (y co-controlada) por Francia y Alemania (Occidental) parece haber perdido su función (y probablemente también su sentido), debido a la nueva estructura interna de la integración y las nuevas realidades en ambos países. Parece que en el futuro, Gran Bretaña podría jugar un papel más importante en el proceso de orientación de la Unión hacia nuevos desafíos y oportunidades. Sin embargo, el enfoque británico de crear un mercado liberal podría encontrar una fuerte oposición, por parte de viejos y nuevos miembros. Unos rechazarían la mentalidad liberal porque no considera adecuadamente los valores y la cohesión sociales (el modelo social de Europa), mientras que otros la repudiarían en virtud de la profundización de la integración (en lugar de darle un rumbo de desarrollo hacia una zona de libre comercio y, tal vez, de mercado interno).
- (d) Por todo lo dicho, merece la pena imaginarse una estructura nueva más flexible en lo relativo a las alianzas. El resultado podría ser un grupo con participación de uno o dos „grandes” países, y un gran número de „pequeños”. Para que tal estructura se demostrara sólida, la Unión necesitaría una „cultura de liderazgo” respaldada por muchos miembros, que corresponda a las exigencias del siglo 21 y no esté abiertamente rechazada por otros (de poca influencia en el futuro europeo). Tal modelo de liderazgo podría basarse en tres condiciones previas. Primero: ningún país tendría, automáticamente, el derecho de pertenecer al grupo de líderes en el terreno de las políticas de integración. Segundo: todas las esferas comunitarias deben estar abiertas a la adhesión de cualquier miembro en el futuro. Tercero: el número de ámbitos estratégicos debe quedar limitado para contrarrestar procesos eventuales de fragmentación, o de atomización, dentro de la Comunidad ampliada.

6. EXIGENCIAS Y CONSECUENCIAS DE LA „COHESIÓN GEOGRÁFICA”

Uno de los problemas más destacados de la ampliación hacia el „Este” es su posición geográfica, y las implicaciones derivadas tanto para el futuro de los polos de crecimiento europeo, como para las políticas comunitarias de cohesión y desarrollo. En comparación con anteriores ampliaciones, el mapa de Europa desprende dos diferencias fundamentales.

(a) Con la excepción de las dos islas mediterráneas, ninguno de los nuevos países miembros representa la periferia geográfica del continente. Al contrario de la posición de los viejos *beneficiados* de los fondos europeos, que se encuentran en la periferia del Noroeste (Irlanda), Suroeste (Portugal y España) y Sureste (Grecia), los ocho países de Europa del Noreste y Central pertenecen al centro geográfico del continente. De igual manera, Bulgaria y Rumanía, y los países del occidente balcánico se encuentran en este centro, si se considera la futura membresía de Turquía. En otras palabras: ninguno de los nuevos miembros forma la frontera geográfica de Europa, ni en el Norte, ni en el Sur, y ciertamente, tampoco hacia el Este ya que Europa se extiende hacia Oriente más allá de las nuevas fronteras de la Unión ampliada (Aunque no han llegado a una conclusión clara y compartida, la frontera oriental es uno de los temas preferidos de muchos políticos y profesionales)

(b) De nuevo dejando de lado las dos islas, los nuevos y futuros miembros tienen fronteras continentales comunes. Mientras Irlanda forma una isla, la posición de Grecia -hasta ahora- podía considerarse insular (sin ninguna frontera continental común con otros países de la UE), así como la localización de España y Portugal es principalmente „marítima” (con una sola frontera continental entre España y Francia) A diferencia de aquellos, los nuevos miembros comparten una serie de fronteras continentales comunes, y representan una región geográficamente cohesiva en Europa, desde el Norte hasta el Sur. Este hecho debe tener serias implicaciones para el futuro de las políticas estructurales y de cohesión de la Unión. Tiene que haber un cambio radical hacia la potenciación de grandes proyectos transfronterizos (cross-border), que abarquen toda la región y generen una amplia red de infraestructuras físicas, así como proyectos transnacionales de protección del medio ambiente. Debido a su posición geográfica, era obvio que los viejos miembros *beneficiados* de los recursos comunitarios, desarrollarían proyectos nacionales sin tomar en cuenta las prioridades de los vecinos o el valor agregado de fomentar regiones comunitarias más amplias. Irlanda carecía de vecindad continental, mientras que la de Grecia no existió durante décadas. Al mismo tiempo, la vecindad geográfica entre España y Portugal no fue fructífera durante largos años de integración, y cada país prefirió diseñar planes estrictamente nacionales (esta situación comenzó a cambiar cuando ambos países descubrieron que si asociaban proyectos, podrían

atraer más recursos comunitarios y, de esta forma, conseguirían disminuir la nueva asignación de recursos a nuevos miembros)

Existe una serie de argumentos justificados, por la que la UE debería incorporar un nuevo objetivo en la perspectiva financiera de 2007 a 2013, que ofrezca financiación especial al desarrollo económico de Europa Central y Oriental. De esta manera, si apareciese un nuevo paquete en el presupuesto, la suma podría ser aumentada con una parte del dinero destinado para presupuestos nacionales, con el fin de financiar proyectos infraestructurales.

La importancia política en este enfoque es evidente, ya que se inserta en la esfera de la actividad de la integración a países que podrían entrar en la UE, en una fecha más tardía. Los proyectos comunes -algunos a través de sus territorios nacionales, representarían una señal clara y positiva de Bruselas para que la integración europea no cerrara sus puertas a nuevos candidatos.

Es evidente que la utilización de recursos comunitarios (y nacionales), en el marco de proyectos transnacionales, implica una mayor eficiencia que evite las preferencias nacionales y los proyectos de prestigio basados en consideraciones políticas, asociadas a partidos y elecciones. Al mismo tiempo, una infraestructura transnacional ofrecería nuevas posibilidades de inversión para empresarios locales, regionales e internacionales, con el fin de crear nuevos polos de crecimiento, fortalecer la cristalización de „clusters”, y abreviar la duración necesaria para alcanzar un nivel de desarrollo e ingresos similares al promedio de la UE-15.

Una serie de hechos demuestra la fuerte correlación entre el nivel de desarrollo de la infraestructura física, y la expansión geográfica del capital (tanto doméstico como foráneo) Tanto en la República Checa como en Hungría, el mapa de las autovías y el de las aglomeraciones de capital internacional se cubre en un 90 por ciento. La nueva infraestructura requiere, no solamente de la prolongación de las autovías desde el oeste hacia el este del continente, sino que necesita de la construcción de ejes Norte-Sur (desde el Báltico hasta el Mediterráneo y el Mar Adriático), y Oeste-Este en la península balcánica (vinculando el mar Adriático con el mar Negro) Con toda probabilidad, sería uno de los proyectos claves de desarrollo sostenible en Europa, favoreciendo la estabilidad regional y a la comunidad empresaria del continente.

7. LA NUEVA VECINDAD DE LA UE AMPLIADA

Ignorando de nuevo las dos islas mediterráneas y -en este caso- a la República Checa, cada nuevo miembro tiene una o varias secciones de sus fronteras con países que se encuentran fuera de la UE. Como consecuencia de la ampliación, los viejos miembros (con la excepción de Finlandia) dejaron de representar la frontera externa de la Unión (Alemania, Austria, Italia) para ser dibujada por los nuevos miembros.

Considerando la „calidad” de estas fronteras, pueden distinguirse dos categorías. Una frontera, llamada *suave*, existiría entre los países que han recibido la promesa de volver a ser miembros de la integración, hasta algunos que ya se encuentran en la puerta para serlo. La otra frontera, representa una línea „dura” de países sin perspectiva de membrecía, siquiera a largo plazo. Los países bálticos, Polonia y Eslovaquia tienen fronteras „duras” de vecindad, mientras que Eslovenia y Hungría (aunque esta última tiene un tramo corto de frontera con Ucrania) pertenecen al grupo de las „suaves”. En este contexto, hay que señalar la gran variedad de fronteras de Hungría. Entre sus siete fronteras externas hay una con un viejo miembro (Austria), dos con nuevos miembros (Eslovaquia y Eslovenia), una con un país que espera entrar en la Unión en 2007 (Rumanía), otra con un país que empezó las negociaciones oficiales recientemente (Croacia), una frontera con Serbia (con perspectiva integracionista) y, finalmente, otra con Ucrania -sin perspectiva de integración por el momento.

El cambio del mapa de vecindad, aumenta la importancia de la posición geográfica de los nuevos miembros que representan la frontera externa común de la Unión ampliada. De un lado, si bien en cooperación con otros países miembros, son los que asumen la responsabilidad de la seguridad interna en toda la integración (Según los acuerdos, la frontera Schengen podrá ser reubicada de forma efectiva a las fronteras geográficas de la integración ampliada, alrededor de 2007) De otro lado, los nuevos países miembros tienen la tarea especial, y también un interés elevado, en desarrollar una compleja red de contactos políticos, económicos, sociales y culturales con sus vecinos fuera de la UE. Las fronteras deben unir -y no dividir el continente- hasta fuera de los marcos institucionales y jurídicos de la integración. La existencia de significativas minorías nacionales fuera del territorio del estado-nación (por ejemplo, la minoría rusa en nuevos miembros como Estonia y Letonia, o las minorías polaca, eslovaca y húngara en países que no pertenecen a la UE-25 (Ucrania, Rumanía, Serbia) constituye una de las razones en favor de una fuerte cooperación, dentro del marco de la política de nueva vecindad. Otra razón –con una justificación similar, es que las políticas positivas de la nueva vecindad, no solamente contribuyen a la estabilidad política del continente, sino que pueden liberar energías y recursos -tanto naturales como humanos- al servicio de una Europa más competitiva.

Por encima de los ajustes exitosos tanto en un nivel nacional, como en el comunitario, la futura posición política y económica del continente en el marco global también depende de la estabilidad de su ambiente geográfico, y de una cooperación más amplia con sus vecinos. Precisamente, en este contexto, los nuevos miembros están destinados e invitados a enriquecer las políticas, los comportamientos sociales y la opinión pública en todos los países de la Unión, así como los procesos de toma de decisiones orientadas hacia el futuro comunitario.

Inotai, Andrés. Hacia una nueva Europa: algunas reflexiones sobre las consecuencias de la ampliación hacia el Este.