
La problemática de la ampliación europea

Investigador:**Nicolás Foucras**

Profesor e Investigador de la Facultad de
Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

Colaboradores:**Andrea González****Adriana Medina****Adriana Murcia**

Estudiantes de la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

INTRODUCCIÓN

La caída del muro de Berlín generó un nuevo orden internacional con su epicentro en el territorio europeo. La llegada de nuevos países al escenario internacional abre perspectivas para la Unión Europea (UE) después de que se concretó su mercado económico interno gracias a la adopción del euro.

Los cambios han generado incertidumbre en cuanto al futuro rumbo que va a tomar la organización tanto económica como política de la Europa reunificada. Asimismo, los asuntos recientes ocurridos en Europa del Este han hecho tomar conciencia sobre el porvenir de la construcción europea volviéndose un tema sensible.

La mayor preocupación de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) luego de su liberalización era protegerse de un posible retorno de la presencia rusa en la región. En consecuencia, los PECO se acercaron rápidamente a todas las posibilidades que se presentaron para vincularse con el mundo occidental: solicitud de adhesión a la OTAN y a la Unión Europea (UE). La OTAN representaría más bien un escudo de protección y la UE abriría las puertas hacia la inserción en el escenario internacional.

De manera natural, los países de Europa occidental se encargaron de la reconstrucción de los PECO para favorecer un reforzamiento gradual de su economía, organización política y social interna. La tarea no era fácil, teniendo en cuenta el atraso de estos países después de cincuenta años de un régimen opresivo. El proceso de reconversión de los PECO a la economía de mercado y a la organización democrática no ha sido fácil. Es por esta misma razón que la UE se ha visto en la obligación de buscar una solución alternativa, debido al carácter urgente de su vinculación al mundo occidental, para estar en capacidad de estabilizar la vida política y económica de estos países. El reciente conflicto de Kosovo mostró la necesidad de tal decisión.

I. LOS GRANDES DESAFÍOS DEL PROCESO DE AMPLIACIÓN

La ampliación es vista como una necesidad política y una oportunidad histórica para Europa. Puede ser un instrumento para asegurar la estabilidad del continente y la reunificación de las dos Europas separadas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. De la misma manera, el proceso de acercamiento puede ofrecer nuevas opciones de crecimiento económico, bienestar general e inserción a la dinámica de la mundialización utilizando como canal de aprendizaje la aproximación con la UE. Los países de la UE se han visto en la obligación de profundizar y armonizar su evaluación acerca del manejo de la ampliación. Así, partiendo de una voluntad compartida de fomentar las relaciones económicas, el debate se enfocó cada vez más hacia una preparación políticamente estructurada y controlada del proceso de acercamiento.

A. Diez años de acercamiento: las esperanzas de una conversión rápida de los países de Europa central y oriental a la economía de mercado y la organización democrática

Después de la caída del Muro de Berlín, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹ dio a la Comisión Europea la autoridad para coordinar la ayuda a las nuevas democracias del Este. En esta perspectiva, a principios de la década de los noventa la Unión Europea encaminó una serie de esfuerzos para suministrar asistencia técnica y financiera a los países de Europa central y oriental.

Para canalizar estos objetivos la UE utilizó como mecanismo el programa Polonia y Hungría Ayuda para la Recuperación Económica (PHARE), que poco a poco se extendió a todos los países del Este y los Estados Bálticos. La Unión Europea negoció estos programas de forma bilateral con los PECO, buscando así mejorar su posición privilegiada en la negociación.

El PHARE se establece como un programa de ayuda al proceso de transición de estos países a una economía de mercado. De igual manera se apoyan procesos de democratización de la vida política y de creación de un mercado financiero susceptible de impulsar la economía interna de cada uno de estos países. Alrededor de 70% de la asistencia del PHARE² se destina principalmente a programas de infraestructura en materia de agricultura, desarrollo regional, transporte, telecomunicaciones y programas para fomentar y desarrollar la pequeña y mediana empresa. Para este tipo de intervención, los PECO pueden tener acceso a préstamos de largo plazo a través del Banco Europeo de Inversión (BEI) con el fin de cofinanciar el desarrollo de la infraestructura interna necesaria para su inserción en la escena mundial. Con el fin de complementar este esquema de intervención, la UE decidió crear el Banco Europeo para la

¹ www.ocde.org.

² "Joint Venture PHARE programme", www.biteles; abril de 1998.

Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) cuyo objeto es apoyar a la transición económica y ayudar a los nuevos sectores privatizados³.

PHARE es un programa de "primera generación" que no implica perspectivas reales de ampliación. Sin embargo los objetivos han evolucionado, orientándose a metas de largo plazo enfocados al desarrollo económico y facilitando el flujo de inversión de la UE.

CUADRO 1

El PHARE tiene unas prioridades y objetivos, sobre los cuales encamina sus proyectos, fijados a lo largo de las conferencias intergubernamentales. Entre ellos se encuentran los siguientes:

1. Cooperación financiera encaminada a que los PECO adapten las estructuras de sus empresas a las comunitarias, al igual un proceso de evolución sobre la regulación de la actividad empresarial acorde con las condiciones comunitarias.
2. El PHARE también adelanta proyectos democráticos que pretenden crear en los PECO una base democrática independiente del Parlamento Europeo. Para esto se crearon unos Fondos Europeos para la Democracia. Los programas incluyen intercambio de conocimiento de la UE a los PECO mediante la transferencia de mecanismos que contribuyan con la adopción de prácticas democráticas y un Estado de derecho, al igual que de las ONG que fomenten el pluralismo de ideas.
3. Fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, la protección a las minorías, reformas económicas, refuerzo en la capacidad institucional y administrativa, la justicia y los asuntos internos, la agricultura, el medio ambiente, el transporte, el empleo, la política regional y la preparación para que los PECO participen en el mercado interno de la UE.
4. Creación de instituciones públicas estables, eficientes, eficaces, que desarrollen una gestión adecuada que mejore la forma de tomar decisiones y de diseñar políticas de los gobiernos.
5. El PHARE también implementa proyectos de inversión transfronterizos, encaminados a solucionar problemas que impliquen varios países. Los programas están orientados a la solución de problemas de desarrollo originados por aislamiento económico; la protección de los intereses de la población fronteriza; la preservación del medio ambiente; la disminución de las disparidades sociales fronterizas y el mejoramiento de las relaciones entre los países vecinos.
6. El PHARE tiene un programa de cooperación en el campo de la ciencia económica, encaminado a fomentar el intercambio de conocimientos entre los economistas académicos de la UE y de los PECO. Es un programa que proporciona ayuda para proyectos de investigación, becas, bolsa de estudios, seminarios y conferencias.
7. Igualmente adelanta programas de cofinanciación de proyectos locales promovidos por organizaciones sin ánimo de lucro. Estos programas están dirigidos al desarrollo local; el desarrollo empresarial y comercial; el desarrollo del recurso humano y el desarrollo socioeconómico de las localidades de los PECO.

FUENTE: www.uv.es Decisión 93/246/CEE enero 27 de 1999.

³ Los países de la UE poseen 51% del capital del BERD. El número total de miembros es de 42.

Al contrario, los programas de segunda generación llamados "Acuerdos Europeos" o "Acuerdos de Asociación" tienen una perspectiva de ampliación. Se firmaron para recompensar el esfuerzo de los PECO que habían avanzado en la vía de las reformas económicas. Los primeros en firmar estos acuerdos fueron Hungría, Checoslovaquia y Polonia en diciembre de 1991 para luego aplicarse a todos los otros. Se establece una zona de libre cambio con la UE al eliminar, de manera gradual, las trabas al libre cambio. A través de esta nueva generación de acuerdos la UE muestra su verdadera voluntad de dar entrada a los PECO.

B. El acercamiento gradual con perspectiva a una adopción del acervo comunitario por parte de los PECO: el diálogo político

Después del reforzamiento de los vínculos económicos facilitados por la adopción de los programas anteriores, se inició una tercera etapa en el acercamiento fruto de una reflexión sobre las implicaciones de una cooperación más estrecha. De esta manera, se dio inicio a las negociaciones políticas entre los miembros de la UE que tienen como finalidad establecer las condiciones adecuadas a la integración. Tales negociaciones se efectuaron en el marco de reuniones de jefes de Estado o de gobierno, llamadas Consejos Europeos, en las cuales se adoptó el mecanismo de conversaciones bilaterales entre los países aspirantes y los de la UE.

La evolución histórica de esta etapa tiene sus raíces en el Consejo Europeo de Copenhague⁴ donde se establecieron las condiciones básicas para la adhesión. Se hizo referencia a instituciones estables en los PECO con el fin de garantizar la democracia, el respeto a los derechos humanos (protección de las minorías) y a la existencia de un Estado de derecho. De igual manera, se enfatizó en la adopción de los objetivos de la UE en lo referente a la unión monetaria, económica y política. El Consejo Europeo de Essen⁵ propuso dar mayor dinamismo al proceso, para lo cual se sugirió la creación de relaciones estructuradas entre los Estados asociados y las instituciones de la Unión, con el fin de promover la confianza mutua y tratar con más facilidad temas de interés común. El objetivo principal era preparar a los Estados de Europa Central y Oriental para integrarlos al mercado interior de la Unión.

En la cumbre de Madrid⁶ el Consejo reconoció la necesidad política de la ampliación, con el objetivo de preservar la estabilidad y seguridad en la región. Pero fue en el Consejo de Luxemburgo⁷ donde se adoptó la estrategia de pre adhesión reforzada a favor de los países opcionados de Europa Central y Oriental. Esta estrategia busca colocar a todos los candidatos en condiciones óptimas para llegar a ser miembros de la Unión. Se dictaminó que la Comisión

⁴ www.europarl.eu.int El Consejo Europeo de Copenhague, junio de 1993.

⁵ www.europarl.eu.int El Consejo Europeo de Essen, 10 de diciembre de 1994.

⁶ www.europarl.eu.int El Consejo Europeo de Madrid, diciembre de 1995.

⁷ www.europarl.eu.int El Consejo Europeo de Luxemburgo, 1997.

debería realizar reportes al Consejo donde se incluyera un resumen del progreso alcanzado por cada país de Europa central y oriental, junto con las recomendaciones necesarias para iniciar las reuniones intergubernamentales⁸. Después de un análisis de los PECO, las autoridades europeas decidieron adelantar en marzo de 1998 las negociaciones con cinco de estos países: Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia y Estonia.

De estos Consejos Europeos se estableció una lista de tres "criterios para la membresía"⁹, los cuales iluminan el camino que los países deben recorrer:

El primero de ellos es el *criterio político*, el cual incluye todo lo referente a la democracia y el estado de leyes, los Derechos Humanos y la protección a las minorías. La Unión Europea considera fundamental que los países se comprometan a implementar los procesos necesarios para garantizar la estabilización de la estructura política. Para la Unión resulta riesgoso descuidar una zona tan propensa a los conflictos étnicos, a las exacerbaciones de los sentimientos nacionalistas y a los brotes de autoritarismo. Por ello la oportunidad de ejercer potestad alguna sobre el desarrollo del proceso político en los países colindantes con la ex Unión Soviética representa un beneficio irregable del proceso de adhesión.

En segundo lugar, el *criterio económico* tiene en cuenta aspectos como la existencia de una economía de mercado real, la capacidad de competir con las fuerzas del mercado y hacer frente a las presiones competitivas, los desarrollos macroeconómicos y las reformas estructurales. Este criterio presenta dificultades para ser aplicado en Rumania y Bulgaria ya que tienen una política económica obsoleta, y han estado históricamente influenciados por la dominación otomana.

El tercer criterio es la habilidad para asumir las obligaciones de la membresía incluyendo la capacidad del candidato para integrarse al mercado sin fronteras. Ello implica la libre circulación de los factores de producción, bienes, servicios y personas, así como a la Unión Económica y Monetaria (UEM), y los alcances en materia de armonización bancaria, fiscal, transporte y medio ambiente. Se trata de lograr la capacidad administrativa para aplicar el *acquis*, o acervo comunitario, con el fin de impedir un disfuncionamiento del mercado y evitar la práctica de la competencia desleal. El objetivo final es acercar los PECO al funcionamiento de mercado y a la legislación de la Unión Europea.

En general, se perciben grandes adelantos en la determinación y adopción de medidas encaminadas a la consecución del logro de estos criterios. Sin embargo, resulta poco probable

⁸ Commission of the European Communities, *Regular Report from the Commission on Romania's progress toward accession*, Bruselas, p. 4.

⁹ El Consejo Europeo de Luxemburgo, 1997.

que los países aspirantes logren los adelantos suficientes en el corto plazo para conseguir la adhesión. La protección a las minorías y el Estado de derecho bajo un sistema democrático implican grandes cambios dentro de las instituciones y de la cultura de las sociedades, como lo demostró el reciente conflicto en Kosovo.

El proceso de ampliación hasta el momento se ha visto retrasado porque las partes no han sido totalmente claras en cuanto a su real voluntad. El debate es complejo; cada parte se encuentra estudiando los beneficios y costos que podría generar el acercamiento reforzado. Lo que se puede observar es que los intereses van más allá de lo que se ha dicho. Hasta el momento las negociaciones se han basado sobre temas de interés común. Es quizás esta la razón por la cual no se han fijado fechas exactas que incentiven a los interesados a agilizar los cambios exigidos. Las condiciones son cada vez más complicadas de cumplir en la medida que el núcleo duro europeo estima que sus intereses particulares se orientan más hacia una profundización de su integración que hacia la ampliación. En lo referente a la evaluación final de los avances en los PECO, la decisión aparece más subjetiva que objetiva.

Al igual que en el marco de cada proceso de integración regional, el acercamiento profundizado, al pasar del plano económico al político, volvió a frenarse por tocar temas de sensibilidad nacional.

Ahora bien, aunque la Unión Europea ha manifestado claramente su deseo de cooperación con los procesos de reconstrucción de los PECO y ha establecido las condiciones previas para la adhesión, no se asegura que el cumplimiento de las mismas sea suficiente para que este proceso se lleve a cabo. Estas condiciones tienen carácter de recomendación y no de obligación. La Unión Europea no ha garantizado que una vez alcanzados los requisitos hasta ahora impuestos, no surjan nuevas condiciones o simplemente se dilate este proceso, postergando la adhesión.

C. Los límites de la integración generados por diversos factores sociales, políticos y económicos

Inicialmente el proceso de acercamiento consiguió un apoyo unánime entre los miembros de la UE. El proceso representaba una posibilidad para expandir su zona de influencia tanto económica como política. Por las características propias de los PECO, la Unión Europea se enfrenta a un doble problema. Por un lado, tiene el compromiso explícito de abrirse a estos países con el ánimo de facilitarles el acceso al mundo occidental. Por el otro, la UE se choca con un nuevo tipo de ampliación hacia países que presentan otras características culturales y un grado de desarrollo económico notablemente inferior. Si la UE acepta a todos los solicitantes el foro europeo estaría constituido por 27 países, se aumentaría la superficie en 30%, compensado por un aumento mínimo del PIB de 8%¹⁰.

Los Países de Europa Central y Oriental han estado fuera de la economía de mercado, lo cual hace que el proceso de adaptación a las exigencias de la UE sea lento y traiga consecuencias sociales muy fuertes. Esto genera un debilitamiento de la estructura productiva, que de hecho es obsoleta, y de la reciente organización social de los PECO.

1. Los límites a la ampliación explicados por el factor social

La Unión se enfrenta a una gran masa de mano de obra medianamente calificada, con un buen nivel de productividad, que puede generar una deslocalización de las industrias europeas en la producción con un bajo nivel de valor agregado. Esta búsqueda de ventaja comparativa creada por un acercamiento reforzado, y con la expectativa de una integración completa, generaría un aumento del desempleo en la UE. Asimismo, este problema podría causar fuertes rechazos hacia la idea de la ampliación por parte de la sociedad europea.

La libre circulación es un tema que debe ser tratado con cuidado. En principio, la ampliación implica que todos los beneficios de los ciudadanos europeos se trasladen a los del Este. Sin embargo, este punto tiene implícito el tema de seguridad, ya que crearía un flujo migratorio sin precedentes de los PECO hacia la UE. La libre circulación significaría, en el corto plazo, no sólo un desplazamiento de personas en búsqueda de mejores condiciones de vida sino también un movimiento masivo de mano de obra calificada hacia los países de la UE (fenómeno centrípeta). En consecuencia, se reforzaría el grado de especialización del núcleo duro europeo en la producción de bienes y servicios con alto valor agregado, lo que acentuaría y aceleraría la reestructuración de su esquema productivo y generaría desempleo durante el período de transición.

Asimismo, las fronteras se corren y serían los PECO los que deberían crear el cordón de seguridad fronterizo de la Unión. Actualmente, ellos no poseen las herramientas policiales ni jurídicas para garantizar la seguridad necesaria frente a posibles movimientos de personas o bienes provenientes de la CEI (Comunidad de los Estados Independientes). Es difícil imaginar al gobierno polaco vigilar con eficacia sus 1.700 kilómetros de fronteras comunes con Bielorrusia y Ucrania.

Los avances que se han logrado se deben a las reformas implementadas en los aparatos políticos, fiscales, bancarios y en la reestructuración de empresas, orientadas hacia una armonización sobre los criterios internos europeos. El mayor problema al que los PECO deben enfrentarse es el poco apoyo social con el que cuentan, ya que la mayoría de las políticas van en detrimento, al menos en el corto plazo, de la población. Es claro que los esfuerzos hacia la adhesión son grandes, pero los costos sociales impiden que el proceso sea más ágil.

¹⁰ www.eurostat.com

La criminalidad, la corrupción, la economía negra y el resurgimiento de partidos nacionalistas son las consecuencias de este creciente descontento social. La frustración se generó porque la Unión no dio fechas exactas para que, una vez implementadas las medidas, los resultados fueran evidentes para quienes se vieron más afectados. Además existe una brecha cada vez más importante entre las poblaciones y los gobiernos que estiman que la ampliación es prácticamente la única opción que tienen para lograr su inserción en el escenario internacional, fuera del yugo ruso.

Los Países de Europa Central y Oriental son multiculturales, lo que podría generar una serie de conflictos étnicos de gran intensidad. Por esta misma razón, la mayoría de los PECO han encontrado dificultades en perfeccionar su legislación interna debido a la carga de sus tradiciones históricas. Por ejemplo, en Rumania o Bulgaria los ciudadanos son sometidos a procesos que se han perpetuado por generaciones y que fueron influenciados por tradiciones otomanas, lo cual explica en parte el atraso de estos dos países en cuanto a las reformas.

2. Los límites a la ampliación, explicados por el factor político

La vida política es concebida de una forma diferente en las dos regiones. Esto, junto con los argumentos anteriores, crea fuertes tensiones y dificultades dentro de las sociedades, las que al ver afectados sus intereses pueden generar rechazo a la ampliación. Las democracias del Este muestran todavía una gran inmadurez que las hace vulnerables. La UE presiona a estos países para que adopten los principios democráticos a través de los criterios de membresía, al igual que con la firma de los pactos de estabilidad entre la UE y cada uno de los PECO. Estos pactos tienen como objetivo el reconocimiento político de las minorías presentes en su territorio y su libre participación en los asuntos políticos y sociales nacionales.

Adicionalmente, y de manera implícita, la perspectiva de adhesión a la UE permitió una disminución de las tensiones étnicas en la vida política interna de los PECO. A pesar de esto, muchos países de Europa occidental temen que movimientos separatistas fuertes en el Este, como el de Kosovo, puedan servir de detonador de nuevas tensiones en sus propias regiones.

Así, en el caso de Estonia, la UE dio como condición a un eventual acercamiento, un reconocimiento más efectivo de la minoría rusa que representa el 30% de la población del país¹¹. En caso de que la UE no dé señal de buena voluntad con cada uno de los PECO, el respeto político de las minorías podría deteriorarse y tomar un rumbo similar al de Kosovo, a través de un proceso de marginalización política (caso de los países Bálticos por la importancia de las minorías rusas¹² o el caso de los húngaros en Eslovaquia¹³).

¹¹ www.eurostat.com

La mayoría de los PECO no han superado completamente sus problemas con las minorías étnicas. Las leyes nacionales no son explícitamente discriminatorias. Sin embargo, en la realidad son víctimas de trato diferenciado y sufren por la escasez de herramientas legales para resolver sus dificultades. El manejo adecuado del problema de las minorías es un punto crucial en la estrategia política de la UE, ya que de esta forma se asegura la no balcanización de la zona.

El proceso de acercamiento con los PECO constituye una excelente etapa de aprendizaje para la UE en su voluntad de fomentar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con el fin de posicionarse en la escena internacional como gigante comercial y protagonista político.

Así, la UE mostró que quería imponer el criterio político como condición *sine qua non* para un futuro acercamiento reforzado con los PECO. Por otra parte, demostró su incapacidad para hacer respetar su punto de vista e impedir la violación de los principios democráticos. Esta incapacidad se evidenció con su impotencia diplomática en el conflicto de Kosovo y específicamente con los problemas que surgieron en la ex Yugoslavia a partir de 1991.

La intervención europea reveló la imposibilidad de crear un sistema de seguridad contable sin la participación de Estados Unidos en el marco de la OTAN o del Grupo de Contacto. Las razones pueden atribuirse a la falta de cohesión entre las quince políticas exteriores nacionales que componen la PESC y a las divergencias en cuanto a las relaciones tradicionales de los miembros de la UE con los PECO.

Después de la caída del muro de Berlín, los PECO se volvieron un terreno fértil para las mafias que utilizan estos países como plataforma entre Rusia y la UE¹⁴. La guerra civil en la ex Yugoslavia favoreció la penetración de estas organizaciones dotadas, desde entonces, de un espíritu de cooperación mundial. Los factores que han favorecido este fenómeno tienen su explicación en la crisis de la economía legal con la disminución de la presencia del Estado providencia, la reducción de los salarios, el desmantelamiento de la industria pesada. Surgieron una pobreza galopante, una desorganización de la producción debido a la apertura de mercado y la aparición de una economía ilegal fuerte.

Con el ánimo de atraer liquidez a la economía de estos países, los gobiernos no han tomado medidas suficientes para regular el flujo de recursos. La privatización permitió la transferencia de una gran parte de la propiedad pública a las Organizaciones del Crimen Transnacional

¹² La población rusa de Letonia es de 34% y la de Lituania es de 9%.

¹³ Los húngaros representan el 11% de la población de Eslovaquia.

¹⁴ Las mafias del Este se metieron en varias actividades como el tráfico de armas con la CEI, de drogas o de material nuclear. Pero mandan también importantes redes de prostitución, de robo de carros o de tarjetas de crédito. De igual manera invirtieron en actividades legales como finca raíz, la industria de juegos y casinos, la edición, los medios de comunicación, para diversificar sus actividades y lavar más fácilmente el dinero sucio de sus actividades ilegales.

(OCT). Otras razones no económicas pueden atribuirse a la debilidad de los aparatos judiciales y policiales en estos países. De manera general, las OCT utilizan los canales de las ex policías secretas para abrirse un campo de actividad importante, como en Rumania donde se utiliza hasta la administración nacional para ampliar su red y su control. Por estos motivos, la Peco debe controlar ese flagelo. Es necesario implementar una relación más estrecha entre las fuerzas policiales de la UE y las autoridades gubernamentales de los Peco.

Respecto a la vida política interna de los Peco la tendencia aparece positiva. Después del surgimiento de una multitud de partidos políticos que defendieron intereses sectoriales en los años posteriores a la caída del comunismo, la escena política se estabilizó y se organizó cada vez más sobre la base de una bipolarización con la presencia de un partido de centro. En el caso de Polonia en donde la liberalización de la vida política de manera brutal había causado la aparición de más de 70 partidos que favorecían la inestabilidad democrática. El aprendizaje de la democracia permitió la búsqueda de alianzas para conseguir más fuerza política. Tal fenómeno estabilizó el universo político polaco, al igual que el de otros Peco, lo que favoreció una buena alternativa de poder.

Hungría ha logrado igualmente un gran avance hacia la democratización de la vida política. Posee buenas alternativas entre los partidos de izquierda y de derecha, y a la vez ha dado reconocimiento a las minorías presentes en su territorio nacional. La República Checa se consideró por algún tiempo el tigre económico de la transformación poscomunista. Fue el país que con mayor facilidad inició el proceso de reformas institucionales. Sin embargo, se atrasó y tardó mucho en adoptar una movilidad en el poder. En 1998, con la llegada del partido socialista, se logró un cambio sustancial. No obstante, la división de los partidos políticos es cada vez más fuerte y la inconformidad ciudadana aumenta proporcionalmente.

Este fenómeno, unido a la entrada en un nuevo ciclo económico, ha generado una reducción sustancial de la inversión extranjera, lo cual se ha convertido en un círculo vicioso que poco ayuda al país. El acontecer político en los Peco es visto como un signo de seguridad para los inversionistas. De todas maneras queda mucho por hacer al considerar que estos países tienen apenas 10 años de democracia. Así, los esfuerzos de Polonia, Rumania y Eslovenia están dirigidos en este momento a disminuir el poder excesivo que aún detentan las figuras presidenciales en la organización política de estos países. Estados como Estonia y Letonia se encuentran en la etapa inicial de la democracia ya que aún conservan la arquitectura política antigua. Por ello deben soportar las consecuencias de la manipulación del poder.

En conclusión, el apego a las tradiciones históricas ha limitado los procesos de nacionalización, el establecimiento de los estatutos de leyes y la separación de poderes, principalmente. En el cuadro "Democracia Formal: Criterios Principales" se puede encontrar un balance del desarrollo del criterio político alcanzado por los países aspirantes a la adhesión a la Unión Europea.

3. Los límites a la ampliación explicados por el factor económico

En el aspecto económico los Peco poseen un nivel de ahorro muy bajo que no les permite mantener el grado de capital necesario para su inserción reforzada en el mercado de la UFE e internacional. Esta característica hace que los Peco necesiten capital extranjero para obtener los recursos requeridos con la perspectiva de impulsar las reformas indispensables para el cumplimiento de los criterios de membresía.

El esquema actual del programa de primera generación, PHARE, con el apoyo de los dos bancos europeos no permite a los Peco emprender verdaderas reformas económicas, sobre todo para los menos desarrollados como Rumania o Bulgaria. Por esta razón se hace necesario un apoyo más significativo, tipo Plan Marshall. Pero actualmente la UE no está en capacidad de ofrecer este mecanismo de ayuda por tener un presupuesto limitado (menos de 1% del PIB de la UE)¹⁵. Tampoco está previsto que en los próximos años aumente debido a la voluntad del "club germánico" occidental de disminuir su participación efectiva.

El sector bancario no ha cumplido el papel de impulsor económico como se pretendía. Esto se debe en gran parte, al bajo nivel de ahorro familiar que limita las posibilidades de reinversión y apoyo a ciertos sectores claves dentro de la economía nacional. El desarrollo del mercado bursátil es muy lento. Las transacciones que se realizan en bolsas de valores son escasas, ya que quienes poseen recursos prefieren realizar negocios directos de compra-venta. Además, como el nivel de ahorro es tan bajo, no existen los recursos suficientes para mantener una bolsa activa y fuerte. En efecto, los inversionistas europeos y norteamericanos generalmente no pasan por el mercado de valores para realizar sus operaciones.

La Inversión Extranjera Directa (IED) se hizo a través de las privatizaciones que permitieron un aprendizaje de la economía de mercado y una modernización de las estructuras productivas de los Peco. A pesar de la presión de la UE, algunos países como Bulgaria o Rumania poseen todavía un alto grado de participación por parte del Estado en empresas públicas que ya deberían ser manejadas por el sector privado. Esto dificulta el funcionamiento del mercado, la libre competencia, y debilita la confianza de los inversionistas extranjeros, pilares básicos del modelo económico que se pretende implantar para acceder al mercado común europeo.

La presencia de ayudas públicas hacia algunos sectores no productivos de los Peco crea distorsiones que dificultan el establecimiento progresivo de una zona de libre cambio con la UE. Por esta razón, la Unión estipuló en las condiciones para un eventual acercamiento con los Peco, la creación de un escenario óptimo para la inversión, que fue lo que entendió

¹⁵ www.europarl.eu.int.

claramente Estonia. Este tipo de esquemas propuestos por la UE tiene dificultades para implementarse, como es el caso de Eslovaquia que se encuentra actualmente en un círculo vicioso, ya que necesita reformar su estructura económica, pero la inversión extranjera ha disminuido, lo cual impide que el proceso se logre.

Entre los PECO, Hungría es el país que más recibe IED de los cinco países listados para la próxima ola de ampliación, con 10%¹⁶ de la inversión total. El inversionista más importante es Alemania que considera a los PECO como una zona potencial para establecer economías de escala para sus multinacionales. Este planteamiento es funcional en la búsqueda por lograr una mayor participación en el comercio internacional y para desarrollar sus redes de producción y beneficiarse de ventajas comparativas diversificadas¹⁷.

Estados Unidos se postula como el segundo inversionista en los PECO. De esta manera, le apuesta a un acceso cada vez más importante al mercado común europeo en la medida en que el acercamiento entre la UE y los PECO se fortalezca¹⁸. El interés es considerable porque los PECO representan una demanda importante gracias al fenómeno "ascensor" de crecimiento económico, dinamizado por la perspectiva de adhesión a la UE.

En cuanto a los intercambios comerciales, es evidente la creciente dependencia de los PECO respecto al aparato productivo europeo. Por otra parte, la especialización de los PECO en productos de escaso valor agregado, resultado del proceso de división del trabajo impulsado por el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) fue perjudicial para su comercio exterior¹⁹.

Dos razones básicas explican este fenómeno. Primero, la exclusión en una primera etapa de la mayoría de estos productos de los acuerdos de asociación²⁰ tuvo como consecuencia que estos sectores, intensivos en mano de obra, se beneficien todavía de ayudas públicas importantes para su sostenimiento. Segundo, la baja productividad de las industrias pesadas que tuvieron dificultades para adoptar los principios de la economía de mercado, no permitió su privatización. Estos motivos explican en gran parte la poca participación que los PECO han logrado dentro del mercado europeo.

En la actualidad el intercambio entre las dos regiones representa el mismo porcentaje que la Unión maneja con los países asiáticos (alrededor de 6% del comercio exterior de la UE)²¹. Por

¹⁶ www.eurostat.com.

¹⁷ Alemania es el primer inversionista de Hungría con 38% de la IED total y en la República Checa con 30%. Además es el segundo en Polonia con 10%.

¹⁸ Estados Unidos es el primer inversionista en Polonia con 25% de la IED total. Es el segundo en Hungría con 24% y en la República Checa con 14%.

¹⁹ Ejemplo con los productos agrícolas en Rumanía, Bulgaria y Eslovaquia, los de la industria pesada (carbón, siderurgia, acero) o el textil y la confección.

²⁰ Se prevé que la Zona de Libre Comercio será total solamente a partir del 2002 con los PECO más avanzadas.

el contrario, los PECO dependen cada vez más de las importaciones provenientes de la UE, como lo demuestran los casos de Polonia, la República Checa y Hungría que efectuaban en 1995 alrededor de 65% de sus compras en el mercado de Europa occidental (contra un promedio de más o menos 25% en 1980)²². Esto se explicó por la apertura a la UE que dinamizó la demanda interna (consumidores y actores institucionales) y el control estricto de la inflación. La reorientación del comercio de los PECO se hizo sentir desde el principio de esta década. Se pasó de un enfoque hacia la ex Unión Soviética en el marco del CAME –que se disolvió en 1990– a un enfoque hacia la UE en el marco de los acuerdos europeos²³.

Esta nueva tendencia la confirma el caso de Hungría que ya se encuentra vinculada comercialmente con la Unión y que para lograrlo reorientó su comercio. En el pasado el mayor socio comercial era Rusia, que ahora sólo representa 5% de sus exportaciones, mientras que hoy el comercio con la Unión se acerca a 60%²⁴. Muchos sectores económicos que no son productivos como la agricultura tendrán que ser financiados por la Unión Europea después de su eventual integración a la Política Agrícola Común (PAC).

Por otro lado, las empresas que están en capacidad para exportar dentro de los PECO son industrias que en su mayoría son filiales de empresas europeas y participan en la división europea del trabajo, al igual que en la construcción económica planificada del período del CAME. Los PECO concibieron entonces un período de aprendizaje importante de su estructura productiva, modelándose ahora alrededor de una división de las áreas de producción en un contexto europeizado. Este nuevo esquema favorece la organización tradicional de las multinacionales europeas, lo que crea en los PECO un terreno fértil para la IED.

En consecuencia, la dependencia de las estructuras productivas de la UE y de los PECO es fuerte y tiende a reforzarse con el acercamiento gradual con el mundo empresarial vecino. La balanza comercial es deficitaria con la UE, y los bienes que importan los países de Europa central son en su mayoría equipos de alta tecnología necesarios para su entrada en la economía mundial.

Es necesario que los PECO inicien una carrera hacia el desarrollo económico por su propia iniciativa, con miras a la ampliación. Para lograr esto se deben realizar reformas financieras, jurídicas y administrativas que garanticen la estabilidad y el buen manejo de los recursos invertidos en esta región. Hasta el momento los avances en estos temas son muy tímidos, con lo cual el proceso tiende a dificultarse. Un marco jurídico confuso limita definitivamente la inversión extranjera.

²¹ www.eurostat.com.

²² *Ibid.*

²³ Hugo Fazio. *Después del Comunismo*, Bogotá, Irenu, 1994, p. 15.

²⁴ www.eurostat.com.

Los países que mayores avances han realizado en cuanto a las condiciones establecidas para hacer parte de la Unión se han enfrentado a diversos problemas por el afán de ingresar lo más pronto posible al mercado europeo. La información que el ciudadano común tiene sobre las reformas económicas y políticas es precaria. El apoyo que en la actualidad el parlamento polaco otorga al principio de adhesión a la UE es de apenas 51%, lo cual demuestra la división que existe en torno al tema. Es necesario prestar atención a este punto, ya que la inconformidad popular puede generar un retroceso en los avances logrados hasta el momento.

DEMOCRACIA FORMAL: CRITERIOS PRINCIPALES ²⁵										
	Bulgaria	Rep. Checa	Eslovaquia	Hungría	Letonia	Lituania	Polonia	Rumanía	Eslovaquia	Eslovenia
Inclusión de la nacionalidad	A	B	C	A	C	A	A	A	A	A
Estaduto de leyes	B/C	B	B/C	E	B	B/C	B	C	B	A/B
Separación de poderes	A	A	A	A	A	A	B	E/C	B	A
Gobernantes elegidos	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Elecciones libres y justas	A	A	B	A	B	A	A	A	A	A
Libertad de expresión y frentes alternativos de información	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Autonomía de asociaciones	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Control civil de las fuerzas armadas y los servicios de seguridad	A	A	A	A	A	A	A	B	B	A

A= Los procedimientos formales están en su lugar y en su mayor parte implementados.
 B= Los procedimientos formales están en su lugar pero con implementación incompleta.
 C= Los procedimientos formales están en su lugar pero con obstáculos para la implementación.
 D= Los procedimientos formales no están en su lugar.

FUENTE: Country Reports.

²⁵ Mary Kaldor e Iván Vejvoda. "Democratization in central and east European countries", en *International Affairs*, Vol. 73, N° 1, enero, 1997, p. 65.

Las condiciones preestablecidas por la Unión Europea para la adhesión han contribuido a generar un proceso de construcción y desarrollo de la estructura política y económica en estos países. Así se han logrado procesos de desarrollo que de otra forma no se hubieran alcanzado.

Sin embargo, son mayores las ventajas que la Unión Europea puede obtener de este proceso de preparación. En primer lugar, la posibilidad de acceso a nuevos mercados genera un gran interés ya que la Unión tiene protegidos los sectores más sensibles y posee mayor desarrollo en otros que le proporcionan una ventaja competitiva. Por lo tanto, su inserción en los nuevos mercados es mucho más sencilla teniendo en cuenta que posee mecanismos de presión sobre los PECO.

Del mismo modo, los estudios realizados sobre la factibilidad de este proceso de adhesión no han sido pragmáticos. Hasta ahora se ha analizado teóricamente la posibilidad de la ampliación de la Unión Europea, pero no se ha realizado un estudio de los costos reales que implicaría la ampliación para las dos partes. Es decir, no se han tomado en cuenta las partidas del presupuesto europeo que se tendrían que destinar para la adecuación de las instituciones europeas, las que subsidiarían a los nuevos países y las que los nuevos países tendrían que asumir. Los análisis se han realizado en términos teóricos que no manejan cifras, lo que implica que no reflejan un costo real del proceso. Cabe la posibilidad que cuando se tengan datos reales de los costos de la adhesión para las partes interesadas, las posiciones favorables frente a este proceso disminuyan, puesto que los costos resultantes excederían los beneficios proyectados con la ampliación.

Del debate político que se generó a raíz de esta nueva generación de ampliación para la UE que se perfila para el próximo siglo ha surgido la idea de construir una Europa con varios niveles de integración posibles. Este mecanismo se basaría en el proceso de ampliación que adoptó recientemente la OTAN. A través de este nuevo esquema se permitiría a todos los solicitantes integrarse en una dinámica europea sin que la UE tenga que asumir los costos de la adhesión y sin que los PECO sean presionados para adelantar sus reformas.

II. EUROPA A VARIAS VELOCIDADES: UNA ALTERNATIVA PARA LA EXPANSIÓN

La ampliación de la Unión Europea hacia los Países de Europa Central y Oriental es vista, en la actualidad, como un proceso difícil de lograr en el corto plazo. Las condiciones de preadhesión implican costos muy altos para los países aspirantes y los beneficios reales todavía no se pueden palpar.

Los recursos de la ayuda europea son indispensables para poder lograr avances dentro de su sistema económico, político y social. La posibilidad de crear vínculos comerciales con la UE

es llamativa para estos países ya que se encuentran en una etapa de despegue económico y comercial. Asimismo, las relaciones comerciales tienden cada día más a realizarse en bloque, por lo que resulta poco conveniente aislarse del escenario internacional.

A. Por qué la ampliación europea necesita la implementación de varias velocidades para ser eficaz

Para evitar una posible disolución del acervo comunitario, la Comisión Europea fue partidaria de un proceso de adhesión en bloque que iniciaría las negociaciones con los países más avanzados. Sin embargo, los más optimistas frente a la idea de integrar una primera ola de países en el acervo comunitario, se dieron cuenta de que existen ciertos tipos de normas que regular y demoran el proceso de adhesión.

El proceso de integración rígido, sin la adopción de velocidades, permitiría la adhesión de nuevos países al acervo comunitario, lo que afectaría la disponibilidad de recursos con los que cuentan los Estados menos desarrollados de la actual UE a través de los fondos estructurales. Esta reorientación se debería a que las ayudas financieras a la agricultura o al desarrollo regional tendrían que distribuirse entre más países pobres. Los países con mejores condiciones económicas tendrían que aumentar su aporte al presupuesto europeo, y algunos miembros que actualmente son beneficiados por estas políticas subsidiarias tendrían que volverse donadores netos. En consecuencia, la nueva situación afectaría la totalidad de los actuales miembros de la Unión ya que en principio no estarían dispuestos a incrementar su participación en el presupuesto, empezando por el "club germánico" de la UE.

Actualmente es Hungría el país que con mayor eficacia ha adoptado los elementos del acervo comunitario. Sin embargo, se necesita profundizar en temas como el medio ambiente y el régimen aduanero. Igualmente Polonia ha encontrado problemas coyunturales especialmente en aspectos del medio ambiente y el transporte. Se evidencia así la imposibilidad que tienen estos países para adaptarse a todas las exigencias del acervo comunitario.

B. Organización de una Europa bajo el esquema de una integración diferenciada

1. La geometría variable propone a Europa una organización interna

Desde finales de la década de los ochentas surgieron en Europa diversas opiniones respecto al modelo que debía seguir el proceso de profundización de la Unión Europea. En ese momento se empezaban a tocar temas sensibles a los países por el hecho de pasar de una integración económica a una integración política.

Así, la noción de geometría variable (Europa con varias velocidades o Europa diferenciada) nació en el debate sobre la profundización de la UE. Los países del núcleo duro europeo

querían aportar una solución a la rigidez y a los obstáculos que encontraban en el proceso de construcción de una futura Europa política.

Al principio, frente a la adopción de la Unión Económica Monetaria (UEM) surgió la concepción de una Europa flexible, basada en la adopción del principio del *opting-out*. Según esta perspectiva, se regula la situación de aquellos países que no querían ingresar a esta nueva política común, porque implicaba un abandono de soberanía en materia monetaria y poco a poco en materia económica. Este sistema desarrolló la integración de un núcleo duro que funcionaba paralelamente a un círculo periférico compuesto por los países que no quieren (Reino Unido, Dinamarca, Suecia) o no pueden (Grecia) pertenecer al club de los miembros.

Sin embargo, el núcleo duro de la UEM dejó abierta la posibilidad a los países periféricos de aceptarla. Las condiciones de ingreso están bien definidas pero la decisión en cuanto a la autorización final tiende a volverse muy subjetiva.

En consecuencia, se plantea una doble problemática. Por una parte, se trata de la cuestión de una organización diferenciada alrededor de la UE. Por la otra, de la flexibilidad al interior de la UE, necesaria para proseguir con los objetivos de la unión política (el Tratado de Amsterdam propone las bases institucionales). Esta doble problemática se autodinamiza.

De esta manera, entraron en contradicción las diferentes opiniones y los intereses particulares de los Estados que se agruparon en dos alas. Para unos era necesario ceder soberanía en pos de un proceso de integración política más profundo. Esta posición se basaba en la noción de la "solidaridad reforzada" introducida por la parte alemana²⁶. Para otros Estados, encabezados por el Reino Unido, hay que permitir el regreso a una noción de integración intergubernamental. Es decir, favorece la extensión del principio de *opting-out* a la mayoría de las políticas comunes, lo que implica una pérdida de soberanía nacional.

Tal voluntad podría significar la adopción de una "Europa a la carta", en la cual los países miembros podrían escoger entre las políticas en función de sus intereses propios. Entonces, se vería afectado el principio de solidaridad, siempre respetado por la UE.

El Tratado de Amsterdam de 1997 puso fin al debate y condensó estas dos visiones en una cooperación reforzada con derecho de veto y con la imposibilidad de acudir a la "Europa a la carta". Se introduce la noción de flexibilidad la cual permite acelerar la integración en aspectos de interés común para todos los miembros y que se desarrolla a través de dos principios: la

²⁶ Para Alemania la UEM es un trampolín para retomar la solidaridad entre los países que más siguen la idea de la profundización, y así acercarse con más flexibilidad al viejo sueño de la integración política.

cooperación reforzada y la abstención constructiva. Ambos deben permitir el proceso de profundización en una Europa ampliada.

El primer de ellos corresponde a una profundización del concepto de *opting-out*. Se trata de acelerar la integración en los campos donde existan intereses comunes con la posibilidad, para los miembros que se quedan por fuera, de entrar en este círculo más tarde. Es decir, frente al surgimiento de una iniciativa de política común, un Estado puede decidir si quiere pertenecer a ésta o no. Además, tiene la oportunidad de imposibilitar la política total con su rechazo (lo cual puede considerarse como un principio de salvaguardia). La abstención constructiva es el segundo principio introducido por el Tratado de Amsterdam, y da la posibilidad a un Estado miembro de no asociarse a una acción diplomática sin bloquear la decisión total a menos que se aduzcan razones de política nacional.

Más tarde el debate sobre la integración diferenciada volvió a dinamizarse cuando se trató el tema de la adhesión de los PECO. La idea era adaptar lo que se había discutido alrededor de la profundización para extenderlo al proceso de ampliación. En consecuencia, se involucraría a los PECO en la definición de la nueva Europa integrada, gracias a un esquema de adhesiones parciales. La posibilidad de aplicar la geometría variable a un número creciente de miembros que cuentan con un bajo nivel de desarrollo, tanto económico como político, aceleró la dinámica del pensamiento.

Este nuevo concepto proporciona una opción diferente para la expansión europea sin necesidad de cumplir con los requisitos necesarios para formar parte de la UE. El hecho de ampliar el número de países pertenecientes al proyecto europeo implica una gran dificultad en la toma de decisiones. Aún más cuando la integración se fortalece cuando políticas sociales, fiscales y migratorias, entre otras, consecuencia lógica del fortalecimiento de la unión económica y monetaria. La Unión Europea, hasta el mercado común, actuó como bloque en sus avances integracionistas. Pero en el estado actual de la profundización el proceso se vuelve más difícil porque se tocan temas de soberanía nacional en el camino hacia la unión política.

Debido a la intensificación de la cooperación con los PECO, la geometría variable se hace necesaria porque permite dinamizar el crecimiento. Si se siguiera con el actual modelo de integración la profundización quedaría estancada. No todos los países están en capacidad de desear adoptar la totalidad de las políticas comunes. Por esta razón se hace necesario un modelo que, manteniendo el principio de participación constructiva, permita que los países que desean y tienen las condiciones internas necesarias adelanten medidas de integración más profundas que las actuales. Además, la creación de una integración con varias etapas permitiría confirmar y anclar los avances alcanzados.

El principio de participación nivelada permite que los Estados que no adopten las políticas tengan una acción de voz y no de voto, cumpliendo el papel de miembros asociados. Para

esto, dentro de la arquitectura comunitaria se adoptaron dos términos para denotar este estatus de asociación: *associate membership and partial membership*.

Sin embargo, aplicar la geometría variable y de forma paralela avanzar en un nivel de integración mayor para unos países no puede ir en contravía de las decisiones ya adoptadas por la UE en su conjunto. Todos los avances hacia una integración reforzada deben respetar el principio de subsidiariedad. Esto implica que si algunos países deciden avanzar y adoptar políticas con un nivel más importante de cooperación al de otros países, esta decisión no puede afectar o ir en contra del mercado común.

2. La posibilidad de disfuncionamiento

La aplicación de varias velocidades dentro del proceso de integración puede causar serias diferenciaciones en cuanto al desarrollo y a la sinergia, generadora de crecimiento económico, de los países que forman los diversos círculos de integración. De esta manera, los países que constituyen el núcleo central concentrarán los flujos de servicios, capitales, mano de obra calificada y en general de la actividad productiva, y confirmarán el principio de la fuerza centrípeta que la UE conoció cuando se adoptó el mercado común.

En consecuencia, la UE decidió reforzar su política regional con el fin de disminuir los efectos negativos que se concretaban en la pauperización de la periferia. En el caso de la geometría variable los efectos de concentración deberían acelerarse en un primer tiempo, al reforzar las economías de los países que tienen un nivel de integración más avanzado.

El efecto que va a generar esta dinámica es empujar para presionar a los países que quedan en la zona periférica a que adopten las medidas necesarias para una posible integración a los círculos superiores. Ello con el fin de no perder su vitalidad en la región europea. De todas formas, la concentración de los recursos aumentaría la brecha entre los países que hacen parte de los círculos de la periferia en el proceso de integración, y los del centro. Así se produciría una especialización adversa en los países de la periferia que no cuentan con los recursos necesarios para lograr el desarrollo de una producción con un alto valor agregado. La inversión extranjera se orientaría a mantener esta segmentación sin lograr su cometido principal: el desarrollo de nuevas actividades productivas.

La aparición de velocidades distintas en el proceso de integración generaría la creación de un *gap* creciente entre los del centro, los cuales disponen de más facilidades y flexibilidad para dirigirse rápidamente hacia un reforzamiento de la cooperación de sus políticas, y los que desde los círculos periféricos tendrían dificultades para avanzar por no disponer de una dinámica de grupo, no contar con recursos suficientes y por perder la esperanza de ingresar en el largo plazo al núcleo duro que se alejaría cada vez más.

De otro lado, políticas de competencia desleal tales como el *dumping* o las devaluaciones competitivas podrían surgir en los círculos de integración inferiores, con el objetivo de incrementar sus relaciones económicas y comerciales con el núcleo duro. El control político y jurídico sobre las prácticas ilegales sería menos exigente para los países de la periferia. Tales prácticas podrían ser eficaces para los países pertenecientes a círculos de integración inferiores (se habla de fuerza centrífuga), pero muy perjudiciales para los Estados del centro por integrarse en la misma zona de libre cambio que los primeros.

Los países de los círculos inferiores sufrirían una disminución de la importancia relativa de los acuerdos de integración logrados hasta el momento. Es decir, perderían parte de su contenido o por lo menos sus efectos dinámicos. En efecto, la consecución de nuevas etapas en el proceso de integración ocasionaría mayores niveles de interacción entre los países implicados, restándole beneficios a los que se quedan por fuera de los círculos centrales de integración a estos alcances. Un ejemplo de esto es el Reino Unido que al no aceptar la unión monetaria debió incurrir en mayores costos de transacción por las diferencias de monedas. Las implicaciones se evidenciaron en problemas cambiarios, por lo que perdieron las ventajas logradas por la construcción del mercado común.

III. SOLUCIONES A LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE IMPLICARÍA LA APLICACIÓN DE LA GEOMETRÍA VARIABLE

Para afrontar estos inconvenientes los países miembros de la Unión deberán implementar una reforma a su arquitectura institucional que solucione los enfrentamientos potenciales que podrían surgir entre los países por intereses particulares y que adopte una postura más consolidada, permitiendo visualizar las acciones de la UE como un todo. La idea sería conservar los grandes principios fundadores como el de la solidaridad o bien el de la subsidiariedad. Para esto es necesario que surjan criterios supranacionales que cubran a las instituciones. Al mismo tiempo implementar una reforma interna a los procesos de toma de decisiones dentro de las instituciones, para que sea más consecuente con la nueva formación de las mismas.

Se puede pensar en una generalización de la organización interna de la UEM que dispone de una institución propia (Banco Central Europeo) en la cual las decisiones se toman entre los miembros que integraron la política monetaria de los demás países teniendo un estatuto de asociado. Este esquema propio de un tipo de cooperación podría aplicarse al resto de las cooperaciones reforzadas. No se puede esperar que se sigan aplicando los mismos sistemas de toma de decisiones cuando el número de participantes es cada vez mayor. Además, es indispensable considerar la importancia relativa de cada país y adoptar medidas enfocadas a plasmar su interés en la toma de decisiones.

Asimismo, con el objetivo de disminuir los obstáculos que hay entre el paso de un círculo a otro se deben establecer puentes de unión entre los mismos. De esta forma se garantiza la permanencia de la dinámica en la integración y de su perfecta sinergia. Estos puentes se institucionalizarían partiendo de las conclusiones del Tratado de Amsterdam. Los fondos estructurales están destinados a desarrollar los aspectos más precarios de cada Estado, y procurar la posibilidad de alcanzar niveles de integración superiores para los países menos avanzados de Europa. Estos fondos cuentan con el apoyo del BEI y del BIRD. El objetivo es empujar a los miembros europeos presentes en los círculos periféricos hacia el centro, al favorecer una dinámica estructural en las zonas alejadas del núcleo.

Como respuesta a la posibilidad de practicar devaluaciones competitivas por parte de los PECO por no pertenecer a la Unión Monetaria, la UE va a crear un Sistema Monetario Europeo II. El SME II tendrá como eje central el euro, con una franja de fluctuación posible de más o menos el 15% como en el SME I. Esta iniciativa permitiría que los que están fuera tengan acceso a una estabilidad monetaria sin tener que cumplir todos los criterios de Maastricht.

Los PECO tendrían una ventaja porque sus monedas ya estarían vinculadas a las europeas a través de un sistema de canasta de monedas. El sistema tiene como ventaja procurar confianza en los tipos de cambio, lo cual reforzaría la Zona de Libre Cambio, que próximamente entrará en vigor. Además, generaría una dinámica entre los PECO con una voluntad de integración mayor y más estrecha con el núcleo duro para poder confirmar el desarrollo en las relaciones comerciales, financieras y políticas. Es por esta misma razón que las políticas que implemente el grupo de países más avanzados deberían servir de impulsores de la voluntad integracionista de los PECO. En lo que concierne a la libre movilidad de las personas, la adopción de los círculos concéntricos debería permitir un mejor control de los flujos, gracias a diversos niveles de integración en la zona Schengen.

Este modelo de integración permite a los países que deseen ingresar no cumplir con todos los requisitos del acervo comunitario. Así, el temor entre los miembros de la actual UE respecto a una integración rápida disminuye y no existen tantos obstáculos en el vínculo reforzado con los PECO. De igual manera, la geometría variable permite un mejor control y una mayor transparencia en el nivel de acercamiento. La integración se organiza de manera más eficaz y más programada. Por otro lado, ningún PECO se queda por fuera de la dinámica europea y así de la mundialización.

La geometría variable habilita, a quienes quieran y puedan, continuar con el proceso de integración o quedarse en la etapa en la cual se encuentran. De igual forma, facilita el acceso de nuevos países que no poseen todas las condiciones para cumplir con la actual etapa de integración de la Unión Europea, como es el caso de MERCOSUR y algunos de los PECO. El modelo de geometría variable es perfectamente compatible con el proceso de mundialización.

económica que llevan a cabo la mayoría de los países, ya que facilita e impulsa los flujos comerciales entre países y entre bloques.

Por otro lado, existe un fuerte interés geoestratégico. La ubicación de estos países le permite tener una zona de seguridad que limite la penetración de la influencia rusa y prevenga la balcanización del área. Para esto, la Unión Europea ha utilizado como mecanismo de occidentalización la ampliación de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), encaminada a prevenir cualquier riesgo de resurgimiento de ideales soviéticos en la zona.

La Unión Europea puede aprovechar la influencia que ejerce sobre los PECO al generar en el contexto internacional, a su vez, un papel más importante debido a que obtendrá mayor representatividad de países. Igualmente, podrá desarrollar su capacidad de negociación en cuanto a los acuerdos a los que aspire llegar con el resto del mundo, ya que entraría a representar a un número mayor de países y, por ende, a una variedad más amplia de productos, recursos, servicios e intereses.

III. CONCLUSIÓN

Con la ampliación se va a originar una multiplicación de las diferencias, puesto que la inserción de nuevos países aumentará la heterogeneidad. La cooperación reforzada es un instrumento de garantía sobre la multiplicación de los bloques, puesto que asegura un flujo de recursos a los países menos desarrollados del proceso de integración, para mejorar sus condiciones económicas y así disminuir sus diferencias frente a los Estados más sólidos. La geometría variable permite una adquisición diferenciada del *acquis* comunitario. Implica una adhesión sin presupuesto, donde se participa de la Unión Aduanera, el Mercado Común, la Pesc, la Unión Monetaria (a través del SME II), sin adherirse a las políticas comunes que más consumen presupuesto, tales como la PAC.

Un argumento en favor de la geometría variable es que se puede lograr un desplazamiento lento del núcleo duro, impidiendo la concentración de los recursos y la polarización de la integración. El hecho que los Estados no tengan que adoptar todas las políticas y desarrollar un proceso de integración permite mantener gran soberanía sobre el manejo de sus políticas internas. Este es un punto muy importante para el proceso de adhesión de los PECO, ya que la mayoría de las reacciones en contra están basadas en la pérdida de soberanía y en la intromisión de la Unión Europea en estos países.

Un proceso de integración a través de la geometría variable estimula la adopción de una economía de mercado con lo cual se puede lograr acceso a un círculo superior, ampliando las redes comerciales y las posibilidades económicas de cada uno de los países. La geometría

variable se acerca bastante a los efectos que se pretenden con el libre cambio internacional y la especialización de los países, al facilitar el acercamiento económico y comercial. Para lograr su efectividad, dicho mecanismo está basado en la adopción de una moneda única que sirva como unidad de compra y disminuya los costos de transacción. Con la geometría variable se puede llegar a una zona de libre comercio y una unión monetaria (a través del SME II), para lograr un intercambio económico óptimo a través de la libre movilidad de los recursos.

BIBLIOGRAFÍA

- Commission of the European Communities. "From the Commission on Hungary's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre, 1998.
- Commission of the European Communities. "From the Commission on Romania's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre 1998.
- Commission of the European Communities. "From the Commission on Bulgaria's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre 1998.
- Commission of the European Communities. "From the Commission on Czech Republic's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre 1998.
- Commission of the European Communities. "From the Commission on Poland's Progress toward Accession", *Regular Report*, Bruselas, diciembre 1998.
- Facon, Isabelle. "La Russie, l'Otan et l'avenir de la Sécurité en Europe", *Politique Étrangère*, marzo 1997.
- Fazio Vengoa, Hugo. *Después de Comunismo*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, TM Editores, Bogotá, agosto 1994.
- Kaldor, Mary y Iván Vejvoda. "Democratization in central and east european countries", *International Affairs*, Vol. 73, N° 1, enero 1997.
- Karatycky, Adrian. "Christian Democracy Resurgent", *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 1, enero 1998.
- Mosse, Eliane. "Les Pays d'Europe Centrale et Orientale et l'union Européenne", *Politique Étrangère*, enero 1996.

Perimutter, Amos y Ted Galen Carpenter. "Nato's Expensive Trip East", *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 1, enero de 1998.

Schlaetther, Didier. *Questions d'Europe, le L'état Économique et Politique*, Paris, Edit. Ellipses, 1998.

Taylor, Trevor. "West European Security and Defense Co-operation: Maastricht and Beyond", *International Affairs*, Vol. 70, N° 1, enero de 1994.

Todorova, Maria. "La Bulgarie -entre le Discours Culturel et la Pratique Politique-", *Politique Étrangère*, enero de 1998.

L'état du Monde, Annuaire Économique Géopolitique Mondial, Ediciones La Découvert, 1999.

www.eurostat.com.

www.europarl.eu.int.

ANEXOS

CRITERIO DEMOCRÁTICO EN LOS PECO

ASPECTO	R. Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia
Superficie total (1.000 km ²)	78,9	45,1	93,0	312,7	20,3
Densidad (Hab. km ²)	129,8	32,3	107,4	123,6	95,0
Población total 1999 (en miles)	10.238	1.451	9.889	38.636	1.924
Mortalidad infantil, 1999 (%)	9	12	14	13	7
Esperanza de vida (años)	72,9	69,5	68,2	71,2	72,8

FUENTES: Eurostat, Comisión Europea, Parlamento Europeo, ONU, OCDE, Ctracoz, EIU, World Outlook y L'état du monde.

CRITERIO ECONÓMICO EN LOS PECO

ASPECTO	R. Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia
PIB total 1999 (millones \$)	112.100	6.806	68.600	231.700	16.246
PIB por habitante 1999 (\$)	10.870	4.660	6.730	6.000	10.404
Crecimiento real del PIB, 1999 (estimado)	-0,7	0,0	2,1	2,7	4,0
Crecimiento real del PIB, 1999 (previsto)	1,5	4,0	2,1	4,0	2,2
Tasa de inflación, 1999	10,0	12,5	18,5	13,2	8,8

FUENTES: Eurostat, Comisión Europea, Parlamento Europeo, ONU, OCDE, Ctracoz, EIU, World Outlook y L'état du monde.

INDICADORES SOCIALES EN LOS PECO

ASPECTO	R. Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia
Índice de actividad femenina, 1996 (%)	25	28	20	23	22
Índice de desempleo, 1999 (% de la población activa)	3,2	4,6	10,4	30,5	13,5
Esperanza de Vida, 1996/1997 (mujer/hombre)	77,5/70,5	75,5/64,5	75/66,5	77/68,5	73,3/70,8
Índice de desarrollo humano	0,882	0,776	0,857	0,834	0,886

FUENTES: Eurostat, Comisión Europea, Parlamento Europeo, ONU, OCDE, Ctracoz, EIU, World Outlook y L'état du monde.

COMERCIO EXTERIOR DE LOS PECO

ASPECTO	R. Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia
Importaciones (millones \$)	26.987	4.282	19.930	42.928	9.299
Exportaciones (millones \$)	22.503	1.832	17.914	25.751	8.123

FUENTES: Eurostat, Comisión Europea, Parlamento Europeo, ONU, OCDE, Ctracoz, EIU, World Outlook y L'état du monde.