

nal, el Estado nación, la comunidad religiosa, el partido de oposición, el movimiento guerrillero— sean incapaces de proporcionar nada que se parezca a esa pertinaz conciencia de seguridad existencial, que es el sentido de pertenencia a un grupo étnico específico, ya sea éste real o ficticio. Sin embargo, en el proceso de formar la nación, la etnicidad ha perdido finalmente su exclusividad como instrumento de orientación; el cuadro que se presenta ahora es uno de identidades múltiples en sociedades étnicamente plurales. La etnicidad, como una característica adscriptiva no sujeta al desempeño, proporciona la base para derechos y obligaciones de los que el individuo es menos capaz de apartarse.

3. Al comienzo de la década de los 90, hay algunos signos de que en África existe una nueva generación sin experiencia directa de colonialismo y que establece una relación menos tensa con su propio pasado, individual y colectivo. Al parecer, ya pasaron las épocas en que se rechazaba la etnicidad, oportunista o erróneamente, por considerarla supuestamente incompatible con la moderna formación de una nación. En la actualidad, en todas partes existen riesgos de que las crisis económicas y sociales puedan conducir a la erupción violenta de pasiones teñidas con un matiz étnico. Si esta etnicidad politizada se combina con el fanatismo religioso (como en la república de Sudáfrica, por una parte, y los grupos islámicos fundamentalistas, por otra), el resultado será una violencia indiscriminada por parte del racismo militante. Es por tanto deseable que haya información política y campañas educativas que muestren que la etnicidad es algo natural en tanto se respeten los límites de la tolerancia y de los derechos humanos.

4. La etnicidad no sólo puede ser puesta en función por y para el Estado, sino que también puede implementarse y manejarse para la defensa de minorías políticas (étnicas), especialmente como un medio de movilización en las luchas violentas por los cargos públicos, los fondos financieros y los puestos administrativos y militares, así como por tierras y agua como recursos esenciales, y en la defensa contra la penetración cultural-religiosa. También tendrá siempre un papel importante en la organización de la fuerza laboral como un medio efectivo de proporcionar mano de obra (barata), y también en la movilización de apoyo político (para todo tipo de propósitos). «La creciente frustración socioeconómica es un factor decisivo en el complejo de motivaciones que conducen a la etnicidad»²¹.

5. Si la política fracasa como medio de hallar un compromiso entre grupos sociales étnicamente heterogéneos y conflictivos, se puede anticipar que habrá un fortísimo aumento de las dos formas más inhumanas de etnicidad politizada: la guerra civil y el racismo manifiesto. Hasta ahora, la implicación de estas dos expresiones en etnocidios ha sido una excepción. Por mucho tiempo y con cierto éxito la clase gobernante prefirió la práctica mucho más frecuente del *equilibrio étnico* sobre una base recíproca (lealtad política a cambio de beneficios materiales). La nueva tarea que enfrentan los políticos africanos en la actualidad y en el futuro es la de construir instituciones políticas y ejercitar el arte de la tolerancia, de tal forma que la etnicidad pueda encontrar su sitio natural en una sociedad pluralista moderna, como la herencia cultural viviente de los pueblos.

(Traducción: Nora López)

LA CE Y EUROPA DEL ESTE

Se extingue la luz del faro

Europa central y oriental regresan a Europa ● Europa occidental titubea ante la consolidación y se inclina por la ampliación ● Europa oriental oscila entre el nacionalismo y la orientación a la Comunidad Europea ● Cooperación regional en Europa central y oriental: ¿mediante, conjuntamente pese a los vínculos con la CE? ● Allende Europa central: relaciones regionales y sectoriales escalonadas.

Michael Dauderstädt

Aún en plena época de la perestroika, en junio de 1988, la CE y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON) efectuaron una declaración conjunta que puso fin a un periodo de varios decenios de rechazo a los comunistas. Ambas comunidades iniciaron relaciones diplomáticas y comenzaron las negociaciones bilaterales para celebrar acuerdos de comercio y cooperación. No fue fortuito que en setiembre de 1988 la CE celebrara el primero de esos acuerdos con Hungría, por entonces la abanderada de las reformas. Todos los demás acuerdos se firmaron ya en la época del cambio. Polonia suscribió el suyo en septiembre de 1989, después del triunfo electoral de Solidaridad; la antigua Checoslovaquia en diciembre del mismo año, después de la «revolución de terciopelo». A continuación vinieron Bulgaria (setiembre de 1990), Rumania (marzo de 1991) y Albania (mayo de 1992). La CE abrió oficinas de representación en las capitales de Europa del Este.

Regreso a Europa

La CE enciende el faro. En su forma, esos acuerdos estaban todavía marcados por las antiguas estructuras Este-Oeste. El contenido, especialmente la cantidad de concesiones hechas por la CE, demostraba ya que ésta sentía una nueva necesidad de apoyar los procesos de transformación en Europa oriental. Las importaciones provenientes de Europa del Este disfrutaron de un trato de nación más

MICHAEL DAUDERSTÄDT: cientista social y matemático alemán. Doctor en ciencias políticas. Entre otras funciones siempre vinculadas con la investigación de los países en vías de desarrollo fue director del Centro de Estudios para el Desarrollo Internacional (CEDI), Lisboa. Actualmente se desempeña en el departamento de Europa del Este de la Fundación Friedrich Ebert, RFA.



favorecida, o incluso de acceso preferencial según el Sistema General de Preferencias (SGP). También se eliminaron restricciones cuantitativas.

Muchos europeos occidentales consideraron que ese apoyo a través de la apertura político-económica no era lo suficientemente amplio. Es así que en 1989 la CE dio inicio a su programa «PHARE» (Poland, Hungary, Assistance for the Reconstruction of the Economy / programa de ayuda para la reconstrucción económica de Polonia y Hungría). El PHARE pretendía indicar a Europa del Este «el camino de regreso a Europa». A través de este programa la CE ofrecía asistencia técnica en el campo de la agricultura, la industria, la energía, los servicios financieros, la privatización, el fomento de inversiones, la protección ambiental y la educación. En 1990 el programa comprendía 500 millones de ecus, 785 millones en 1991 y 1.000 millones en 1992. Desde 1990 otros países de Europa oriental entraron también en el programa, junto con Polonia y Hungría. Al mismo tiempo la CE tomó parte en programas de ayuda multilaterales y abrió líneas de crédito en el Banco Europeo de Inversiones y en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

Las relaciones con la URSS, y luego con la CEI, se desarrollaron, si bien lentamente, en la misma dirección. La Unión Soviética suscribió un acuerdo de comercio y cooperación en diciembre de 1989. Con su desintegración perdió gran parte de su base de contrato comercial y tuvo que ser reemplazado por nuevos convenios con las nuevas repúblicas. Paralelamente al programa PHARE, la CE ofreció ayuda a la CEI a través del programa TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, o Asistencia Técnica para la Comunidad de Estados Independientes).

Con todos estos pasos, las relaciones de la CE con Europa oriental mejoraron notablemente en comparación con el periodo de la confrontación Este-Oeste. Sin embargo, seguían pareciendo demasiado débiles en proporción a la dimensión histórica del cambio y a los riesgos y oportunidades considerables del proceso de transformación en Europa del Este. Innumerables políticos, tanto de Europa occidental como de Europa del Este, subrayaron la importancia del «regreso a Europa» como tercera piedra angular de la transformación, conjuntamente con la democratización y el cambio en el sistema económico.

Los movimientos de oposición centroeuropeos y los gobiernos formados en los primeros momentos esperaban ganar una cuota de estabilidad mediante su vinculación a la CE. Ante una economía, sociedad y administración pública deformadas de principio a fin por décadas de dominación comunista, les debió parecer particularmente importante tener un ancla de sujeción más allá de sus fronteras. En este punto coinciden las democracias jóvenes de Europa del sur, las cuales después de décadas de dominación totalitaria buscaron también en el ingreso a la Comunidad un seguro contra eventuales tendencias totalitarias.

Alemania, que está directamente afectada por la desestabilización en Europa central, y que es la más beneficiada con una reestructuración exitosa, intercedió muy especial y prontamente en favor de una vinculación firme. Teniendo en cuenta la tradición de las relaciones exteriores de la CE, se tomó en consideración para esa vinculación estrecha el modelo de la asociación, preferiblemente con perspectivas de ingreso. Por diferentes razones otros países miembros de la CE apoyaron también esa política. Los principales países de Europa occidental compartían el interés de Alemania en que la CE estableciera relaciones especiales con Europa central. Francia tenía sus dudas, pues consideraba que una oferta de am-

pliación podía poner en peligro la consolidación de la Comunidad, en la que París estaba especialmente interesada para que se incluyera a la Alemania reunificada. Gran Bretaña, en cambio, veía en la polémica de la ampliación una posibilidad de apartarse de la consolidación (Maastricht), que en Londres se contemplaba con escepticismo. Los países periféricos estaban dispuestos a compartir esa política a condición de ayudas adicionales y aperturas graduales de mercado. En general, el proceso de negociación transcurrió sin despertar mayor interés en la opinión pública, lo que les permitió un mayor campo de acción a los lobbies de los intereses particulares.

Profundización de las relaciones. Después de largas negociaciones con Polonia, Hungría y la RFCE, la Comunidad celebró con estos países los llamados «acuerdos europeos» en otoño de 1991. En el preámbulo se reconoce el objetivo de un futuro ingreso en calidad de miembros plenos. Junto a la creación gradual de una zona de libre comercio, se acordó también un diálogo político con las instituciones pertinentes en el área de asociación. La Comunidad no prometió ninguna ayuda financiera definitiva. En el área de política comercial, ambos lados lucharon arduamente por un compromiso. El lobby agrario de la CE, en particular, se opuso tenazmente a cualquier posible aumento en las importaciones de carne de res. Pero también en las áreas sensibles de la economía, carbón, acero y textiles, se mantuvieron numerosas barreras proteccionistas. Por su parte, los países de Europa oriental exigieron una protección para sus industrias en la difícil etapa de la adaptación a la economía de mercado, así como posibilidades de intervención en caso de crisis en la balanza de pagos. El resultado fue un programa de liberalización con etapas temporales y sectoriales asimétrico, pues abría más rápidamente los mercados de la CE para los exportadores de Europa oriental, que viceversa.

El campo temático del diálogo político pone de relieve la importancia de Europa oriental en la estructura de relaciones externas de la CE. Tanto en el Consejo de Asociación como en las reuniones cumbre se deben discutir, junto a los demás asuntos como política comercial, relaciones económicas, etc., las cuestiones de política exterior y el progreso de la transformación en los países en reforma. Esto le brinda a los países del Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, Checoslovaquia) la posibilidad de influir en la actitud de la CE con respecto a otros países de Europa oriental. Y en sentido inverso, la CE puede poner sobre el tapete posibles conflictos entre los países centroeuropeos asociados. Sin embargo, quedan excluidas las cuestiones de políticas de seguridad y defensa, en sentido estricto. Paralelamente a la profundización de las relaciones contractuales y políticas se desarrolló también el intercambio económico. Antes del cambio en Europa del Este, el comercio total de la CE con Europa oriental (menos del 3% del comercio externo de la CE) no llegaba siquiera al volumen de su intercambio con Suiza. Por consiguiente, los elevados incrementos que han tenido lugar desde 1989 deben contemplarse en el marco de unos volúmenes de exportación muy pequeños. Las exportaciones de la CE a Polonia casi se triplicaron entre 1988 y 1991. La participación de la CE en las importaciones de la antigua Checoslovaquia se elevó de un escaso 18% en 1989 a casi el 29% en 1991. Las exportaciones de la CE a Hungría han ido en aumento desde hace tiempo; entre 1988 y 1991 el incremento fue de aproximadamente el 40%. Las importaciones de la CE aumentaron en sentido contrario: las importaciones provenientes de Polonia se duplicaron entre 1987 y 1991; las de Hungría

aumentaron en un 75% en el mismo lapso. La participación de la CE en las exportaciones totales de la RFCE aumentó de un buen 18% en 1989 al 40% en 1991. Alemania, con aproximadamente entre el 40 y el 50% de las importaciones y exportaciones de la CE, es sin discusión el socio comercial más importante dentro de la Comunidad. Si bien es cierto que los productos sensibles representan sólo una pequeña parte de las importaciones de la CE, es posible que esto refleje más el proteccionismo de la Comunidad que la capacidad de oferta de los países de Europa central.

También las inversiones directas aumentaron masivamente, aunque únicamente del lado de la CE en Europa del Este. A Hungría le correspondió la parte del león en las participaciones foráneas, por encima de la antigua Checoslovaquia y de Polonia, que en proporción a sus tamaños recibieron muy pocas inversiones. Las entidades crediticias privadas, como los bancos, todavía actúan con ciertas reservas en vista del endeudamiento. Se prometieron fondos públicos en gran escala, pero éstos fluyen muy lentamente (a excepción hecha de la remisión de la deuda). Los centroeuropeos se espantan ante la idea de contraer deudas adicionales, y desde el principio dejaron en claro que preferían una ayuda en forma de aperturas de mercado antes que una ayuda financiera.

Mientras las relaciones de la CE con los tres países de Europa central experimentaban un verdadero boom, con el resto de Europa oriental se desarrollaban más bien vacilantes. Esa evolución más lenta era un reflejo de la escasa aceleración del proceso de reformas en los Balcanes y en los países de la antigua Unión Soviética. La disolución de la URSS y de Yugoslavia y los conflictos inherentes a estos procesos, sobre todo la guerra civil en ésta, perjudicaron el desarrollo de relaciones más profundas. En el caso de Yugoslavia hay que hablar incluso de un gran retroceso. La CE está a punto de celebrar también contratos de asociación con los tres países del Báltico y con los países balcánicos, Bulgaria, Rumania y Albania. En el caso de los países del Báltico, el discutido trato con la minoría rusa es un obstáculo en el camino hacia la consolidación de las relaciones.

El proceso de integración en Occidente

Del euro-optimismo al euro-escepticismo. Los rápidos cambios en Europa del Este encontraron a la CE en un periodo dinámico de su historia. La ampliación hacia el sur, para incluir a España y Portugal, se hallaba en una etapa de transición desde el ingreso formal de esos países, en enero de 1986, y esa etapa se caracterizaba por la eliminación gradual de las barreras comerciales y por la ayuda masiva de la CE. Pero todavía más importante era el enorme auge económico en los países ibéricos, que se destacaba claramente contra la crisis permanente en Grecia. En 1985 la CE comenzó a elaborar el proyecto del mercado interno unificado. El convenio correspondiente entró en vigencia en julio de 1987. Desde entonces la Comisión y los países miembros han tomado cientos de medidas para eliminar todas las barreras comerciales impositivas, técnicas y administrativas que aún existen. Si bien para finales de 1992 todavía no estaban en vigor todas las reglamentaciones necesarias en todos los países miembros, se puede decir que en 1993 la CE ya se ha acercado considerablemente al objetivo del mercado unificado. Los miembros más débiles de la periferia de la CE también apoyan ese proyecto, porque se ponen a disposición fondos adicionales para nivelar las diferencias económicas y sociales dentro de la Comunidad.

La Comisión aprovechó esa dinámica para poner rumbo hacia la próxima escala de consolidación de la integración—la unión económica y monetaria—apenas en 1988/89, cuando todavía faltaba bastante para que se concluyera el proyecto del mercado interior. El plan de tres etapas de Jacques Delors fue aceptado por todos los miembros con excepción de Gran Bretaña. En la reunión cumbre celebrada en Maastricht en diciembre de 1991 se acordó la unión, y se le concedió a Gran Bretaña una exención con respecto a la adopción de una moneda común en la última etapa de la unificación monetaria.

Muchos observadores están convencidos de que esa enorme dinámica de integración (ampliación al sur — mercado interior — unión económica y monetaria) contribuyó a que se produjeran los rápidos cambios en Europa del Este. El fin del euro-pesimismo que predominó en la primera mitad de los años 80 debió dejar dolorosamente en claro, especialmente para la dirigencia soviética, la declinación comparativa del sistema del Este. Después del cambio no quedaba otra cosa que intentar unirse lo más pronto posible a la floreciente Comunidad Europea. El fin de la confrontación Este-Oeste aumentó el atractivo de la CE para los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que hasta entonces habían guardado distancia ante la posibilidad de ingreso, por razones de políticas de seguridad. Ya el proyecto del mercado interior había causado inquietud a la AELC, que desde 1973 está vinculada a la CE en un área de libre comercio. La CE es el socio comercial más importante de los países AELC, por lo tanto, necesariamente debían tener un gran interés en no quedar excluidos de un nuevo mercado interior común.

Después de largas negociaciones, la CE y la AELC acordaron la creación de un Área Económica Europea que significaba prácticamente una extensión del mercado interior a los países AELC. Quedaban excluidas del acuerdo únicamente las áreas de la agricultura y la política externa. Los países AELC tuvieron que quedar insatisfechos por su exclusión de las decisiones de la CE, lo que convertía al Área Económica Europea prácticamente en una asociación a la CE sin posibilidades de participación en las decisiones. La CE, por su parte, esperaba que el Área Económica Europea ofrecería una solución intermedia atractiva, que le permitiría seguir consolidando la unificación, sin tener que verse arrastrada a un nuevo debate sobre la ampliación, a causa de las solicitudes de ingreso de los países AELC.

Pero calculó mal. Cuando terminó el interés de los países AELC en la neutralidad, la débil solución del Área Económica Europea ya no sirvió para contener sus aspiraciones de una afiliación plena. Austria y Suecia presentaron su solicitud de ingreso a principios de 1989 y 1991 respectivamente, Finlandia y Noruega les siguieron en 1992. No se sabe si Suiza todavía mantendrá su solicitud de adhesión después de los resultados negativos del referéndum sobre el Área Económica Europea. En la región del Mediterráneo, Malta, Chipre y Turquía están en la lista de espera de los candidatos a ingreso. Antes de poder pensar en un ingreso de los países de Europa del Este a la CE, hay que considerar que primero le toca cuando menos a los países AELC, o incluso a Chipre y Malta.

Problemas institucionales de una futura ampliación de la CE. Al mismo tiempo, nadie puede imaginarse del todo cómo la CE va a manejar siquiera una ampliación que incluya a los países de la AELC. Es cierto que la inclusión de cinco miembros nuevos (tres países nórdicos y dos alpinos) traería relativamente pocos problemas económicos para la CE, y hasta incluso podría representar un aumento

de los ingresos. Pero, si se observan las normas proporcionales vigentes, el Parlamento, la Comisión y el Consejo crecerían en tal medida que se pondría en peligro su eficiencia y la representatividad democrática. Como la Babel lingüística se elevaría al cuadrado con los idiomas de los países miembros, posiblemente se invertiría más en traducciones que en muchas áreas políticas.

Aun si se parte de una CE de 22 miembros (los 12 miembros actuales + 7 países de la AELC + 3 o 4 países del Grupo Visegrado), hay que inferir consecuencias institucionales graves: si se mantiene el sistema actual, el Parlamento Europeo pasaría a tener 744 escaños. Si la cantidad de representantes de cada país depende del número de habitantes y de la extensión territorial, entonces los países pequeños como Luxemburgo y Portugal estarían muy poco representados. Hasta qué punto este cambio en la relación proporcional puede afectar a los miembros antiguos, se observa en el hecho de que el territorio de Alemania oriental representaría 18 diputados adicionales para la Alemania unificada. En principio se les concedió solamente estatus de observadores, pero después de la Reunión Cumbre en Edimburgo (1992) el Consejo acordó ese aumento de la representación alemana para 1994. Mientras tanto Italia, Francia y Gran Bretaña obtenían únicamente seis escaños adicionales cada uno y España cuatro. Polonia debería obtener tantos escaños como España; Hungría y la República Checa tantos como Portugal, Eslovaquia la mitad de ellos. En el Consejo de Ministros aumentaría el número de votos influyentes de 76 a 117, de los cuales a Polonia le corresponderían 8 (al igual que España), a Hungría 5 (como a Bélgica) y a la RFCE 6 (4 a la República Checa y 2 a Eslovaquia). Si se mantiene la normativa vigente, cada uno de los 22 miembros tendría que esperar 11 años para volver a ejercer la Presidencia de la CE. Como alternativas entrarían en consideración la elección de un presidente, una presidencia conjunta o un debilitamiento de facto de la función presidencial en favor de una labor puramente representativa. El Parlamento Europeo —como primera cámara europea— podría quedar también completamente liberado de cuotas nacionales, con lo que la responsabilidad por el balance regional de los partidos (de alcance europeo) recaería sobre la nominación de candidatos.

Los federalistas se inclinan por dos soluciones: renunciar a la ampliación, para evitar una amenaza a la consolidación, o apoyar, junto con la ampliación, una reforma radical del proceso de toma de decisiones. En la primavera de 1992 también Jacques Delors pidió reformas institucionales, en atención a la ronda de ampliación para incluir a los países AELC. Los elementos de una Comunidad confederada más fuerte serían un presidente con un periodo de funciones de varios años, más derechos para el Parlamento, decisiones por mayoría en el Consejo y una Comisión sin lealtades nacionales. Una CE semejante sería eficiente, a pesar de la ampliación, en el caso —más que dudoso— de que los pueblos compartieran un superfederalismo de ese corte. La consolidación sin ampliación termina en una Europa de círculos concéntricos, en donde el grado de integración disminuye en la medida en que aumenta la distancia del centro.

Para los antiguos miembros euro-escépticos, como Gran Bretaña y Dinamarca, que de todos modos desconfían de la consolidación cada vez más general de la Comunidad, la ampliación es un pretexto oportuno para frenar la consolidación. Pueden concebir perfectamente una gran CE de 17 miembros o más, como unión aduanera con un núcleo mínimo de políticas comunes. El «no» inicial de Dinamarca al Tratado de Maastrich fue motivado también por las reformas federalistas propuestas por Delors. Muchos europeos del Sur están de acuerdo con el

Tratado sólo si, junto con el segundo paquete de Delors, se procura también una mayor cohesión, mediante una mayor redistribución financiera dentro de la Comunidad.

Tales transferencias financieras adicionales significarían un obstáculo todavía más importante para una gran CE de 20 miembros o más. Mientras los países de la AELC serían pagadores netos después de su ingreso, los países de Europa central y de Europa oriental recibirían asignaciones considerables de la política agraria común y de los fondos de nivelación estructural (cohesión), a causa de sus elevadas participaciones agrícolas y de sus bajos ingresos por habitante.

La luz del faro se extingue. Hoy en día parece que a la CE de todos modos le faltan las fuerzas para decidirse por una vía alternativa de desarrollo de cualquier naturaleza. Bajo la presión de la recesión crece el egoísmo nacional de los países miembros, aumenta el proteccionismo y falta dinero para financiar los compromisos. Cada vez es más frecuente que los Comisarios de la CE actúen por órdenes de sus gobiernos, cuando en realidad no deberían recibir ninguna instrucción de ellos, de acuerdo con el Tratado de Creación de la CE. Las determinaciones de dimensión casi histórica, como el GATT o la reestructuración de las relaciones con Europa oriental, amenazan con naufragar a causa de los mezquinos intereses particulares. Casi todos los gobiernos están inmersos en profundas crisis nacionales de confianza, y por lo tanto no se atreven a emitir un juicio sobre decisiones que pueden resultar impopulares. Con el derrumbe del comunismo cayó también una importante presión externa que había estimulado el proceso europeo de unificación. Dialécticamente hablando, el imperio moribundo contraataca. Primero la dinámica de integración del Oeste cambió al Este, ahora la desintegración del Este le arrebató esa dinámica al Oeste:

* La unificación de Alemania (una consecuencia primordial del colapso del comunismo) condujo a la crisis del sistema monetario europeo por vía de la política monetaria y fiscal elegida para financiar esa unificación.

* La ola de solicitantes de asilo provenientes de Yugoslavia, Rumania y otros países retarda y pone en peligro el proyecto de una Europa sin fronteras.

* La disolución de las federaciones del Este replantea el régimen de Estados en Occidente y alienta a los regionalistas de Italia (Lega), Francia, Bélgica y España.

El debilitamiento de la integración y el recrudescimiento del egoísmo nacional en Occidente no dejan de tener sus efectos en el lado opuesto: en la medida en que se extingue la luz del faro de la CE, se refuerzan las tendencias contra la integración en el Este. Por otra parte, lo que menos se puede permitir Europa es una actitud de espera. Para no hablar de los riesgos de una reincidencia en regímenes autoritarios, de los desastres ecológicos y de las migraciones masivas, el cambio económico en Europa central y del Este representa por sí mismo un poderoso desafío con inmensas posibilidades y riesgos. Estados Unidos debe reducir sus compromisos en vista de sus problemas domésticos. Europa occidental, como principal acreedor y socio comercial de Europa del Este, está directamente afectada por su desarrollo. Una devaluación continua y permanente de las monedas de Europa oriental quizás recargaría los mercados de trabajo de Europa occidental con importaciones baratas, migraciones de trabajadores y competencia de emplazamientos. Ya Alemania oriental, sobre todo, está experimentando dolorosamente el atractivo de Bohemia para los inversionistas extranjeros.

En la etapa actual, y en lo que concierne al área económica, el punto en cues-

tión es nada menos que *una nueva división internacional del trabajo en Europa*. La CE puede perder mucho, pero también tiene mucho que ganar. Debería estar preparada para sacrificar algunos de los ramos de la economía que ya no son competitivos y convertirse, en cambio, en el proveedor de altas tecnologías para el Este. Si la CE no se apresta a adaptarse, entonces Japón, los países del sudeste asiático o EEUU asumirán ese papel. Tomar semejantes decisiones estratégicas en una época de recesión no debe ser nada fácil. Sin embargo, omitirlas podría afectar aún más a Europa occidental, aunque los políticos irresolutos logren sobrevivir otro periodo en sus legislaturas.

No es sólo la competencia en el mercado mundial lo que podría impulsar a la CE a renovar sus intentos de integración. Es posible que las clases políticas de los países miembros y amplias capas de la población no contemplen pasivamente un estancamiento o incluso un proceso de descomposición que ponen en peligro los fines más importantes y ulteriores de la unión europea: que la Alemania unificada permanezca integrada, y que nunca más se despierte el nefasto nacionalismo en la historia de Europa. Si esto no se logra con una «CE de 12 +», puede que una iniciativa de consolidación proveniente de un grupo central de países miembros busque poner en práctica la unión europea como «finalité politique» de la Comunidad.

Europa del Este, entre el nacionalismo y la CE

El nacionalismo regresa a Europa central y Europa del Este. Los países de Europa del Este tienen sobre todo algo en común: 40 años de dominación comunista. Con el fin del régimen resurgieron con nuevos bríos todas las diferencias creadas por la historia y la cultura. La caída del comunismo fue obra de fuerzas muy diferentes en los países. En Polonia, Solidaridad luchaba por la libertad y los derechos humanos desde 1980. En la antigua Checoslovaquia había pequeños grupos de oposición diseminados por todas partes, pero los grandes movimientos como el «Foro Cívico», y el «Público contra la Violencia» de Eslovaquia, surgieron de la noche a la mañana en noviembre de 1989. En Hungría un partido comunista reformista permitió en 1989 la formación de partidos de oposición, que le arrebataron el poder en las primeras elecciones. En Bulgaria, Albania y Rumania la oposición a los partidos sucesores del PC fue ganando terreno con mucha dificultad.

El panorama era completamente diferente en las antiguas federaciones de la Unión Soviética y Yugoslavia. En este caso los movimientos de oposición no se relacionaban tanto con la democracia, los derechos humanos y la economía de mercado, sino mucho más con la autonomía nacional y la independencia. El que intervenía constante y convincentemente en favor de esos ideales, ganaba el poder en el país. El resultado fue una lista que abarcaba desde representantes de la antigua nomenclatura, como Kravchuk en Ucrania, hasta autoritarios nacionalistas de derecha como Tudjman en Croacia. Los nuevos Estados tendieron muchas veces a supeditar los valores democráticos a los valores nacionales. En Estonia, por ejemplo, los rusos, que forman aproximadamente el 40% de la población del país, no pudieron votar en las elecciones. En los Estados sucesores los valores nacionales no sólo dominaron la política jurídica y democrática, sino también la política económica. Sin considerar el menoscabo a la prosperidad y el bienestar se cortó el comercio con los socios tradicionales, se introdujeron nuevas monedas

y se supeditó a criterios étnicos el mercado de trabajo. El proteccionismo y el temor a la extranjerización a través de los inversionistas foráneos (la «liquidación» o venta de la economía nacional) determinaron muchas veces la política económica externa.

Los países de Europa central tampoco están libres de tendencias de ese tipo. En Eslovaquia la cultura política está por ahora marcada primordialmente por la cuestión nacional; en cambio el movimiento en favor de los derechos de los ciudadanos desapareció totalmente de la escena. En Polonia, en la votación sobre el Tratado de Unión Europea, los diputados de la Confederación Polonia Independiente (derecha nacionalista) votaron en contra de la asociación a la CE. En el resto de los países existen partidos y agrupaciones nacionalistas, que ciertamente no constituyen la mayoría ni mucho menos conforman el gobierno, pero que representan tendencias tradicionalistas, a menudo autoritarias y antioccidentales. En Europa central prácticamente no ha habido hasta ahora movimientos europeístas. Estos podrían hacer campaña en favor de la integración europea, como muchas veces lo hicieron con éxito en Europa occidental.

Las angustias económicas refuerzan todavía más estos sentimientos nacionalistas. Así, por ejemplo, en Polonia los agricultores y la industria de productos alimenticios temen ante todo la competencia del altamente subvencionado sector agrícola de la CE. También surgen muchos interrogantes político-económicos, sobre todo en cuanto a las privatizaciones, porque en todos los países una gran parte de la economía está todavía en manos del Estado. No es la propiedad de un «capitalista» lo que va a cambiar de dueño, sino el «patrimonio nacional». Consideraciones que en Occidente resultan familiares cuando se trata de líneas aéreas nacionales, se vuelven comunes también en sectores completamente «normales».

Los vínculos con la CE y la estabilización de las reformas. Las elites de oposición de Europa central eran declaradamente pro-europeístas. En su concepto la democracia, la economía de mercado y la orientación occidentalista componían una unidad liberal indisoluble, que constituía en todas sus facetas la alternativa fundamental a la dictadura comunista, la economía planificada y la autarquía o división del trabajo impuesta. En consecuencia, esperaban una franca acogida a su «regreso a Europa». La población también compartía esos sentimientos. En octubre de 1991 una encuesta de la CE demostró que en casi todos los países de Europa del Este había una actitud positiva con respecto a una adhesión a la CE (aprox. 80% a favor, excepto un 60% en Rusia) y a la asociación (aprox. 75%; Rusia 66%). Al principio, Occidente satisfizo ampliamente esas expectativas. Pero en la medida en que los intereses concretos se vieron afectados, cambió esa actitud. A más tardar desde las negociaciones para la asociación, la «euroeuforia» le cedió el puesto a la frustración. En el área comercial se sintió el proteccionismo. En el campo de la asistencia incomodó el egoísmo y la prepotencia de los asesores occidentales. En el diálogo político se sintió y resintió también un control de la política interna. A pesar de todas las diferencias, Europa central y Europa del Este sencillamente no querían sustituir la intromisión de Moscú por la de Bruselas y Estrasburgo.

La frustración generalizada en el panorama político europeo se unió a la incertidumbre creciente sobre la dirección del proceso de transformación. El «fundamentalismo de mercado», que predominó en la fase inicial, dio paso a un realismo y pragmatismo que aceptan la necesidad de un activo papel del Estado en la po-

absurda situación de que, en el caso de un ingreso a la CE en el año 2000 ambas coronas, la checa y la eslovaca, tuvieran que desaparecer para dar paso otra vez a una moneda única, el ecu, después de siete años de existencia como monedas separadas.

Frágiles iniciativas de cooperación e integración. La división de Checoslovaquia desestabiliza también la iniciativa de integración hasta ahora más avanzada en Europa central y oriental: el Grupo de Visegrado. El grupo tripartito tiene que convertirse ahora en grupo cuádruple, y Eslovaquia ya tiene problemas con dos de sus tres socios. Con Hungría tiene roces a causa del proyecto para represar el Danubio en Gabčíkovo y de la situación legal de las minorías húngaras. Con la República Checa surgirán todavía muchos conflictos a causa del reparto de los bienes de la antigua federación, y de otros asuntos, como la política monetaria, por ejemplo. No se sabe hasta qué punto el grupo podrá superar esas previsibles tensiones internas. Con el fin de la antigua Checoslovaquia habrá que rehacer los acuerdos de asociación con las repúblicas checa y eslovaca. Los nuevos acuerdos serán mucho más exigentes que el acuerdo original con Praga en materias como la protección del medio ambiente, la exportación de armas y las políticas hacia las minorías. Por lo demás, la cooperación en el Grupo de Visegrado había comenzado bajo muy buenos auspicios. En febrero de 1991 los jefes de Estado de Polonia, Hungría y la RFCE, reunidos en la ciudad húngara de Visegrado, habían convenido en intensificar la cooperación entre sus países. Lo que motivó este paso fue principalmente el proceso de integración conjunta a la CE. Es cierto que ya existía una tradición de cooperación entre los grupos disidentes centroeuropeos, pero difícilmente habría sido suficiente para sustentar una cooperación interestatal de largo plazo. Por último, pero no menos importante, la buena cooperación regional debería formar y probar también la capacidad de integración e ingreso a la CE de los países del Grupo de Visegrado.

Los «acuerdos europeos», por su parte, fomentan la cooperación regional. En las normas de origen acordadas con la CE se contempla a los países del Grupo de Visegrado como una unidad. Los productos semiacabados importados de cualquier país del grupo son considerados como producción nacional. Esto podría fomentar el comercio regional. Y los inversionistas de Europa occidental que producen en un país Visegrado para el mercado de la CE tienen la posibilidad de explotar una «sourcing» regional, basándose en esa reglamentación. Pero la asociación no crea de por sí ninguna zona de libre comercio para el Grupo de Visegrado. Es cierto que después del periodo de transición cada país forma una zona de libre comercio con la CE, pero las normas de origen para exportaciones de la CE hacia Europa central no colocan a los países del Grupo a la par con los países miembros. Para aprovechar las ventajas antes mencionadas, los países de Visegrado deben acordar una zona de libre comercio entre ellos; cosa que ya lo hicieron en diciembre de 1992, en Krakau, en forma de un paquete de acuerdos bilaterales, que de todos modos estipula también un periodo de transición de diez años. En vista de la recesión cada vez más profunda que acompaña a la transición, hay que contar con que habrá retrasos en la apertura de mercado dentro de Europa central y oriental. A la unión aduanera entre las repúblicas checa y eslovaca se le concedieron pocos chances de supervivencia desde ya antes de entrar en vigor. En el mejor de los escenarios, las demás áreas de cooperación entre los países del Grupo de Visegrado —tales como seguridad, medio ambiente, transporte, comu-

nicaciones, cultura y cooperación local— tendrán una evolución positiva.

Con el mismo escepticismo, o quizá incluso con mayor pesimismo, hay que evaluar el resto de las iniciativas de cooperación regional en Europa central y oriental. La «Iniciativa Europa central» fundada en 1989 (anteriormente llamada «penta o hexagonal»), no tiene, como reacción a la unificación alemana, ninguna pretensión de gran alcance en áreas fuertes como el comercio, la asistencia o la coordinación política. La Cooperación del Mar Negro es una coalición en la cual Turquía aporta el mayor peso económico. En la región del Báltico se desarrollan iniciativas para una cooperación más estrecha entre los países vecinos bajo la influencia de los antiguos nexos hanseáticos, entre otras cosas. Sería de desear que los países de Europa del Este aprovecharan todas esas ofertas para diversificar sus relaciones internacionales, ejercitar la integración y limitar los esfuerzos individualistas nacionales. Esto es tanto más importante por cuanto es muy posible que la CE se enfrente a la pretensión exagerada de que ella asuma esa tarea en toda Europa oriental.

En la CEI, como organización sucesora de la URSS, los nexos entre los países son necesariamente aún más fuertes. El ejército rojo está muy poco fraccionado y las interdependencias económicas sólo se pueden reducir a riesgo de fuertes caídas de la producción. Por lo tanto, Rusia financia generosamente las importaciones de las otras repúblicas de la CEI, y para eso emite más rublos. Pero también en este caso las tendencias centrífugas son extraordinariamente fuertes. La evidente supremacía de Rusia incita los esfuerzos independentistas de las otras repúblicas, pero por otra parte proporciona la base material para que la CEI desempeñe un papel importante en materia de política económica y de seguridad.

Allende Europa central: integración a la carta

Otro camino de ingreso a la CE. Las relaciones exteriores de la CE se extienden prácticamente al mundo entero mediante un sistema escalonado que va desde el Área Económica Europea, hasta acuerdos de cooperación bilaterales y regionales, pasando por la asociación con perspectivas de ingreso y la «asociación para el desarrollo» de los países ACP. La CE, y cualquier país de Europa del Este que desee establecer relaciones estrechas con la Comunidad, puede elegir entre las opciones de este menú. La afiliación plena es la categoría final. Es más que incierto cuántos países podrán alcanzar ese rango sin que sea necesario redefinir totalmente el proyecto de la CE. Los críticos incluso llegan a opinar que sería mejor que algunos de los miembros actuales salieran para que no estorben el paso de la consolidación a la unión política para el resto de la Comunidad. Muchos europeos del Este ven la situación de otra manera: quieren ser *miembros de la CE*, y mientras más pronto, mejor. Se espera que hasta Kirguizia anuncie pronto su deseo de ingresar. Según el Art. 237 del Tratado de Creación de la Comunidad Europea, sólo los países que pertenecen geográficamente a Europa pueden solicitar el ingreso. La CE establece además la condición de que el solicitante sea un país democrático. Dependiendo de cuán estrictamente se interpreten esas condiciones, y de los desarrollos futuros, el grupo de solicitantes potenciales llega aproximadamente a 14 países¹, aparte del Grupo de Visegrado y excluyendo a la misma

¹ Lituania, Letonia, Estonia, Bielorrusia, Ucrania, Rumania, Moldavia, Bulgaria, Albania, Eslovenia, Croacia, Bosnia, Serbia, Macedonia.

Rusia y a los países del Cáucaso. De todos modos, Asia central no pertenece a Europa.

En un informe presentado al Consejo antes de la Cumbre de Edimburgo, la Comisión de la CE mencionó los siguientes criterios para el ingreso: capacidad del candidato para cumplir el requisito de *acquis communautaire*; una democracia estable (respeto a los derechos humanos, Estado de derecho, etc.); economía de mercado en funcionamiento; conformidad con los objetivos de la unificación política, económica y monetaria; capacidad de competir dentro de la Unión Europea; capacidad de la Comunidad para aceptar el ingreso sin poner en peligro su dinámica de integración. Según su actual situación, esta lista deja afuera a la mayoría de los candidatos. Sólo una media docena tiene una democracia funcionando en cierta medida. En lo económico se puede decir que prácticamente todos los países de Europa oriental están muy lejos de alcanzar siquiera el nivel de reforma y la capacidad de producción de los países del Grupo de Visegrado. Muchos observadores dudan incluso de que desde el punto de vista histórico y sociocultural estén en capacidad de seguir patrones de desarrollo occidentales y de integrarse. Sin mencionar las décadas de dominio comunista y de economía planificada, muchos de esos países vivieron siglos de dominación bajo el imperio mongolés o turco y difícilmente han conocido alguna experiencia de sociedad civil autónoma.

Pero las discusiones con respecto a dónde termina Europa sólo sirven para solucionar problemas aparentes, antes que los verdaderos interrogantes sobre la futura estructura de las relaciones de la CE con Europa del Este. Un ingreso de todos esos países no está ni remotamente a las puertas del debate. Bulgaria y Rumania están en el proceso de negociaciones para asociarse. Ambos países podrían conseguir acuerdos similares a los del Grupo de Visegrado, probablemente con otras áreas de prueba adicionales en el diálogo político, el medio ambiente y las minorías. A la larga va a ser difícil darle un trato diferente a Albania y Eslovenia, y en segundo término a los países del Mar Báltico y de la antigua Yugoslavia. Pero tanto en el Báltico como en la antigua Yugoslavia tiene que aclararse primero la cuestión de las minorías y de los derechos humanos, y eso puede tardar mucho todavía.

Por otra parte, los nuevos miembros y asociados eventuales tendrán una voz importante en el diseño de las relaciones de la CE con el Este. Los escandinavos formarán el lobby de los países del Báltico, Austria el de los antiguos «Estados patrimoniales de la Corona austríaca»: Bohemia, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Croacia y Bosnia. En el marco del diálogo político, los países del Grupo de Visegrado también tienen la posibilidad de tratar con la CE el asunto de las relaciones con los países de Europa del Este. En ese caso se puede esperar tanto una intervención en favor de relaciones débiles, a fin de no tener que compartir los mercados y los fondos de asistencia, como una apelación en favor de mayores esfuerzos de la CE para lograr la estabilidad de las regiones en crisis y de sus vecinos más próximos.

Por su lado, la CEI, y sobre todo Rusia, contemplan con desconfianza la estrecha vinculación de la CE con el Grupo de Visegrado. Un elemento adicional de política de seguridad, tal como un ingreso del Grupo a la OTAN o más aún a la Unión de Europa occidental, tropezaría sin duda con la oposición rusa. En la CEI la población urbana, especialmente, anhela que se establezcan mejores relaciones con la CE, esperando que recibirán ayuda en situaciones precarias. Las repúb-

licas y regiones orientales, en cambio, tienden a una vinculación más estrecha con Japón o Corea.

La región del Báltico, al igual que los países balcánicos, teme quedar aislada entre la Comunidad —o la Comunidad más el Grupo de Visegrado— y la CEI. Para Lituania hoy en día las relaciones con Polonia ya son de extraordinaria importancia. De 2000 *joint ventures* que existen en Lituania, 500 tienen socios polacos y 300 socios alemanes. Bulgaria siente temor de la influencia económica, e incluso de una posible supremacía de Turquía. Ante este tipo de temores por vecinos que, si bien son más fuertes, a escala mundial son relativamente débiles, parece extraño el deseo de vincularse a una CE que es todavía mucho más fuerte.

Una estructura de relaciones con gradación regional y sectorial. Aun prescindiendo de una «fijación» con el ingreso a la CE, que no es posible a corto plazo ni tampoco incondicionalmente deseable, se pueden concebir varias formas de vinculación de los países de Europa del Este a la CE.

Para comenzar, existe un buen número de organizaciones europeas de las que esos países ya son miembros, o de las que pueden convertirse en miembros, que imponen pocas condiciones de adaptación y que ofrecen asesoramiento, ayuda y posibilidades de diálogo en las áreas que les competen. Se pueden mencionar, entre otras, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, el Consejo de Cooperación de la OTAN, la Comisión Económica de la ONU para Europa (ECC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Consejo de Europa. Algunos observadores recomiendan a los países de Europa del Este que ingresen primero a la AELC. El Comisario de la CE para Asuntos Exteriores, Andriessen, ponderó públicamente la posibilidad de ofrecer a Europa del Este una afiliación parcial que no está prevista de esa manera en el Tratado de la CE. Tal afiliación parcial terminaría en una solución igualmente imaginable de una área económica europea para Europa del Este. Ya en 1990 Mitterand había propuesto una confederación europea global, pero la idea no tuvo mucho éxito. Incluso sin asociación o vinculación contractual con la CE, nadie se queda totalmente afuera.

Ante los crecientes problemas en Europa del Este y el desconcierto igualmente creciente en Europa occidental, es muy natural buscar posibilidades de profundizar las interrelaciones. Una vía serían las iniciativas de integración sectoriales. También la integración de Europa occidental comenzó después de la segunda guerra mundial con la organización internacional en sectores específicos y especialmente conflictivos: carbón, acero y energía atómica. Las Comunidades Europeas surgieron de la unión de tres comunidades: la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Económica Europea. Estas áreas también son relevantes hoy en día en Europa del Este. Europa occidental tiene un interés vital en participar, sobre todo, en la comprobación, organización y fomento de la seguridad y modernización de las centrales atómicas. En general la idea sería una Organización para la Energía y el Medio Ambiente que abaricara toda Europa, tal como ya está preparada con la carta europea sobre la energía. Otras áreas de interés común serían la de las migraciones y el mercado de trabajo. Una integración sectorial de esta índole correspondería más a los intereses y necesidades existentes, sin perderse en aspiraciones absolutas que necesariamente tendrán que ser defraudadas.

En la región del Cáucaso, y todavía más en Asia central, podrían venir al caso

algunos elementos de la cooperación de las CE con países en desarrollo, por ejemplo, siguiendo el modelo de la Convención de Lomé. En esos países las cuestiones relacionadas con el comercio de manufacturas tienen un significado relativamente menor que los instrumentos de las políticas de materias primas, por ejemplo.

Por último queda también por esperar que después de la tendencia a las soluciones nacionales individualistas, que actualmente predomina en Europa del Este, venga una nueva etapa de mayor cooperación regional. La CE puede estructurar sus relaciones de tal manera que exista una diferenciación regional y sectorial, y que esas relaciones estén marcadas más bien por las necesidades e intereses concretos de cooperación, que por visiones grandiosas. De cualquier modo, las poblaciones de Europa occidental ya casi no comparten ese tipo de visiones de sus dirigentes políticos. Si se le dan otro «no» a la consolidación, la cuestión de las relaciones tomará una cariz muy diferente en toda Europa. En ese caso el punto en cuestión podría ser cómo superar el problema de la desintegración en Occidente. La indiferencia política en toda Europa, después de una década sin mayores cambios de poder en los países miembros de la CE, y de una recesión con un aumento creciente del desempleo y arcas estatales vacías en todas partes, le restan fuerzas a la CE para brindar orientación y espacio para el desarrollo a los países del Este.

En la reunión cumbre de Edimburgo se volvieron a encubrir las divergencias dentro de la CE con un compromiso; pero es un compromiso que favorece ya una ampliación a costa de la consolidación. Las negociaciones con la AELC deben comenzar antes de la ratificación del Tratado de Maastricht, aun cuando el ingreso de esos países está previsto para después de la ratificación como muy pronto. Esa tendencia podría dar vuelo a nuevas esperanzas en los países de Europa central y oriental que desean ingresar a la CE. En cambio los europeos occidentales, para quienes el objetivo de la CE está en una unión política más federativa, deben estar preguntándose con cuántos y cuáles miembros van a lograr el consenso que se necesita para ese fin.

Con el programa PHARE la CE reivindicó en 1989 el derecho a ser un faro de luz para indicarle a Europa del Este el camino de regreso a Europa, y por tanto a la democracia y a la economía de mercado. Pero desde entonces el mar se ha vuelto más bravío y el horizonte turbio. En 1992, por añadidura, la luz del faro parpadeó y perdió su brillo peligrosamente. Nadie puede sorprenderse si Europa del Este extravía el rumbo.

(Traducción: N.L.)

Infancia y vejez Castigo y margen

