

# La ampliación al Este de la Unión Europea: sus procesos, razones y excesos

Pablo Telman Sánchez Ramírez\*

## Resumen

En el presente trabajo el autor analiza las implicaciones internas y externas que ha tenido el proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el Este de Europa desde 2004. En un proceso *per se* complicado, la integración de 12 nuevos miembros a la unión —la mayoría de los cuales pertenecieron al extinto bloque socialista y a la desaparecida Unión Soviética— viene a imprimir una nueva dinámica tanto a los procesos internos como a las relaciones exteriores de la misma. En el apartado de los asuntos internos de la Unión Europea, el autor se centra en las complicaciones derivadas de la inclusión de países que, en la mayoría de los casos, presentan condiciones políticas, económicas y sociales de serio atraso —en comparación con los 15 países miembros hasta mayo de 2004—, lo que se traduce en problemas de financiamiento, institucionales y sociales para toda la Unión. Por otro lado, la integración de países postsocialistas y postsoviéticos a la esfera de la Unión Europea ha traído consigo nuevos retos para el posicionamiento de este organismo en lo regional y lo global, debido en gran parte a las fricciones con Rusia (país del cual depende la Unión en lo energético), quien reclama para sí su otrora zona de influencia, así como por la presencia de Estados Unidos, mediante gobiernos afines o aliados, en los países de recién ingreso. Finalmente, el autor analiza las posibilidades de ingreso a la Unión de países como Croacia y Turquía, además de otros países que recién han declarado la intención de presentar su candidatura.

**Palabras clave:** Integración, ampliación, Unión Europea, Europa del Este, Rusia, OTAN, Estados Unidos.

## Abstract

In this work the author analyzes the internal and external implications that has taken the process of enlargement the European Union to the East of Europe since 2004. In a complicated process itself, the integration of 12 new members to the union, most of whom belonged to the late socialist bloc and the defunct Soviet Union, coming to a new dynamism to both internal processes and external relations. In terms of the internal affairs of the European Union, the author focuses on the complications arising from the inclusion of countries which, in most cases, have political, economic and social backwardness compared with the 15 member countries until May 2004, which translates into financing problems, institutional and social rights, for the whole Union. On the other hand, the integration of post-socialist countries and the post-Soviet sphere of the European Union has brought

---

\* Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, *campus* Ciudad México, y del Sistema de Universidad Abierta de la FCPYS-UNAM.

new challenges for the positioning of this body in regional and global, largely due to the friction with Russia (a country which depends the Union as energy), who claims for itself its former sphere of influence, as well as the presence of United States or allied governments through allies in the newly-income countries. Finally, the author explores the possibilities of entry into the European Union from countries like Croatia and Turkey, along with other countries that have recently declared the intention to submit his candidacy.

**Key words:** Integration, enlargement, European Union, East Europe, Russia, NATO, United States.

## Introducción

La adhesión de varios países postsoviéticos de Europa del Este<sup>1</sup> a la UE el 1º de mayo del 2004 fue vista, desde un principio, por estos Estados como el medio más efectivo e idóneo para acelerar el cumplimiento de sus tres principales tareas:

- 1) la consolidación de los sistemas políticos democráticos, basados en primer lugar en el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos y de las minorías étnicas en cada país;<sup>2</sup>
- 2) la transición de un sistema económico socialista planificado a una economía de mercado;<sup>3</sup> y
- 3) la garantía de la seguridad de cada uno de estos Estados postsocialistas y postsoviéticos en circunstancias de gran inestabilidad provocadas por la desintegración de la Unión Soviética, la desintegración violenta de Yugoslavia y, sobre todo, el temor a los “afanes imperiales” de la Federación Rusa.

Estos factores coinciden en buena medida con los criterios establecidos para la entrada de los Estados candidatos a la UE: estabilidad institucional que garantice la democracia; leyes y respeto a los derechos humanos; economía de mercado funcional y capacidad para soportar la presión competitiva del mercado al interior de la Unión.

<sup>1</sup> El 1º de mayo de 2004 entraron a la UE cinco países postcomunistas y tres países postsoviéticos.

<sup>2</sup> Este es precisamente el reto principal que afrontan tanto los nuevos miembros como los candidatos a ingresar en la organización en un futuro próximo –Bulgaria y Rumania–, quienes cuentan con minorías étnicas importantes. El caso de Turquía lo abordaremos de manera individual más adelante.

<sup>3</sup> Esta transición, sin precedentes en la historia, se debía llevar a cabo en medio de una profunda crisis económica, ocasionada tanto por el sistema anterior, como por lo abrupto de las transformaciones efectuadas en la década de los noventa.

Para estos países de Europa del Este y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI),<sup>4</sup> la pertenencia a organismos de integración europeos tales como la propia UE o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN),<sup>5</sup> significa la garantía plena para la liberación definitiva de la influencia de Rusia sobre sus países, así como el no retorno de los procesos acaecidos en la región en la década de los años noventa, con los conflictos bélicos en la zona de los Balcanes.

La ampliación de la UE al Este de Europa implicó una gran oportunidad económica, geopolítica, cultural y moral para la organización regional, toda vez que se abrió un mercado de más de 100 millones de personas, lo que se traduce en la creación del mayor mercado nacional del mundo, con mayores recursos, mayores ventajas para las economías de escala y mayores inversiones.<sup>6</sup> Asimismo, la ampliación hacia el Este consolida a la UE como una potencia a nivel regional y mundial, con un gran peso en la política internacional y un mayor poder de decisión y coordinación tanto en las organizaciones internacionales, como entre sus propios Estados miembros. También la UE es la institución que destina mayor ayuda exterior a los países en vías de desarrollo, fundamentalmente de África y Asia, y esto determina su mayor involucramiento en las cuestiones regionales y bilaterales de esos Estados. En el caso de América Latina, la UE se ha mantenido atenta a los procesos electorales acaecidos en los últimos años, así como ante los conflictos bélicos y diferendos bilaterales.<sup>7</sup> Se destaca la estrecha colaboración con los gobiernos latinoamericanos de izquierda que han llegado al poder en los últimos años (Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Chile, entre otros).

La ampliación al Este de la UE implicó la reunificación definitiva de Europa y la aparición de un nuevo actor regional más fortalecido en el escenario internacional. Este proceso de ampliación cierra definitivamente uno de los capítulos más extensos y álgidos de la historia del continente: el auge y

<sup>4</sup> La CEI fue creada en diciembre de 1991 con el objetivo de agrupar a las repúblicas exsoviéticas. De las 15 repúblicas, sólo las tres bálticas se negaron a ingresar a la CEI. A partir de 2004 y 2005, Georgia, Moldova, Ucrania y Azerbaidzhan han manifestado su interés en ingresar a la UE.

<sup>5</sup> Desde 1999 entraron a la OTAN los tres primeros candidatos: Hungría, Polonia y República Checa, y en 2004 lo hicieron Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia, Rumania y Bulgaria.

<sup>6</sup> Con la entrada de Bulgaria y Rumania, la UE cuenta con un mercado de más de 500 millones de personas.

<sup>7</sup> El caso de la guerra civil en Colombia ha estado en el centro de atención de Bruselas, tanto desde el punto de vista de la ayuda económica como de la posible mediación política entre las partes en conflicto. También el caso de Haití mantuvo la atención y la presencia civil y militar de representantes de la organización en el país caribeño.

propagación del nazismo y el fascismo por todo el continente, el surgimiento de la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa en bloques durante las décadas de la Guerra Fría.<sup>8</sup>

## Retos que implicó la nueva ampliación

Sin embargo, al cabo de más de cuatro años de ampliada la organización regional hacia el Este de Europa, se mantienen numerosos retos que no han logrado ser superados, tales como el funcionamiento de las instituciones en la organización ampliada; la reforma de la Política Agraria Común (PAC);<sup>9</sup> el reparto de los fondos estructurales; la gestión de los flujos migratorios; la extensión de una zona de seguridad alrededor de Europa para evitar que la ampliación creara nuevas líneas divisorias en el continente; la creación de un nuevo concepto de frontera ajeno a la evocación de divisiones o conflictos;<sup>10</sup> y, quizás el más importante, la necesidad de aproximarse a los ciudadanos comunitarios. Para muchos ciudadanos, la situación se torna complicada: deben elegir entre mantener a la Unión como hasta el momento o avanzar hacia una unión política más ambiciosa, con fronteras más lejanas e inseguras. No es una cuestión de ideologías, sino de temores e inseguridades ante el futuro comunitario. Las mentes de los ciudadanos no estaban preparadas para este nuevo cambio en la dimensión y velocidad propuestas por la clase política dirigente.

La ampliación de la UE al Este de Europa involucró al mayor número de países candidatos (12),<sup>11</sup> que incluía países muy diferentes entre sí desde el punto de vista histórico, político, económico, cultural y social, lo cual era un hecho sin precedentes en comparación con las ocasiones anteriores. Los

<sup>8</sup> La división ideológica y político-militar de Europa en dos bloques opuestos durante más de 40 años trajo estabilidad al continente y neutralizó —sin llegar a eliminar— la propagación de los conflictos étnico-nacionalistas durante toda esa etapa. Sin embargo, a partir de 1990 esta cuestión se convierte en uno de los mayores retos que debe afrontar la región.

<sup>9</sup> Su presupuesto representa cerca de 0.4 por ciento de la riqueza total de la UE. Véase Marc Deber, “La PAC est condamnée à évoluer” en *La Tribune*, 21 de junio de 2005, p. 4.

<sup>10</sup> El caso de Bielorrusia es un ejemplo de esto. Luego de las últimas elecciones celebradas en el país, en las que fuera ratificado nuevamente Vladimir Lukashenko como presidente de ese Estado, la UE decidió vetar el ingreso a los países comunitarios tanto del presidente reelecto como de varios miembros del actual gobierno bielorruso, lo cual establece *de facto* una especie de boicot y “cortina de hierro” hacia ese país europeo. Los casos de Ucrania y Moldova podrían resultar ejemplos similares.

<sup>11</sup> Rumania y Bulgaria quedaron pospuestos hasta 2007.

procesos de ampliación en las etapas precedentes resultaron más planificados y preestablecidos. En esta ocasión, faltó un calendario claro y establecido, así como una estrategia más sólida. En términos de política exterior, la llegada de países como Polonia, Lituania, Estonia o Letonia a la UE –con gobiernos estrechamente vinculados al liderazgo de Estados Unidos– vino a complicar aún más la situación al desgastado eje franco-alemán.<sup>12</sup> El ejemplo más reciente lo constituyó la postura estricta e irreconciliable del gobierno polaco en la Cumbre UE-Rusia celebrada en Helsinki (noviembre 2006), al vetar el inicio de las negociaciones con Moscú del nuevo acuerdo de asociación y cooperación bilateral que debía entrar en vigor a finales de 2008, a pesar de la insistencia del gobierno alemán y francés para que revirtiera su postura.<sup>13</sup>

Otro factor diferente en esta ampliación hacia el Este, en comparación con los procesos anteriores, lo constituyó la enorme diferencia que existía entre los países candidatos desde el punto de vista socioeconómico. Por ejemplo, el PIB *per capita* de Eslovenia era similar al de miembros plenos como Grecia y Portugal, y la distancia económica de países candidatos como República Checa y Hungría respecto de Grecia y Portugal era mucho menor que su diferencia respecto a otros países candidatos menos desarrollados. Aún a inicios de la presente década, Hungría poseía mayor participación en las relaciones comerciales intracomunitarias (75 por ciento) que la mayoría de los 15 países miembros, pues sólo dos países de la UE-15 tenían un nivel más alto de participación en las exportaciones dentro de la UE: Portugal y Holanda. Tradicionalmente, Hungría, Polonia y Checoslovaquia (Yugoslavia gozaba de un estatuto diferente) eran los países socialistas más involucrados en el comercio con la CEE. A partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta, estos países recibían cerca del 80 por ciento de la inversión extranjera directa que destinaba la UE a los países de Europa del Este.<sup>14</sup> Existen muchas interrogantes entre los ciudadanos comunitarios (los de siempre y los nuevos) relativas al papel real e inmediato que puede desempeñar la UE en el orden económico y social en sus respectivos países. El crecimiento económico

<sup>12</sup> El gobierno estadounidense fue el primero en saludar la entrada de Rumania y Bulgaria a la UE el 1º de enero de 2007. El gobierno de Rumania mantiene posturas muy similares a las de su homólogo polaco en relación con Rusia, por lo que se convertirá en su apoyo en los consensos intracomunitarios antiPutin a partir de 2007.

<sup>13</sup> El veto de Polonia –que demandaba que Rusia levantara el embargo que mantiene contra la importación de alimentos polacos desde hace un año– implicó que la Comisión Europea no pudiese iniciar las conversaciones con Rusia. Véase *Moscow Times*, 22 de noviembre de 2006.

<sup>14</sup> Andras Inotai, “Tareas y retos de la ampliación oriental de la UE” en *Intereconomics*, núm. 6, julio-agosto 2002.

comunitario resultó lento e intermitente durante los años previos a la ampliación, y actualmente se ha mantenido en un nivel discreto.<sup>15</sup>

El desempleo es un aspecto que preocupa a muchos. Si bien se aseguraba que para finales de 2006 el desempleo disminuiría hasta 8.5 por ciento, tanto en la eurozona como en los 25, las cifras del desempleo juvenil en la mayoría de los países comunitarios superaron la media de los porcentajes nacionales. Esta situación se comprobó con las multitudinarias movilizaciones efectuadas en Francia en contra del nuevo Contrato de Primer Empleo, que terminaron con la derrota de las propuestas del gobierno de Dominique de Villepin y su inevitable desgaste político frente a las elecciones presidenciales de 2007, que finalmente provocaron su desplazamiento de la contienda electoral. Con el Contrato de Primer Empleo, Villepin pretendía facilitar el despido de jóvenes menores de 26 años para dar nuevas oportunidades de trabajo a la población juvenil menos calificada, reduciendo el costo de despido para las empresas. El levantamiento de los jóvenes en Francia reflejó la crisis del Estado benefactor en un país que siempre se ha manifestado hostil a la libertad plena del mercado, que conlleva la reducción de salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, esta situación ha sido interpretada por algunos como una consecuencia de la entrada desmedida de jóvenes inmigrantes al país galo, y arroja mayor cautela en relación con la entrada de los países de Europa del Este a la UE ante la posibilidad de libre movimiento de personas entre las fronteras intracomunitarias. El rotundo “no” dado por la sociedad francesa al texto de la Constitución Europea, en la primavera de 2005, constituyó una clara señal en este sentido.

La UE intenta evitar que el caso de Francia se repita en otros países con problemas similares de desempleo juvenil (sólo Alemania y Austria mantienen cifras menos elevadas respecto a esta cuestión), toda vez que este aspecto afectaría la estabilidad social y la solidez de los actuales gobiernos europeos. En la última Cumbre Europea se estableció el objetivo de que, a finales de 2007, todo joven que hubiera abandonado sus estudios y se encontrara sin empleo recibiera, en un plazo de seis meses, una oferta laboral, un contrato de aprendizaje, de formación adicional u otras ayudas que facilitarían su contratación. De acuerdo con esto, para el año 2010, este plazo se reduciría de seis a cuatro meses. En el caso de Francia, el gobierno decidió retomar el camino proteccionista, y el Contrato de Primer Empleo fue reemplazado por

<sup>15</sup> Se preveía un crecimiento modesto del PIB para finales de 2006. Se estimaba que el PIB de la eurozona crecería 2 por ciento y que en la Europa de los 25 el crecimiento fuera de 2.3 por ciento.

una versión de contratos juveniles subvencionados que costarían 450 millones de euros en los siguientes dos años.

A partir de 2004 disminuyó el desempleo en la UE de los 10 nuevos miembros y aumentó en la UE de los 15 miembros anteriores; sobre todo en países como Holanda y Luxemburgo, las cifras se incrementaron de manera desmedida. En marzo de 2005 existían 12.8 millones de desempleados en los países de la eurozona y 19.1 millones en la UE de los 25.<sup>16</sup> Esta situación se vio agudizada por la creación de nuevos empleos en el Este en detrimento de los países comunitarios tradicionales, habida cuenta de que el salario promedio era muy inferior en los 10 nuevos miembros y la jornada laboral más extensa (44.4 horas a la semana, en comparación con 38.2 horas en la UE-15), lo cual garantizaba costos más bajos a las empresas que se trasladaban a estos países.<sup>17</sup> La encuesta europea sobre la estructura de los salarios en Europa (datos de 2002) mostró la fuerte disparidad entre el salario bruto medio de los países de Europa del Este candidatos a entrar a la UE, que se acercaba a los 2.83 euros por hora de trabajo, y el de la UE de los 15, que era de 14.18 euros promedio por hora. Según las cifras publicadas por Eurostat en el 2002, el salario por hora de trabajo variaba desde 1.52 euros en Letonia o 1.77 en Lituania, hasta 19.75 euros en Dinamarca o 22.41 en Noruega. Los salarios más bajos se registraban en los dos países que aspiraban ingresar a la UE en enero de 2007: Bulgaria (0.80 euros) y Rumanía (1.04 euros).

Un gran riesgo que debían afrontar los países comunitarios con la ampliación hacia Europa del Este era la posible migración desmedida de trabajadores del Este hacia los mercados laborales de la UE de los 15. Se preveía que cada año más de 350 mil trabajadores emigrarían del Este en busca de mejores oportunidades de trabajo. Sin embargo, esto no fue así. Existen medidas restrictivas para blindar los mercados laborales nacionales, así como plazos establecidos por la UE (hasta siete años como máximo), los cuales cada Estado aplica de acuerdo a sus condiciones y posibilidades. En 2004, sólo Suecia, Irlanda y Gran Bretaña levantaron las restricciones a la entrada de trabajadores del Este, y se comprobó que estos procesos beneficiaron sus respectivas economías al cubrir los foráneos las plazas vacantes y no desplazar a los nacionales ni afectar de manera visible el sistema de seguridad social de estos países. De acuerdo con el reglamento comunitario, en 2006 los 15 debían notificar de manera oficial a la Comisión Europea su intención de continuar aplicando la legislación nacional durante un plazo de tres años más y justificar

<sup>16</sup> Véase página de la UE: [http://europa.eu/abc/history/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/history/index_es.htm).

<sup>17</sup> La República Checa, Eslovaquia y Hungría fueron los países más beneficiados en estos procesos.

sus motivos para continuar exigiendo un permiso de trabajo o, en caso contrario, aplicar el régimen comunitario de libre circulación de trabajadores.

En principio, cinco años después de la adhesión (2009), las disposiciones transitorias deben finalizar; sin embargo, se mantiene la posibilidad de conservar la aplicación de las medidas nacionales durante otros dos años, en caso de perturbaciones graves en su mercado de trabajo. Austria y Alemania ya han anunciado su intención de mantener las restricciones hasta 2011. A partir del 1° de mayo de 2006, España, Portugal, Finlandia y Grecia abrieron sus fronteras a los trabajadores europeos del Este. Por su parte, Francia, Dinamarca y Bélgica decidieron no abrir por completo sus mercados de trabajo, sólo otorgar permisos de trabajo en ramas específicas y levantar de manera progresiva las restricciones. Luxemburgo mantendrá sus fronteras cerradas e Italia continuará otorgando permisos anuales de empleo a los trabajadores del Este de la UE. Se esperaba que esto pudiera variar ligeramente luego de la sustitución de Silvio Berlusconi por el socialdemócrata Romano Prodi al frente del gobierno italiano. En el caso de Holanda –un país que ha manifestado su abierta oposición a una ampliación de la UE hacia los Balcanes y países de la CEE– se conservaba la cautela, pues se aplazaría hasta el 2007 la libre circulación de mano de obra del Este, pero se mantendría abierta la posibilidad de que pudiera limitarse el flujo de trabajadores si se constataban afectaciones al buen funcionamiento de algún sector laboral en el país. El gobierno holandés ha tratado de evitar que el “no” registrado en el *referendum* nacional de la Constitución Europea afecte la estabilidad interna del país.

### **La entrada de Bulgaria, Rumania y Croacia a la UE**

Hasta hace poco la entrada de Bulgaria y Rumania a la UE aún arrojaba cierta incertidumbre. Desde abril de 2005, ambos países firmaron el Tratado de Adhesión para su entrada a la UE el 1° de enero de 2007, plazo que podía haber sido pospuesto un año, en caso de que las reformas políticas y económicas no se cumplieran a cabalidad y en los plazos acordados. Entre las tareas más importantes que ambos países debían resolver, antes de su entrada, estaban la lucha contra la corrupción y el crimen organizado; el fortalecimiento de los controles fronterizos; las reformas a los códigos penales y de las legislaciones medioambientales; y, en el caso rumano, las reformas al sistema administrativo y judicial, así como la protección a las minorías étnicas y la infancia. De acuerdo con datos de 2002, sólo 60 por ciento de los rumanos tenía empleo y 30 por ciento de la población vivía en la pobreza. Aún en ese año, el PIB y los salarios reales en Rumania equivalían a 85.1 por ciento y 77.1 por ciento,

respectivamente, de los del año 1989 –durante el gobierno socialista de Nicolai Ceaucescu–.<sup>18</sup> En el caso de Bulgaria, habían serios problemas de corrupción, por lo que muchos especialistas consideraban que se pospondría su entrada hasta 2008, lo cual finalmente no sucedió. Este país cuenta con 10 por ciento de la población de origen turco y, aunque a nivel global está mejor preparada que Rumania para su entrada a la UE, se mantienen dificultades en el sistema de atención social a enfermos, ancianos, niños y presos. El desempleo en Bulgaria ha disminuido, pero aún se mantiene cerca del 10 por ciento y cuenta con alrededor de un millón de emigrados durante la última década (su población es de alrededor de 8 millones de habitantes).<sup>19</sup>

A finales de septiembre de 2006, la Comisión Europea admitió a Bulgaria y a Rumania como nuevos miembros a partir del 1º de enero de 2007, aunque impuso estrictas condiciones –no aplicadas para los 10 nuevos integrantes anteriores– y un inédito sistema de vigilancia y control permanente en tres áreas vulnerables para los nuevos miembros: el sector judicial, los fondos europeos y la seguridad alimenticia. En el área judicial, la prioridad sería la lucha contra la corrupción, el crimen organizado y el lavado de dinero; en el caso de los fondos europeos se colocarían bajo vigilancia ciertas ayudas regionales y agrícolas, que serían suspendidas en caso de dudas sobre su correcta utilización; y, en el caso de la seguridad alimenticia, se establecería un límite en la ayuda agrícola y un estricto control sanitario de los alimentos. Asimismo, los gobiernos de Reino Unido e Irlanda anunciaron la imposición de fuertes trabas al libre acceso de trabajadores provenientes de Rumania y Bulgaria al mercado laboral de sus países a partir del 1º de enero de 2007, lo que implicaba un cambio radical en la política de puertas abiertas que aplicaban desde mayo de 2004 con los trabajadores de los países de Europa del Este miembros de la UE.<sup>20</sup>

El tercer candidato para ser miembro pleno de la UE es Croacia, país que había estado vetado a causa de su negativa de colaborar para la detención del general A. Gotovina, acusado de crímenes de guerra en su país, condición que fue superada luego de su detención en diciembre de 2005 con la ayuda del gobierno croata, por lo que se iniciaron las negociaciones para su entrada. Este pequeño país cuenta con numerosas minorías (bosnios, albaneses, eslovenos, checos, eslovacos, gitanos) pero, a excepción de la minoría serbia,

<sup>18</sup> Nadège Ragaru, “La Bulgarie et la Roumanie aux portes de l’Union Européene: Un si long espoir” en *Pouvoirs*, núm. 106, agosto 2003.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 101-102.

<sup>20</sup> Véase *El país*, 25 de octubre de 2006.

que compone el 4.5 por ciento de la población total, el resto de las etnias son cuantitativamente insignificantes (menos del uno por ciento). Sin embargo, aún existen problemas con los derechos de las minorías en el país. Entre las tareas más importantes a cumplir por el gobierno croata están la reducción del déficit presupuestario al 3 por ciento, la privatización de las compañías de hierro y acero y la garantía del respeto de los derechos de las minorías.<sup>21</sup> La reducción del déficit público a menos de 3 por ciento, uno de los requisitos del Pacto de Estabilidad, se mantiene aún como un reto para muchos países comunitarios, como es el caso de Alemania, quien durante cuatro años ha rebasado el límite acordado.

Croacia es un país que tiene cerca de mil años de historia común con Hungría y 500 años con Austria, y considera la entrada a la UE como una necesidad imperiosa para lograr la protección en la inestable región de los Balcanes. De los países de esta región que aspiran a entrar a la UE (Macedonia se declaró candidata, y se pusieron en marcha acuerdos de estabilización con Serbia y Montenegro y Bosnia-Herzegovina en el año 2005), Croacia sería el único con posibilidades reales de cumplir su objetivo en un corto plazo. Recientemente fueron suspendidas las negociaciones de la UE con Serbia a causa de la negativa de Belgrado respecto a entregar al general Ratko Mladic, acusado de crímenes de guerra y contra la humanidad en la exYugoslavia.

### **Los casos de Georgia, Ucrania y Moldova como aspirantes a ingresar a la UE**

Por otra parte, las intenciones de algunos Estados postsoviéticos y actuales miembros de la CEI de ingresar a la UE amenazan con complicar aún más la situación, habida cuenta del apoyo que tienen sus gestiones por parte de algunos nuevos miembros comunitarios de Europa del Este. Tal es el caso de Polonia y Lituania, quienes han presionado a la organización para que se agilice el proceso de aceptación de Georgia y Ucrania, en franco enfrentamiento a las posturas de la Federación Rusa.

Georgia, Ucrania y Moldova —aspirantes a entrar a la UE y a la OTAN—<sup>22</sup> son países muy inestables desde el punto de vista político, económico y social. Su entrada a la organización comunitaria podría complicar la estabilidad de la

<sup>21</sup> Daniel Thomas, “Croatie, un nouveau candidat a l’Union européenne” en *Le courrier des Pays de l’Est*, núm. 1044, julio-agosto 2004, pp. 54-55.

<sup>22</sup> También Albania y Macedonia aspiran entrar a la OTAN.

misma, a la vez que se favorecería la conformación de dos organizaciones dentro de la propia UE, debido a la subordinación incondicional de estos Estados del Este de Europa a la política regional y global estadounidense, así como su alineación con Reino Unido y su apego a las políticas económicas más liberales, todo lo cual afectaría el ya de por sí desgastado liderazgo franco-alemán dentro de la organización. Durante la guerra contra Iraq, países como Ucrania, Georgia, los Estados bálticos y Polonia enviaron contingentes armados al país árabe, respondiendo a la solicitud estadounidense de apoyo a su coalición bélica. Estos países postsoviéticos –fundamentalmente Moldova y Georgia– presentan altos indicadores de pobreza y rezago económico, todo lo cual encarecería aún más los altos costos de los procesos de integración, que sólo en el caso de Rumania están previstos que oscilen alrededor de los 10 mil millones de euros durante los primeros tres años posteriores a su ingreso. Ucrania –el país más desarrollado de la CEI (excluyendo a Rusia) y que ha demostrado un mejor desempeño en el orden económico y comercial– presenta un PIB *per capita* sólo comparable con los países más pobres de los Balcanes.<sup>23</sup>

En el caso de que Georgia entrase a la UE, esta organización tendría que asimilar los conflictos étnicos de los territorios de Abjazia y Osetia del Sur, así como la inestabilidad política y económica que no ha logrado superar durante la última década. Georgia es un Estado que recibe ayuda de Estados Unidos y de la OTAN, pero no en la medida necesaria, ya que se concentra fundamentalmente en el orden militar, mas no económico o social. En el país se encuentran localizadas dos bases militares estadounidenses y se mantiene la presencia de fuerzas militares rusas dentro del territorio georgiano.

Con el triunfo del candidato demócrata y prooccidental Víctor Yushenko en las elecciones presidenciales en Ucrania en 2005, por primera vez en ese país se cuenta con un presidente que, desde su arribo al poder, ha dado pasos concretos para estrechar las relaciones con la UE y la OTAN y lograr su ingreso como miembro pleno de ambas. El gobierno ucraniano considera que, luego de su ingreso a estas organizaciones, logrará distanciarse en definitiva de Moscú y podrá superar la dependencia política y económica hacia ese Estado. Sin embargo, el actual gobierno de Víctor Yushenko no ha logrado consolidarse (dos dimisiones del gabinete dentro de los primeros 14 meses de gestión) y en las elecciones parlamentarias sufrió un duro revés al quedar relegado su partido al tercer lugar en las votaciones, luego del triunfo del partido de Víctor Yanukovich, su contrincante en las elecciones presidenciales y partidario de una estrecha alianza con Rusia. Asimismo, el gobierno ucraniano ha sido

<sup>23</sup> Andrei Zagorski, “Russia and the Shared Neighbourhood” en *What Russia Sees*, 2005, p. 62.

acusado de prácticas de corrupción, de métodos antidemocráticos en su ejercicio de poder y de escándalos políticos, lo cual ha mantenido tanto a la UE como a Rusia a la espera del desenvolvimiento de los acontecimientos internos. El nombramiento de Víktor Yanukovich como primer ministro de Ucrania, luego de una intensa negociación del actual presidente con la fracción parlamentaria del partido de oposición, si bien no implicará un regreso al nivel de los nexos tradicionales entre ambos Estados, sí ha suavizado la postura de Ucrania en relación con su vecino eslavo. Yanukovich se ha convertido en el interlocutor del presidente ucraniano con el Kremlin.

El conflicto entre Rusia y Ucrania relativo a los precios de venta del gas natural a Kiev afectó principalmente a países de la UE, lo cual demostró que estos países comunitarios se encuentran en posiciones de franca desventaja frente a la Federación Rusa, no sólo en el plano energético, dado el hecho de que Rusia –sobre todo por medio de su monopolio estatal Gazprom– dispone de las mayores reservas mundiales de gas natural –cerca del 20 por ciento de la producción mundial–, una capitalización de más de 200 mil millones de dólares (161 mil millones de euros) –muy cerca de Shell o British Petroleum– y exporta más de la tercera parte del petróleo y gas natural que consume la UE,<sup>24</sup> sino también por el hecho de que algunos de los nuevos miembros o nuevos aspirantes a entrar en la UE buscan con esto enfrentar a Moscú y establecer una especie de “cordón fronterizo” que aislaría por completo a Rusia de sus vecinos europeos. Por su parte, el monopolio de gas Gazprom advirtió a la UE que si continúa frenando sus proyectos de desarrollo en el continente podría reorientar sus ventas hacia Estados Unidos y China. Asimismo, Moscú canceló la deuda externa de Argelia con su país (valorada en 5 mil millones de dólares) y, tomando en cuenta que este país árabe es el cuarto exportador de gas natural hacia Europa, la alianza entre ambos conformaría un monopolio que controlaría la mitad del gas que consume el continente.<sup>25</sup> En los próximos 20 años será inevitable eliminar la dependencia energética de la UE con Rusia.

Las relaciones con Moscú de los Estados miembros de la CEI que aspiran a ingresar a la UE son cada vez más tensas y ríspidas. El triunfo de las revoluciones de colores en estos países (Georgia, Moldova y Ucrania) ha traído aires de renovación política que, en primer lugar, han determinado el surgimiento de gobiernos antirrusos que buscan el acercamiento con los países

<sup>24</sup> *Izvestia*, Moscú, 26 de abril de 2006.

<sup>25</sup> Kerim Balci, “Russia’s Foreign Energy Policy Offensives” en <http://www.zaman.com/?bl=columnist&hn=30878>.

Europeos y con Estados Unidos, lo cual a su vez ha desatado la cautela y rechazo del gobierno ruso. Esta cuestión se ha reflejado también en la tirantez de los vínculos de Moscú con la UE. A su vez, varios miembros comunitarios muestran cautela y reticencia al posible ingreso de estos Estados postsoviéticos a la organización.

## **El estado actual de las relaciones de Rusia con la UE**

En los últimos años se han mantenido fricciones en las relaciones entre Moscú y la UE, tales como el rechazo de Rusia al acercamiento a la Europa comunitaria de los países postsoviéticos; las disputas fronterizas de Moscú con los países bálticos; la situación en Kaliningrado,<sup>26</sup> que afectaba a los ciudadanos rusos al viajar a la Federación Rusa; la permanente crítica de las instituciones de la UE a la falta de democracia y violaciones de los derechos humanos en Rusia;<sup>27</sup> y, finalmente, la situación de desventaja de la población rusoparlante en los países bálticos. Todas estas cuestiones han permanecido, en mayor o menor medida, latentes en el espectro de los nexos bilaterales, a pesar de que las relaciones de Rusia con Lituania han acusado una sensible mejoría, sobre todo en lo relativo al territorio de Kaliningrado y a los vínculos comerciales.

En sentido general, las relaciones de la UE y Rusia mantienen una frialdad política evidente y se centran principalmente en las cuestiones económicas. Las posturas del Kremlin de apoyar el triunfo de Hamas en las elecciones en Palestina constituyen otro factor que diferencia de manera radical las posiciones entre ambas partes. El gobierno de Vladimir Putin recibió en Moscú a una delegación de esta organización calificada de terrorista por Estados Unidos y la UE, pero no por Rusia, que insiste en negociar con ellos. La UE exige que Hamas reconozca al Estado de Israel, renuncie a la violencia y respete los acuerdos ya logrados; sin embargo, ha congelado parte de la ayuda directa que ofrecía al pueblo palestino, valorada en cerca de 500 millones de euros anuales.<sup>28</sup>

La Cumbre UE-Rusia, celebrada en Lahti, mostró desavenencias importantes entre ambas partes. La UE hizo patente por primera vez de manera unánime su preocupación a los intentos del gobierno de Putin de presionar políticamente a Occidente sobre la base de su hegemonía energética, ya

<sup>26</sup> Kaliningrado es un enclave ruso aislado geográficamente por el territorio lituano de la Federación Rusa.

<sup>27</sup> Esta es la cuestión que mayor tensión ha generado en los últimos meses entre ambas partes.

<sup>28</sup> *La jornada*, México, 11 de febrero de 2006.

convertida en una poderosa arma política. La UE importa de Rusia más de 25 por ciento de su consumo de gas y petróleo, mientras que 67 por ciento de las exportaciones rusas se dirigen a UE, de las cuales el mayor porcentaje se dirige a Alemania e Italia. El presidente ruso no dio garantías escritas, como le pidieron en esta cumbre, sobre el futuro de las inversiones extranjeras en el sector energético, rechazando así la ratificación de la *Carta de energía* —documento que data de 1991 y cuyo fin es regular la cooperación Este-Oeste mediante el establecimiento de salvaguardas jurídicas para la inversión, el tránsito y el comercio—. <sup>29</sup> De tal forma, los objetivos de la UE de tener una relación bilateral basada en la seguridad jurídica, la apertura recíproca, la no discriminación y la libre competencia se vislumbran cada vez más inciertos. Tampoco existe una unidad y coordinación eficaz entre los países comunitarios en relación con Rusia y su política energética, pues cada país comunitario busca asegurarse el suministro energético. Alemania firmó, en septiembre de 2006, un acuerdo con el gobierno ruso para asegurar el suministro de gas hasta el año 2030. Este acuerdo incluye la construcción de un gasoducto entre Rusia y Alemania a través del Mar Báltico, así como el apoyo alemán a los planes de Gazprom para comprar centrales eléctricas y gasoductos europeos. También es importante el contrato firmado entre Bulgaria y Rusia para construir una planta nuclear cerca del Danubio, anunciado después de la confirmación del ingreso del primero a la UE en enero de 2007. En esta Cumbre de Lahti se mantuvo la crítica de la UE a las violaciones de los derechos humanos por parte del gobierno ruso en Chechenia, se cuestionó la muerte de la periodista Ana Politkovskaya, así como el caso de Irán y la agudización del conflicto entre Rusia y Georgia.

Tanto la UE como la Federación Rusa afrontan problemas similares, y deberían buscar la vía para lograr su solución de manera conjunta. El agotamiento de los recursos humanos y naturales, la degradación de las condiciones ambientales, el desafío terrorista en el continente a la seguridad, la inestabilidad social y los conflictos étnicos son factores que afectan por igual a ambas partes. Al permanecer Rusia fuera de los límites comunitarios podría colaborar de manera conveniente con la organización en todos los ámbitos (militar, económico y social), a la vez que preservaría sus criterios para elaborar sus propias políticas y gozaría de una plena soberanía, que de entrar a la UE quedaría sesgada.

La postura actual del gobierno ruso relativa a su asociación con la UE es

<sup>29</sup> Moscú firmó este documento, pero se niega a ratificarlo a causa del llamado Protocolo de Tránsito, que le obligaría a abrir su infraestructura de transporte energético a terceros, lo cual rechaza categóricamente.

la de fomentar la cooperación desde fuera de sus fronteras, pero siendo a su vez tratada como socio (la UE es el mayor socio comercial de Rusia). Sería hartamente complicado y riesgoso intentar aislar a Rusia, habida cuenta de la posibilidad de surgimiento de un régimen autoritario o radical, como el caso de Vladimir Zhirinovskiy, quien en una reciente encuesta realizada en el país mantiene el apoyo de una importante parte de la sociedad rusa, al cabo de más de 10 años de mantenerse como protagonista en el panorama político nacional. Todo parece apuntar hacia el hecho de que se mantendrá la línea política actual sobre este particular.

Por último, tenemos el caso de Turquía, país que no es postsocialista ni postsoviético, pero sí musulmán en más del 90 por ciento de su población, lo cual crea cautela y temor en la UE, sobre todo en países como Francia y Alemania. Turquía presenta varias cuestiones que le han condicionado durante cerca de 20 años su entrada a la UE. Entre ellas se encuentran las siguientes: dispone del mayor índice de pobreza de los países aceptados a iniciar las negociaciones; es una potencia demográfica con las tasas más altas de natalidad en Europa, lo cual la sitúa en posiciones de franca ventaja en las futuras votaciones en el Consejo Europeo y el Parlamento; tiene un 20 por ciento de población de origen kurdo, y su gobierno ha sido criticado reiteradamente por las violaciones a los derechos humanos de esta minoría; presenta el ejército más numeroso de Europa (excluyendo a Rusia); más de 7 millones de granjeros y todas sus regiones aplicarían a la ayuda comunitaria, de acuerdo con los estándares comunitarios, lo cual implicaría que el proceso de entrada fuese más costoso que el Polonia y Rumania juntos; su frontera común con países como Armenia, Azerbaidzhán, Irak, Irán, Siria, Georgia, que conformaría una nueva frontera de inseguridad en el Cáucaso y el Medio Oriente para la UE; la renta *per capita* se mantiene inferior a los dos tercios de la media europea;<sup>30</sup> la oposición mayoritaria de gobiernos y sociedades europeas, a causa del manejo político de las fuerzas de derecha, que incitan en la población local el temor a perder sus empleos y su seguridad ante la entrada de Turquía a la UE; y, finalmente, la posibilidad de que los intereses turcos estén más inclinados hacia Estados Unidos y hacia los países islámicos vecinos que hacia Europa. Se escucha cada vez más el criterio de que sería más realista y conveniente para la UE que tanto Turquía como Ucrania deberían llegar a establecer en mediano plazo una asociación ventajosa con este organismo, en vez de aspirar a integrarse a plenitud.

<sup>30</sup> Pierre Verluise, "Quels projets géopolitiques?" en *Géopolitique de l'Europe. L'Union Européenne élargie a-t-elle les mobines de la puissance?*, Ellipses, Paris, 2005, p. 131.

## **Conclusiones**

En definitiva, son numerosos los riesgos que ha implicado e implicará aún en el futuro la ampliación de la UE hacia el Este de Europa; sin embargo, desde el punto de vista económico, político y cultural, son muchas también las ventajas que este proceso ha traído y traerá, tanto a los nuevos miembros como a la organización en general. Las aspiraciones de superpotencia de la UE en el plano de la política exterior regional y global se verán favorecidas con este proceso de ampliación, aunque se mantiene el reto de siempre: superar las disparidades de los intereses y las posturas de los gobiernos europeos.

La región de América Latina no había constituido una prioridad política real para la UE en su política exterior anterior; sin embargo, esto está comenzando a cambiar, y en la actualidad su papel es muy activo en los asuntos económico-comerciales y culturales de la región. A la hora de pensar en la UE y en las amplias posibilidades que nos ofrece su comercio y los vínculos políticos y culturales, debemos también tener presente lo que esto implica en realidad y el hecho de que muy pronto ya serán 28 los Estados europeos comunitarios.

Por lo pronto, las tareas estratégicas actuales de la UE son: la racionalización de sus propias estructuras y funciones, mantener el proceso de ampliación y lograr la máxima competitividad a nivel mundial. Las dos primeras tareas resultan decisivas para lograr el cumplimiento de la tercera: ¿será posible alcanzar esta meta para el año 2010? Mucho dependerá del funcionamiento óptimo de sus instituciones y del acercamiento real de la organización a sus ciudadanos.

Quedan aún por delante muchos retos por superar, pero la UE se mantiene como el mecanismo de integración más avanzado y ambicioso. La integración europea ha entrado en una etapa de mayor complejidad y alcance, dada la naturaleza de su reciente ampliación territorial, así como la profundización en los mecanismos de cooperación intrarregional y multilateral. Mucho dependerá de la gestión de la clase política europea para evitar que este avanzado mecanismo de integración se tropiece con los muros de las ambiciones políticas, las trabas burocráticas y los rezagos ideológicos. Sería conveniente que la ampliación de la UE de los 27 logre convertirse en una unión entre iguales.