

# EVOLUCION POLITICA DE LOS PAISES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA DESDE LA CAIDA DEL MURO DE BERLIN

*Ramón de Miguel y Egea\**

El año 1989, con la emblemática caída del Muro de Berlín, marcó para los países de Europa Central y Oriental el fin de la era comunista y el principio del cambio político y económico. Transcurridos más de diez años de cambios en estos ámbitos, la prioridad absoluta de los países centroeuropeos es su plena incorporación a las instituciones euroatlánticas y, en particular, a la Unión Europea. En este artículo se pasa revista a los acontecimientos más relevantes de este transcendental período, que está a punto de culminar en un nuevo panorama de la geografía política europea.

**Palabras clave:** *política exterior, cambio político, cambio económico, acuerdos internacionales, países de Europa Central y Oriental, OTAN, España, UE, PESC, 1989-1999.*

**Clasificación JEL:** F02.

## 1. El *annus mirabilis* de 1989

En el capítulo dedicado a 1989 de su última obra, *Mi siglo*, Günter Grass nos presenta a dos habitantes de Berlín Oriental charlando, ante una cadena de Pilsners y aguardiente, sobre cómo conseguir neumáticos de invierno, una de las infinitas variantes del tema recurrente en la vida diaria de los ciudadanos del bloque soviético: obtener suministros básicos. Mientras tanto, la televisión, con el sonido a cero para no interferir en la plácida conversación, muestra imágenes de jóvenes subiendo al Muro y bailando sobre él ante la indiferencia de los policías de frontera. «Otra película occidental sobre la Guerra Fría» piensan ante lo que les parece una inconcebible violación del «Muro

de Protección». La conversación y la cerveza siguen su curso antes de que, casi por accidente, uno de los dos se decida a subir el volumen del receptor. Minutos después corren por la Invalidenstrasse para ver el milagro por sí mismos.

El ingenio del Premio Nobel alemán nos introduce en uno de los presupuestos básicos de las revoluciones en Europa Central y Oriental. La mayor parte de la población no las esperaba, ni siquiera las consideraba posibles. Y, sin embargo, todo empezó con una sucesión de manifestaciones populares sobre un fondo definido por dos elementos: un sistema político y económico moribundo, aquejado de un mal que no sólo estaba acabando con él, sino que le impedía regenerarse, y un dirigente en Moscú, Mikhail Gorbachov, que ya no estaba dispuesto a enviar al Ejército Rojo para sofocar los cambios. El intento de reformar lo irreformable y el entierro de la Doctrina Brezhnev sobre la intervención en Europa Central acabaron no sólo con el imperio

---

\* Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea.  
Ministerio de Asuntos Exteriores.

soviético sino con el régimen político y económico que lo sustentaba.

En Polonia, el país con mayor tradición, tras casi una década, de protestas populares, el sindicato Solidaridad planteó de forma abierta la necesidad de reformas democráticas. El Parlamento legalizó la Iglesia Católica y el Gobierno del General Jaruzelski aceptó la celebración de elecciones parcialmente libres que tendrían lugar el 4 de junio de 1989, las primeras en 40 años. Solidaridad obtuvo 160 de los 161 escaños en juego.

En Hungría, los reformistas obtuvieron el control del Partido Socialista de los Trabajadores a principios de 1989 y el Primer Ministro Nemeth comenzó a impulsar la reforma política. El 2 de mayo Hungría desmantelaba la alambrada de su frontera con Austria, la primera brecha en el Telón de Acero. En junio, en un acto de profundo simbolismo para la mentalidad colectiva de los ciudadanos húngaros y de ruptura con el pasado, el protagonista de la revolución de 1956, Imre Nagy, ejecutado en secreto tras el fracaso de la revolución, recibió un funeral solemne. El verano y el otoño vieron las negociaciones con la oposición y la convocatoria de las primeras elecciones libres.

En la Unión Soviética, manifestantes en Moscú apoyaban la candidatura del disidente Boris Yeltsin que acusaba a Gorbachov de falta de decisión en la puesta en marcha de una auténtica transición política y económica. El 26 de marzo, en las primeras elecciones parcialmente democráticas celebradas en la URSS, candidatos no comunistas y representantes de minorías étnicas triunfaban sobre los candidatos oficiales del PCUS.

En la República Democrática Alemana, más de 300.000 personas se manifestaban en Leipzig y Dresden pidiendo el fin del régimen comunista. El 1 de noviembre el Gobierno cedía ante la presión popular reabriendo la frontera con Checoslovaquia. El 4 de noviembre un millón de personas llenaban las calles de Berlín Oriental exigiendo cambios democráticos y provocando la caída del Gobierno. Durante la semana siguiente más de 50.000 personas abandonaron el país a través de Hungría. El 9 de noviembre las autoridades germano-orientales anunciaron que serían concedidos visados de salida a todos aquellos ciudadanos que lo desearan abriéndose todos los pasos fronterizos. Aquella

noche, el amigo de Günter Grass saltó el Muro. Un Gobierno de coalición convocó elecciones para mayo del siguiente año.

Los checoslovacos, a pesar de la represión ejercida por las autoridades, en particular con motivo de la gran manifestación en Praga el 17 de noviembre, siguieron echándose a la calle animados por los sucesos en Alemania Oriental y la ausencia de reacción soviética, pidiendo elecciones libres y aclamando al héroe de la primavera de Praga, Alexander Dubcek. El Gobierno dimitió y el Comité Central del Partido prometió un Congreso extraordinario para «discutir el futuro». Cuando el escritor Václav Havel denunció este movimiento como una táctica dilatoria, 800.000 personas llenaron las calles de Praga. El 29 de noviembre, el Partido Comunista declaraba el fin de su papel único, el 30 se abría la frontera con Austria y el 28 de diciembre se celebraban elecciones libres. El último día de 1989, Havel era Presidente de Checoslovaquia y Dubcek Presidente del Parlamento.

En Bulgaria, el Presidente Zhivkov dimitió el 10 de noviembre. Nuevas manifestaciones populares forzaron al Partido Comunista a abandonar su posición de privilegio. Se convocaron elecciones libres para junio de 1990.

En Rumanía, y como excepción, el cambio se produjo de manera sangrienta. Nicolae Ceaucescu intentó preservar su tiranía manteniendo a los rumanos alejados de la ola de cambios. Cuando los ciudadanos, al igual que en el resto de los países de Europa Central, se echaron a la calle, Ceaucescu ordenó disparar contra las multitudes. Las manifestaciones siguieron y unidades del Ejército regular empezaron a tomar partido por los que pedían el cambio. Cuando Moscú criticó duramente la posición del dictador rumano, la guerra civil estalló. El 22 de diciembre Ceaucescu fue capturado por un grupo de manifestantes y casi linchado antes de ser ejecutado el día 25. A finales de 1989, el Frente de Salvación Nacional controlaba Rumanía y convocaba elecciones para el mes de mayo.

En apenas tres meses había sucedido lo impensable. Todos los países de Europa Central y Oriental habían puesto fin al régimen comunista, roto las ataduras e iniciado una nueva andadura. Fue, en verdad, un espectáculo extraordinario.

## 2. La difícil transición

Pueden consignarse tres características en el inicio del proceso de transición democrática en Europa Central y Oriental. La conjunción de las tres nos da una idea de la extrema complejidad del proceso que se inició en 1989.

En primer lugar, la transición se inicia, como hemos visto, de forma casi simultánea en un elevado número de países que disponían hasta ese momento de unas organizaciones de cooperación intergubernamental que desaparecen súbitamente y sin ser sustituidas. El proceso carece por tanto de una inspiración única menos aún de pautas comunes marcadas por conferencias internacionales u organizaciones de cooperación que lo gestionen.

En segundo lugar, la transición se produce sin puntos de referencia ideológicos. El marxismo-leninismo que en teoría inspiraba la anterior organización política y social desaparece, es expresamente rechazado, pero sin ser sustituido, al menos en los primeros tiempos, por el conjunto de ideas, principios y convicciones que inspiran una democracia occidental. Se construyen así estructuras políticas sin asentarse en unas creencias y modos de vida que sean compartidos y comunes a la clase política (procedente en cierta medida del régimen anterior) o a la gran mayoría de la población.

En tercer lugar, el proceso afecta a todos los órdenes de la vida diaria. Es, al mismo tiempo, una transición política desde un régimen totalitario hasta un sistema democrático de libertades, una transición económica de una economía centralizada y planificada a otra de libre mercado y abierta al exterior y es finalmente un proceso de transición social, materializado en el cambio de estructuras sociales básicas y con escasa diferenciación social, ligadas a la economía centralizada, a una estructura propia de una economía de mercado y de una sociedad abierta, mucho más compleja y fluida.

La primera etapa de la transición fue la desintegración del sistema de partido único y la aparición del pluralismo en términos de partidos políticos, medios de comunicación o sindicatos. La característica más llamativa de la transición en Europa Central es la rapidez y la forma casi espontánea en la que se completó

esta primera etapa cuyo final cabe situar en la celebración de las primeras elecciones libres. Como hemos podido ver, en un gran número de países esta parte de la transición se consumó ya en 1989.

La segunda etapa vino definida por la construcción de todo el aparato constitucional y jurídico de una democracia parlamentaria, con la aprobación de constituciones que seguían el modelo de Europa Occidental, (con elementos en cada país de su propia tradición política) constituciones, en cualquier caso, que consagraban la división de poderes y el respeto absoluto e incondicional de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La puesta en práctica y los primeros años de andadura de estas instituciones democráticas fueron testigos de dos problemas fundamentales que en algunos casos extremos pusieron en serias dudas la naturaleza auténticamente democrática del proceso.

El primer problema provenía de la ausencia, por razones históricas, de una sociedad civil mínimamente fuerte y organizada que sirviera de fundamento sólido a la estructura democrática. De esta manera, la nueva élite política, e incluso los funcionarios al servicio de estas instituciones, podrían convertirse fácilmente en usurpadores de la democracia que se suponía estaban construyendo. En último extremo, la construcción se podía revelar como absolutamente artificial. El caso paradigmático de esta amenaza en el proceso de transición en Europa Central fue el colapso del Estado albanés en enero de 1997. Esta crisis, que estalló en una revuelta popular contra el gigantesco fraude de los denominados planes de ahorro piramidales, se materializó en un fenómeno que parecía impensable en la Europa de finales del siglo XX: la práctica desaparición del Estado y de su autoridad. Se trató en definitiva de una súbita y completa pérdida de legitimidad del Ejecutivo y del Parlamento a los ojos de la opinión pública. Parece claro que si el fraude económico fue el detonante, el problema de fondo era la inexistencia previa de esa legitimidad.

El segundo problema, la segunda amenaza, procedía de la tendencia de cada institución a interpretar en su beneficio los lími-

tes de su competencia, formalmente establecidos en principio en las diferentes constituciones. Se trataba en definitiva de un problema derivado de la falta de tradición democrática en muchos de estos países o, en aquéllos que habían tenido en el pasado esa tradición, de la influencia de las décadas de régimen totalitario. Un ejemplo clásico fue el golpe organizado por la Duma rusa contra el Presidente Yeltsin el 3 de octubre de 1993, un golpe controlado y resuelto a favor del Presidente cuando las Fuerzas Armadas optaron por el Ejecutivo. Más allá de este ejemplo extremo, las tensiones entre Presidencia, Gobierno y Parlamento afectaban de forma recurrente a la casi totalidad de las nuevas democracias. En 1995 las relaciones entre el Presidente Walesa y el Gobierno polaco llegaron a la ruptura en varias ocasiones. En la República Checa, el Presidente Havel tenía periódicos conflictos de competencias con el Ejecutivo y con el Legislativo. En Eslovaquia, en el marco de una transición profundamente viciada por el carácter autoritario del Primer Ministro Meciar, los enfrentamientos con el Presidente Kovac llegaron a alcanzar tintes más relacionados con el juzgado de guardia que con un tribunal constitucional. En Ucrania y en Bulgaria ambos Presidentes trataron sistemáticamente de ampliar sus competencias, bien *de facto*, bien recurriendo al apoyo de la opinión pública. El ejemplo extremo de este último caso lo dio el Presidente de Bielorrusia, Alexander Lukashenko, que consiguió investirse en referéndum con poderes dictatoriales.

Sin embargo, en ninguno de estos países la tensión inter-institucional llegó a materializarse en lo que a mediados de los años noventa podía percibirse como una de las mayores amenazas para el proceso democrático: una guerra civil por la implicación de las Fuerzas Armadas en estos procesos de delimitación de poderes. Cinco años después, la situación ha mejorado considerablemente en la mayor parte de las nuevas democracias y este peligro puede darse por descartado en la inmensa mayoría de ellas.

Junto a ello, una de las características fundamentales de la democracia, la alternancia en el poder, sí se fue produciendo con plena naturalidad en la mayor parte de estos países. Durante 1996 y los primeros meses de 1997, agotadas ya las dos primeras etapas de la transición, tuvieron lugar cambios relevan-

tes. En Polonia, el socialista Kwasniewski derrotó a Lech Walesa, en Hungría los socialistas de Gyula Horn volvieron al poder, y en la República Checa el Primer Ministro conservador Klaus ganó las elecciones por un margen muy estrecho. En Rumanía y Bulgaria, los antiguos comunistas fueron derrotados por partidos favorables a impulsar reformas no abordadas por la izquierda. Si en Hungría y Polonia ganaron las elecciones los partidos de izquierda y en Chequia el Primer Ministro vio descender su apoyo popular en favor de los socialdemócratas, las elecciones en Rumanía y Bulgaria dieron el poder, todo el poder (elecciones presidenciales y elecciones parlamentarias), al centro derecha. Lo que puede parecer a primera vista una tendencia dispar en los electorados de estos países no era tal. Ganaron las fuerzas de derecha allí donde las reformas políticas y económicas no habían dado fruto, debido a la falta de un compromiso real con la economía de mercado y la iniciativa privada como motor económico, consecuencia de una falta de convicción, por parte de las fuerzas políticas que habían dirigido estos países durante los primeros años de la transición, en la necesidad de esas reformas; al mismo tiempo, perdieron las elecciones los partidos conservadores allí donde la reforma estaba en un estado mucho más avanzado y la pérdida de apoyo electoral no hacía sino traducir un lógico castigo y descontento popular ante los costes sociales de la reforma.

A mediados de los años noventa, el término post-comunismo, que había servido para describir la situación en Europa Central y Oriental a principios de esa década, había perdido su sentido globalizador. El hecho de que Hungría y Albania o Polonia y Kazajstán compartieran un pasado comunista explicaba ya muy poco sobre la evolución de esos países. Tres grupos de Estados empezaban ya a dibujarse de manera nítida: el llamado Grupo de Visegrado, al que podían sumarse Eslovenia y las Repúblicas bálticas, en un avanzado estado de transición política y económica. Pocos años después cabría ya incorporar Rumanía y Bulgaria a este Grupo. En segundo lugar, los Balcanes Occidentales, donde la transición o bien no se había iniciado, o bien había sido bruscamente interrumpida por factores complejos que examinaremos más tarde. Finalmente, Rusia y algunos de los Estados

surgidos de la descomposición de la antigua Unión Soviética, en busca de una identidad post-imperial e inmersa en un proceso de transición política y económica *sui generis* y difícil de catalogar.

La tercera etapa de la transición, en la cual se encuentran todavía la totalidad de los países de Europa Central y Oriental, aunque con enormes diferencias individuales entre ellos, en algunos casi completada, en otros apenas en sus inicios, es la de la transición económica. Aunque otras contribuciones en este monográfico abordarán esta cuestión con extensión y profundidad, deseo hacer unas breves reflexiones sobre algunas implicaciones mayores, políticas y sociales, de esta etapa.

La transición económica implica un cambio fundamental en la propiedad y, por tanto, en los fundamentos económicos de la sociedad. Semejante desafío ha llevado aparejado obstáculos mayores para la consolidación democrática. El primero de ellos ha sido la aplicación parcial, falseada, sin convicción, de una reforma económica incompleta. En el marco de la desaparición de los mecanismos económicos y de las conexiones externas del régimen anterior, la no sustitución del modelo de economía planificada llevó consigo una profunda depresión económica en algunos países de Europa Central y Oriental, con la consiguiente puesta en duda de la legitimidad del nuevo régimen democrático. Bulgaria constituyó el ejemplo más claro de este hecho. Siete gobiernos se sucedieron desde 1990 a 1996 sin que ninguno de ellos tuviese la voluntad o el valor político suficiente para afrontar las reformas. El resultado fue un deterioro masivo de la situación económica, con la aparición de cuadros de hambruna entre sectores cada vez más amplios de la población y finalmente un desafío abierto, en la calle a un gobierno incapaz de solventar esta situación. A pesar de ello, los mecanismos de alternancia democrática funcionaron en Bulgaria y permitieron la llegada al poder del Presidente Stoyanov y pocos meses después de un gobierno decidido a impulsar las reformas. En Bulgaria, fueron los mecanismos democráticos los que salvaron la frágil democracia búlgara.

Un segundo problema ligado a la transición económica, y a los cambios sociales que ésta desencadena, es el de la aparición de

fenómenos muy extendidos de corrupción y de crimen organizado. Este último factor, amenaza permanente para la consolidación de los procesos democráticos, ha adoptado diversas naturalezas dependiendo de la región de Europa Central y de Oriental de que se trate. Aunque el crimen organizado en los Balcanes Occidentales, íntimamente ligado a las consecuencias del conflicto armado tiene poco que ver con el de Rusia u otras antiguas Repúblicas de la URSS, más relacionado con una privatización muy poco transparente, que ha beneficiado a la antigua nomenclatura, o con el de Europa Central, encarnado la mayor parte de las veces en representantes de la nueva clase formada por un muy rápido y desproporcionado enriquecimiento, el hecho es que este factor social constituye no sólo una amenaza para los países en los que se alberga, sino una fuente de preocupación mayor para los Estados occidentales. No es por azar que en el recientemente lanzado Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa, la denominada Mesa de Seguridad haya situado como primer punto de su orden del día la corrupción y el crimen organizado, por encima de las habituales cuestiones de seguridad militar.

### 3. Un nuevo marco de relaciones internacionales

La ruptura con el orden anterior implicaba necesariamente un cambio radical en el modelo de inserción de estos países en las relaciones internacionales. Sin embargo, el terremoto había sido de tal magnitud que se imponía la necesidad de un nuevo marco para esas relaciones en el continente europeo.

El inicio de este proceso está marcado, no podía ser de otra forma, por razones de seguridad, casi de supervivencia. El temor fundamental de los nuevos Gobiernos democráticos en 1990 era el convencimiento de que un fracaso en el proceso de reformas en la Unión Soviética, una vuelta atrás, significaría de inmediato el estrangulamiento de las nuevas democracias y la vuelta al estatus anterior. Las experiencias de Hungría, en 1956, o Checoslovaquia, en 1968, mostraban que la OTAN no intervendría, no optaría por un conflicto abierto con Moscú para proteger los procesos de democratización en Europa Central.

De esta manera, y aunque ya a principios de 1990 el nuevo Presidente de Checoslovaquia, Václav Havel, abogaba por una reunión de los dirigentes de los países de Europa Central para «coordinar nuestro regreso a Europa», el principal objetivo de política exterior en este período inicial fue desligarse de la URSS, negociando la retirada de las tropas soviéticas, y desmantelando el Pacto de Varsovia y la organización que servía de marco a la cooperación económica, el CAME. Y ello sin provocar temores soviéticos en materia de seguridad o dañar la posición de Mihail Gorbachov en Moscú, desarrollos ambos que hubieran imposibilitado los objetivos de las nuevas democracias.

Una vez recuperada plenamente la soberanía, pudieron distinguirse tres estrategias diferentes en los países de Europa Central para definir ese nuevo marco de relaciones internacionales en Europa.

La primera, que podríamos llamar paneuropea, tuvo un eco considerable, aunque fugaz, durante 1990 y principios de 1991. Esta estrategia se asentaba en la convicción de que el final de la guerra fría hacía posible cambiar radicalmente el orden de seguridad en Europa y el juego de las alianzas. El nuevo orden debía ser paneuropeo en su dimensión geográfica y asentarse en una muy reforzada y completamente nueva Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) que actuaría como Organización de seguridad colectiva. Corolario de esta estrategia era la disolución de las dos organizaciones nacidas en la guerra fría: la OTAN y el Pacto de Varsovia.

La segunda, que puede denominarse nacionalista, ponía el acento en el mantenimiento de la soberanía y la independencia. Sus defensores argumentaban que era irracional, recién ganada la soberanía tras 40 años de ocupación militar y obediencia política, apresurarse a perderla en una organización controlada por la otra superpotencia. Esta estrategia, que destilaba una profunda desconfianza hacia Occidente, abogaba por el desarrollo de relaciones estrechas, ahora en pie de igualdad y libremente, con los países vecinos y por un reforzamiento del dispositivo nacional de defensa. Estas ideas, aunque de escaso eco en los países de Europa Central, tuvieron reflejo sin embargo en las

iniciativas de algunos grupos de presión y *think tanks* occidentales que abogaban por la creación de una zona tampón entre la OTAN y la Unión Soviética. Henry Kissinger hizo una propuesta de este tipo en junio de 1990. Entre las numerosas declaraciones de rechazo a estas ideas cabe consignar la del Presidente de Polonia, Lech Walesa que consideraba la creación de esta zona gris como el mantenimiento de la división del continente europeo. En cualquier caso, la opción de neutralidad en materia de seguridad o de política exterior nunca llegó a recibir una seria consideración en los países de Europa Central, aunque sólo fuese por las implicaciones económicas de mantener una defensa autónoma, que excedían sobradamente el precario estado de las economías de la región.

La tercera, la estrategia pro-occidental, sería finalmente la dominante. De acuerdo con ella, la prioridad absoluta de la política exterior de las nuevas democracias debía orientarse a la integración política, económica y militar con occidente, sin minusvalorar el reforzamiento de vínculos bilaterales y multilaterales con los países vecinos, pero subordinando estas acciones, y cualesquiera otras de política exterior, a la consecución del objetivo prioritario. La incorporación a las instituciones euro-atlánticas debería servir un número considerable y simultáneo de intereses nacionales de cada país de Europa Central: reforzar la tendencia interna de la transición política y económica, proporcionar un entorno de seguridad para la consecución autónoma de esa transición y hacerla más realista y eficaz al darle un marco claro de referencia proporcionado por las reglas del juego en los países miembros de la entonces Comunidad Europea.

Dos tipos de factores convirtieron rápidamente a esta estrategia en dominante y, a la postre, en única (lo que resultaba ya patente a mediados de 1993):

- La convicción de que éste no era sólo el mejor camino posible sino el único que respondía a la esencia de las sociedades de Europa Central. Quizá fue el Presidente de Eslovaquia, Michal Kovac el que mejor resumió esta convicción en su discurso de toma de posesión en 1993 como primer Jefe de Estado de la Eslovaquia independiente: «Eslovaquia está geográficamente en Europa Central y esta situación tiene implicaciones estratégicas.



Pero intelectualmente, culturalmente y políticamente, pertenecemos a Europa Occidental».

- La desintegración de la Unión Soviética que dio origen a nuevos riesgos para los países de Europa Central, cifrados en factores como la inestable situación interna en Rusia y Ucrania o el problema del control de las armas nucleares. Junto a ello, y sobre todo en el caso polaco, es necesario consignar el denominado factor alemán. La Alemania reunificada surgió como un claro centro de poder en Europa Central percibido no sin profunda desconfianza por sus vecinos del Este.

El acercamiento a las organizaciones occidentales de seguridad comienza con el establecimiento, en 1992, por la Unión Europea Occidental, de un Foro de Consultas con los antiguos miembros del Pacto de Varsovia. La Declaración de Petesberg de la UEO el 19 de julio de 1992 señalaba que la Organización estaba abierta a la integración de cualquier país europeo. En mayo de 1994 los países de Europa Central, agrupados en el Foro de Consultas, recibieron el estatus de miembros asociados de la UEO, lo que permitía a estos países participar en el proceso de toma de decisiones de la Organización y en las operaciones sobre el terreno que la UEO pudiese instrumentar.

La Alianza Atlántica era uno de los dos grandes pilares, junto con la Unión Europea, del acercamiento de los países de Europa Central a Occidente, de la puesta en práctica de la que hemos denominado estrategia pro-occidental. Para las nuevas democracias, la OTAN constituía no sólo la gran garantía de seguridad, sino que encarnaba la permanencia, más allá de la Guerra Fría, del vínculo transatlántico, de Estados Unidos en suelo europeo. Hay que subrayar que resulta en muchas ocasiones poco conocido, o escasamente valorado, el enorme prestigio e influencia de Estados Unidos en esta parte de Europa. Basta repasar discursos o artículos de líderes centroeuropeos de aquellos años para ver hasta qué punto les preocupaba, y valoraban muy negativamente posiciones más claramente manifestadas en Europa Occidental, o incluso al otro lado del Atlántico, sobre un progresivo abandono por Estados Unidos de la presencia que había asegurado en nuestro continente tras la Segunda Guerra Mundial.

Fue la OTAN, sin embargo, la que comenzó el proceso de su ampliación hacia el Este no sin grandes dudas y a veces dando palos de ciego, mientras se sumía en un complejo debate sobre su papel como Alianza militar en la nueva Europa. Buena muestra de ello lo constituye la adopción, en 1991 en la Cumbre de Roma, de un Nuevo Concepto Estratégico, primer esfuerzo para adaptar la Organización a la nueva realidad. La doctrina incluida en el Nuevo Concepto insistía en tres puntos: una nueva forma, más amplia y global, de entender el concepto de seguridad, poniendo fin a la doctrina de la confrontación, y primando la cooperación y el diálogo como estrategias de seguridad; una reducción de los efectivos militares y su reestructuración; y una mayor responsabilidad de los aliados europeos en las tareas de la Alianza. Todavía se hablaba del mantenimiento de un equilibrio estratégico en Europa, modificando ahora a la baja la dependencia del arsenal nuclear e insistiendo en las fuerzas convencionales que deberían ser dotadas de una mayor flexibilidad y movilidad para hacer frente a nuevas contingencias.

La OTAN no se planteaba todavía de forma abierta su ampliación y trató, tras la aprobación de este Nuevo Concepto Estratégico, de dar una primera respuesta a los países de Europa Central y Oriental con la creación, a finales de 1991, del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, foro de diálogo y cooperación entre la OTAN, los países de Europa Central y Oriental y Estados Unidos. La desintegración de la Unión Soviética hizo pronto obsoleto el concepto estratégico recién aprobado y, como se ha señalado antes, planteó de forma más acuciante para las nuevas democracias la cuestión de su seguridad.

El debate interno en la Alianza se mantuvo en un tono relativamente bajo en 1992 y 1993. Mientras tanto, la situación en los Balcanes y en el interior de Rusia va deteriorándose. Al precario alto el fuego obtenido en una Croacia dividida, se suma el estallido de la guerra abierta en Bosnia, el agravamiento del conflicto de Nagorno-Karavaj y, finalmente, el triunfo de la alianza de comunistas y nacionalistas en Rusia en diciembre de 1993. En lo que supone la definitiva aceptación de su papel como organización clave de la seguridad en Europa, la Cumbre de Bruselas de la OTAN, en enero de 1994, lanza el programa de Asociación

para la Paz, destinado a reforzar la cooperación de la Alianza con los países miembros del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y de la CSCE que lo desearan, mediante la elaboración de programas individuales de asociación. Esta invitación de la Alianza, abierta ahora a las ex-Repúblicas soviéticas, fue aceptada por 27 Estados. Incluso Rusia firmaría el Acuerdo el 22 de mayo de 1994.

Durante ese año empezó a madurar finalmente la idea de la necesidad de la ampliación de la OTAN y, en diciembre, en una reunión ministerial, los Ministros encargaron al Consejo del Atlántico Norte la realización de un estudio que examinara las posibles modalidades para ampliar la Organización, los principios que debían guiar este proceso y las implicaciones del mismo. Un año después, en diciembre de 1995, el estudio sobre la ampliación fue sometido al Consejo Atlántico en su formación ministerial. Deseo subrayar, de entre los diferentes extremos de este estudio, un elemento que había estado ausente en las anteriores ampliaciones (Grecia y Turquía en 1952, la República Federal Alemana en 1955 y España en 1982): la exigencia a los futuros candidatos de que antes de entrar en la OTAN debían resolver sus disputas étnicas o territoriales por medios pacíficos y de acuerdo con los principios de la CSCE. Unido al principio implícito de la exigencia democrática, resulta claro que la ampliación de la OTAN se encaminaba en la única dirección posible: una alianza de seguridad que engloba países democráticos, que comparten los mismos valores y que tienen que resolver sus posibles problemas bilaterales antes de ingresar en la Organización o, en cualquier caso, no trasladar nunca al seno de la Alianza esos problemas.

La Alianza acordó finalmente una decisión sobre su primera ampliación en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Madrid en julio de 1997. En esa Cumbre se invitó a la República Checa, Hungría y Polonia a comenzar las negociaciones de adhesión a la Organización. Junto a ello, se dejaba una necesaria puerta abierta a una segunda ampliación, para la que se mencionaba expresamente a Eslovenia y Rumanía, pero sin excluir cualquier país de Europa Central y Oriental en proceso avanzado de consolidación de un sistema democrático.

La incorporación a la entonces Comunidad Europea suponía, por razones obvias, una apuesta de alcance mucho mayor y con profundas implicaciones para la política, la economía y la sociedad de los países de Europa Central y Oriental.

La opción democrática de estos países era, como hemos visto, previa a su voluntad de incorporarse a la Comunidad. Su decisión de construir sistemas políticos similares a los de Europa Occidental derivaba de una voluntad autónoma y un convencimiento genuino de que este sistema era el mejor posible para la regeneración de sus sociedades.

Sin embargo, es también cierto que casi desde un principio, opción democrática y acercamiento a la Unión Europea fueron percibidas en gran medida como dos caras de una misma moneda. Cuando el Presidente Havel, en los primeros meses de la transición, habló de coordinar el regreso a Europa, la toponimia englobaba un conjunto muy determinado de valores, de cultura política, y de actitudes, principios que se encuentran en la base de la construcción europea como un activo intangible cuyo valor ha vuelto a ser puesto de manifiesto por la reciente crisis con Austria.

Por otra parte, el proceso de incorporación a la Unión ha tenido, y tiene, un importante valor instrumental en orientar y proporcionar respuestas a los países de Europa Central y Oriental en la multitud de cuestiones asociadas a una transformación tan profunda y dramática como la que han experimentado, y algunos todavía están en ello, estos países. No cabe duda de que el modelo que se ofrece de acervo comunitario y de legislación de los Estados miembros permite a estos países evitar aventuras políticas o legislativas características de procesos de transición.

Esta íntima vinculación entre consolidación democrática y Unión Europea se tradujo, tras las breves vacilaciones iniciales antes señaladas, en la definición, por todos y cada uno de los Estados de Europa Central y Oriental (salvo, obviamente, Rusia y algunas otras Repúblicas de la antigua Unión Soviética), del ingreso en la Unión como la prioridad absoluta de política exterior, prioridad a la que se han sometido, de forma a veces llamativa, cualesquiera otras consideraciones de política interior o internacional.



A diferencia de la Alianza Atlántica, la caída del Muro de Berlín no supuso para la entonces Comunidad Europea ningún replanteamiento estratégico, ni mucho menos, dudas sobre su propia existencia. Antes al contrario, y visto en una perspectiva histórica, el colapso del sistema soviético situaba a las Comunidades Europeas, punto de referencia en materia de paz, estabilidad y prosperidad, en el lugar de privilegio para cualquier redefinición del sistema de relaciones intra-europeas. Por ello, la idea de la ampliación nace con la transición democrática, aunque tardará algunos años, pocos, en cristalizar en un esquema coherente, tanto por su extrema complejidad en términos internos de la Unión como por razones ligadas a la evolución interna de los países de Europa Central y Oriental.

Ya en noviembre de 1991, Checoslovaquia, Hungría y Polonia concluyeron Acuerdos de Asociación con la Comunidad Europea. Aunque estos Acuerdos no daban expresamente a los Estados del Grupo de Visegrado un compromiso por parte de la Comunidad de futura pertenencia, eran un paso previo y fundamental en tanto en cuanto la filosofía primera de estos Acuerdos era facilitar la transición democrática y económica. En esta última materia, no se trataba sólo de favorecer la progresiva implantación de una economía de mercado sino de abrir las economías de Europa Central. Los Acuerdos tenían cinco elementos principales: el establecimiento de un diálogo político entre los asociados y la Comunidad; la creación de un área de libre comercio; la introducción de mecanismos de cooperación en materia económica y cultural; el inicio de la adaptación de la legislación de estos países a la comunitaria; y, finalmente, el establecimiento de algunos arreglos institucionales, principalmente los Consejos de Asociación.

El paso definitivo se da en el Consejo Europeo de Copenhague en junio de 1993. En las conclusiones del Consejo se afirma que los países asociados podrán ingresar en la Comunidad (que pocos meses después adquiriría el nombre de Unión Europea) tan pronto como reuniesen algunas condiciones políticas y económicas. Los requisitos eran los siguientes: una estabilidad institucional que garantizase la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto a las minorías; el funciona-

miento de una economía de mercado; la capacidad para asumir el acervo comunitario; la adhesión a los objetivos de la Unión Política, Económica y Monetaria; su capacidad para hacer frente a la competencia y a las fuerzas de mercado en el seno de la Unión; y finalmente, una condición interna, relativa a la capacidad de la Comunidad para admitir nuevos miembros sin perder el impulso de la integración europea. Estas condiciones, en particular en materia de principios y valores, hablan por sí mismas.

A partir de Copenhague, Hungría fue el primer país de Europa Central y Oriental que presentó formalmente su solicitud de adhesión a la Unión, el 30 de marzo de 1994. Desde esa fecha hasta el último en hacerlo, por el momento, la República Checa, el 14 de enero de 1996, presentaron sus solicitudes Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria, y Eslovenia.

A lo largo de 1997 tuvo lugar en el seno de la Unión una viva discusión sobre el modelo para iniciar las negociaciones de adhesión. Había dos alternativas, iniciarlas con todos los candidatos que cumplieran las condiciones políticas, o con un número reducido de los mismos, en función de su grado de preparación. España defendió tenazmente el primero de estos modelos, al que bautizamos con el nombre de «regata», término expresivo para describir nuestra posición de que todos los candidatos debían comenzar la negociación al mismo tiempo para luego llegar cada uno a la meta en función de sus méritos. El viento a favor o la mar gruesa eran imponderables meteorológicos asociados a negociaciones paralelas e internas de la Unión como las perspectivas financieras o el modelo de una nueva Conferencia Intergubernamental.

Sin embargo, el Consejo Europeo de Luxemburgo, en diciembre de 1997, llegó a una solución de compromiso que seguía predominantemente el modelo de comenzar las negociaciones con un grupo reducido de países. De acuerdo con esta decisión, en abril de 1998 se abrieron seis Conferencias Intergubernamentales bilaterales para iniciar formalmente negociaciones de adhesión con Hungría, Polonia, la República Checa, Estonia y Eslovenia (a los que se sumaba también Chipre). Para los otros cinco países de Europa Central y Oriental se puso en marcha un

examen analítico del acervo comunitario con una valoración periódica de los progresos realizados, en función de los cuales se podría llegar eventualmente a la apertura de negociaciones de adhesión.

A lo largo de 1999, tanto la Comisión como aquellos socios que habían preferido este modelo de grupos reducidos se fueron dando cuenta de los problemas a él asociados y optando progresivamente por el modelo «regata». Finalmente, en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 se consagra este modelo y el 14 de febrero de 2000 se inician negociaciones formales con todos los países candidatos.

#### 4. Una transición malograda: la antigua Yugoslavia

La República Socialista Federativa de Yugoslavia puso un contrapunto dramático a una situación, la de la Europa Central y Oriental a principios de los 90, que con todas sus incertidumbres, estaba cargada de esperanza y de futuro. Y es que, por encima de cualquier consideración histórica, que las hay, el conflicto en la antigua Yugoslavia está indisolublemente unido al proceso de cambios cuyo inicio simboliza la caída del Muro de Berlín. Yugoslavia es la otra cara de la moneda, la cara desgarrada, sangrienta; pero la moneda es única.

Se han ofrecido diversas explicaciones, la mayoría de marcado sesgo histórico, al desmoronamiento de la RSFY: Yugoslavia como «creación artificial de Versalles», los intereses de las potencias occidentales en extender sus áreas de influencia tras la desaparición de la Unión Soviética, Yugoslavia como paradigma del choque de civilizaciones de Huntington, la reaparición de supuestos «odios ancestrales». Desarrollar el contenido detallado de estas tesis y formular la correspondiente crítica excede la longitud razonable y, en cierta medida, el carácter que deseo dar a este artículo. Basta señalar que aunque todas ellas (algunas más que otras, obviamente) contribuyen a explicar el complejo cúmulo de razones que están en el origen del conflicto yugoslavo, todas ellas no pasan de dar explicaciones parciales e insatisfactorias. Y es que las razones no hay que buscarlas en antecedentes remotos, sino en acontecimientos recientes, ni

fuera de Yugoslavia, sino en el interior del país. Los acontecimientos a los que me refiero son la caída del Muro, la apertura de fronteras, la celebración de elecciones libres en Europa Central y Oriental, el lanzamiento, en definitiva, de un proceso de transición a la democracia y la economía de mercado, y la reacción, en el interior de Yugoslavia, a esos hechos. Como en todos los países de la zona, en Yugoslavia hay una primera división interna sobre la rapidez y profundidad con la que abordar la transición. Pero mientras que en Polonia o Bulgaria esa divergencia se produce entre posiciones ideológicas o perspectivas políticas distintas, en Yugoslavia la fractura sigue la línea de separación entre la Repúblicas. Eslovenia y, aunque en menor medida, Croacia, partidarias de una transición rápida y sin concesiones, al estilo checo por ejemplo. De otro lado, Serbia, más favorable a un cambio limitado, a unas transformaciones más cosméticas que reales, al estilo balcánico del momento inicial de la transición en Rumanía y Bulgaria.

Junto a ello, es necesario tener presente la imposibilidad de mantener el modelo federalista del Mariscal Tito, modelo profundamente autoritario, basado y complementario con un sistema político de partido único en el que quedaba muy escaso margen para la disidencia y menos aún para propuestas alternativas de distribución territorial del poder. El modelo se colapsa, no podía ser de otra forma, cuando la divergencia afecta a la propia esencia del sistema político.

En la incapacidad de Yugoslavia de dar una respuesta a su propio proceso de transición democrática está la clave de la descomposición del país. Sin embargo, hay que subrayar que esta incapacidad explica la partición, las declaraciones de independencia. Los horrores posteriores no encuentran explicación, y mucho menos una imposible legitimación, en estos factores políticos, sino que deben ser atribuidos a las posiciones de nacionalismo agresivo y excluyente adoptadas por diversos líderes de la antigua Yugoslavia, una vez que la partición se ha hecho inevitable. Estas posiciones, difundidas sin descanso por maquinarias de propaganda puestas al servicio de intereses personales de poder, llegaron al límite de postular la expulsión, la exclusión, la eliminación física del otro. Lo que se ha dado en

llamar limpieza étnica. Es en el liderazgo serbio donde primero aparecen signos de este nacionalismo violentamente excluyente, con un primer aldabonazo serio en 1989 con la supresión unilateral del estatuto de autonomía del que gozaba Kosovo en el marco de la Constitución yugoslava de 1974. Es también entre los dirigentes serbios donde se produce una mayor resistencia a la transformación democrática. Esta combinación de autoritarismo comunista y nacionalismo agresivo será la sentencia de muerte para la antigua Yugoslavia. Y es en este sentido en el que cabe atribuir la primera responsabilidad del conflicto yugoslavo al entonces Presidente serbio y hoy Presidente de la República Federal de Yugoslavia, Slobodan Milosevic, sin que esta afirmación pretenda excluir responsabilidades evidentes de otros líderes.

Salvo en el caso esloveno, en el que la inexistencia de ciudadanos de otras nacionalidades yugoslavas permitió una separación no traumática, el resto de las Repúblicas surgidas de la antigua Yugoslavia vieron su transición política y económica bruscamente interrumpida por la guerra. Los casos más extremos fueron, sin duda, los de la República Federal de Yugoslavia y el de la entonces denominada República de Bosnia-Herzegovina. En la primera, la perpetuación de las estructuras de poder de la antigua Liga de los Comunistas Serbios, mediante un endoso electoral fruto de la combinación de un control férreo de los diversos resortes del poder (en particular, de los medios de comunicación) y un discurso de prometer glorias futuras al pueblo serbio, de indudable eco entre la población, determinó la paralización de cualquier transición política. En materia económica, una privatización parcial guiada por criterios de clientelismo político, y variaciones meramente formales del marco jurídico de la actividad económica, determinaron la imposibilidad de la aparición de una auténtica economía de mercado. Las sucesivas crisis en la antigua Yugoslavia, en las que las autoridades de Belgrado han sido siempre protagonistas, cuando no instigadoras directas, han dado lugar finalmente a un cuadro sombrío en el que cualquier intento de democratización es cortado de raíz y en el que los dirigentes serbios, comenzando por Slobodan Milosevic, no tienen ya otro proyecto político que su propia supervivencia.

En Bosnia, y tras tres años de guerra y salvajes operaciones de limpieza étnica, el Acuerdo de Dayton alcanzado en noviembre de 1995 representó una completa refundación del Estado bosnio, cuya radical novedad se reflejó incluso en el nombre del país: Bosnia y Herzegovina. Dayton sentó las bases para que este Estado europeo, sin duda el más atormentado en la segunda mitad del siglo XX, pudiese abordar la asignatura pendiente de su transición, y ello con el aliciente añadido de una masiva ayuda internacional. Algo más de cuatro años después, y con todas las legítimas interrogantes que puede plantear el proceso de reconstrucción institucional, económica y sobre todo moral adoptado en Dayton, el hecho cierto es que difícilmente puede afirmarse que Bosnia y Herzegovina esté en el camino de la consolidación de una democracia y una economía de mercado. Las organizaciones políticas que ocupan los puestos de responsabilidad, tanto en las instituciones comunes bosnias como en las Entidades (en la Federación y en la República Srpska), siguen teniendo un proyecto no coincidente con los objetivos y el espíritu de Dayton y la mayor parte de sus líderes siguen siendo los mismos que hicieron la guerra. Junto a esta agenda esencialmente nacionalista, siguen manteniéndose todos los vicios económicos del sistema anterior, vicios que favorecen una abierta intromisión de lo político en lo económico y que impiden un despeje de la economía bosnia y una transición a la economía de mercado.

En Croacia, los efectos perturbadores derivados del control de parte del territorio por la minoría serbia hasta agosto de 1995 y el mantenimiento en el poder de un Presidente, el recientemente fallecido Franjo Tudjman, y un partido, el HDZ, con un discurso autoritario y un proyecto típicamente balcánico de nacionalismo excluyente, impidieron la culminación de una transición democrática y repitieron en lo económico los errores del clientelismo y la abierta interferencia del poder político en la gestión económica. El reciente triunfo de la oposición en las elecciones parlamentarias y de Stipe Mesic en las presidenciales abre en esta materia una vía completamente nueva, inexplorada hasta ahora por ninguna de las Repúblicas surgidas de la antigua Yugoslavia e implicadas de alguna manera en el conflic-

to, y que esperemos redunde en primera instancia en una consolidación definitiva de la democracia croata.

En esta breve descripción que he hecho de tres países claves en el escenario del Sudeste europeo se repite un fenómeno común y que sería no ya irresponsable sino suicida no tener en consideración: con todos los problemas de los sistemas electorales de estos países (que los tienen, y muy graves), y en particular el férreo control de los medios más influyentes de comunicación, el hecho cierto es que las autoridades de estos países encuentran, en una elección tras otra, el respaldo popular. Las recientes elecciones en Croacia han supuesto la primera brecha en este monolitismo, y de ahí su importancia y su, esperemos, decisiva influencia en el futuro de la región. Esta situación de apoyo electoral a opciones políticas que no hacen sino mantener un discurso negativo y practicar una política a la postre contraria a los intereses de su propia población tiene su origen en la profunda distorsión social provocada por los diversos conflictos en los Balcanes. Los ciudadanos de esta región tienen aspiraciones idénticas a los de cualquier otro país europeo. No se diferencian en pretender un empleo, un nivel de vida digno, un cierto espacio de libertad para desarrollar proyectos propios, personales o colectivos. La diferencia es que los ciudadanos de los Balcanes (o al menos una considerable mayoría de ellos) buscan realizar estas aspiraciones en el marco de comunidad étnica, identificándolas incluso con unas supuestas aspiraciones colectivas de su propia etnia y percibiendo a los de las otras comunidades no ya como algo ajeno, sino como una amenaza para su propia existencia.

La conclusión de este planteamiento es clara para los dirigentes y ciudadanos balcánicos: sólo podrán ser estables y prósperos aquellos países con Estados homogéneos y «limpios» étnicamente. No hace falta subrayar que esta forma de enfocar, no ya la política, sino cualquier otro aspecto de la vida social es fuente segura de conflicto en una región como la que nos ocupa y una receta para el desastre y el horror. Cambiar esta mentalidad requerirá tiempo y esfuerzo. Se equivocan quienes asocian conflicto en el Sudeste de Europa con subdesarrollo económico. El problema es mucho más complejo y por tanto mucho más difícil

de resolver. Pero lo que está en juego en los Balcanes es algo de profunda significación para toda una Europa que pretende basarse en un conjunto de valores muy determinado. Admitir que sólo puede ser viable una democracia cuando está basada en la homogeneidad nacional tiene implicaciones para todos los países europeos. Parece claro que no podemos abandonar la batalla contra este error.

## 5. ¿... y España?

La situación de los españoles ante lo que comenzó en 1989 me recuerda, en cierta forma, a la de los personajes de Günter Grass. Y no tanto por la sorpresa que se pudo sentir ante algo inesperado, sino por la reacción ante lo que se percibía como ajeno, la sensación de lejanía con la que la mayoría de nuestros compatriotas siguieron los acontecimientos. Profesionales de las relaciones internacionales en sus diversos ámbitos, periodistas conocedores del área, expertos o estudiosos de la política internacional, aquéllos que por cualquier causa disfrutábamos de un observatorio privilegiado (durante aquellos años tuve el honor de desempeñar puestos de responsabilidad en la Comisión Europea) o personas especialmente sensibles a la política en cualquiera de sus campos. Esta es la lista, y no es muy larga, de aquéllos que percibieron, no sólo la magnitud del cambio sino sus implicaciones para España. El resto no pasaron de un vago sentimiento de alegría compartida con aquellos jóvenes que bailaban subidos al Muro.

La política exterior pretende conseguir una serie de objetivos, utilizando diversos instrumentos y poniendo medios humanos y materiales al servicio de su ejecución. Sin embargo, cualquier política exterior, incluso en aquella situación ideal de contar con medios cuantiosos, no pasaría de ser un ejercicio teórico y un recetario de objetivos fallidos si no tuviera en cuenta los condicionantes que gravitan sobre ella. Y en el caso de la definición de una política exterior de España hacia Europa Central y Oriental, los condicionantes son un catálogo de elementos mayoritariamente negativos. Comenzaré, sin embargo, por uno positivo, el único válido en todos los países de la región: el pres-

tigio proporcionado a España por una modélica transición democrática. Aunque siempre hemos defendido que es un error tratar de exportar modelos a situaciones objetivamente distintas y con puntos de partida muy diferentes, el hecho es que, de alguna manera, España hizo quince años antes lo que (en términos políticos y no tanto económicos o sociales) los países de Europa Central y Oriental tenían ante sí en 1989.

Más allá de este elemento positivo, relevante en tanto en cuanto la percepción que un país o grupo de países tiene de nosotros es un condicionante mayor en las relaciones bilaterales, me temo que el resto de elementos caen abiertamente en la lista negativa. En primer lugar, es necesario consignar la abismal lejanía histórica en la que ha vivido España con relación a esta región de Europa hasta hace apenas dos décadas. Incluso cuando la joven democracia española decidió, a finales de los setenta, establecer relaciones diplomáticas con estos países, lo hizo en el marco de una definición de prioridades de política exterior que enumeraban Europa (entendiendo por tal Comunidad Europea), Iberoamérica y el Mediterráneo. El establecimiento de relaciones y la apertura de Embajadas no fue sino consecuencia del principio de universalidad que debe guiar la política exterior de una democracia. El abismo ideológico seguía abierto, en términos económicos estos países tenían muy poco que ofrecernos y su régimen totalitario excluía cualquier intento de penetración cultural o de fomento de intercambios entre la sociedad civil española y la correspondiente de cada país.

El segundo condicionante negativo es en realidad un corolario del primero: la indiferencia de gran parte de la sociedad española hacia esa región de Europa. En particular, la falta de interés de sectores clave en nuestra sociedad para la formación de la acción exterior como los empresarios o aquellas organizaciones que canalizan voluntades, sociales o individuales en la sociedad civil, de proyección internacional.

Los acontecimientos de 1989 no supusieron un cambio perceptible de actitud salvo en grupos reducidos a los que antes se ha hecho referencia. El inicio de las transiciones democráticas en Europa Central y Oriental afectaba sin embargo profunda-

mente a España. Y ello, aunque sólo fuera, y no es poco, porque el cambio radical en el mapa europeo nos emplazaba a pensar cuál iba a ser, a partir de ese momento, nuestra posición en Europa.

Con la permanente limitación de estos condicionantes negativos, la política exterior española hacia Europa Central y Oriental tiene dos objetivos generales:

- Apoyar los procesos de transición a la democracia y a la economía de mercado.
- Aumentar la presencia española en estos países.

En relación con el primer objetivo, y aunque se han llevado a cabo, y se siguen llevando, actuaciones puramente bilaterales (seminarios, formación de cuadros y funcionarios), la mayor parte de la acción española se ha canalizado a través de la Unión Europea, principalmente en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, y de la Alianza Atlántica. Apoyar la transición era, en definitiva, una labor que correspondía primordialmente a los países occidentales, tanto en su conjunto como individualmente considerados. España respondió, y responde, a este reto en la medida de sus posibilidades, en el convencimiento de que se trata no ya de contribuir a una conquista histórica sino que es el mejor modo de servir los intereses de nuestro país.

Mención especial merece, en este capítulo, la labor desarrollada en el Sudeste de Europa. España está en Bosnia y en Kosovo. Estuvo en Albania en 1997 cuando fue necesario un esfuerzo concertado para restaurar la estabilidad de este país. Estamos en los Balcanes, realizando un considerable esfuerzo en términos militares y económicos, en el convencimiento de que no sólo contribuimos a salvar vidas, a restaurar la paz y la estabilidad, sino porque la presencia internacional y nuestra aportación a ella son fundamentales para impulsar una democratización brutalmente interrumpida.

Aumentar la presencia de España en estos países, más allá de ser un objetivo actual de política exterior, empezó a revestir cierta urgencia cuando los Gobiernos de Europa Central comenzaron a llamar con fuerza a las puertas de la Unión Europea. Desde cualquier punto de vista, era poco deseable encontrarnos con una relación de socios comunitarios (y hay muy pocas rela-

ciones tan intensas y complejas en la sociedad internacional) con unos países en los que nuestra presencia no pasaba de ser marginal en términos políticos y económicos. El punto de partida era particularmente bajo. Baste señalar que la primera tarea a realizar con las nuevas democracias fue la construcción del entramado de acuerdos que dan consistencia a una relación bilateral, comenzando por la firma de tratados básicos de amistad y cooperación.

Una dificultad añadida al esfuerzo de sentar las bases para el desarrollo de las relaciones bilaterales fue el espectacular incremento en el número de Estados que conforman Europa Central y Oriental. De nueve entidades soberanas en 1989 se pasó a veintisiete en 1993, en un fenómeno de desagregación territorial íntimamente ligado a, y consecuencia directa de, las transformaciones políticas que experimentó la región. Si la limitación de medios materiales e incluso de recursos humanos, hacía impensable tratar de estar representados en todos y cada uno de ellos, sí hay que subrayar que se ha hecho un esfuerzo considerable con la apertura de Embajadas residentes en Ucrania (1992), Croacia (1993), Eslovaquia (1997), Bosnia (1998), Eslovenia (1998) y Kazajstán (1999).

Junto a ello, se ha multiplicado el número de contactos y de encuentros con los responsables políticos, no sólo gubernamentales, y personalidades de la vida económica y social de estos Estados, de tal manera que puede considerarse cumplido el objetivo de establecer un diálogo político permanente y fluido con estos países. De esta manera, conocemos ahora con el detalle necesario su situación y evolución interna, las posiciones de estos Gobiernos en todas y cada una de las cuestiones que puedan tener alguna relevancia para nosotros, contribuyendo además en algunos casos de mayor interés a la formación de estas posiciones. De igual manera, el mantener abiertos de forma permanente estos canales de comunicación nos permite trasladar las posiciones de España y recabar el apoyo de estos países cuando es necesario hacerlo. En definitiva, se ha construido una buena relación política con todos ellos.

La asignatura pendiente es, sin duda, la de la penetración económica. Es en este punto donde más pesan los condicionantes

negativos a los que antes hacía referencia. A pesar del esfuerzo denodado y tenaz de la Administración para interesar a nuestros empresarios en la inversión en Europa Central y Oriental, el resultado ha sido muy limitado. Y ello es particularmente desalentador cuando se reflexiona sobre el hecho de que en estos años han coincidido dos fenómenos complementarios y difícilmente repetibles. Por una parte, un gigantesco proceso de privatizaciones en esta región de Europa al calor de la transición a una economía de mercado, poniéndose en manos del sector privado, en gran parte extranjero dada la lógica carencia de capital local, sectores claves de la economía de estos países. Por otra parte, la espectacular internacionalización de la economía española, proceso en el que muchas de nuestras grandes empresas se han convertido en multinacionales con inversiones masivas en el exterior, arrastrando además a la internacionalización a numerosas empresas españolas de tamaño medio. El destino de gran parte de estas inversiones es conocido: Iberoamérica. Sólo en una parte extremadamente reducida, casi insignificante, el objetivo ha sido las economías de Europa Central y Oriental.

Esta ausencia de inversiones adquiere una significación mucho mayor cuando se toma en consideración el hecho de que diez de estos países son candidatos a la Unión Europea. La existencia de vínculos económicos importantes, de fenómenos de interdependencia económica daría mucho más sentido a la futura condición de socios comunitarios de España. Junto a ello, no cabe duda de que los beneficios económicos de esta condición serían mucho mayores en el escenario de una importante presencia económica española en estos Estados.

En otra parte de este artículo se ha señalado que la prioridad absoluta en la política exterior de todos los países de Europa Central, desde Estonia hasta Bulgaria, es la incorporación a las instituciones euroatlánticas, y en particular a la Unión Europea. Teniendo esto presente, no puede extrañar que la construcción de una relación bilateral entre España y los países candidatos haya tenido como uno de sus puntos de referencia permanentes la Unión Europea. Una parte considerable del tiempo empleado en el diálogo bilateral con cada uno de estos países se ha dedicado a explicar la posición española en materia de ampliación, la



visión de España sobre las diferentes consecuencias internas para la Unión de esta ampliación, tanto en términos de preparativos como de resultados una vez se produzca, y a comprender y estudiar en detalle las pretensiones de estos Gobiernos en la multitud de aspectos que implica una negociación de adhesión a la Unión.

Ha sido necesario un considerable esfuerzo para despejar de forma definitiva un error fundamental y de base en la percepción de estos países: la falsa creencia de que España se oponía o, al menos tenía reservas muy sustanciales, a la ampliación de la Unión Europea. En multitud de ocasiones he tenido personalmente la oportunidad de explicar con detalle a las autoridades de estos países nuestra posición sobre la ampliación. Una posición que puede expresarse de forma muy resumida en los siguientes puntos:

- España apoya sin la menor reserva la ampliación de la Unión Europea hacia el Este. Se trata no sólo de la posición de las autoridades españolas, sino que es necesario, y muy relevante, subrayar que de acuerdo con los sondeos periódicos de la Comisión, la opinión pública española es más favorable a la ampliación que la mayor parte de las del resto de los socios comunitarios.
- España apoya el ingreso de estos países en la Unión no sólo por el convencimiento de que la pertenencia a la Unión es la consecuencia lógica y la culminación evidente de los proce-

sos de transición democrática que hemos apoyado, sino por el convencimiento de que la ampliación sirve el interés de España. En términos políticos consolida la extensión a toda Europa de nuestros horizontes de acción exterior. En términos económicos, las oportunidades para España son mucho más grandes que los posibles riesgos. La condición de socios comunitarios de estos países, o la simple perspectiva de una adhesión inminente, movilizará una actitud empresarial mucho más abierta, que hasta ahora nos ha faltado, por la vía de la clarificación absoluta del marco económico y jurídico de la inversión o el comercio.

Han pasado poco más de diez años desde aquel 9 de noviembre de 1989. Las consecuencias de la caída del Muro han ido mucho más allá de Europa Central y Oriental (no puedo dejar de anotar que este término ha empezado a perder su fuerte contenido político para volver a señalar simplemente un lugar en el mapa), modificando profundamente las relaciones internacionales. En lo que se refiere a Europa, el balance es muy positivo. Incluso en ese abismo en el que en algún momento se convirtieron los Balcanes se están sentando las bases para que, por primera vez en su historia, el acomodo final, sea cual sea, esté basado en factores democráticos. La transición sigue su curso, ya sin vuelta posible al pasado, y cientos de millones de ciudadanos tienen la posibilidad de vivir una vida normal en un ambiente de libertades. Y no es poco.

## Programación Cursos 2000/2001

### Area de Gestión Internacional *(con la colaboración de ICEX)*

- Curso Superior de Dirección de Comercio Exterior.
- Curso de Especialistas de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales.
- Curso Superior de Dirección de Comercio Exterior (a distancia).
- Curso Básico de Comercio Exterior.
- Curso Básico de Comercio Exterior (a distancia).
- Curso Básico de Comercio Exterior (impartido vía internet).
- Curso Superior en Derecho del Comercio Internacional (a distancia).
- Curso de Financiación de Proyectos Internacionales.
- Curso de Logística y Transporte Internacionales.
- Curso de Negociación y Contratación Internacional.

### Area de Dirección y Gestión de Empresas

- Curso Superior de Dirección de Empresas.
- Curso Superior de Dirección y Gestión Financiera de la Empresa.
- Curso Superior de Análisis Económico-Financiero de la Empresa.
- Curso Superior de Control Presupuestario y de Gestión.
- Curso Superior de Dirección de Recursos Humanos.
- Curso de Contratación con las Administraciones Públicas.
- Curso Superior de Dirección de Marketing.
- Curso Superior de Publicidad y Comunicación Comercial.
- Curso Superior de Logística Comercial.
- Curso Superior de Investigación de Mercados.
- Curso Superior sobre Legislación Medioambiental.
- Curso de Gestión de Stocks (a distancia).
- Curso de Gestión Económica del Comercio (a distancia).

### Area de Idiomas

- Curso de Inglés para los Negocios Internacionales.
- Curso de Comunicación en Inglés Empresarial.
- Curso de Inglés para el Comercio Exterior.

### Area de Oposiciones

- Preparación Oposiciones a Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.
- Preparación Oposiciones a Diplomados Comerciales del Estado.

### Seminarios

- Cómo Exportar e Invertir en América Latina.
- Cómo se hace un Estudio de Mercado utilizando Internet.
- El Comercio Electrónico como Canal de Ventas y Exportación.
- Del Comercio Electrónico al e-Business.
- El Plan de Marketing en Internet.
- Visual Basic para Excel: Aplicaciones para el Análisis Económico.
- Técnicas de Comunicación Escrita Avanzada.
- De Habilidades Directivas.
- Fiscalidad del Comercio Electrónico.

\* La realización de estos cursos está supeditada a la existencia de un número mínimo de inscripciones.

**INFORMACION E INSCRIPCIONES:**  
Centro de Estudios Comerciales. Serrano, 208. 28002 Madrid.  
Tel.: 91 563 18 15. Fax: 91 564 60 69.  
E-mail: [ceco@ceco.es](mailto:ceco@ceco.es) - <http://www.ceco.es>