

La ampliación de la Unión Europea: situación actual y perspectivas

JESÚS MANUEL URBEZ GARCÍA
DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA E HISTORIA ECONÓMICA
Y ECONOMÍA PÚBLICA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

El proceso de unificación del continente, que se inició con la unión de los seis Estados fundadores de la Comunidad Europea, que se convirtieron en nueve en 1973, en diez en 1981, en doce en 1986, en quince en 1995, y que seguramente llegarán a 25 conforme avance este Tercer Milenio no deja de evolucionar. Si bien los desafíos de la posguerra exigían un esfuerzo de reconciliación de los pueblos y de la reconstrucción de las economías del oeste europeo, los que se le presentan a Europa en este siglo XXI son de una magnitud equivalente.

Las nuevas democracias surgidas de la desintegración del bloque comunista esperan de sus vecinos solidaridad y el logro de un nuevo destino común. La historia y la geografía del Viejo Continente van a reconciliarse finalmente.

Palabras clave: Acervo, Adhesión, Ampliación, Consejo Europeo, Criterios económicos, Europa, Integración, Negociación, Países candidatos, Países del Este, Proyecto Europeo, Tercer milenio, Tratado, Unión Europea.

La ampliación de la Unión Europea: situación actual y perspectivas



Jesús Manuel Urbez García

1. Introducción

El proyecto de construcción europea, iniciado inmediatamente después de la guerra que devastó nuestro continente, ha inducido a una serie de países a adherirse al mismo por propia voluntad y con pleno consentimiento. El atractivo de nuestro modelo de integración ha sido tal que, desde su creación, la Comunidad Económica Europea, convertida hoy en la Unión Europea, ha estado prácticamente siempre en fase de expansión. Desde que se dió luz verde a las nuevas solicitudes de adhesión, la UE ha emprendido uno de los planes más ambiciosos de toda su historia. En la actualidad, doce países son candidatos a entrar, y cabe esperar, que conforme avance el nuevo siglo otros países llamarán a las puertas de la Unión. No se trata de una simple ampliación numérica, sino de un proceso de reunificación de nuestro continente. Es avanzar desde la división hacia la unidad, de la inclinación al conflicto a la estabilidad, y de la desigualdad económica a encontrar mejores oportunidades de bienestar en toda Europa. En definitiva, una Unión Europea más justa, equilibrada y fuerte económicamente para hacer frente a los grandes retos de este Tercer Milenio.

2. Ampliar la Unión

Europa ha vivido acontecimientos muy importantes en los últimos años. El número de Estados miembros ha aumentado a

Quince. Dos importantes reformas de los tratados, el Acta Única y el Tratado de la Unión Europea, han modificado sustancialmente el marco institucional y político de la Unión. Estos cambios en apenas una década han contribuido a generar una nueva dinámica integradora únicamente comparable con la que se dió en la Comunidad en sus primeros años de vida. La puesta en marcha del mercado único fue crucial en dicho proceso, como también lo fue el enorme esfuerzo de solidaridad que se manifestó entre los Estados miembros reflejado en el rápido desarrollo de las políticas económicas y de cohesión social. El camino hacia la unión económica y monetaria (UEM) abierto por el Acta Única y oficialmente establecido en el Tratado de Maastricht¹ fortaleció aún más ese desarrollo al fomentar una mayor estabilidad económica y aumentar la confianza.

Pero la aceleración histórica de la construcción europea en el transcurso de estos últimos años también se ha visto contribuida por los acontecimientos acaecidos fuera de las fronteras de la Unión. El desmoronamiento de la Unión Soviética y, como consecuencia de éste, el final de la guerra fría, ha supuesto un cambio radical para el antiguo orden geopolítico y la desaparición de los viejos modelos de equilibrio internacional. El proceso de integración europea también ha experimentado una fuerte aceleración. Se abrieron nuevos horizontes para la cooperación internacional, e impulsaron a la Unión a asumir un papel clave de cara a fomentar el cambio y la estabilidad en todo el continente europeo. Así sucedió sobre todo con ocasión de su apoyo a la reunificación alemana y al gran esfuerzo de ayuda a los países de Europa Central y Oriental (PECO).

La caída de los regímenes socialistas de estos países acaecida a principios de la década de los noventa, dió paso a un difícil período de cambios políticos y económicos. Se diría que se aplicó la conocida teoría del llamado *efecto dominó* de contagio entre los distintos países. En la mayor parte de los casos, no sin grandes sacrificios y esfuerzos, el resultado ha sido en general satisfactorio, produciéndose avances notorios tanto en alcanzar

1 Los acuerdos del histórico Consejo Europeo celebrado en la ciudad holandesa de Maastricht los días 9 y 10 de diciembre de 1991 quedaron plasmados unos meses más tarde con la firma del Tratado de la Unión Europea el 7 de febrero de 1992.

una estabilidad de las instituciones garantizando la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, como en la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como en la capacidad de enfrentarse a la tensión de la competencia dentro de la Unión.

Este avance de los países ha permitido un paulatino acercamiento a la Unión Europea,² con la que han ido entablando procesos de negociación encaminados a lograr la adhesión. Muchos de ellos ya llevan estableciendo distintos tipos de relaciones comerciales desde hace años con los países de la Unión.

2. Fuerte peso histórico con destino en la Unión Europea

Los trece países candidatos a entrar a formar parte de la Unión Europea tienen como elemento básico de agrupación sus deseos de integrarse en la Unión y el reconocimiento por parte de ésta del estatuto de candidatos. Aparte de este rasgo, cuyo fundamento histórico, geográfico y cultural no pueden olvidarse, lo cierto es que las diferencias son patentes. No hay que olvidar que se trata de unos países enclavados en una zona de fuertes interacciones étnicas, con riesgo de conflictividad como tantas veces se ha hecho patente a lo largo de la historia. Su situación en el mapa, formando frontera en dirección norte/sureste con los comienzos de Eurasia así lo confirman. En efecto, estos países proceden del entrecruzamiento de tres grandes imperios, dejando su profunda huella en los pueblos y tierras de la vasta región.

Los estados báltico —Estonia, Letonia, Lituania— proceden del antiguo imperio ruso, del que se independizaron en 1918, fueron anexionados tras la segunda guerra mundial por la

² Estas perspectivas de ampliación se abrieron en el Consejo Europeo de Copenhague (junio de 1993). Siguieron en el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) donde se puso en marcha una estrategia de preadhesión y el espaldarazo definitivo se dió tres años más tarde en el Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre de 1997) cuando definitivamente la Europa de los Quince decidió abrirse al Este. En efecto, dicho Consejo lanzó el proceso de ampliación de la Unión que debería desarrollarse «por etapas, siguiendo los ritmos de cada Estado candidato en función de su grado de preparación». El objetivo es «poner a los Estados candidatos en condiciones de adherirse a la Unión y preparar ésta para la ampliación en buenas condiciones».

URSS, y recuperaron su independencia en 1991. Los países de Europa Central —Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia— surgen de la desmembración del imperio austro-húngaro y de su zona de influencia; las cuatro primeras repúblicas formaron la Asociación Centreoeuropea de Libre Comercio (ACLIC), uniéndose con posterioridad Eslovenia. Por último, están los países nacidos de la disolución del imperio otómano y de su zona de influencia —Bulgaria, Rumanía, Turquía y Chipre—, situados más al este de Europa. La pequeña isla de Malta ha estado bajo la dominación de las sucesivas potencias hegemónicas.

3. Los retos que se avecinan

Con la ampliación, no hay que olvidar sin embargo, que las grandes diferencias de desarrollo económico y social que traerán consigo colocarán a la Unión frente a desafíos demográficos, económicos, políticos e institucionales mucho mayores que los conocidos hasta la fecha. Con la ayuda de un nuevo Tratado, teniendo a su servicio un euro fuerte³ y un gran mercado único, y además empujada por la propia dinámica de la ampliación, la Unión debería abordar este nuevo milenio en mejores condiciones que la anterior. Desde esta perspectiva se hace necesaria una reflexión sobre cómo configurarán las tendencias a largo plazo, tanto externas como internas, los acontecimientos y cómo influirán en la forma en que la Unión pueda alcanzar sus objetivos. Esta reflexión también tiene que afrontar la cuestión de cómo desarrollar en el siglo XXI el modelo europeo de sociedad que se quiere alcanzar y cuál será la mejor forma de responder a las principales *preocupaciones de los ciudadanos*. Temas como el desempleo, la exclusión social, el medio ambiente o la delincuencia ocupan un lugar importante en dichas preocupaciones. La misma evolución demográfica de la Unión supondrá otro de los grandes retos a tener en cuenta con la llegada de unos 170 millones de nuevos socios.

3 Es de esperar y desear que la situación actual de la moneda con respecto al dólar se consolide y fortalezca cuando entre en circulación definitivamente a partir del año 2002.

La Unión Europea calificó de legítimas las solicitudes de adhesión de los PECO.⁴ Desde entonces la UE ha emprendido un camino histórico. En realidad, no se trata de una simple ampliación,⁵ sino de un proceso de reunificación de nuestro continente. Por su parte, la Unión tendrá que adaptarse al continuo proceso de mundialización.⁶ Europa está bien situada para beneficiarse de dicho proceso; su balanza económica general con el resto del mundo es favorable y ha crecido aún más con la liberalización del comercio. Es de esperar que con la ampliación aumentarán considerablemente los intercambios. La Unión deberá asimismo adaptarse a la aparición de un nuevo *mundo multipolar*. Por su importancia económica y geopolítica, tiene la oportunidad de convertirse en una pieza clave y estratégica en ese mundo.

4. Ventajas de la ampliación

Es indudable que esta ampliación va a modificar el mapa de Europa y afectará a todas las instituciones y ámbitos de la política de la Comunidad. Sus dos objetivos estratégicos fundamentales, promoción de la estabilidad política y consolidación de Europa como potencia económica, parecen que se van a alcanzar.

Europa debe reforzar su papel en el ámbito de las relaciones exteriores. El proyecto europeo que ya se lanzó en la segunda mitad del siglo pasado, sólo será verosímil si responde a la demanda creciente de sus ciudadanos de una mayor unidad y eficacia para avanzar a lo largo de este siglo. Los Estados miembros de la Unión tienen, aún con sus diferencias, numerosos intereses comunes. Como ya se ha expuesto anteriormente, la Unión Europea debe aumentar su influencia en los asuntos internacio-

4 «Los países asociados de Europa Central y Oriental que lo deseen se convertirán en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas». (Consejo Europeo de Copenhague, Junio de 1993).

5 Más tarde se unirían a la ampliación junto a los PECO, Chipre, Malta y Turquía.

6 Término que se asocia con la conocida palabra *globalización* y que se aplica indiscriminadamente a todos los ámbitos sociales y económicos a nivel mundial.

nales en un mundo tan cambiante. Ha llegado la hora de que la propia Unión elabore y ponga en práctica una política exterior plenamente operativa.⁷ Fomentar valores como la paz y la seguridad, la democracia y los derechos humanos, aportar su ayuda a los países menos desarrollados, defender su concepto de modelo social y reafirmar su presencia en los mercados económicos internacionales. El euro representa una oportunidad única para que la Unión se convierta en una de las principales potencias financieras⁸ con lo que la ampliación reforzará esta influencia.

Para defender estos intereses, y para obtener ventajas de este fenómeno imparable de la globalización que conllevan las Nuevas Tecnologías, la acción colectiva de la Unión Europea no afectará únicamente al destino de los europeos, de los Estados actuales y de los futuros socios. Por sus repercusiones internacionales, también se dejará sentir más allá de las nuevas fronteras de una Europa ampliada, porque aumentará el peso de Europa en el mundo y la convertirá en un espacio unido y estable.⁹

5. Una Europa fuerte

El incremento de la Unión va a reforzar la capacidad de Europa de cara al futuro. La experiencia pone de manifiesto que las sucesivas ampliaciones que se han dado a lo largo de la historia de la Comunidad no solamente trajeron nuevos países, sino que también le inyectaron un nuevo dinamismo político y económico. El actual proceso de ampliación se dirige a países que desean con un gran interés e ilusión contribuir al proyecto europeo

7 Tenemos numerosos ejemplos en donde dentro de la misma Europa (conflicto de los Balcanes) la UE se ha visto incapaz de adoptar una estrategia común a la hora de resolverlo.

8 El paso con éxito a la UEM y la plena utilización del potencial del mercado único fortalecerá a Europa como entidad económica, contribuyendo a un crecimiento sostenible.

9 Las repercusiones geopolíticas del proceso de ampliación ya se pusieron de manifiesto en las conclusiones sobre la «Agenda Política de Europa» del Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. En dicho Consejo se destacaban *los beneficios potenciales de la ampliación para la paz y la seguridad, así como para el crecimiento económico y el desarrollo en toda Europa.*

y va a ayudar a modelar las instituciones y los principios de gobierno de una Europa nueva y completamente distinta.

Nos encontramos ante una ocasión única en la historia de proseguir e incluso mejorar los proyectos que actualmente se han puesto en marcha: el euro, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común así como el establecimiento de un espacio de seguridad, libertad y justicia para los europeos. Los futuros Estados miembros, enfrentados al reto de la universalización nos ayudarán a superarlo.

La adhesión de estos países, que tendrán que aceptar el *acervo comunitario*¹⁰ reforzará nuestra capacidad de conservar el medio ambiente, luchar contra la criminalidad, mejorar las condiciones sociales y gestionar las presiones migratorias. Sin ellos, nuestras condiciones y aptitud para solucionarlo sería menor.

La ampliación aumentará enormemente la heterogeneidad de la UE. La diversidad, adecuadamente interpretada y tratada, es una parte esencial del patrimonio e identidad de Europa. Por ello, se verá reforzada la idea subyacente en el mismo Tratado de Roma,¹¹ de integración europea que rechaza la división por razones de índole cultural o religiosa.

Las ventajas de la ampliación son ya visibles. Los países de Europa Central y Oriental culminaron un proceso de transición política que ha desembocado en unas democracias estables cuyos fundamentos son ya tan sólidos que no hay peligro de vuelta atrás hacia el autoritarismo. El éxito es imputable, en gran medida, a los propios ciudadanos de esos países que decidieron seguir el camino no exento de dificultades y avanzar hacia sociedades abiertas, democracias modernas y economías de mercado viables. La rapidez en realizar esos cambios da muestra de su intuición política y el valor demostrado.

No obstante, es innegable que la perspectiva de la integración en la Unión Europea sostuvo e impulsó dicho proceso. La

10 Se entiende por tal, el conjunto de normas, jurisprudencia y actos políticos vigentes en la Comunidad, que deben ser asumidos por todos los Estados miembros. Todo Estado que pretenda adherirse a la UE, debe aceptar dicho acervo sin modificación alguna; solamente cabe negociar la manera de asumir este acervo por el Estado candidato.

11 Nombre del Tratado que dió lugar al nacimiento del Mercado Común Europeo con la firma de los seis primeros países integrantes en marzo de 1957.

orientación de las reformas políticas y económicas así como la determinación con la que se persiguen reflejan la necesidad de satisfacer los criterios de adhesión a la UE enunciados en el Consejo Europeo de Copenhague.

Los resultados políticos y económicos demuestran las ventajas del proyecto de ampliación, pero no lo explican todo. También deben tenerse en cuenta los factores morales y psicológicos, que son menos tangibles. Es una cuestión de credibilidad y de fijación de unos objetivos claros.

6. Una estrategia de progreso

La complejidad y entramado del proceso de negociación, junto a la dificultad de la preparación de la adhesión, provocó en los países candidatos una serie de dudas y sombras en cuanto a los avances en los progresos de ampliación. Es fundamental, y así está ocurriendo, que la Unión Europea demuestre que su compromiso en favor de abrir sus puertas a estos países es firme y sin confusiones. Las reacciones de estos países son comprensibles. Esto se pone de manifiesto sobre todo, en las conversaciones a la hora de decidir fechas definitivas para la incorporación.

A lo largo de los últimos años, los pueblos de los países de Europa Central y Oriental han estado sometidos a presiones considerables. Sus habitantes han tenido que pasar, no sin grandes sacrificios, de un régimen comunista y una economía planificada a la democracia y economía de mercado, y al mismo tiempo, estar preparados para hacer frente a las complejas y burocráticas exigencias de la integración europea. No pueden ignorarse las tensiones y problemas sociales resultantes. Es totalmente justo y comprensible que sus gentes quieran ver la luz al final del túnel. Si estos países tienen la impresión de que el proceso de adhesión tropieza con numerosas dificultades y el ansiado objetivo tarda mucho en llegar, su interés por realizar nuevos esfuerzos y reformas podría debilitarse. La UE debe dar pruebas de buena voluntad e iniciativa para evitar posibles desengaños y frustraciones. Sería ilusorio creer que la UE dispone de un plazo de tiempo ilimitado para completar el proceso de ampliación.

De entrada, la UE prefirió con razón, no fijar un calendario rígido. En efecto, no es suficiente concluir las negociaciones para que un país esté dispuesto a entrar en la Unión; es preciso que se cumplan los criterios de adhesión y esto significa un esfuerzo de adaptación y reforma continua que tiene que ver mucho con las circunstancias políticas y económicas nacionales que no siempre es posible planear de antemano. No obstante, sí resulta efectivo establecer un calendario orientativo, conforme avanzan las negociaciones en cuanto al progreso que cada país hace en sus preparativos de adhesión.

7. Avances efectuados en la negociación

En junio de 1997 el Consejo Europeo de Amsterdam dió luz verde a que en 1998 se iniciasen las negociaciones de adhesión. Un mes más tarde, la Comisión Europea publicó en julio la «Agenda 2000», documento en el que entre otras cuestiones se abordaba la ampliación de la Unión Europea¹². A finales de ese mismo año, el Consejo Europeo de Luxemburgo ratificó el análisis hecho por la Comisión en el documento Agenda 2000 de comenzar las conversaciones con un primer grupo de países en 1998, y el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 decidió incluir un segundo bloque a comienzos del año 2000.

Las negociaciones se iniciaron el 31 de marzo de 1998 con Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Chipre. Y el 15 de febrero del año 2000 con Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Rumanía y Malta¹³.

12 AGENDA 2000: «Por una ampliación más fuerte y más amplia». En este documento tripartito se aborda: el futuro de las principales políticas comunitarias, las perspectivas financieras de la Unión hasta el año 2006 y la ampliación de la Unión Europea.

13 Malta presentó por primera vez su candidatura de adhesión a la UE en julio de 1990. Después de que en junio de 1993 la Comisión emitiese un dictamen favorable comenzaron las negociaciones. Sin embargo, en las elecciones generales que se celebraron el 26 de octubre de 1996 salió ganador por un estrecho margen el Partido Laborista, hasta entonces en la oposición. El nuevo primer ministro inició su mandato con la promesa de retirar la candidatura de su país para ingresar en la UE. Así, Malta fue excluido del proceso de ampliación lanzado por el Consejo Europeo de Luxemburgo. Finalmente, el 5 de septiembre de 1998, al celebrarse nuevos comicios anticipados obtuvo la victoria el Partido

De acuerdo con las directrices de negociación aprobadas por el Consejo Europeo de Luxemburgo y confirmadas por el Consejo Europeo de Helsinki, cada país candidato avanza a su propio ritmo, en función de su nivel de preparación. Es evaluado en función de sus méritos propios, y se incorporará a la Unión Europea cuando sea capaz de satisfacer las obligaciones que conlleva la adhesión. Los contactos se llevan a cabo mediante conferencias de adhesión bilaterales entre los Estados miembros y el país candidato. Dichas negociaciones se efectúan con arreglo al llamado *principio de diferenciación*, y conceden a los países que las comenzaron en una fase más tardía la posibilidad de recuperar su retraso.

Se fundamentan en el principio de que los países que van a entrar aceptan el acervo y lo aplicarán efectivamente después de su adhesión. Únicamente en casos muy excepcionales se aceptan medidas transitorias por las que se permite el aplazamiento de la aplicación de una parte del acervo durante un período determinado. Dichas medidas tendrán una duración y un alcance limitados, e irán acompañadas por un plan que fijará etapas muy definidas para la aplicación del acervo. No deberán implicar cambios de las normas o las políticas de la Unión, perturbar su buen funcionamiento ni conducir a importantes distorsiones de la competencia. En este contexto, procede tener en cuenta los intereses a tres bandas de la Unión, del país candidato interesado y de los otros países aspirantes.

El Consejo Europeo de Helsinki declaró en diciembre de 1999 que, siempre que se produzca la necesaria reforma institucional, la Unión deberá hallarse en una posición que le permita recibir a nuevos Estados miembros desde finales del año 2002, tan pronto como hayan demostrado su plena capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión, y una vez finalizado con éxito el proceso de negociación.

El Parlamento Europeo, en su Resolución de octubre del año 2000, exhortó a los Estados miembros y a los países candidatos a

Nacionalista, tras haber permanecido dos años en la oposición. El nuevo Jefe de Gobierno, Fenech Adami, que ya había ocupado el cargo entre 1987 y 1996, se comprometió a reemprender las negociaciones con la UE, congeladas por los laboristas desde su llegada al poder. Así pues, en diciembre de 1999 el Consejo Europeo de Helsinki acordó que las negociaciones para un futuro ingreso de Malta en la UE podrían comenzar en febrero del año 2000.

hacer todo lo posible para que dicho Parlamento pueda dar su conformidad a los primeros tratados de adhesión antes de las elecciones del Parlamento en el año 2004, con objeto de que estos países puedan prever su participación en dichas elecciones.

La Comisión mantiene el punto de vista, expresado en su documento de síntesis de 1999, que puede y debe ser factible concluir las rondas de negociación con aquellos países más adelantados en el año 2002. Las tres condiciones para realizar las primeras adhesiones son el marco financiero, la reforma institucional y la conclusión satisfactoria de las negociaciones con los que cumplan todos los criterios de aceptación.

Por lo que respecta a las condiciones financieras, el planteamiento previsto por la Comisión deberá permitir a la Unión permanecer dentro del marco decidido por el Consejo Europeo de Berlín¹⁴. En cuanto a la reforma institucional, el Consejo Europeo de Niza¹⁵ tomó decisiones importantes en este tema.

Respecto a las negociaciones y las preparaciones para la adhesión, la Comisión considera que si la estrategia a seguir se realiza de manera efectiva, se crearán las condiciones necesarias para finalizarlas en el transcurso del año 2002 con los primeros países, permitiendo a la UE a empezar a recibir nuevos socios a partir de esa fecha¹⁶.

14 En el Consejo Europeo de Berlín de junio de 1999 se consiguió un acuerdo global sobre la Agenda 2000. Referente a la ampliación este acuerdo plantea, entre otros aspectos, la creación de dos instrumentos específicos de preadhesión: el instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) y el instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD). Dicho Consejo creó también el marco financiero relativo a estos instrumentos y decidió doblar la ayuda de preadhesión a partir del año 2000.

15 El Tratado de Niza nació de las decisiones tomadas en el Consejo Europeo celebrado en aquella ciudad francesa en diciembre del año 2000. Hubo una reforma de las instituciones comunitarias para la ampliación a los países del Este y creó la estructura para poner en funcionamiento la maquinaria de la nueva política exterior y de defensa de la Unión. El objetivo principal del Tratado era agilizar y dinamizar la toma de decisiones: si cerrar acuerdos es ya de por sí difícil en una UE de 15 miembros, sería harto complicado en una Europa a 27. Reducir el número de ámbitos en que se adoptan las decisiones por unanimidad, establecer un reparto de los votos en el Consejo más acorde con la población de cada país, y poner un límite al tamaño de la Comisión Europea fueron los retos principales.

16 La experiencia histórica de la UE demuestra en numerosas ocasiones que anticipar cualquier fecha no siempre llega a cumplirse y menos en lo referente al tema de las ampliaciones. Países como España son un buen ejemplo de ello en cuanto al largo y tortuoso camino que tuvimos que recorrer antes de entrar en la CE.

El Consejo Europeo celebrado en la localidad sueca de Gotemburgo en junio de 2001 ha sentenciado que la «ampliación es irreversible», volviendo a confirmar la fecha de 2002 como meta para finalizar las negociaciones con aquellos que se encuentren en mejores posiciones y la de 2002 como el horizonte de las primeras adhesiones. Sin embargo, por parte de Francia y Alemania se ha dicho en este Consejo que la fecha señalada es «simbólica» y no «una fecha objetivo» que obligue a los socios de la Unión. Así pues, la incertidumbre está servida como no podía ser menos entre los distintos países.

8. La situación de Turquía

Las relaciones entre la UE y Turquía se remontan a 1963, año en que se firmó un acuerdo de asociación (acuerdo de Ankara) y desde entonces se mantienen vínculos contractuales. La solicitud de adhesión de este país es de abril de 1987. El primer dictamen de la Comisión emitido en diciembre de 1989, no era partidario de un inicio inmediato de negociaciones con Turquía. Sin embargo, en marzo de 1995 el Consejo de asociación CE-Turquía decidió llevar a cabo la fase final de la unión aduanera y retomar la cooperación financiera. En 1997 la Comisión constató en su Agenda 2000 el buen funcionamiento de la unión aduanera, pero también señaló las dificultades encontradas con este país en cuanto a la cooperación financiera y el diálogo político. No obstante, ratificó el apoyo de la Unión Europea para resolver los problemas planteados, al tiempo que proponía la ayuda europea con el fin de mejorar la situación concerniente a los derechos humanos.

El Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 confirmó que este país es susceptible de ser elegido para la adhesión a la Unión Europea y se decidió aplicar la estrategia europea destinada a preparar a Turquía para entrar en la UE. En marzo de 1998 Turquía, que había sido invitada a participar en la Conferencia Europea de Londres, decidió no asistir a la misma al considerarse discriminada frente a otros países candidatos. En junio de 1998 el Consejo Europeo de Cardiff volvió a plantear en su programa la estrategia europea. Se invitó a la Comisión

Europea y a las instituciones turcas a cooperar conjuntamente para la armonización de la legislación de ese país con el acervo comunitario. Dicha Comisión adoptó en octubre de ese mismo año un comunicado para aportar la ayuda económica necesaria para la estrategia europea.

El Consejo Europeo de Helsinki de 1999 destacó la candidatura de pleno derecho de Turquía a pertenecer a la Unión Europea siempre que se cumplan los criterios que se aplican a todos los demás países aspirantes (criterios de Copenhague). Se destacó la voluntad de Turquía de proseguir sus esfuerzos y sus reformas para satisfacer los criterios previstos¹⁷. Este mismo Consejo de Helsinki, reafirmó la importancia del proceso de ampliación respecto al cual todos los países candidatos incluida Turquía, están en igualdad de condiciones.

Finalmente, el Consejo Europeo de junio del año 2000 de la localidad portuguesa de Santa María Da Feira, tomó nota de las iniciativas de este país para cumplir los criterios de adhesión. De acuerdo con las conclusiones de Helsinki, el Consejo Europeo espera progresos concretos, en particular, en materia de derechos humanos, en el Estado de Derecho y respecto al poder judicial.

9. La necesidad de información

Un plan de ampliación de tal envergadura como el que ha emprendido la Unión Europea requiere una importante estrategia de comunicación a lo largo de una serie de años para mantener informados a los ciudadanos de la Unión y los países candidatos, garantizar que participen en el proceso y, en definitiva, conseguir su apoyo. Se trata también de dar una legitimación democrática al proceso¹⁸.

17 En un informe de la Comisión Europea de noviembre de 1998 se confirmaba que el desarrollo de una economía de mercado viene acompañado de ciertas anomalías en el sistema político, en especial en el funcionamiento de los poderes públicos, el respeto de los derechos humanos y el tratamiento dado a los derechos de las minorías.

18 El Consejo Europeo de Santa María Da Feira de junio de 2000 destacó la importancia de garantizar la continuación del apoyo a la ampliación y la necesidad que ello conlleva de proporcionar información adecuada al público en general, tanto en los Estados miembros como en los países candidatos.

La ampliación sólo tendrá éxito si es un proyecto social en el que estén implicados todos los ciudadanos y no solamente una élite y para ello es precisa una verdadera participación; la información no basta. Hay que iniciar en estas sociedades un diálogo de amplio alcance para exponer con claridad a los ciudadanos los riesgos y ventajas de dicho proceso y hacerles saber que sus inquietudes son tenidas en cuenta¹⁹.

Estas zozobras y temores son bien conocidos. En los países candidatos, obedecen a los cambios económicos y sociales que sobrelleva la propia ampliación. En los países de Europa Central y Oriental, todo el sistema está aún en curso de transformación e implica cambios radicales para la vida de sus habitantes, con los costes y ventajas correspondientes. La incertidumbre y el temor ante el futuro son las consecuencias naturales. La cuestión de la soberanía y la propia identidad cultural y nacional también juegan un papel destacable. En efecto, para pueblos que sólo recientemente acaban de recuperar la libertad, la adhesión a la UE puede parecer una merma de soberanía, mientras que la experiencia de los países que ya participan en el proceso de integración europea es que dicha integración aumenta y fortalece su capacidad de influir en el curso de los acontecimientos. En los países candidatos hay, como no podía ser menos, «*eu-roescépticos*» e incluso enfervorizados adversarios declarados de Europa dispuestos a responsabilizar a Bruselas de todos los problemas vinculados al cambio de sistema y a explotar el temor a la pérdida de identidad en favor de sus objetivos populistas.

En los Estados miembros, la inquietud se centra en el temor a las posibles repercusiones negativas de la propia ampliación: inmigración incontrolada²⁰, competencia desleal, en particular

19 Hay que intentar evitar el llamado *europesimismo* que ya surgió ante las instituciones europeas como consecuencia de que muchas decisiones se tomaron de espaldas a los ciudadanos.

20 El alto desempleo y los desequilibrios sociales preocupan mucho a los políticos en Bruselas, que temen una oleada de inmigración del Este al Oeste tras la ampliación de la UE. Un informe de la OCDE publicado recientemente destaca que el flujo de inmigración de europeos del Este hacia la UE es hoy menor que entre 1989 y 1992. El mayor crecimiento se centra en la migración de trabajadores temporales dentro del ex bloque comunista hacia Europa occidental. La OCDE concluye que los temores a una inmigración masiva son exagerados. Por las dudas, la organización avisa a los candidatos a unirse a la UE, que deben reforzar sus controles fronterizos y sus políticas de migración.

para el empleo, criminalidad importada, «dumping» ecológico y aspectos financieros.²¹ La estrategia de comunicación solo será creíble si los resultados de las negociaciones revelan que los riesgos temidos no existen o pueden superarse.

10. El proceso de ampliación y los países vecinos

La ampliación será beneficiosa para la seguridad, la estabilidad y la prosperidad no sólo de la Unión, sino también de la comunidad internacional en general, incluidos los principales socios comerciales de la UE. Aumentará la extensión del mercado único en donde comerciantes e inversores sólo tendrán que trabajar con un único arancel exterior común. La gran extensión de la Unión Europea estimulará el crecimiento y abrirá nuevas posibilidades para las inversiones y los intercambios situando a la Unión en un contexto más favorable para contribuir a los esfuerzos desplegados a nivel internacional para tratar problemas horizontales como los movimientos migratorios, la contaminación del medio ambiente, el tráfico ilícito y la delincuencia organizada.

La UE tiene que explicar a sus futuros socios la ventajas de la ampliación y discutir con ellos sus repercusiones de modo que, como ella, puedan sacar el mejor partido posible de las oportunidades que se les ofrezcan. Algunas cuestiones tendrán que tratarse con extremada prudencia. Hay que recordar que los contactos se desarrollan entre la UE y cada uno de los países individualmente. No se admite la injerencia de terceros.

a) Los Balcanes occidentales

En la reunión celebrada en Santa María Da Feira en junio del año 2000, el Consejo Europeo hizo especial énfasis en que

21 España quiere que se reconozca que una alteración meramente estadística de la riqueza media comunitaria, como resultado de la entrada en la UE de países mucho más pobres (la renta media per cápita de los países candidatos representa el 32% del promedio comunitario) no tenga efectos no deseados en las ayudas europeas, vía fondos de cohesión, que están yendo a parar a las regiones españolas, en virtud del marco reglamentario y de la estadística de riqueza vigentes. Estas ayudas representan un punto entero en el crecimiento del PIB español.

todos los países de la región son «candidatos potenciales» a la incorporación a la UE. Esta perspectiva debería ayudar a cada país a acelerar el ritmo actual del proceso de adhesión, avanzar en las negociaciones, de incorporar el acervo en sus legislaciones nacionales y, sobre todo, de su capacidad de ponerlo en práctica realmente y de hacerlo respetar. En muchas áreas, la experiencia adquirida durante el proceso de preadhesión con los países candidatos será muy útil para transferir técnicas y conocimientos a la zona de los Balcanes occidentales.

El proceso de estabilización y asociación, que constituye el marco de la política de la UE en los Balcanes occidentales, se comprende ahora mejor en la región y se asienta cada vez más como la «vía hacia Europa». Garantiza un diálogo político, una liberalización del comercio de gran alcance, una ayuda financiera destacable y estrecha los lazos de cooperación en muchos ámbitos económicos y sociales. Este marco permite a cada país avanzar a su propio ritmo con la ayuda de la Unión.²²

Están a punto de concluir las negociaciones para llegar a un Acuerdo de estabilización y asociación con la Antigua República Yugoslava de Macedonia. La Comisión ha propuesto también el comienzo de contactos con Croacia, reconociendo el compromiso demostrado por los nuevos dirigentes con los valores democráticos desde las elecciones celebradas en enero del año 2000, así como las importantes reformas estructurales que se están aplicando²³. Sobre la posibilidad de abrir negociaciones con Albania, dicho país está trabajando en estrecha colaboración con la Comisión para introducir las reformas necesarias. Respecto a Bosnia Herzegovina, con el apoyo de la comunidad internacional, la Comisión ha establecido las medidas que debe introducir para instaurar las condiciones que permitan negociar un Acuerdo de estabilización y asociación aunque de todas formas el ritmo de recuperación económica es muy lento tras el cataclismo de la guerra.

22 Dicho Consejo de Santa Maria Da Feira, reiteró el compromiso de seguir juzgando a cada candidato sobre la base de sus propios méritos. De todas formas, en línea con el principio de diferenciación es posible que algunos países alcancen a otros que hayan empezado antes las negociaciones.

23 Croacia es el cuarto país en renta per cápita de Centroeuropa exsocialista, y séptima mayor economía, con una estabilidad macroeconómica que le permitiría cumplir los criterios de Maastricht para la UME, y podría haber sido un candidato preferente a una negociación para su futura adhesión a la UE.

El pueblo de Serbia decidió poner término a su aislamiento e incorporarse a la corriente mayoritaria en Europa. Esta importantísima decisión fortalecerá a aportar estabilidad y desarrollo al conjunto de la región. Se han empezado a estudiar los medios para llegar a un Acuerdo de estabilización y asociación con la República Federativa de Yugoslavia. Se han concedido por parte de la Unión Europea importantes ayudas a Montenegro desde el punto de vista político y financiero con el fin de que pueda mantener su opción de democracia y reforma. En Kosovo, la Unión fue el principal donante de carácter civil en favor de la reconstrucción, sobre todo, a través de la Agencia europea para tal fin.

b) Al Este

Una Unión ampliada tendrá fronteras más directas con Rusia así como con Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. Tendrá acceso directo al Mar negro, intensificándose los contactos con los países del Caúcaso y de Asia Central. Una de las regiones rusas que se verá especialmente afectada por la ampliación es la de Kaliningrado. Tras la adhesión de Polonia y Lituania, Kaliningrado se convertirá en un enclave ruso dentro de la UE. La Unión deberá establecer una estrategia, en cooperación con Rusia, Polonia y Lituania, para garantizar que esta zona pueda beneficiarse de la mayor prosperidad que la incorporación a la UE aportará a sus vecinos. La cooperación regional constituirá un elemento importante de dicha estrategia.

La ampliación también tendrá importantes repercusiones para Ucrania, en particular por la proximidad geográfica de este país con la futura Unión. En este sentido, también los órganos de asociación y cooperación son las vías más adecuadas para los debates políticos y técnicos. En definitiva, se establecerán relaciones más extensas con todo el continente europeo.

c) Al Sur

Los vecinos mediterráneos están acercándose a la UE a través de la nueva asociación euromediterránea en la denominada conferencia de Barcelona que se celebró en noviembre de 1995 y en la que participaron todos los Estados miembros de la UE y los Estados ribereños del Mediterráneo (con excepción de Libia,

Albania y los países de la antigua Yugoslavia). Esta conferencia permitió definir las bases de una nueva asociación que incluía entre otras cosas la intensificación de las relaciones económicas y comerciales interregionales. El aspecto principal es la realización de una zona de libre comercio euromediterránea de aquí al año 2010, de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio. Con ello, los productos fabricados podrán circular exentos de derechos en el mercado transmediterráneo. Hay que recordar que dos pequeños países del área mediterránea como son Malta y Chipre están en la ronda de negociaciones para formar parte de la Unión Europea. Son muy profundos los vínculos históricos que nos unen a esta región. La Comunidad Europea ya apostó por esta zona cuando se extendió hacia el Sur con las adhesiones de Grecia y España. Además, los Países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez), del Machrek (Egipto, Jordania, Líbano, Siria y los Territorios palestinos) así como Israel, están vinculados a la Unión mediante acuerdos de cooperación que abarcan el comercio, la colaboración industrial y la asistencia técnica y financiera. Hay que tratar de desarrollar unas relaciones políticas todavía más estrechas y crear un clima propicio a las inversiones a partir de las ventajas económicas y comerciales derivadas de los acuerdos de asociación. Los beneficios de la ampliación se dejarán sentir en todos los socios mediterráneos y sus implicaciones tendrán que ser tenidas en cuenta en las futuras políticas de la UE respecto a toda la región.

11. Caracterización social

Los países candidatos ocupan 1,8 millones de km², equivalentes al 1,4% del territorio mundial. Las situaciones individuales son muy dispares entre el país con mayor extensión que es Turquía con 780.580 km², y el menor Malta con 320 km². Hay que significar de todos modos, que en comparación con otras regiones, incluso con aquellos países que aquí se pueden considerar grandes (Polonia, Rumanía, Bulgaria, que superan los 100.000 km²) son de tamaño medio, existiendo además un conjunto de países de Europa central que no llega a los 100.000 km².

Por su posición geográfica centrada en el continente europeo, la población es relativamente más abundante puesto que en total representan más de 170 millones de habitantes que suponen el 2,87% del total mundial. La población total de la Unión Europea aumentará considerablemente hasta alcanzar los 545 millones de habitantes. Hay que destacar Turquía que con sus 65 millones de habitantes acoge al 38% del total regional,²⁴ seguido a distancia de Polonia con 38 millones. En términos relativos al territorio, son cifras que suponen una densidad de unos 92 hab/km², es decir el tercer lugar mundial, cifra muy expresiva y significativa de la atracción que tienen estas tierras como *habitat* humano situado en una importante encrucijada de caminos. Si exceptuamos la isla de Malta, con una densidad de 1.192 km², en el resto de los países no se aprecian grandes diferencias en cuanto a intensidad de ocupación de la magnitud existente en otras zonas como por ejemplo la actual EUR-15.

La tasa de crecimiento demográfico en la última década ha registrado como media promedios negativos en siete países (Ver Cuadro 1). En el lado contrario destaca Turquía que tuvo un crecimiento medio en torno al 1,7% y un aumento previsto para esta década del 1,4%, por encima de la media mundial, moderado en comparación con zonas en desarrollo de África, pero muy alto en el contexto de los países candidatos.

En cuanto a la estructura promedio de edades, el conjunto de la región no ha alcanzado el grado de madurez demográfica de la Unión, pero dista mucho de los promedios de población joven de ciertas zonas en desarrollo quedando incluso lejos de la media mundial. En conjunto, el estrato joven hasta los 14 años, alcanza el 23% del total (17% en la Unión, 30% en el mundo), el estrato intermedio, entre 15 y 64 años, 66% (67% en la Unión, 63% en el mundo), y el estrato mayor de 65 y más años, el 10% (16% en la Unión, 7% en el mundo). Aún existiendo diferencias entre países, éstas no son excesivas, teniendo que destacar nuevamente la excepción de Turquía, donde la base hasta los 14

24 Aunque Turquía también figura como candidato a la UE su futura fecha de adhesión sigue siendo bastante incierta y lejana por lo ya expuesto con anterioridad en este trabajo, y por tanto si nos centramos únicamente en los otros 12 países que ya han entablado negociaciones con la UE supondrían para ser más exactos alrededor de 105 millones de personas a entrar en la Unión Europea en los próximos años.

relación población activa/no activa, y por ello se harán necesarias dentro de la Unión Europea políticas de migración en equilibrio con todos los países para hacer frente a uno de los grandes retos que se avecinan en este nuevo milenio: las oleadas de población provenientes de países Terceros. En la actual encrucijada, concierne a toda la sociedad renovar su mentalidad ante este fenómeno tan complejo de la inmigración, comprometiéndose en la transformación de las estructuras que originan los movimientos migratorios masivos, en la conciencia de que participa de la responsabilidad de que tales desplazamientos de población se produzcan. Los países de la Unión Europea, en especial aquellos que tradicionalmente han acogido y albergan una gran pluralidad de razas, tienen que hacer patente una cultura de la tolerancia y el encuentro, permitiendo a su vez la construcción de una Europa no solo desarrollada en lo económico, sino más justa, solidaria y fraterna de todos con todos.

12. Estructura económica

Los países candidatos han realizado considerables progresos en la transición hacia una economía de mercado que les ha conducido a los procesos de reforma, privatización y liberalización en el marco de adaptación institucional y legal al acervo comunitario, si bien sus respectivas situaciones económicas varían considerablemente.

No hay que olvidar que estos países si exceptuamos a Chipre, Malta y Turquía, provienen del antiguo bloque socialista y, tras la caída de sus respectivos regímenes están en un proceso de transición desde la economía planificada a la economía de mercado. Dicho proceso ha estado fundamentado en unos pilares esenciales como son: estabilización macroeconómica, frente a la inflación y el endeudamiento público; liberalización del comercio y desregulación de precios; privatización de empresas públicas y estatales, y construcción de nuevas instituciones acordes con la economía de libre mercado.

En un principio, los PECO acusaron el enorme impacto de la disolución del COMECON, el antiguo bloque comercial comunista, y del inicio de las reformas de mercado. No obstante, en

algunos países dicho impacto se ha visto agravado por serios desequilibrios de base, mientras que en otros se habían heredado unas condiciones relativamente estables con un nivel de vida mucho más elevado. Además, en la mayoría de los países había que crear las instituciones de un nuevo Estado llevando a cabo al mismo tiempo una reforma fundamental de la economía.

La decisión oficial por parte de la Unión Europea de dar entrada a estos países es la continuación de un largo proceso de relaciones con los países de Europa Central y Oriental y con Chipre, que se inició inmediatamente después de la caída del muro de Berlín seguida del desmembramiento del Imperio soviético.

En la cumbre de París de julio de 1989, los miembros del G-7 (los Siete primeros países industrializados: USA, Canadá, Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y Japón) dieron a la Comisión un mandato para que coordinara el programa de ayuda económica a Polonia y Hungría. Los demás países miembros de la OCDE se adhirieron a dicho programa constituyendo el G-24 (los Doce de la CEE, 6 de la AELC, Australia, Canadá, EEUU, Japón, Nueva Zelanda y Turquía).

El programa PHARE (Polonia y Hungría: ayuda a la reconstrucción de las economías) se ha ampliado a la República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Rumanía, los tres Estados bálticos, Albania y algunos Estados de la antigua Yugoslavia. Paralelamente se ha puesto en marcha el programa TACIS del cual se benefician los Estados de la Unión Soviética y Mongolia.

Se han adoptado para estos programas cinco campos de acción prioritarios: el acceso a los mercados de los países donantes de las mercancías procedentes de los países beneficiarios, la agricultura y la industria alimentaria, el fomento de las inversiones, la formación y el medio ambiente. La filosofía general en la que se basa la intervención comunitaria a través del programa PHARE es la siguiente: las donaciones deben utilizarse para facilitar la transición económica y social de los PECO y para permitirles participar en el proceso de integración europea.

Más que proyectos aislados, la Unión Europea financia programas; la gestión y aplicación de dichos programas debe ser descentralizada. Cualquiera que sea el campo de intervención, la Unión y el país beneficiario velarán por implicar a diversas organizaciones a fin de desarrollar la sociedad civil.

La Unión Europea y sus Estados miembros han comprometido desde 1990 cerca de 140.000 millones de ecus en préstamos y ayudas a los PECO y a los Nuevos Estados Independientes (NEI) resultantes de la antigua URSS.

El balance del proceso de transición en las economías de Europa del Este en su primera década, se puede considerar en su conjunto positivo. Los avances en la transformación económica, que han ocupado los esfuerzos de estas economías durante la pasada década, han sentado las bases para mantener un proceso de crecimiento económico sostenido que les acerque a los niveles de desarrollo del resto de Europa y les permita acceder a la Unión Europea. Para estos países es una oportunidad de mejorar su nivel de vida con la ampliación. Se producirán todas las ventajas económicas que traiga consigo la expansión del mercado único, el proceso de integración general y una posición más sólida en los mercados mundiales como resultado del intercambio internacional aumentando su competitividad a escala mundial. Para los actuales Estados miembros las ventajas son ya sensibles. En efecto, la balanza de su comercio exterior con los países candidatos es claramente excedentaria, lo que se traduce en creación de empleo y en un aumento de los ingresos fiscales así como posibilidades de financiación de los sistemas de seguridad social.

El potencial de recursos humanos se enriquecerá gracias a la aportación de una aceptable preparación de la mano de obra. La mayoría de los nuevos miembros poseen un importante caudal de recursos naturales (tierras de cultivo, minerales, biodiversidad, etc.). Su estratégica situación geográfica jugará un papel importante en las áreas de infraestructura de transporte, circulación de energía y redes de comunicaciones, factores muy relevantes a la hora de asumir el peso de un comercio y de una actividad económica haciendo nexo de unión entre Europa y Asia. La integración de estos países constituirá un poderoso estímulo para su desarrollo económico.

a) Evolución general

La evaluación de los progresos realizados por los diferentes países para responder a los criterios económicos de

Copenhague²⁵ se inscriben en el contexto de un fuerte crecimiento mundial. Si las cifras de 1999 traducen aún las consecuencias negativas de la crisis de Asia, Rusia y Kosovo, estos efectos son menos perceptibles en las cifras correspondientes para el año 2000. El aumento real global del PIB se sitúa en torno al 4% por término medio para los diez países candidatos de Europa Central y Oriental y en algo menos del 5% para el conjunto de los trece países candidatos.

Con pequeñas excepciones, los resultados económicos globales del conjunto de estos países durante el período de referencia se pueden considerar buenos, pero, como la UE registró un fuerte crecimiento en el mismo período no se ha producido en todos los países aspirantes una verdadera convergencia económica con relación a la media de la Unión. Además, las disparidades dentro de estos países tienden a agrandarse, en especial entre las capitales y las regiones limítrofes de la UE por un lado, y las regiones orientales por otro. No es un proceso extraño en países en fase de recuperación, pero las futuras políticas de la Unión deberán tener como objetivo reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones.²⁶

En 1999, el crecimiento real medio del PIB fue del 2,2% para los diez países candidatos de Europa Central y Oriental. Cinco de ellos mantuvieron índices de crecimiento elevados: Eslovenia (4,9%), Chipre y Hungría (4,5%), Polonia y Malta (4,2%). En Bulgaria el crecimiento económico siguió siendo positivo (2,4%), pero se redujo en comparación con 1998, especialmente por la crisis de Kosovo y Rusia. El índice de crecimiento económico de Eslovaquia descendió al 1,9%. En el caso de otros tres países —Letonia (0,1%), Estonia (-1,1%) y Lituania (-4,1%)— siguió

25 En el ámbito económico, la integración exigía «*la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la Unión*». (Consejo Europeo de Copenhague, junio de 1993)

26 Se cuenta para ello con el principal instrumento financiero de la política regional comunitaria. El Tratado CEE (1957) no mencionaba el Fondo Europeo de Desarrollo Regional conocido como FEDER. Las sucesivas ampliaciones de la Comunidad a países con desigual nivel de desarrollo mostraron la necesidad de reducir esas diferencias entre países y regiones comunitarias, promoviendo el desarrollo de los menos favorecidos, en lo que el Acta Única Europea (1987) denominó la Cohesión Económica y Social, y que el Tratado de la Unión Europea confirma como uno de los pilares en que se basa la Unión.

acusando los efectos negativos de la crisis rusa. En Rumanía, la insuficiencia de las reformas estructurales, combinada con el efecto duradero de la crisis kosovar, llevó de nuevo a un crecimiento negativo (-3,2%). El devastador terremoto y la crisis rusa afectaron enormemente a Turquía, que tuvo un crecimiento negativo de apenas un -0,2%. Los principales indicadores económicos figuran en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Indicadores económicos

PAISES CANDIDATOS	P.I.B. mill. \$	P.I.B. per cápita en \$	Tasa media crecimiento total del PIB real (1990-98)%	Estructura del PIB Distribución por sectores % del total			Tasa de inflación % (1999)	Tasa de desempleo % (1999)
				Agricultura	Industria	Servicios		
BULGARIA	12.258	1.473	-3.3	22	28	50	2.6	13.8
CHIPRE	9.000	11.500	4	5	25	70	1.8	3.6
ESLOVAQUIA	19.307	3.861	0.6	4	32	64	10.5	19.2
ESLOVENIA	19.524	10.070	1.4	5	39	56	6.1	13.6
ESTONIA	5.202	3.728	-2.1	5	28	67	4.6	10.3
HUNGRIA	48.494	4.816	-0.2	6	34	60	10*	9.6*
LETONIA	6.396	4.066	-8.5	7	31	62	3.2	9.4
LITUANIA	10.736	3.000	-5.2	9	31	60	1.1*	11.5*
MALTA	3.570	9.455	3.1	3	28	69	2.1	5.1
POLONIA	158.800	4.115	4.5	4	33	63	10.1*	14.1*
REP. CHECA	56.379	5.160	-0.2	3	42	55	4.3*	9.0
RUMANIA	38.158	1.836	-0.6	16	36	48	45.8	10.3
TURQUIA	198.844	3.125	4.1	17	29	54	64.9	6.8

*Los datos corresponden al año 2.000.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2.000), Claves de la Economía Mundial (Instituto Español de Comercio Exterior) y Documentación de países de la OID del Ministerio de AAE.

En el 2000, y por primera vez en 11 años han crecido económicamente una media del 4% el doble que en 1999. Fue positivo en todos los países candidatos y ha aumentado, desde un 2% en Lituania, Rumanía y Eslovaquia, a un 6% aproximadamente en Estonia, Hungría, Polonia y Turquía. El índice de crecimiento de Bulgaria, Letonia, Eslovenia, Malta y la República Checa se sitúan entre un poco más del 3% y del 5%. Se puede decir, en resumen, que el 2000 fue un año muy bueno para las economías de Europa del Este. A lo largo del año 2001, es de prever que la región ralentice su crecimiento, que exporte menos, en consonancia con la desaceleración económica de la UE y EE.UU. Se espera que el PIB regional se contraiga al 3%.

La situación macroeconómica siguió siendo sana en la mayoría de los países, pero los resultados son aún desiguales por lo que se refiere al déficit de la balanza por cuenta corriente, la inflación y el saldo presupuestario.

A pesar del crecimiento, el déficit por cuenta corriente de muchos de los países de la región sigue siendo el mayor problema. Se debe prestar especial atención a los relativamente elevados niveles en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. La UE invirtió 20.000 millones de dólares en Europa del Este durante el año 2000, 2000 millones más que en 1999.

A pesar de los esfuerzos desplegados en la mayoría de estos países para estabilizar el saldo presupuestario del sector público durante el período de referencia, la sostenibilidad de la hacienda pública sigue siendo motivo de inquietud en casi todos los países aspirantes, aunque en diferentes grados.

La privatización de grandes empresas ha seguido progresando en Hungría, la República Checa, Estonia y Bulgaria y, en menor medida en Letonia. En Polonia, el ritmo de las privatizaciones ha sido muy fuerte. De las inversiones de la UE anteriormente citadas, la mayor parte se concentró en Polonia debido a la privatización de su compañía telefónica, seguida de la República Checa y Hungría. Eslovaquia y Bulgaria también son dos países atrayentes para la inversión extranjera por sus proyectos de privatización de Slovnaft (la petrolera eslovaca) y el Bulbank (principal banco búlgaro). Rumanía por contra, frenó el proceso de privatización e incluso cerró su agencia de promoción de inversiones.

La Unión Europea es, con diferencia, el socio comercial más importante de los trece países candidatos. Entre 1993 y 1999, el valor total de los intercambios comerciales casi se triplicó llegando a 210.000 millones de euros. En conjunto, este grupo de países, con un 13,7% del comercio total de la UE, son el segundo socio comercial de la Unión después de los Estados Unidos. En 1999, el excedente comercial de la UE con relación a los países candidatos disminuyó sensiblemente, aunque seguía siendo de 25.800 millones de euros, de los que un 45% correspondía a los intercambios con Polonia y un 20% con Turquía. Este excedente compensa con creces el déficit comercial global de la UE (13.700 millones de euros, alrededor del 0,2% del PIB de la Unión). La integración comercial a la UE de los PECO siguió intensificándose.

Los niveles más elevados se observan en Hungría con un 64,4% de importaciones procedentes de la UE y un 76,2% de exportaciones destinadas allí, y en Estonia, con porcentajes del 65% y el 72,7% respectivamente. La integración comercial también siguió creciendo con los otros países, incluso con aquellos que tenían las cuotas más bajas en 1998, como Letonia y Lituania. Para el año 2000 el incremento global del comercio con los 13 países ha sido de un 26% (para importaciones y exportaciones).

En 1999, a excepción de Rumanía y Turquía donde la tasa de inflación alcanzó un 45,8% y un 64,9% respectivamente, los demás países candidatos tuvieron una inflación controlada, con unas cifras próximas a la media del 10%, o incluso inferiores (Ver Cuadro 2). No obstante, la lentitud en la desinflación en dos países situados en primera línea para entrar en la UE como son Polonia y Hungría sigue siendo motivo de inquietud. Los salarios de los ex Estados comunistas perdieron una gran parte de su poder adquisitivo entre 1989 y 1999. En países como Bulgaria la regresión superó el 50%, en Rumania el 40% y en Hungría el 20%. En los países en los que los salarios menos poder adquisitivo perdieron, como en Eslovenia, Polonia, y Eslovaquia, el retroceso fue superior al 10%.

El desempleo aumentó considerablemente en la mayoría de estos países, tanto en términos de cifras de desempleo registradas como si se contabiliza de acuerdo con los criterios de la Organización Mundial del Trabajo. Desde la propia Unión Europea, se sigue con preocupación el aumento de la brecha entre pobres y ricos en la zona. Se constata que, a pesar del progreso, el paro y la desigualdad en la distribución de la riqueza han aumentado²⁷ convirtiéndose en fantasmas que amenazan con obstáculos infranqueables la necesaria continuidad de las reformas de estas economías, transformaciones por otra parte, acordes con la ambición de estos países para ingresar en la UE.

Según constatan estudios realizados por la Comisión Económica para Europa, los índices de desempleo deberían ser más altos de lo que ya son. La caída de la actividad laboral, es

27 En Rumania, Bulgaria y Eslovaquia, entre el 30% y 40% de la población vive por debajo de las líneas nacionales de pobreza, es decir, sin poder satisfacer sus necesidades básicas, a lo que hay que añadir que en esos países, como en el resto de la región, existen redes de protección social muy frágiles, poco extensas y de reciente creación.

decir, la conversión de personas que buscan empleo en inactivas, permite maquillar la tasa de paro. Este proceso ha afectado principalmente a la población femenina, cuya actividad se ha replegado a los papeles tradicionales, asistenciales y reproductivos.

La relación entre población activa femenina y mujeres en edad de trabajar ha pasado en Hungría entre 1985 y 1997 del 61,3% al 42,8% y del 59,3% al 52,1% en la República Checa, por citar solo dos ejemplos. Si se relaciona la cantidad de mujeres empleadas y población femenina, en el mismo período los porcentajes pasan del 48,9% al 30,2% en Hungría, del 46% al 40,2% en la República Checa y del 41,5% al 34,5% en Polonia.

En el análisis de la estructura productiva, la distancia que les separa con la Unión es notable, sobre todo en lo concerniente al fuerte peso relativo del sector agrario y el menor peso de la industria, y sobre todo en el sector servicios.

Esta desventaja aparece especialmente en Bulgaria, pero también en Lituania, Rumanía y Turquía. La ampliación aumentará considerablemente el potencial agrícola de la Unión, y hará que se incremente el mercado europeo de productos primarios y transformados. El comercio de este ámbito entre los actuales Estados miembros y los nuevos se liberalizará totalmente. Ello hará que el bienestar económico de la Unión mejore en su conjunto, pero al mismo tiempo, los ajustes experimentados por los países candidatos como resultado de su apertura a la competencia podrían ser traumáticos. Por su parte, la extensión de la PAC en su forma actual a los nuevos países tendrá que modificarse y estructurarse.

La industria comunitaria, se beneficiará en su conjunto por el previsible aumento de la actividad económica y una mejor distribución de los recursos. No obstante, pueden esperarse importantes problemas de ajuste tanto en los países a entrar como en los actuales. Durante un período inicial los bajos costes de producción supondrán una ventaja comparativa para los nuevos miembros. La cooperación industrial es uno de los principales instrumentos para conseguir la integración y disipar los problemas. En una UE ampliada, la política industrial no se verá obligada a modificar sus objetivos ni su enfoque esencial, pero sí tendrá que adaptarse a las necesidades específicas de los nuevos países y del proceso de integración derivado de la ampliación.

Respecto al sector Transportes, la extensión del mercado único como resultado de la ampliación le beneficiará considera-

blemente. Sin embargo, será necesario disponer de enormes recursos financieros dentro de este capítulo y procedentes en parte de los fondos de la Unión, para desarrollar redes de transporte, adaptar a los nuevos miembros sus flotas de transporte a los requisitos comunitarios sociales, de seguridad y otros, e incentivar un progreso modal positivo en consonancia con las orientaciones de la política común de transportes. Asimismo, la calidad del transporte deberá aumentar considerablemente, mediante la provisión de fondos suficientes para la renovación de la red y de la flota que en muchos de los futuros socios está demasiado anticuada. Este tipo de inversiones estimulará la demanda en los sectores relacionados de la UE.

b) Conclusión

En resumen, podemos decir como ya se ha indicado al principio del apartado dedicado a la evolución general, que los avances de cada país se ha evaluado en función de los criterios económicos de Copenhague.

Así, una economía de mercado viable supone que tanto los precios como los intercambios comerciales estén liberalizados y que esté en vigor un sistema jurídico, incluidos los derechos de propiedad. La estabilidad macroeconómica y una política económica consensual consolidan los resultados de una economía de mercado. Un sector financiero bien desarrollado y la ausencia de obstáculos significativos para entrar y salir del mercado aumentan la eficacia económica.

El segundo criterio («capacidad para resistir a la presión de la competencia y las fuerzas del mercado en la Unión») depende de la existencia de una economía de mercado y un marco macroeconómico estable que permita a los protagonistas económicos tomar decisiones dentro de un clima de anticipación. Exige también un volumen importante de capital humano y material además de las infraestructuras. Las empresas estatales deben ser reestructuradas y en general, todas las empresas tienen que invertir para mejorar y aumentar su eficacia ante un mercado tan extenso como el que se les abre al entrar en la UE. Globalmente, la capacidad de una economía para asumir sus obligaciones de adhesión será tanto mayor cuanto más elevado sea el grado de integración económica con la Unión antes de su incorporación.

Tanto el volumen como la gama de los productos intercambiados con los Estados miembros de la UE lo demuestran.

Teniendo en cuenta ambos criterios, cabe decir que Chipre y Malta son economías de mercado viables y deberían poder hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en la Unión. Estonia, Hungría y Polonia son economías de mercado viables y tendrían que responder al segundo criterio en un futuro cercano, siempre que no se interrumpen las reformas actualmente en vigor. La República Checa, Eslovenia, Letonia, Lituania y Eslovaquia pueden denominarse economías de mercado y también tendrían que contestar al segundo criterio a medio plazo, siempre que terminen las reformas que aún le quedan por efectuar. Bulgaria no responde a ninguno de los dos criterios, pero está haciendo innegables esfuerzos para cumplirlos. Los progresos de Rumanía han sido demasiado limitados y finalmente, Turquía debe seguir mejorando el funcionamiento de sus mercados y aumentar su competitividad con el fin de responder a los diferentes criterios.

13. La Unión Económica y Monetaria y el Euro

La Unión Económica y Monetaria forma parte integrante del *acervo*. Conviene no obstante distinguir claramente entre participación en la UEM—obligatoria para todos los Estados miembros— y participación en la zona euro. No cabe esperar que los países candidatos adopten el euro a partir de su adhesión. Los criterios de convergencia no son criterios de adhesión. Durante el período preparatorio a la adhesión, los nuevos países miembros deben procurar sobre todo hacer avanzar las reformas estructurales y económicas mejorando al mismo tiempo su capacidad administrativa. La participación en la zona euro no puede ser sino la etapa final de lo que fue y seguirá siendo un proceso largo y rentable de integración económica en la UE.

El proceso de adaptación del euro por los países candidatos se hará en tres fases: en primer lugar, la fase actual de preadhesión en donde la transición hacia economías de mercado eficaces y competitivas se debe completar, haciéndose irreversible, y en la que se debe llegar a una estabilidad macroeconómica duradera; en segundo lugar, una fase intermedia

entre la entrada en la UE y la adopción del euro, durante la cual la participación en el mercado único se acompañará de una integración monetaria progresiva a la zona euro mediante la colaboración hasta un determinado punto en el mecanismo de cambio; la última fase será la de la participación en la zona euro.

Para los nuevos países, como para los primeros participantes en la zona euro, la decisión de acoger la moneda dependerá de los resultados de un examen destinado a determinar si se alcanzó un elevado grado de convergencia duradera, según las disposiciones del artículo 121 de Tratado de la Unión Europea.

En consecuencia, los países aspirantes deben, en esta fase, encontrar un medio de satisfacer plenamente los criterios económicos de Copenhague. Por lo que se refiere a la adopción del *acervo* relativo a la UEM antes de la adhesión, Rumania, Eslovaquia, Turquía y, en menor medida, Chipre deben realizar aún un trabajo considerable de armonización de las legislaciones. Los otros candidatos, o han ajustado ya en gran parte su legislación con esta parte del *acervo* o están realizando progresos sustanciales en la vía de esta armonización.

14. Epílogo

En tiempos de crisis e incertidumbres, la creatividad y la iniciativa son las mejores armas para combatir temores reales o imaginarios. Estas armas pueden incluso cambiar el signo de supuestos y seculares determinismos históricos pero a menudo tienen que ir precedidas de la imprescindible discreción. Quizás no fuera del todo consciente de la futura trascendencia de sus actuaciones, pero en 1950 Bernard Clappier contribuyó callada y decisivamente a dar un giro crucial a la historia europea.

Clappier era un inspector de finanzas que desempeñaba el cargo de jefe de gabinete del ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman. Al atardecer del viernes 28 de abril de 1950, un tren estaba a punto de partir de la estación del Este de París con destino a Metz. Schuman se encontraba cómodamente sentado en uno de sus vagones dispuesto a comenzar un largo fin de semana de descanso en su propiedad de Scy-Chazelle. En ese momento, y con una cierta precipitación entró Clappier en el vagón y tras extraer un sobre de su maletín, se lo

dio a Schuman, diciendo: «¿Puede leer estos papeles que me ha dado Monnet? Es importante».

Hay quien sufre por desconocer modos concretos para acompañar el pensamiento y la acción. Los teóricos no suelen ser hombres de acción pero no pocos de los que dicen tener iniciativas, se mueven más por el instinto que por el razonamiento. Jean Monnet, el hombre que había preparado los papeles entregados al ministro, era una de esas pocas personas en las que el pensamiento corre paralelo a la acción. Habían pasado casi cinco años, día por día, desde que Alemania se rindiera un 8 de mayo. Pero la situación internacional no parecía favorable a un proyecto europeísta como el expuesto en los papeles, pues la «guerra fría» y su mundo bipolar estaba relegando a Europa a una función de segundo orden. Sólo si algún político hiciera suya aquella construcción intelectual, las cosas podrían cambiar.

¿Por qué los papeles que fueron a parar al maletín de Robert Schuman cambiaron la historia de Europa? Porque los leyó un político con visión de futuro, pero también con voluntad de construcción del porvenir. Estos papeles pasarían a conocerse como el «plan Schuman». Y es que Robert Schuman, con el beneplácito del canciller Adenauer, se propuso llevar a la práctica este párrafo del texto:

«El gobierno francés propone colocar la totalidad de la producción franco-alemana de carbón y acero, bajo una Alta Autoridad Común, en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.»

Este párrafo estaba lejos de cualquier retórica y palabras huecas. Se trataba de construir una Comunidad, una unión de intereses entre pueblos europeos.

Se cuenta que, al bajar del tren el lunes 1 de mayo, Schuman dijo a Clappier.

«He leído el proyecto, me pongo en marcha.»

El Plan Schuman sería el punto de partida de realizaciones concretas que darían lugar a una «solidaridad de hecho», en palabras del propio texto. Cincuenta años después, esas realizaciones siguen su curso y la Unión Europea avanza imparablemente en este siglo XXI tomando decisiones que hace años parecerían impensables. Ha decidido abrirse al Este, en el proceso de ampliación más amplio que ha experimentado a lo largo

de toda su historia. Recordemos, en efecto, que el paso desde los seis Estados fundadores hasta los quince miembros con los que ahora cuenta se había realizado de una forma gradual - ya que nunca más de tres nuevos miembros se habían adherido simultáneamente - y espaciada en el tiempo con varios años de diferencia entre cada una de esas ampliaciones.

Cuando Robert Schuman descubrió su iniciativa ante los periodistas, el martes 9 de mayo, en su despacho del número 37 del Quai d'Orsay, un inmueble del Segundo Imperio que en tan sólo un siglo había sido escenario de importantes acontecimientos, los recibió en el denominado Salón del Reloj (conocido anteriormente como Salón de la Paz). No ignoraba, que en ese Salón se había instalado en ocasiones una larga mesa perpendicular a la chimenea presidida por una gran estatua que simboliza a Francia. El reloj, situado a los pies de la estatua, había marcado el transcurso de la primera reunión del Consejo de la Sociedad de Naciones y de la firma del Pacto Briand-Kellog o de renuncia a la guerra.

Este reloj, que simboliza un poco las horas decisivas de la vida de la Unión Europea ha ido marcando todos los sucesos históricos. Es de esperar que también en estos momentos tan importantes para el futuro de Europa se fiel testigo de estos hechos y que no llegue a pararse nunca.

15. Fuentes documentales

- AGENDA 2000. Boletín de la Unión Europea. OPOCE, 1997. Luxemburgo.
- Archivo y Documentación de la O.I.D. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2000.
- Breve Diccionario del Tratado de la Unión Europea. CERI, Política Exterior. Madrid.
- Gabinete de Estudios de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Madrid, 2000.
- Gabinete de Tratados de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2000.
- Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) Madrid, 2000.
- Subdirección General de Europa Central y Meridional.
- Subdirección General de Europa Oriental.