

Anuario Internacional CIDOB 1998 edición 1999

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 1998

La ampliación de la Unión Europea: percepciones desde la UE.
Ángel Viñas

La ampliación de la Unión Europea: percepciones desde la UE

Ángel Viñas
Catedrático de la Universidad Complutense, Madrid.
Director de Relaciones Multilaterales en la Comisión Europea, Bruselas.

Las afirmaciones contenidas en el presente trabajo no representan una posición oficial de la Comisión Europea.

Se ha repetido, hasta la saciedad, que la futura ampliación de la Unión Europea constituye una de las apuestas esenciales en la construcción de una nueva Europa. No hay nada de exagerado en dicha afirmación, aunque las necesidades de seguridad más imperiosas de ciertos países candidatos al ingreso en la Unión hayan sido cubiertas por su adhesión a la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

La llamada de una nueva Europa

En las condiciones históricas de la Guerra Fría durante decenios pudo mantenerse sin dificultad la equiparación entre Unión Europea y Europa Occidental (con escasas disyunciones como las relacionadas con los países neutrales y otros casos particulares -Turquía, Noruega, Islandia). Ahora bien, el hundimiento de los regímenes comunistas hizo saltar por los aires una superposición a todas luces en abierto contraste con las ambiciones y los objetivos de la Unión. ¿Cabría, por ventura, considerar que Polonia y Hungría, y ello por poner sólo dos ejemplos, son menos europeas que Portugal o Finlandia? La respuesta es tan clara como rotunda. La Unión Europea la ha dado sin vacilaciones ni equívoco algunos. La noción política de Europa Occidental se ha desdibujado. La necesidad de extender los límites geográficos de la UE ha sido reiterada a los más altos niveles de responsabilidad y de decisión. Una nueva Unión Europea, y con ella una nueva Europa, está en gestación. Sin embargo, entre la cuarta ampliación (a la mayor parte de los países “neutrales”) y la próxima existen diferencias esenciales. Estas diferencias se derivan de la necesidad de que, antes de proceder a la ampliación, es imprescindible que los países candidatos hayan avanzado sustancialmente en el terreno de la consolidación de instituciones políticas democráticas, hayan asentado firmemente los mecanismos de funcionamiento de una economía de mercado y estén en condiciones de arrostrar las consecuencias de la incorporación a su sistema económico del denso *corpus* que hoy constituye el acervo comunitario, tal y como ha evolucionado a lo largo del tiempo (se trata, ni más ni menos, de los denominados “criterios de Copenhague”, adoptados por el Consejo Europeo en junio de 1993). Ahora bien, dadas las enormes disparidades en renta y riqueza, en capacidad productiva y en nivel de vida, la incorporación de los países candidatos a la Unión requiere también adaptaciones sensibles, y altamente dolorosas, en ciertas políticas básicas de la misma, en su financiación y, por supuesto, en su aparato institucional y decisonal. En una palabra: la ampliación del futuro tiene poco que ver con la primera y cuarta (referidas a democracias consolidadas en países industrializados de elevado nivel de renta) o con

la segunda y tercera (referidas a las incipientes democracias de la cuenca mediterránea pero dotadas ya entonces de instituciones y mentalidades de corte capitalista altamente desarrolladas). Las oleadas de ampliación futura exigen intensos procesos de adaptación por ambos lados.

Por parte de la Unión la clave de bóveda la constituye la aprobación de la *Agenda 2000*, que presentó la Comisión en el verano de 1997, el paquete más denso y complejo de medidas que la Comisión ha presentado nunca a lo largo de su historia. Se trata de un conjunto interdependiente e indivisible en cuanto responde a la triple necesidad de reforma de las políticas de la UE, de definición del marco presupuestario que las sustentará hasta el año 2006 y de preparación de la ampliación. Sin un acuerdo entre los Estados miembros sobre el exacto contenido de la *Agenda*, sería difícil responder a los desafíos que plantea ésta última. En su más reciente pronunciamiento de alto nivel, en el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998, la Unión ha expresado el deseo de que un acuerdo político de principio se materialice bajo la presidencia alemana en el primer semestre de 1999. Con la introducción de la moneda única

“Para cada país candidato, dentro de un marco institucional único, el progreso será función de sus propias capacidades”

y la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, las decisiones sobre la *Agenda 2000* constituyen el tercer soporte del trípode sobre el que ha de descansar la evolución de la Unión mientras avanza la primera ronda de ampliaciones. En este proceso, la adaptación institucional, que no fue abordada en Amsterdam, también ocupará un lugar destacado. Frente a las imputaciones de empirismo desafortunado, o

de carencia de aspiraciones estratégicas de altura, la UE ha ido diseñando, ciertamente con dificultades, pero también con tenacidad innegable, un mapa de trazo firme que deberá conducirla hacia un avance histórico en la construcción de una nueva Europa. No se ha guiado en ello por visiones teóricas o esencialistas ni por imágenes irreales. Cada paso ha ido precedido de un reconocimiento exhaustivo del terreno y de la capacidad y voluntad de marcha propias. Sólo así ha podido concentrarse en lo esencial, sin dejarse ofuscar por toda una hojarasca prescindible. Con la ampliación, la Unión va a abordar un nuevo capítulo de su papel histórico primigenio, y que hoy se considera tan indiscutible que apenas si ya

se menciona: la creación, esta vez a escala continental, de una auténtica comunidad de intereses y de seguridad.

En su momento, esta comunidad limitada a seis, nueve, diez, doce y actualmente a quince miembros, significó la aparición de una construcción política en la que se ha eliminado de la caja de instrumentos de acción estatal uno de los mecanismos esenciales aplicados desde tiempo inmemorial a las relaciones con otros Estados: la posibilidad de uso de la fuerza o de la amenaza de recurso a ésta. No hay precedentes históricos para la punición, drástica, que se ha efectuado en dicho instrumental. Evidentemente, la Unión no ha actuado sola en este campo. Sin el papel catalizador de los Estados Unidos y sin la desnacionalización, relativa, de las políticas de defensa en el marco de la Alianza Atlántica, los objetivos esenciales de la UE no se hubieran logrado en tan amplia medida. Pero es importante observar que tampoco la Alianza, por sí sola, hubiese contribuido tan eficazmente a la paz y estabilidad de Europa, a la erosión primero y práctica desaparición después de las enemistades históricas y al acercamiento cada vez más estrecho entre los países europeos occidentales sin la aportación, esencial y básica, de la Unión. Dicha aportación se ha fundamentado en gran parte en un enfoque normativo en el que el Derecho es pauta central de la acción interestatal. Una porción significativa de las relaciones entre los Estados miembros discurre por las vías del primer pilar, el comunitario, según la estructura adoptada en el Tratado de Maastricht. La política juega siempre, y tras ella el poder relativo de los Estados implicados. Pero la primacía del Derecho, en un marco en que aspectos importantes de la soberanía nacional se han incorporado a un *pool* desde el cual se ejercen colectivamente, ha creado una dinámica en la que las relaciones de fuerza se tamizan y el diálogo y la colaboración mutuas generan resultados cuyo tenor debe poder pasar el cedazo de la conformidad con el marco jurídico comunitario. La incorporación de países otrora alejados de la experiencia europea occidental implica su aceptación sin limitaciones de los esquemas de diálogo, cooperación, integración y supranacionalidad que están en la base de la construcción de la Unión. Su deseo de preparar el terreno se ha manifestado en una suavización general de las tensiones externas, en el apaciguamiento de rivalidades históricas y en los avances en el respeto hacia los asentamientos de minorías derivados de

un pasado complicado y difícil. Allí donde esto no se ha producido (Chipre, Turquía) se plantean problemas en la marcha hacia la adhesión.

El marco para la ampliación

El Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 adoptó formalmente decisiones esenciales para definir el marco institucional por el que habrá de discurrir el proceso de ampliación y que se aplicaría a los países de la Europa Central y Oriental, más Chipre, que han presentado su solicitud de ingreso en la UE. El Consejo Europeo reiteró que la ampliación sería un proceso omnicompreensivo, dinámico, y que se llevaría a cabo por etapas. Para cada país candidato, dentro de un marco institucional único, el progreso será función de sus propias capacidades. El marco establecido engloba tres grandes dimensiones:

La denominada Conferencia Europea, cuya primera reunión tuvo lugar en Londres el 12 de marzo de 1998, entre jefes de Estado y de Gobierno. Esta conferencia, que generalmente se reunirá a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, como ya lo hizo bajo presidencia austriaca, representa un referente multilateral que reúne a los países miembros y a los países europeos que aspiran a acceder a la Unión y comparten sus valores y objetivos externos e internos. Con tal formulación se abrió la puerta a Turquía, que constituye un caso especial, aunque desdeñara participar. Posteriormente se ha extendido a Suiza. La conferencia es un foro de consulta política relacionado con temas característicos del segundo y tercer pilar de las políticas y estructura de la Unión. Su composición y funciones serán revisadas en el Consejo Europeo de Helsinki, en diciembre de 1999. En opinión de la Comisión es necesario no diluir el contenido de la Conferencia, que debería limitarse a los países miembros de la Unión y a los candidatos.

El proceso de adhesión propiamente dicho, que se inició en Bruselas el 30 de marzo de 1998 a nivel de los ministros de Asuntos Exteriores con los diez países candidatos de Europa Central y Oriental más Chipre. Esta segunda dimensión establece un referente único para todos ellos (con una estrategia específica para Chipre) que subraya el carácter incluyente del proceso de ampliación y cuyos elementos fundamentales son los siguientes:

- La estrategia de preadhesión se refuerza con el fin de conseguir que los candidatos se alineen lo más rápida y extensamente posible con el

acervo de la Unión antes de su ingreso. Un rasgo esencial en la materia es el nuevo instrumento que constituyen las asociaciones de acceso (*accession partnerships*), las cuales establecen prioridades y están diseñadas para movilizar todas las formas de ayuda existentes en favor de los países candidatos dentro de un marco único. Cada país candidato ha preparado un programa nacional para la adopción del acervo que precisa la forma a tenor de la cual se pondrán en práctica esas prioridades (calendarios, asignaciones de recursos humanos y financieros). La Comisión se pronunciará en 1999 sobre cada programa cuando proponga la revisión del nuevo instrumento.

- La ayuda financiera debe incrementarse sustancialmente. El programa PHARE (Polonia y Hungría: Acción para la Recuperación Económica) se ha reorientado para atender mejor las prioridades establecidas, en particular en lo que se refiere a la capacidad administrativa y para facilitar las inversiones necesarias que favorezcan la absorción del acervo comunitario. La Comisión considera que PHARE podrá movilizar la no despreciable cifra de 3.000 millones de ecus en forma de ayudas no reembolsables. A ello habrá que añadir un total estimado de 7.000 millones de ecus como préstamos del Banco Europeo de Inversión (BEI). En un segundo momento se asignarán ayudas masivas a la agricultura (500 millones de ecus anuales) y al desarrollo de estructuras (1.000 millones), en este último caso para financiar proyectos de medio ambiente y de transportes.

- Los países candidatos podrán participar en ciertos programas comunitarios con el fin de ir familiarizándose con las políticas y métodos de trabajo de la UE. Ya en 1998 ciudadanos rumanos, húngaros, checos, polacos y eslovacos participaron activamente en programas establecidos en los campos de la educación, formación profesional y juventud. A partir de 1999 los ciudadanos, las empresas y las administraciones nacionales de todos los países candidatos participarán en las redes de cooperación e intercambio en áreas tales como investigación, cultura, medios audiovisuales, medio ambiente, energía, salud pública, política social, empleo, pequeña y mediana empresa (PYME), control aduanero y fiscalidad. La Comisión propondrá al Consejo las modalidades a tenor de las cuales los países candidatos podrán participar en las agencias y en los comités de los programas comunitarios.

- Se establece un procedimiento de supervi-

sión sobre la base del cual la Comisión presentará con regularidad informes al Consejo sobre el ritmo de progreso en la absorción del acervo y del cumplimiento de los criterios establecidos para apreciar la madurez de la preparación para la adhesión. Estos informes, iniciados en noviembre de 1998, servirán de base para que el Consejo decida sobre la conducción de las negociaciones y la apertura de éstas a otros candidatos que no forman parte de los seis que han sido seleccionados para la primera ola.

El tercer elemento se refiere al proceso negociador que en sentido estricto arrancó nominalmente el 31 de marzo de 1998 con los países pertenecientes a esta primera ola (Hungría, Polonia, la República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre). El Consejo del 5 de octubre de 1998 decidió dar comienzo formal a las negociaciones con respecto a capítulos concretos. Dichas negociaciones se iniciaron el 10 de noviembre del mismo año, una vez despejada la gran incógnita que constituía el resultado de las elecciones alemanas. Los capítulos seleccionados no constituyeron, claro está, el núcleo duro de la negociación. Se trató, en efecto, de ciencia e investigación; telecomunicaciones y tecnología de la información; educación y formación; cultura y política audiovisual; política industrial; PYME y PESC (Política Exterior y de Seguridad Común). Para la mayoría de estos capítulos los países candidatos declararon estar en condiciones de aceptar el acervo comunitario así como que podrían aplicarlo íntegramente a partir de la fecha de adhesión. En esta primera

“Subsiste, en efecto, la necesidad de avanzar mucho más en materia de protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales”

ronda de negociaciones se concluyeron provisionalmente los capítulos referidos a ciencia e investigación, educación y formación, y PYME.

Finalmente cabría añadir que a partir de abril de 1998 la Comisión comenzó un examen analítico de carácter técnico (*screening*) del acervo con los países de la primera ola que, a finales de octubre, había versado ya sobre 16 de los 31 capítulos en que se han desglosado las negociaciones. La idea estriba en explicar pormenorizadamente a los candidatos el contenido de dicho acervo en todos sus detalles (al fin y al cabo se refiere a un soporte de casi 80.000 páginas de legislación) con objeto de identificar los ámbitos en los que existan problemas que resolver en el

curso de las negociaciones. En paralelo, un ejercicio similar ha empezado a desarrollarse con los demás candidatos (los llamados *pre-ins*: Lituania, Letonia, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria) con el fin de permitirles acelerar lo más posible su preparación para la apertura de negociaciones. Iniciada en un marco multilateral, esta segunda ronda de exámenes dará paso, en 1999, a un enfoque bilateral. A finales de 1998 el examen analítico con los candidatos de la primera ola había demostrado que éstos no tenían problemas mayores con la adopción del acervo. Los problemas serios comienzan cuando se trata de garantizar su cumplimiento. En la opinión del grupo de trabajo especial (Task Force) establecido por la Comisión para realizar el *screening* los candidatos carecen, por lo general, de los medios necesarios para aplicar efectivamente la legislación en que dicho acervo se decanta. El ritmo de la ampliación dependerá, en consecuencia, de los propios candidatos, porque un porcentaje muy elevado de las dificultades con que tropieza el proceso proviene de los mismos, a pesar de no ser ésta la imagen que suelen transmitir habitualmente los medios de comunicación.

Progresos de los candidatos

Determinado el marco institucional, e iniciado el proceso de adhesión, los resultados de la primera serie de informes de la Comisión sobre los progresos realizados hasta la fecha por los países candidatos revisten una importancia considerable. La Comisión los hizo públicos al comienzo de noviembre de 1998. Los informes siguieron la misma metodología que la Comisión ya había aplicado en sus dictámenes sobre las peticiones de adhesión. A tenor de las decisiones del Consejo Europeo de Cardiff (junio de 1998) también se preparó un informe sobre Turquía. La Comisión dio a conocer igualmente un informe de conjunto, síntesis de los individuales. Este análisis (*composite paper*) contiene comentarios pormenorizados respecto al progreso o falta de progreso realizados tanto por país como por sector y toda una batería de recomendaciones en materia de acción futura. Los informes detallan el avance logrado en el cumplimiento de los criterios de Copenhague y abordan la capacidad administrativa de cada candidato para traducir a la práctica el acervo comunitario. La valoración está basada en los progresos realmente conseguidos, definidos en función de las decisiones ya

adoptadas y materializadas y no en función de planes o propuestas de futuro. Ésta es la única perspectiva que permite dar un tratamiento similar a todos los países candidatos, con independencia de las características y problemas de cada uno. Los informes se basaron en las contribuciones suministradas por los propios candidatos, el funcionamiento de los acuerdos de asociación establecidos con los mismos, la información obtenida durante el ejercicio de *screening* y otras suplementarias ofrecidas por los Estados miembros, el Parlamento Europeo, organizaciones internacionales y diversas ONG. Tal y como señaló Hans van den Broek, el comisario encargado de la ampliación, “en lo que se refiere a la apertura de negociaciones, cada candidato tiene que hacer frente a los mismos tests a los que se enfrentaron los países con los que tales negociaciones ya se han iniciado. El trabajo de los servicios de la Comisión ha sido objetivo, imparcial, propio de expertos y desprovisto de cualesquiera prejuicios de tipo político”. Ninguna referencia al futuro del proceso de ampliación es hoy posible sin tener en cuenta las valoraciones y recomendaciones contenidas en los informes de la Comisión que se desglosan a continuación en tres categorías geográfico-políticas.

Países de la Europa Central y Oriental

En este grupo de candidatos la Comisión no identificó la aparición de nuevos problemas de índole política relacionados con la evolución de las instituciones democráticas. Ahora bien, tampoco destacó gran cantidad de cambios en la buena dirección. Subsiste, en efecto, la necesidad de avanzar mucho más en materia de protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, en la mejora de los sistemas judiciales (donde sólo Hungría ha realizado esfuerzos notables) y en la lucha contra la corrupción. Una excepción positiva la constituye el caso de Letonia tras el referéndum que permitirá progresos en el delicado campo de las relaciones con las minorías de extracción y lengua no letonas, particularmente rusófonas. Por contra, la Comisión expresó su malestar porque en el caso de Estonia el Parlamento todavía no hubiera aprobado las reformas a la ley sobre la nacionalidad que permitirán a los niños apátridas obtener la nacionalidad. En muchos casos la cuestión de la minoría gitana sigue sin obtener una solución satisfactoria en materia de lucha contra la discriminación

y la exclusión social, sobre todo en Hungría, Eslovaquia, Bulgaria y la República Checa. En el lado positivo, cabe señalar que después de las cruciales elecciones eslovacas del mes de septiembre, representantes de la importante minoría húngara han pasado a incorporarse al nuevo Gobierno, que desea desbloquear la situación de *impasse* a la que se había llegado bajo el Gobierno precedente.

En la perspectiva de los criterios económicos, los informes confirman que la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia se han convertido en economías de mercado con un grado aceptable de funcionamiento. Todas ellas deberían estar en condiciones de arrostrar a medio plazo la presión de las fuerzas de la competencia en la Unión ampliada. Sin embargo, en Eslovaquia la intervención pública ha seguido siendo excesiva y la economía adolece en su conjunto de una acusada falta de transparencia. En Letonia y Lituania se han realizado progresos considerables pero ambos países todavía tienen que demostrar su capacidad para mantener las reformas emprendidas. Bulgaria y Rumania no pueden considerarse aún como economías de mercado con un funcionamiento satisfactorio, si bien la primera ha efectuado recientemente avances importantes. En Rumania la situación se ha deteriorado de manera significativa. Este conjunto de países candidatos continúa exhibiendo tasas de crecimiento promedio de entre el 4 y el 7%, que figuran entre las más elevadas del mundo. En ellos la inversión extranjera directa sigue siendo fuerte, la inflación está por debajo de los dos dígitos en cinco de los candidatos y los déficits presupuestarios son reducidos.

Desde el punto de vista de la capacidad de asumir las obligaciones de pertenencia a la Unión y, más particularmente, en lo que se refiere al acervo comunitario, Hungría, Letonia y Estonia han mantenido un buen ritmo en cuanto a la adopción de la legislación necesaria. Bulgaria y Rumania han incrementado sus esfuerzos en este ámbito, aunque partiendo de un nivel mucho más atrasado. Polonia y Lituania ocupan una posición intermedia, con progresos en ciertas áreas contrabalanceados por retrasos en otras. Al otro extremo cabe señalar que el ritmo general de aproximación se ha reducido de forma considerable en Eslovaquia, la República Checa y Eslovenia. La adopción de un enfoque similar al de la UE en lo que respecta a patentes, marcas y certificaciones parece exigir demasiado tiempo

en la mayor parte de los candidatos. Por otra parte ninguno ha avanzado en el establecimiento de sistemas de control de las ayudas públicas ni ha atribuido a las acciones en materia de medio ambiente la importancia que les corresponden. Hay motivo para preocuparse por el hecho de que ciertos países (en particular Bulgaria y Lituania) continúen sin respetar sus obligaciones internacionales en el campo de la seguridad nuclear. Un grupo pequeño de candidatos (Polonia, Hungría y Estonia) ha avanzado de forma visible en temas de Justicia e Interior, incluida la vigilancia de sus fronteras que se convertirán, tras la adhesión, en las fronteras exteriores de la UE. El desarrollo de la capacidad administrativa, condición imprescindible para crear la confianza mutua con los países ya miembros, muestra progresos irregulares. En Hungría se ha avanzado considerablemente en el establecimiento de las instituciones necesarias para atender a las obligaciones que derivan del acervo comunitario. Letonia, Lituania, Bulgaria, la República Checa y Polonia han avanzado también, pero en estos estados las nuevas estructuras todavía no han tomado cuerpo y tienen

“La experiencia muestra que para desarrollar una presidencia que se vea coronada por el éxito es preciso no dar prioridad absoluta a los propios intereses nacionales”

que reforzarse. Al otro extremo, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia aún no han adoptado las disposiciones que les permitan progresar en la reforma de la administración para hacer frente a las obligaciones que impone la condición de miembro de la Unión.

Chipre

El caso chipriota es delicado y el informe de la Comisión destaca en primer lugar un hecho incontrovertible: a pesar de todos los esfuerzos para alcanzar una solución política respecto a la división que sufre la isla, no ha sido posible llegar a ningún arreglo en consonancia con las resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La sugerencia del Gobierno de Chipre para incluir en el equipo negociador a representantes de la comunidad turca de la isla no ha sido aceptada. El análisis de los progresos efectuados por Chipre no ha podido extenderse a la totalidad de la isla. Sin embargo, desde el dictamen de la Comisión en 1993 sobre la elegibilidad de Chipre, la evolución ulterior ha confirmado que la economía chipriota dispone

de la capacidad para adaptarse a los retos y desafíos que plantea la adopción del acervo. Sin embargo, todavía hay que realizar esfuerzos importantes en materia de mercado interior, sobre todo en los sectores *off-shore* y en los del transporte marítimo y telecomunicaciones. Aunque el ritmo de crecimiento económico se ha reducido en los últimos años, las autoridades parecen estar comprometidas con la necesidad de restaurar un entorno macroeconómico estable. En el caso de Chipre los obstáculos a la adhesión no radican en el campo de la economía o de las instituciones sino en la situación de escisión en que se encuentra la isla.

Turquía

En el especial caso turco, para el que se ha diseñado una estrategia específica a la que dio su bendición el Consejo Europeo de Cardiff, la Comisión tuvo un cuidado exquisito en dejar bien claro que los criterios y metodología seguidos en su informe no se habían apartado un ápice de los aplicados para los demás países candidatos. Un resumen de este informe, que ha sido medido cuidadosamente en toda y cada una de sus expresiones, es tarea singularmente difícil, en la medida en que no puede hacer justicia a toda la complejidad política y diplomática que subyace a las reacciones que en el seno de la Unión ha despertado la solicitud de adhesión turca. Ello no obstante, el análisis efectuado por la Comisión pone inmediatamente de relieve que, en lo que se refiere al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague, la actuación de las autoridades en materia de respeto a los Derechos Humanos y en lo que se refiere a la protección de las minorías adolece de claras anomalías. Otro aspecto importante es la carencia de un nivel adecuado de control de las Fuerzas Armadas por parte del poder civil. También se destaca la importancia de encontrar una solución que no sea meramente militar a la situación que reina en el sureste del país, ya que muchas de las violaciones de los derechos civiles y políticos están relacionados con la misma. El informe subraya finalmente la importancia que reviste el mantenimiento de un nivel adecuado de relaciones de buena vecindad. Incumbe a Turquía, en efecto, contribuir activamente a la resolución de todo un conjunto de diferencias con ciertos países vecinos mediante la aplicación de las normas del Derecho internacional y por medios pacíficos. En el plano economi-

co, y a pesar de una amplia gama de disparidades regionales, Turquía tiene la mayor parte de las características de una economía de mercado, incluyendo un sector privado muy dinámico y un aparato regulador de corte liberal. El informe considera que, de restablecerse la estabilidad macroeconómica, Turquía estará en condiciones de dotarse de una economía capaz de arrostrar a medio plazo la elevación del nivel de competencia derivada de la adhesión. En cuanto a la adopción del acervo, Turquía ha dado buenas pruebas de su capacidad de absorber y desarrollar la legislación comunitaria en el marco del funcionamiento de la unión aduanera. El proceso de alineación con respecto a las disposiciones comunitarias debe continuar, aunque las posibilidades de adoptar el acervo más allá de lo que exige la mera unión aduanera es algo que Turquía todavía tiene que demostrar.

Conclusiones

En función del conjunto de informes previamente sintetizados, la Comisión consideró que aún no había llegado el momento de proponer al Consejo Europeo la apertura de negociaciones de adhesión con Rumania, Bulgaria, Letonia, Lituania y Eslovaquia, es decir, con los países que no forman parte de la primera ola. No obstante, en lo que se refiere a Letonia la Comisión indicó que el nivel de progreso alcanzado era tal que cabría pensar en la posibilidad de recomendar dicha apertura a finales de 1999. En los casos de Lituania y Eslovaquia, la Comisión esperaba poder hacer lo mismo en un plazo razonable. Esta valoración, globalmente positiva, fue acompañada de ciertas advertencias no desdeñables dirigidas en particular a la República Checa y a Eslovenia. La lentitud constatada en ambos casos en materia de adopción del acervo comunitario era preocupante y el comisario van den Broek señaló que debería quedar claro que los plazos para la transposición de este acervo no podrían ajustarse mediante el recurso a la prolongación de los períodos de transición que se negocien en su momento con los países candidatos. En diciembre de 1998, el Consejo estimó que la metodología seguida por la Comisión en esta primera serie de informes había permitido desprender una imagen objetiva, equilibrada y correcta del progreso alcanzado por los países candidatos. El Consejo subrayó igualmente que el ritmo de aproximación entre las legislaciones respectivas y la comunitaria debía acelerarse y

que la capacidad administrativa y judicial de los candidatos para traducir esta última a la práctica debía robustecerse. Finalmente, el Consejo se felicitó de la intención de la Comisión de actualizar su dictamen de 1993 favorable entonces a la elegibilidad de Malta para acceder a la Unión. En efecto, después de la derrota del Gobierno laborista maltés, su sucesor, conservador, no había perdido el tiempo en reactivar la solicitud de ingreso. Malta aspira, naturalmente, a participar en la primera ola de la ampliación. El ingreso figura, con caracteres de obsesión, en la más alta cota de las prioridades del Gobierno conservador, que llegó a pensar que el Congreso Europeo de Viena podría dar la luz verde a la aprobación de la petición de reactivación. La Comisión tiene el propósito de actualizar su dictamen con toda prontitud. Cualquiera que sea la decisión que se adopte respecto al marco temporal para tratar la petición de Malta, no cabe duda de que, con ella, en estos momentos son ya doce los candidatos que están en fila ante las puertas de la Unión, más Turquía.

La marcha hacia adelante

La presidencia alemana de la Unión anunció, al asumir sus responsabilidades, que tenía la intención de convocar durante el primer semestre de 1999 una reunión de negociaciones de adhesión a nivel de los ministros de Asuntos Exteriores a finales de junio. Esta ronda negociadora será precedida por dos reuniones de los embajadores de los Estados miembros de la UE con los negociadores en jefe de los seis países candidatos de la primera ola que tendrán lugar a mitad de abril y de mayo. Los objetivos dados a conocer por la presidencia fueron los siguientes:

Cerrar, si fuera posible, la negociación sobre los cuatro capítulos del acervo comunitario que no pudieron concluirse en la primera ronda de noviembre de 1998, a saber, telecomunicaciones, cultura y política audiovisual, política industrial y PESC.

Abrir las negociaciones sobre otros ocho capítulos: estadísticas; pesca; protección de los consumidores; derecho de sociedades; libre circulación de mercancías; relaciones exteriores; unión aduanera y política de competencia. De todos ellos los cuatro primeros son poco problemáticos y lo ideal sería cerrarlos en el mismo primer semestre de 1999.

Por su parte, los seis países candidatos anunciaron su intención de presentar a la Unión sus posiciones de negociación respectivas sobre cada

uno de los ocho capítulos a finales de enero de 1999. Sobre la base de tales posiciones la Comisión elaborará los proyectos que la UE podría presentar para cada capítulo y para cada país candidato. Una vez que el Consejo los apruebe la negociación podrá ir preparándose. Para los candidatos, la rapidez en las negociaciones es, sin duda, un objetivo altamente deseable. Más importantes, desde el punto de vista de la UE, son la calidad y el contenido de las mismas. La calidad no debe sacrificarse a la celeridad. La ampliación está en marcha y se concluirá antes o después. Lo que cuenta es que las negociaciones se terminen a la satisfacción de todos los participantes. Por lo pronto, a finales de 1999 la Comisión dará a conocer su segunda serie de informes de evaluación sobre el estado de los preparativos de adhesión de todos los candidatos. Para tal momento ya habrá terminado el examen analítico de sus legislaciones y las recomendaciones que entonces se realicen serán mucho más exactas y pormenorizadas. Un proceso como el de la ampliación, que engloba ya a doce países y en el que posiblemente surjan con fuerza los casos de Suiza, y tal vez Islandia y Noruega, sin olvidar por supuesto

“Quizá hasta ahora se haya puesto demasiado énfasis en los costes y sacrificios que la ampliación conlleva”

en ningún momento el de Turquía, para constituir una Unión de 30 o 31 miembros, no puede -ni debe- desarrollarse como en un lecho de rosas. No fue tal el caso con la ampliación hacia España y Portugal, infinitamente menos complicado.

A medida que la discusión sobre la *Agenda 2000* ha ido concretándose en la discusión que se desarrolla en el seno del Consejo, no han dejado de producirse repercusiones externas, como también se advirtió en la parálisis negociadora durante la tercera ampliación con motivo de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y el agudo contencioso presupuestario, no zanjado hasta Fontainebleau en 1984. Así, destacados portavoces de los candidatos han atribuido en ocasiones una presunta “pérdida de entusiasmo” a algunos de los países miembros o se han quejado de que sus esfuerzos (“impresionantes”) no parezcan verse reconocidos adecuadamente. Otros han rechazado explícitamente la tesis según la cual la ampliación deba posponerse para después de la reforma institucional de la Unión. Fuera del marco del pro-

ceso de ampliación propiamente dicho no es ningún secreto que en diversas ocasiones las autoridades de ciertos países miembros han indicado que la reforma de las instituciones debe preceder a la ampliación, a fin de evitar la pérdida de eficacia y cohesión de la Unión. En efecto, *c a b e s e ñ a l a r q u e m a n t e n e r* en una Unión de 30 miembros la regla de la unanimidad es una invitación permanente a la parálisis. No readaptar la composición, el funcionamiento y las atribuciones del Consejo, de la Comisión y del Parlamento equivaldría a renunciar a toda ambición de eficacia en la gestión. Como es notorio, durante la última conferencia intergubernamental se manejaron diversos modelos de reforma y en la discusión política y académica no faltan, todo lo contrario, numerosas propuestas al respecto. El antiguo presidente de la Comisión, Jacques Delors, se ha labrado una reputación bien merecida en este campo.

En este sentido, es interesante recordar que, en su comparecencia ante el Parlamento Europeo de Estrasburgo en enero de 1999, el ministro de Asuntos Exteriores alemán señaló con total claridad que el estado actual de las competencias y poderes respectivos de las instituciones (Consejo, Comisión y Parlamento) no es el que conviene ya a un funcionamiento eficaz de la Unión y que, si no se modifica, con la ampliación se corre el riesgo de un “infarto institucional”. Una nueva conferencia intergubernamental, que cabría convocar para el año 2001 bajo presidencia francesa, debería atar los cabos que no se ataron en Amsterdam. En cualquier caso, una reforma institucional es imprescindible por un motivo adicional que no suele confesarse abiertamente, pero que aflora aquí y allá en la pluma de importantes comentaristas. La prioridad que en diversos Gobiernos y fuerzas políticas se atribuye a tal reforma constituye, en efecto, un mecanismo razonable para contrarrestar las presiones de todos aquellos que, por una multitud de razones, en la opinión pública de los Estados miembros, e incluso en determinados ámbitos gubernamentales, consideran que la construcción europea no debería avanzar mucho más allá de donde ha llegado. Y, sin embargo, son muchos más los que, en la medida de lo posible, desearían evitar esta alternativa. La Unión, tal y como ha evolucionado, ha servido muy bien a los intereses *estratégicos* de todos los países miembros, ya sea en el ámbito económico como en el político y en el institucional. Frente a las tensiones de la transna-

cionalización y de la globalización son mayoría quienes prefieren Europa a una Unión incapaz de decidir sobre las consecuencias operativas que se plantean en y a partir del nivel de integración hoy alcanzado. Parece innegable que la heterogeneidad creciente de una Unión ampliada podría tener, si no, un impacto muy considerable -y no necesariamente positivo- sobre sus líneas de acción menos integradas. En cualquier caso, el Consejo Europeo de diciembre de 1998, en el marco de la denominada “Estrategia de Viena para Europa”, decidió que en su próxima reunión en Colonia, en junio de 1999, estudiaría el cómo y el cuándo se abordararán las cuestiones institucionales que no se resolvieron en Amsterdam. En el interín, para atacar el núcleo duro de las negociaciones de adhesión será necesario que la Unión haya aprobado una serie de reformas no menos complicadas que tienen que ver esencialmente con las perspectivas financieras y presupuestarias hasta el año 2006 y, por ende, con la reforma de las políticas comunes, singularmente la PAC y la política estructural. El Consejo Europeo de Viena reconoció que la *Agenda 2000* constituía un paquete integrado y con respecto al cual el acuerdo debía recaer sobre la totalidad del mismo. Una decisión al respecto debería producirse en la reunión extraordinaria prevista para finales de marzo de 1999. A pesar de las informaciones frecuentemente negativas que aparecen en los medios de comunicación, lo cierto es que desde que la Comisión presentó su gran paquete de medidas se han logrado progresos considerables en la identificación de los problemas que quedan por solucionar. En la perspectiva del avance ulterior, una particular responsabilidad incumbe a la presidencia alemana ya que Alemania, con independencia de los cambios de Gobierno en Bonn, es uno de los países que más ha venido insistiendo en la necesidad de modificar sustancialmente el soporte en el que han de basarse las perspectivas financieras de la Unión a medio plazo. En el primer semestre de 1999 la presidencia alemana estaba, pues, condenada a la necesidad de compatibilizar sus objetivos en este campo (estabilización de los gastos comunitarios y reducción de la contribución neta al presupuesto de la UE) con los compromisos que debiera proponer para que el Consejo Europeo de Bruselas llegase a un resultado satisfactorio. No era un ejercicio fácil porque la experiencia muestra que para desarrollar una presidencia que se vea coronada por el éxito es preciso no dar prioridad absoluta a los

propios intereses nacionales. La estabilización de los niveles de gasto sigue siendo rechazada hasta el momento por diversos Estados miembros y las interpretaciones que a tal efecto circularon durante 1998 en la discusión interna no se aproximaron todo lo deseable. Sin embargo, quizá no sea exagerado afirmar que el principio de un rigor presupuestario más estricto que el preconizado por la Comisión en la *Agenda 2000* fue extendiéndose lentamente en el seno del Consejo. No cabe realizar predicciones exactas en el momento de escribir estas líneas sobre los compromisos que la presidencia podría anudar en menos de tres meses de gestión. Algunas orientaciones podrían desprenderse del hecho que, para una mayoría de Estados miembros, el techo de recursos propios no debía variar durante el período de vigencia de las futuras perspectivas financieras. Al otro lado, la discusión en el Consejo reveló que la combinación entre una mayor eficacia de los fondos estructurales y la realización plena del objetivo de cohesión económica y social establecido en Maastricht se había convertido en uno de los puntos claves del futuro de la *Agenda 2000*. Desde el punto de vista de la ampliación, también merece la pena recordar que los importes a asignar a las ayudas de pre-adhesión no podrán determinarse con exactitud sino en el marco del compromiso global sobre las perspectivas financieras. Tal vez la cuadratura del círculo tenga que ver con el establecimiento de un calendario que identifique los sacrificios que unos y otros estén dispuestos a consentir hasta el año 2006. En todo caso, parece evidente que fijar un vínculo directo entre la solución que se adopte con respecto a la *Agenda 2000* y la fecha de la ampliación, como ha aflorado en algunas declaraciones de responsables políticos, no sería la estrategia más recomendable al nivel de la Unión.

Un juego de suma positiva

En los largos debates sobre los reajustes de las políticas comunes y la determinación de las perspectivas financieras se olvida con harta frecuencia que también en esta área tiene aplicación el viejo proverbio de que los árboles no dejan ver el bosque. A pesar de todas las quejas de los países candidatos, algunas razonables, muchas no, y de las dificultades internas de la UE, la marcha hacia la ampliación es imparable, se inicie ésta en el año 2004 o en el 2006, por mencionar tan sólo dos hipótesis, entre otras posibles. Quizá hasta

ahora se haya puesto demasiado énfasis en los costes y sacrificios que la ampliación conlleva. El debate sobre los aspectos financieros, la reforma de las políticas y la imprescindible modificación institucional ha oscurecido notablemente las incomparables ventajas de la ampliación. Es cierto que la distribución de las ventajas de naturaleza económica será asimétrica, al menos en un principio. Países como Alemania, Francia, Italia, que han sido muy dinámicos a la hora de tomar posiciones en las economías y el comercio de los candidatos estarán en mejores condiciones que otros de aprovecharse de los beneficios de un mercado único ampliado que incluirá un centenar de millones de nuevos consumidores con, cabe esperar, ingresos crecientes. Los impulsos estimuladores que se derivarán de la modernización del aparato productivo y distributivo de los nuevos Estados miembros tampoco servirán a los antiguos por igual, como ya ocurrió con los casos de España o Portugal. Sin embargo, en el mercado crecientemente integrado y en las condiciones de unión económica y monetaria es difícil predecir que el resultado global sea necesariamente de suma cero. Por supuesto, a esta situación llegarán con mayor rapidez aquellos países miembros que más se apresuren a hacer uso de las oportunidades que abren la ampliación y sus secuelas: libertad de movimiento de productos y factores (salvo en lo que se refiere, por períodos de transición a determinar, a ciertos aspectos relacionados con la de mano de obra), expansión del mercado integrado, homogeneización de las reglas de competencia y armonización en toda una serie de sectores en los que hasta ahora la marcha de la integración europea no ha avanzado al mismo ritmo que en los más adelantados. La mayor o menor capacidad de hacer uso de estas oportunidades determinará en buena medida la distribución de las ventajas económicas de la ampliación.

Ahora bien, cualesquiera que sean las ventajas económicas *colectivas* (en un juego de suma positivo, como escenario más verosímil) todas ellas palidecen en cualquier caso ante las de naturaleza política y de seguridad. Ya en la actualidad, al margen de la introducción de la moneda única, y en la perspectiva de decisiones fundamentales para la preparación de la Unión ante la primera oleada de la ampliación, ha empezado a notarse un resquebrajamiento en las posiciones tradicionales de ciertos Estados miembros que habían contribuido grandemente a la relativa ineficacia de la PESC que alumbró el Tratado de Maastricht.

En estos momentos tal vez el avance más notable se haya registrado en la declaración bilateral franco-británica de Saint-Malo, del 4 de diciembre, recibida calurosamente por el Congreso Europeo de Viena poco más tarde. Como consecuencia, se plantean ya, en términos prácticos, cuestiones tales como el examen de la necesidad y conveniencia de apoyar el desarrollo y aplicación de la PESC, dotando a la Unión de la posibilidad de disponer de capacidades militares creíbles. De aquí, a su vez, se derivan una multitud de cuestiones operativas que inciden en las relaciones entre la Alianza, la Unión y la UEO. Cualquiera que sea el resultado de la discusión que en estos momentos se ha puesto en marcha, parece evidente que el futuro inmediato apunta hacia un fortalecimiento de la PESC. En la opinión de la presidencia alemana, ampliamente compartida en otros Estados miembros, incluso los grandes de entre ellos serán cada vez menos capaces de defender, por sí solos, sus intereses y mantener la paz en un mundo crecientemente globalizado. En el siglo que se avecina, multipolar, la Unión se enfrenta al reto de convertirse en un auténtico actor político y superar este papel, que ya realiza en la esfera comercial y que pronto realizará en la monetaria. Para ello es, entre otras cosas, necesario dotarse de una PESC auténtica basada en medios y capacidades operativas. Cuando la primera oleada de ampliación tenga lugar, dentro de algunos años, es improbable que dicho fortalecimiento no se haya producido. La comunidad de intereses y de destino que es ya actualmente la Unión Europea estará en mejores condiciones entonces de envolver cálidamente a sus futuros Estados miembros en un entorno más integrado, tanto en lo económico, como en lo político y en lo institucional. La Unión, en los albores del siglo XXI, volverá a jugar, de cara a los primeros, el papel esencial que a la antigua Comunidad Europea le atribuyeron sus padres fundadores: el de actuar como una construcción política innovadora en la que, de manera ordenada y regulada, se funden actividades de muy variada naturaleza en un conjunto en el que, a pesar de los gritos de Casandra de algunos reputados analistas norteamericanos, las relaciones entre los Estados miembros han alcanzado tal nivel de integración que la hostilidad mutua es prácticamente imposible.

Es más, la creación de una Unión ampliada y en paz consigo misma constituirá un área de estabilidad desde la cual irradiar influencia hacia entornos en efervescencia. En el pasado, grandes

progresos en la construcción europea se realizaron por la necesidad de dar respuesta a desafíos exteriores. Nada hace pensar que en el futuro este mecanismo no vaya a seguir funcionando. Los futuros Estados miembros aportarán sus intereses, inquietudes, conocimientos y experiencias de focos de tensión, potenciales o reales, en un mapa en el que la seguridad europea habrá sido redefinida radicalmente. En definitiva, la Unión va a abordar un nuevo capítulo, el más difícil, pero el más excitante también de su papel histórico: la creación, esta vez a escala casi continental, de una renovada comunidad de seguridad. En esta perspectiva, el resultado de la ampliación no puede ser otro que el de un juego de suma positiva, tanto en lo económico, como en lo político y ¿por qué no decirlo? en lo militar. En último término, las desventajas y los sacrificios, sin duda importantes, que la ampliación

conlleva a corto plazo se diluyen ante las innumerables ventajas que a largo plazo se derivarán de la misma. La mayor o menor clarividencia, el mayor o menor sentido estratégico de las fuerzas políticas y de la opinión pública en los Estados miembros, articuladas por los Gobiernos respectivos, serán puestos a prueba una vez más para encontrar, a los escollos transitorios que aún lastran la marcha hacia la ampliación, soluciones transaccionales e imaginativas, como ya hicieron, con éxito, ante el desafío de la introducción de la moneda única. A la larga, los resultados serán aún más atractivos, para los Estados miembros, para los candidatos y, en último término, para Europa.