

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. La percepción desde Europa del Este.
Jacek Saryusz-Wolski

La ampliación de la Unión Europea. La percepción desde Europa del Este

Jacek Saryusz-Wolski
Vicerrector del Colegio de Europa, Varsovia.
Plenipotenciario del Gobierno polaco para la Integración Europea y la Ayuda Exterior entre 1991-1996.

La aspiración

En el mes de junio de 1989, como resultado de las primeras elecciones parcialmente libres celebradas en Polonia, el Gobierno comunista fue derrocado pacíficamente. A consecuencia de ello, el primer ministro no comunista, Tadeusz Mazowiecki, en un famoso discurso, pudo establecer la nueva vía para su país: la integración en las instituciones políticas, económicas y de seguridad europeas. Desde aquel momento esta vía no se ha abandonado nunca, independientemente de los numerosos cambios que se han producido en las coaliciones gobernantes. En septiembre de ese mismo año, se firmó un acuerdo sobre comercio y cooperación económica entre las Comunidades Europeas y Polonia, que constituyó una prueba palpable de que Polonia iniciaba la reorientación de su economía hacia Occidente. Poco después Polonia negoció el Acuerdo de Asociación con las Comunidades Europeas (firmado el 16 de diciembre de 1991, entró en vigor el 1 de febrero de 1994). Consiguientemente, el 8 de abril de 1994, Polonia presentó su solicitud de ingreso como miembro en la Unión Europea. La integración de Polonia en las Comunidades Europeas y posteriormente en la Unión Europea se convirtió en el objetivo estratégico del Gobierno polaco. Durante las negociaciones del Acuerdo de Asociación, Polonia formuló por primera vez su aspiración a integrarse en la Comunidad Europea. En septiembre de 1992, los miembros del Grupo de Visegrado - Hungría, Checoslovaquia y Polonia - firmaron un memorándum conjunto en el que se afirmaba que los Acuerdos con Europa debían convertirse en la sólida base para una integración gradual de los tres países en las Comunidades. Esta clara intención fue reiterada por el Gobierno polaco en numerosas ocasiones y, de manera destacada, en un memorándum-memoria presentado junto a la solicitud de ingreso de Polonia en abril de 1994. En enero de 1997, el Comité polaco para la integración en Europa preparó una *Estrategia nacional para la integración* (1997), en la que se afirma que “la pertenencia a la Unión Europea es el objetivo estratégico de Polonia. La integración en la UE ayudará a acelerar el crecimiento económico, a modernizar la economía y el sistema legal y a eliminar el desfase tecnológico entre nuestro país y otros países europeos”. El Gobierno polaco siempre fue de la opinión que su determinación de convertirse en miembro de la UE podía ser apoyada por los intereses nacionales: el balance entre costes y beneficios de la integración muestra claramente que los efectos positivos superan de largo a los negativos. La pertenencia de Polonia a la Unión Europea no sólo garantizaría la paz y la seguridad en la región, sino que también aseguraría una política económica razonable salvaguardando los pilares fundamentales de la economía de mercado.

Las intenciones de los países aspirantes a integrarse en la Comunidad Europea no fueron reconocidas en un primer momento por parte de la Comunidad, lo que no permitió que los Acuerdos con Europa se convirtieran en los verdaderos instrumentos de preadhesión. Como se advirtió entonces, “el hecho de que la Comunidad no estuviera preparada para aceptar ni siquiera una declaración imprecisa sobre la futura adhesión hizo preguntarse a muchas personas de Europa Central y Oriental si estaban siguiendo un espejismo en su determinación de integrarse en la Comunidad” (Mayhew, 1998). Afortunadamente, resultó no ser un espejismo. Los días 21 y 22 de junio de 1993, en el Consejo de Copenhague, la Unión Europea reconoció finalmente que la adhesión de los países de Europa Central y Oriental constituía un objetivo común. En las conclusiones del Consejo puede leerse que “los países de Europa Central y Oriental que desean la adhesión se convertirán en miembros de la Unión Europea (...) tan pronto como un país asociado pueda asumir las obligaciones de la pertenencia satisfaciendo los criterios económicos y políticos requeridos” (*Boletín de la Unión Europea*, 1993). Los cuatro

“La ampliación no es un juego de suma cero: contrariamente a una creencia ampliamente extendida, será beneficiosa para ambas partes”

criterios establecidos por el Consejo de Copenhague incluían la estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, el Estado de derecho, Derechos Humanos y respeto y protección de las minorías; la existencia de una economía de mercado en funcionamiento; la capacidad de soportar las presiones competitivas y las fuerzas del mercado dentro de la Unión; la capacidad de asumir las obligaciones de la pertenencia a la Unión, incluyendo la adhesión a los objetivos de unión política, económica y monetaria. Aunque la valoración de los criterios establecidos no puede ser abiertamente positiva, puesto que no sólo son demasiado generales sino también arbitrarios y difícilmente mensurables, con su establecimiento la Unión efectuó indudablemente el primer paso consciente en la dirección de su ampliación hacia el Este. Los trabajos de la Cumbre de Copenhague tuvieron su continuación en Essen, en diciembre de 1994, donde se inició una estrategia de preadhesión en forma de diálogo estructural, publicándose posteriormente el Libro Blanco sobre la preparación de los países asociados para su ingreso en el mercado

interior. El autor de este artículo, entre otros, siempre fue de la opinión que las relaciones entre la Unión Europea y los países aspirantes a la adhesión deberían ir más allá de los temas normativos de carácter sectorial, en los que el progreso está abocado a ser lento, y pasar a las negociaciones de acceso, en las que el liderazgo político permita trueques, para garantizar una solución efectiva del problema. Puesto que los instrumentos de preadhesión no tomaron en consideración lo anterior, los países aspirantes a la adhesión presionaron para que se produjese un giro y se empezara por las “negociaciones substantivas para la adhesión”. En diciembre de 1995, el Consejo Europeo de Madrid añadió una nueva condición a las fijadas en Copenhague, a saber, que la Unión Europea sólo se ampliaría después de que las reformas internas necesarias para la ampliación estuviesen implementadas. El Consejo de Madrid también pidió a la Comisión que acelerara la preparación de sus opiniones sobre las solicitudes de adhesión de los países aspirantes, para que éstas pudiesen ser presentadas al Consejo tan pronto como fuese posible tras la Conferencia Intergubernamental, y se emprendiera la preparación de las opiniones de los estados aspirantes a la adhesión. Las opiniones fueron publicadas por la Comisión justo después de que concluyera la Conferencia Intergubernamental, en junio de 1997.

La fórmula

A principios de la década de 1990 se discutieron muchas fórmulas diferentes de pertenencia con relación a la ampliación de las Comunidades Europeas hacia el Este. Opciones como la pertenencia parcial, grados variables de pertenencia a la UE o adhesión al Área Económica Europea, por citar sólo algunas, fueron consideradas seriamente por muchos académicos occidentales (Koop, 1997). Estas ideas fueron planteadas para evitar los penosos costes del ajuste tanto por parte de la Unión Europea como de los países aspirantes, pero sin duda habrían conducido a la desintegración o bien habrían originado una nueva línea divisoria en Europa. Las primeras ideas sobre una adhesión parcial fueron formuladas por el comisario europeo Andriessen ya en 1990; no obstante, el primer intento de proponer una estrategia para la ampliación fue presentado por Richard Baldwin en 1994 en su libro *Hacia una Europa integrada* (Baldwin, 1994). Para cal-

cular los costes de la ampliación, Baldwin utilizó una simple extrapolación de las sumas gastadas en los estados miembros existentes en aquel momento. El resultado obtenido fueron cifras fabulosas que hicieron pensar que la ampliación por la vía rápida era una absoluta locura. Este punto de partida le permitió llegar a dos conclusiones importantes: en primer lugar, que era necesaria una etapa intermedia entre el Acuerdo de Asociación y la adhesión; en segundo lugar, que la adhesión a la UE de los países aspirantes sólo sería posible dentro de dos décadas. Otra estrategia de adhesión fue evaluada por Alain de Combrugghe, Zanny Milton-Bedoes y Jeffrey Sachs (1996) en su propuesta titulada “Compromisos, velocidad y condicionalidad”. Este trabajo se basaba en un principio muy importante -el compromiso- según el cual la Unión Europea debía ofrecer un sentimiento de certeza a los miembros asociados ya que ello tendría no sólo efectos económicos positivos (garantizando inversiones e impulsando el crecimiento), sino que también crearía un incentivo para que los Gobiernos de esos países continuasen la política de ajustes rápidos. Los tres autores, en su intención de hacer factible la ampliación rápida, también proponían que los países asociados fueran excluidos de las políticas más duras y caras de la UE, a saber, la Política Agrícola Común (PAC) y la Política Estructural. Tal escenario crearía unos miembros de segunda clase, situación claramente inaceptable para los países aspirantes. Además, la UE también se vería influida negativamente por un sistema de adhesión parcial, ya que éste eliminaría el inapreciable estímulo para reformar las políticas europeas que supone una adhesión plena. Por lo tanto, todos los grandes diseños que en la práctica proponían la existencia de dos categorías de miembros (adhesión restringida) o que tenían como única intención aplazar la ampliación de la Unión (adhesión a la Asociación de Estados Europeos) tuvieron que ser ignorados. Y tuvieron que serlo porque no eran políticamente factibles, pero también, y aún más relevante, porque despojaban el proceso de ampliación de sus ventajas más importantes. Para usar, de nuevo, las palabras de Alan Mayhew (1998), “la experiencia ha mostrado que no hay una tercera vía entre la pertenencia y la no pertenencia a la Unión”.

Siempre estuve convencido de que la ampliación no es un juego de suma cero: contrariamente a una creencia ampliamente extendida,

será beneficiosa para ambas partes. Sin entrar en consideraciones de origen ético y sin señalar tampoco los beneficios económicos que conseguirán ambas partes, resulta bastante claro que la ampliación aportará un estímulo esencial para la reforma sin el cual ninguna de las dos partes podría ocupar su lugar adecuado en el mundo competitivo del mañana. Resulta bastante obvio que no existe alternativa alguna para los países aspirantes: deben continuar las reformas si quieren que sus economías prosperen y sus sociedades avancen. Sin embargo, el estímulo de la ampliación también es muy importante para la UE. En primer lugar, la Unión Europea necesita un estímulo extra para una mejor distribución de los recursos que cree una mayor competitividad en los mercados globalizados. Como los beneficios económicos de la ampliación hacia el Este se verán en gran medida aumentados por la retirada de barreras entre países con distintos factores de dotación, cuanto antes suceda más importante serán las ganancias en eficacia. En segundo lugar, la UE debe reformarse para continuar con éxito su existencia. La ampliación no sólo realzará su razón de ser, sino que también supondrá una excusa perfecta para una reforma interna que resulta indispensable. La Unión Europea debe incrementar su transparencia, debe reformar su sistema de toma de decisiones, que va atascándose lentamente en una situación de parálisis, y también debe transformar la Política Agrícola Común y la Política Estructural.

Respecto a la estrategia de adhesión elegida por los países aspirantes, ya en el memorándum presentado por el Grupo de Visegrado se afirmaba que los países de Europa Central y Oriental aspirantes a la adhesión optarían por la llamada “formula ibérica” de adhesión (adhesión rápida seguida de períodos de ajuste). A nuestro parecer, este método sería mucho más adecuado a la situación en que se encuentran nuestros países que el modelo adoptado por Austria y los países escandinavos, por no mencionar las absurdas posibilidades descritas anteriormente. “Para países recientemente democratizados el tiempo es crucial. Cuanto antes encontremos una ancla firme, menos volátil será la situación política y, en consecuencia, económica en nuestros países” (Saryusz-Wolski, 1997). Una adhesión rápida a la UE no sólo estabilizará la democracia, sino que también asegurará que los países aspirantes no sean barridos de la vía económica liberal que iniciaron hace una década. También reforzará la

reforma efectiva de la administración y de todo el sector público, que se verá obligado a adaptarse a las demandas de la competencia. La adhesión por la vía rápida, basada en unos principios firmes, unas prioridades acordadas en común y un claro compromiso de ambas partes en la forma de un calendario, tendrá un efecto movilizador inestimable, que premiará a los audaces y castigará a los detractores.

La preparación

Desde la firma del Acuerdo de Asociación, el Gobierno polaco se ha embarcado en el camino de la adaptación a los estándares europeos. Ya en diciembre de 1992 se aceptó un programa que tenía como objetivo la adaptación de la economía polaca a las demandas del Acuerdo de Asociación; en enero de 1993 le siguió un programa similar que pretendía la adaptación del sistema legal polaco. Cada paso adelante en el marco de la estrategia de preadhesión se ha visto estrechamente reflejado en los esfuerzos de adaptación realizados por el Gobierno polaco -de forma más destacable, en la Estrategia nacional para la implementación

“Los Estados miembros no tienen una política de información efectiva sobre la ampliación hacia Europa Central y Oriental”

del Libro Blanco sobre el mercado internacional. El acercamiento legal ha ido acompañado por el ajuste de políticas y la reforma administrativa basada en la Estrategia nacional para la integración (1997) y el Programa nacional para la preparación de la adhesión (1998). Evidentemente, queda mucho por hacer, especialmente en los campos de coordinación, formación y estrategia de informa-

ción. La estructura de coordinación vinculada a los asuntos europeos debe consolidarse y perfeccionarse, se necesitan más esfuerzos para incrementar el número de especialistas bien formados que deseen trabajar en el sector público. Por último, pero no menos importante, queda por delante una considerable tarea consistente en explicar a la opinión pública en general y a los agentes sociales en particular la naturaleza de la integración europea y el ámbito de las obligaciones que deberemos asumir. No obstante, la cuestión de si los países de Europa Central y Oriental están preparados para la adhesión depende más de cómo se entienda la propia *preparación*. El Memorándum de Visegrado remarcaba que para valorar la preparación de los

países aspirantes para integrarse en la UE debían valorarse el paso y el grado de crecimiento, y no el nivel de ingresos. En otras palabras, su futuro debía depender de la *salud* y no de la *riqueza*. Siempre ha sido extremadamente importante no establecer el nivel de preparación en términos absolutos: desde este punto de vista, los países aspirantes estarían preparados para la adhesión sólo tras la plena transposición del acervo comunitario en el momento de la adhesión. En primer lugar, si la adhesión estuviese supeditada a tal lógica, resultaría imposible, ya que la UE es un objetivo móvil: supongamos, por ejemplo, que el período de tiempo necesario para adoptar una legislación comunitaria es de unos dos años; los países aspirantes siempre estarían dos años por detrás. En este contexto, sin embargo, debería plantearse una cuestión más fundamental: ¿es factible para todos los países de Europa Central y Oriental aceptar todo el acervo comunitario antes de acceder a la Unión Europea? Nadie mínimamente razonable en Europa Central y Oriental puede negar el hecho de que el acervo comunitario debería contemplarse como un objetivo y una obligación y que los futuros estados miembros deberían aceptarlo en su integridad. La única cuestión es cuándo debería ocurrir. Los países aspirantes no se encuentran en posición de, ni tampoco sienten una urgencia especial por, negociar derogaciones permanentes del acervo comunitario. No obstante, parece razonable introducir cierto grado de flexibilidad en las negociaciones.

Durante las negociaciones debe alcanzarse un equilibrio entre la necesidad de aceptar el acervo comunitario y de aportar las condiciones necesarias para sostener un alto nivel de crecimiento, sin el cual resultaría imposible empezar a reducir el desajuste existente entre las economías de Europa Central y Oriental y las de los países miembros de la Unión Europea. En algunos aspectos de la economía, los ajustes rápidos al acervo comunitario constituirían una carga demasiado pesada para el crecimiento de los países aspirantes y, por lo tanto, tendrían un efecto perjudicial en el proceso de integración global. Si nuestra adhesión a la Unión debe producir efectos beneficiosos para ambas partes, la transición y la adhesión deberían reforzarse mutuamente, no mantenerse en conflicto entre sí. Así pues, el enfoque legal debería ser coherente con, y apoyar a, los procesos de reforma legal y económica de los países en transición y ello no debería producirse independientemente de las demandas de la

realidad económica (Pelkmans, 1997). No existe absolutamente ninguna duda de que antes de acceder a la Unión Europea los países aspirantes a la adhesión deben aceptar todas las regulaciones del mercado interior relativas a la producción, que determinan las características de los productos y servicios que pueden comercializarse en el mercado interior, así como las regulaciones del mercado, dirigidas a proteger la esencia del propio mercado interior. De no ser así, su participación en el núcleo de la integración europea podría verse comprometida. Respecto a las regulaciones relativas al proceso, que tratan de cómo son producidos los productos y servicios pero no determinan sus características o propiedades, la respuesta a la pregunta es mucho menos obvia (Mayhew y Orłowski, 1998). Los datos siguientes pueden servirnos de ejemplo: la inversión a corto plazo necesaria para cumplir tan sólo las directivas sobre el agua sería de 17.500 millones de ecus, mientras que el coste del cumplimiento total sería de 50.000 millones de ecus (para todos los países aspirantes). La plena transposición del acervo medioambiental costaría por su parte 120.000 millones de ecus, cifra que representa el 40% del PIB anual de los países aspirantes (incluso si la inversión se distribuyese uniformemente en 20 años, se requeriría aún el gasto del 2% anual del PIB) (Mayhew y Orłowski, 1998). Considerando que la ayuda financiera a los países aspirantes durante la fase de preadhesión será de 3.000 millones de ecus al año, resulta obvio que los países aspirantes serían incapaces de trasponer todo el acervo medioambiental en el momento de la adhesión y que deberían acordarse largos períodos de transición, especialmente a la luz del hecho que incluso algunos países miembros tienen problemas para cumplir con el acervo en este campo¹.

Presentación de la ampliación a la opinión pública

Los estados miembros no tienen una política de información efectiva sobre la ampliación hacia Europa Central y Oriental. No se hace prácticamente nada para calmar los exagerados temores de la opinión pública y para explicar el potencial que supone la ampliación hacia el Este. Los beneficios económicos palpables deberían ser mejor explicados y los omnipotentes estereotipos desmentidos. En la Unión Europea existe una opinión generalizada de que los países aspirantes

a la adhesión están amenazando los intereses financieros vitales de los actuales miembros. En primer lugar, debería reiterarse que los costes de la ampliación están calculados en poco más del 0,01% del PIB anual de la Unión Europea², lo que no parece ser un precio demasiado alto para la estabilidad. Y en segundo lugar que los beneficios económicos cubrirán gran parte de este coste (Baldwin, François y Portes, 1997). Un segundo estereotipo que merece la pena desmentir es el de que junto con la ampliación oleadas de europeos del Este inundarán la Unión Europea, a menos que exista un largo proceso de transición en la libertad de movimiento de los trabajadores. Cabe decir que, en primer lugar, la experiencia histórica parece refutar esta posibilidad; en segundo, de acuerdo con el estudio publicado por la Organización Internacional de las Migraciones, tal amenaza es mínima: una gran mayoría de los ciudadanos polacos que trabajarían en el extranjero querría hacerlo en Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda y sólo un reducidísimo 2% de polacos contempla la posibilidad de trabajar permanentemente en Alemania (Le Monde, 13.01.99). En tercer lugar, la libertad de movimiento de los trabajadores puede tener un impacto negativo en los países aspirantes a la adhesión, ya que el llamado fenómeno de “fuga de cerebros” -la emigración de los trabajadores más preparados- crearía un desincentivo para la inversión extranjera directa y la producción nacional.

La reforma interna de la Unión Europea

En las conclusiones de este debate sobre las opciones para la integración de los países aspirantes a la adhesión, Michael Koop (1997) apuntó que “no son las deficiencias económicas de los países aspirantes lo que hace que su adhesión sea tan difícil. Problemas similares también han sido resueltos en anteriores ampliaciones. El hecho de que la Unión Europea no tenga una idea clara de hacia donde se dirige es el principal problema para la integración de los países de Europa Central y del Este”. Tras las conclusiones del Grupo de Reflexión que preparó los trabajos de la Conferencia Intergubernamental de 1996, pareció obvio que el nuevo Tratado deberá adaptar el sistema de toma de decisiones de la Unión a las demandas que impone la realidad para poder asumir la ampliación. A diferencia del resto de conferencias intergubernamentales destinadas a introducir cambios importantes en el

Tratado, la de 1996 no consistió en un ejercicio políticamente incitado por un fuerte estímulo exterior. La ampliación era percibida como inevitable pero para muchos su perspectiva era todavía bastante lejana, lo que despojaba el proceso de su dinámica inherente. En el caso del Acta Única Europea o del Tratado de Maastricht hubo siempre una motivación clara para la reforma del Tratado, aunque los estados miembros estuvieron claramente comprometidos en el proceso negociador para defender sus propios intereses. A pesar de ello, siempre existió un interés común subyacente y una clara visión del objetivo que se pretendía alcanzar. Siempre hubo una voluntad política de introducir un cambio cualitativo en el Tratado, fuesen cuales fuesen los problemas y deficiencias en su implementación. En 1996, no obstante, el sentimiento de diseño común estaba claramente ausente, lo que permitió al presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, concluir que: “he constatado en diversas ocasiones una cierta falta de voluntad política y una tendencia inquietante a privilegiar posiciones puramente nacionales”. Si la Unión Europea no ha de diluirse en una área de libre comercio, resulta intrínse-

“Un segundo estereotipo que merece la pena desmentir es el de que junto con la ampliación oleadas de europeos del Este inundarán la Unión Europea”

camente necesaria una visión a largo plazo del proceso de integración. Parece que ello estuvo ausente de la última conferencia intergubernamental. Una vez dicho todo esto, debemos señalar, sin embargo, que la exigencia del Consejo de Copenhague de que se complete la reforma institucional de la propia Unión Europea fue formalmente satisfecha. El Consejo Europeo de Amsterdam declaró oficialmente que “la conclusión de la Conferencia Intergubernamental ha sido un éxito y ahora el camino queda abierto para iniciar el proceso de ampliación de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid” (Boletín de la Unión Europea, 1997). Si el Tratado de Amsterdam fuese declarado un fiasco, la ampliación podría retrasarse con el argumento de que una de las condiciones para ésta no se había cumplido. Resulta por tanto cierto que el nuevo Tratado abría el camino para iniciar las negociaciones para la adhesión; sin embargo, no creó el entorno necesario para ellas, lo que más pronto o más tarde podría tener efectos negativos para el delicado proceso.

En el Consejo Europeo extraordinario de Noordwijk, el tema institucional más importante -reequilibrar el peso de los votos- estuvo vinculado a una cuestión muy controvertida sobre la composición de la Comisión y el punto muerto resultante condujo al retraso del debate institucional global. El artículo 2 del Protocolo sobre instituciones que se añadió al Tratado de Amsterdam estipula la necesidad de configurar una nueva visión global de la organización institucional de la Unión Europea cuando el número de sus miembros supere la veintena. Sin embargo, Francia, Bélgica e Italia han presentado un memorándum donde se afirma que la nueva conferencia intergubernamental deberá ser convocada para resolver el dilema institucional antes de la ampliación. Parece que este punto de vista es compartido por la gran mayoría de los estados miembros.

¿Qué consecuencias tendrá el retraso del debate institucional para las negociaciones para la adhesión? Está claro que las negociaciones continuarán bajo la sombra de la inacabada reforma institucional, sin la cual la adhesión de los nuevos países a la UE es imposible. Desafortunadamente, puede conducir al retraso de la ampliación, puesto que la Unión Europea deberá abordar una vez más la difícil y controvertida reforma institucional en lugar de centrarse en la adhesión de nuevos miembros. “Parecía que una cosa lógica podía ser cerrar el debate institucional antes de lanzarse en medio de las controversias que rodean temas tan horriblemente complejos como el futuro de la Política Agrícola Común, los fondos estructurales y, por último pero no menos importante, el futuro financiero de la Unión” (Saryusz-Wolski, 1999).

En julio de 1997, poco después de acabar la Cumbre de Amsterdam, un documento preparado por la Comisión Europea titulado *Agenda 2000* proponía una solución amplia a la serie de reformas más indispensables que debe afrontar la Unión: la reforma de la PAC, del presupuesto y de las políticas estructurales. La *Agenda 2000* propone una reforma bastante radical de la PAC, en la misma línea que la reforma previa iniciada por el comisario Mac Sharry, reduciendo los precios de intervención, los subsidios a las exportaciones y aumentando el gasto en los pagos compensatorios y medidas lindantes. En lo que se refiere a la reforma de los fondos estructurales y de cohesión, la *Agenda 2000* opta por una simplificación de la política estructural, aumentando su efectividad y mejorando sus objetivos. Todas las

reformas deben implementarse sin variar el presupuesto de la Unión Europea, cuya partida no debería superar el nivel del 1,27% del PIB de la UE³. Caben dos tipos de valoración de la *Agenda 2000*: puede ser elogiada por proponer un compromiso factible, tomando en consideración todos los intereses divergentes de los estados miembros; o bien puede ser criticada desde la perspectiva de la ampliación por su falta de visión y audacia, como lo ha hecho, entre otros, el director del Centro de Estudios de Política Europea, Peter Ludlow (1998), según el cual el desafío que plantea la ampliación requiere más imaginación. De todos modos, debemos decir que la *Agenda 2000* es un documento indispensable para que la ampliación de la Unión Europea tenga éxito. Prepara a la Unión para ese difícil desafío; no sólo propone un escenario para la reforma interna, sino que también trata de llegar a un compromiso entre los tres intereses enfrentados: la presión de los contribuyentes netos para reducir su contribución al presupuesto de la Unión⁴, la demanda de los países partidarios de la cohesión de congelar las ayudas en los niveles actuales y la necesidad de encontrar los recursos necesarios para la ampliación. La *Agenda 2000* también traza una serie completa de instrumentos financieros para la preadhesión: primero, el instrumento para las políticas estructurales de la preadhesión para financiar el ajuste con las infraestructuras europeas en los campos de transporte y medio ambiente; segundo, el instrumento agrícola de preadhesión; y tercero, el nuevo programa PHARE (Polonia y Hungría: Acción para la Recuperación Económica), relativo especialmente a la construcción institucional que debe ayudar a la implementación del acervo comunitario.

No es necesario advertir que la *Agenda 2000* fue recibida con sentimientos encontrados. En el tema de la reforma de los fondos estructurales, la mayoría de los estados miembros está de acuerdo con su filosofía general, pero no con los aspectos específicos. La reforma de la PAC también genera controversias: algunos estados miembros piensan que no va suficientemente lejos, otros están horrorizados por su supuesto radicalismo, a lo que se suman numerosas diferencias de opinión acerca de los detalles. El hueso duro, sin embargo, consiste en los arreglos financieros. La Comisión, en su informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, propuso tres opciones distintas para resolver el problema de las contribuciones presupuestarias: abolir el des-

cuento británico, introducir un mecanismo correctivo para todos los estados miembros o bien un ajuste de los niveles de gasto que implicara una renacionalización parcial de la PAC. Todas estas opciones levantan grandes controversias. Además, los estados miembros radicalizan sus posiciones, especialmente después que una estrecha mayoría de ellos propusiera congelar el presupuesto de la Unión Europea en los niveles actuales, lo que reduciría los ya modestos recursos destinados a financiar tanto la reforma interna de la Unión como su ampliación.

No cabe duda alguna de que las respuestas a todas las cuestiones planteadas por la *Agenda 2000* deberían hallarse antes de que se produzca la ampliación. Esta opinión es compartida por la presidencia alemana, que anuncia que hará todo lo posible para alcanzar un compromiso en la cumbre extraordinaria de Berlín en marzo de 1999. El aplazamiento de las reformas internas propuesto en la *Agenda 2000*, al igual que el retraso de la reforma institucional, pueden tener efectos negativos en las negociaciones para la adhesión. Pueden servir de pretexto para retrasar la ampliación. Para que no ocurra así, los estados miembros deberán adoptar una actitud más constructiva ante los problemas que se avecinan, problemas que deben ser resueltos independientemente de la ampliación, si se pretende que la UE gane en eficacia. La ampliación como tal sólo representa un estímulo esencial para ello.

Las modalidades

La diferenciación entre los países aspirantes a la adhesión constituyó uno de los aspectos más cuidadosamente pensados de la ampliación. Algunos estados miembros propusieron el enfoque llamado “regata”, es decir, iniciar las negociaciones para la adhesión con todos los países aspirantes que sean capaces de aceptar el acervo comunitario a largo plazo. Los defensores de esta solución argumentaban que la diferenciación podría adquirir un carácter arbitrario e injusto y, además, creían que podría petrificar las diferencias entre los países aspirantes a la adhesión, puesto que los que quedasen fuera de la primera ola obtendrían una menor ayuda financiera y tendrían dificultades considerables para atraer inversiones extranjeras significativas. Si se hubiese adoptado tal enfoque podría haber tenido como efecto el retraso de la ampliación, puesto

que los países candidatos más avanzados tendrían que haber esperado a los menos avanzados. En ese contexto, debería señalarse que los criterios de Copenhague fueron establecidos precisamente para marcar un determinado estándar que un país aspirante a la adhesión debe alcanzar antes de ser declarado apto para iniciar las negociaciones para la adhesión. Existen diferencias claras entre los países de Europa Central y Oriental simplemente porque algunos de ellos iniciaron el camino de las dolorosas reformas económicas mucho antes que los demás. No cabe duda de que las diferencias objetivamente existentes deben ser tomadas en consideración. El comisario europeo responsable de las relaciones con los países asociados, Hans van den Broek, concluyó que “algunos abogan por empezar las negociaciones con todos los aspirantes a la vez, sea cual sea su nivel de preparación para la integración. Pero poco se ganaría, más allá de un sentimiento de satisfacción política de corta duración, iniciando conversaciones con países que todavía no están lo suficientemente preparados. Tales negociaciones pronto se tambalearían, conduciendo a la desilusión” (*Reuters EU Briefings*, 11.10.97).

“La diferenciación entre los países aspirantes a la adhesión constituyó uno de los aspectos más cuidadosamente pensados de la ampliación”

lógico encontrar alguna forma de diferenciación para posibilitar el inicio de las negociaciones para la adhesión, y también que esa forma de diferenciación no fuese irrevocable: los candidatos que progresaran rápidamente en el proceso de transición deberían poder unirse al resto de aspirantes. Las negociaciones para la adhesión deberían permanecer abiertas

de forma que el carácter inclusivo de todo el ejercicio garantice que la distinción realizada sólo refleja el estado de preparación presente de los países aspirantes y no constituye forma alguna de diseño estratégico a largo plazo con el objetivo de limitar el alcance de la ampliación. Mientras estén claramente establecidas las exigencias no arbitrarias que deben cumplir los futuros miembros, el principio de diferenciación no puede ser contemplado como discriminatorio.

La Comisión pareció estar de acuerdo con este punto de vista. En la *Agenda 2000* puede leerse que “a la luz de su análisis y de acuerdo con sus méritos respectivos, la Comisión considera que Hungría, Polonia, Estonia, la República

Checa y Eslovenia podrían estar en condiciones de satisfacer todas las exigencias para su integración a medio plazo si mantienen y sostienen enérgicamente sus esfuerzos de preparación”. Además, la Comisión subrayó que la decisión de iniciar negociaciones con los cinco países aspirantes de Europa Central y Oriental y Chipre no indica que todas ellas acaben simultáneamente. La conclusión de las negociaciones dependerá de los cumplimientos de cada país, que se presentarán junto con los respectivos informes de opinión (*Agenda 2000*, p.80). En la Cumbre de Luxemburgo, en diciembre de 1997, los estados miembros llegaron a una solución de compromiso, plenamente de acuerdo con las propuestas presentadas por la Comisión. En las conclusiones de la presidencia de Luxemburgo se confirmó que todos los países aspirantes a la adhesión están destinados a integrarse en la Unión Europea a partir de los mismos criterios y que están participando en el proceso de adhesión en pie de igualdad. Estas palabras vinieron a reafirmar que el proceso de diferenciación no creará ninguna división permanente entre los países candidatos, puesto que la clausura de las negociaciones y el consiguiente ingreso de los distintos países aspirantes dependerá de hasta qué punto cumpla cada uno de ellos con los criterios de Copenhague y de la capacidad de la UE para asimilar a los nuevos miembros. La Unión Europea declaró que iniciará conferencias de negociaciones bilaterales con los estados aspirantes más avanzados que seleccione la Comisión, mientras que la preparación de las negociaciones con el resto de países se acelerará, particularmente con un examen profundo y analítico del acervo de la Unión. Así p u e s , e s t e examen riguroso de la aplicación del acervo comunitario se desarrollará sobre las mismas bases, aunque para los países más avanzados formará parte de las negociaciones avanzadas y para el resto será sólo una valoración de su grado de preparación para ser incluidos en el verdadero proceso. Además, los Quince obligaron a la Comisión a informar regularmente sobre el progreso realizado por los países aspirantes, junto con las recomendaciones necesarias, confirmando así el carácter completo de todo el proceso, lo cual debería reasegurar a los países candidatos y acallar los recelos de algunos estados miembros que se opusieron totalmente a la diferenciación. Parece que la diferenciación en la forma propuesta por el Consejo de Luxemburgo

constituye el único enfoque posible de la ampliación, ya que la UE nunca deseó diferenciar a los países aspirantes en otro aspecto que no fuese sobre la base de su actuación. La fórmula propuesta tendrá otro aspecto benéfico: se convertirá en una fuerza movilizadora para los países asociados, que deberán mantener sus esfuerzos de adaptación si quieren graduarse con el primer grupo, o si desean evitar la degradación al segundo grupo. Resultó, no obstante, que el cambio de *status* deberá ser sustancial. La Cumbre de Viena rechazó la sugerencia presentada por la Comisión en su Informe de Progreso relativa a ofrecer a Letonia, Lituania y Eslovaquia la posibilidad de iniciar las negociaciones para la adhesión a finales de 1999 si continuaban en sus esfuerzos de reforma. El Consejo Europeo adoptó un enfoque mucho más cauteloso y estuvo de acuerdo con las opiniones expresadas por los ministros de Asuntos Exteriores de la UE en el sentido que sería prematuro establecer una fecha para los candidatos del segundo grupo. El próximo Informe de Progreso deberá presentarse al Consejo de Helsinki en diciembre de 1999.

Las negociaciones

Las negociaciones para la adhesión fueron inauguradas formalmente el 31 de marzo de 1998. Consistieron en las llamadas sesiones de examen analítico (*screening*), en las que se explicó a los países aspirantes el acervo comunitario y la naturaleza de las obligaciones que de él derivan. En septiembre de 1998 los seis estados candidatos con los que debía iniciarse el proceso de negociación substantiva presentaron sus documentos de posición respecto a algunos capítulos relativamente no controvertidos del acervo de la Unión Europea. Dos meses más tarde, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE bendijeron políticamente el inicio de negociaciones substantivas con la primera promoción de estados aspirantes y presentaron la documentación sobre la posición de la Unión. Se abrieron las negociaciones en siete capítulos: investigación y desarrollo, educación, pequeña y mediana empresa, telecomunicaciones, política audiovisual, política industrial y Política Exterior y de Seguridad Común. Cada uno de los países aspirantes solicitó únicamente un período transitorio (con la excepción de Estonia, que no solicitó ninguno): la República Checa y Eslovenia en el sector audiovisual, y Chipre, Hungría y Polonia en el de telecomunicaciones. El 16 de

noviembre las negociaciones sobre los tres primeros capítulos (investigación, educación y pequeña y mediana empresa) fueron concluidas provisionalmente. El resto de capítulos no pudo cerrarse porque la UE solicitó información adicional a los países candidatos⁵. Como ya se ha señalado, los tres primeros capítulos se concluyeron sólo provisionalmente, según el principio de que “nada es acordado hasta que todo sea acordado”. Sin embargo, parece poco probable que alguna vez deban ser reabiertos. Además, la presidencia alemana planea iniciar en junio de 1999 las negociaciones en los ocho capítulos adicionales del acervo de la Unión (libertad de movimiento de bienes, relaciones exteriores, política de competencia, unión aduanera, derecho de sociedades, pesca, protección del consumidor y estadística). Algunos políticos comentaron que la apertura de las negociaciones substantivas constituyó un “salto cuantitativo” en las relaciones entre la Unión Europea y los países candidatos a la adhesión. Incluso si tal opinión puede etiquetarse de exagerada, debe aceptarse que poner en marcha negociaciones añade una dinámica en cierta medida irreversible al proceso. Los negociadores por parte de los países aspirantes se consultan entre sí, lo que no sólo provoca un “efecto socializador”, sino que también permite que impere el espíritu de cooperación, sin el cual el funcionamiento efectivo dentro de la Unión es imposible. También les permite crear una estrategia de reducción del número de períodos transitorios a los estrictamente necesarios. Gracias al proceso de negociaciones, los países aspirantes han entablado una competencia positiva entre ellos, comprometidos en la busca del comportamiento más racional. Finalmente, durante las negociaciones todas las cuestiones controvertidas tienen ocasión de ser resueltas ya que son tratadas en un determinado contexto. Como ya se ha subrayado, resulta mucho más difícil resolver temas sectoriales en el vacío que durante las negociaciones donde la fuerza omnipotente de los trueques y la correlación de temas impulsada por la autoridad política facilitan el compromiso.

Las negociaciones ya están iniciadas. Ahora la pregunta omnipresente en todas las capitales europeas es cuándo acabarán, permitiendo con ello la ampliación. La mayoría de países aspirantes a la adhesión presionan para que se establezca un calendario claro, lo que exigiría que ambas partes incrementaran los esfuerzos de adaptación. No deberíamos olvidar que un calendario claro

tuvo un efecto benéfico en el caso del Programa para el Mercado Interior y también en el de la Unión Monetaria. El primer ministro polaco, Jerzy Buzek, ha reiterado en numerosas ocasiones que debería establecerse un horizonte en el tiempo para asegurar el apoyo de la opinión pública. La Unión Europea, por su parte, pide que no se dramatice el tema de las fechas de adhesión. El ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka Fisher, anunció recientemente que sólo será posible establecer una fecha para la ampliación después de completar la reforma interna planteada por la *Agenda 2000* y tras el cierre provisional de las negociaciones sobre los siguientes capítulos del acervo, es decir, a finales de 1999. Sólo cabe esperar que éste sea verdaderamente el caso.

Como he señalado en numerosas ocasiones, el éxito en la ampliación de la Unión Europea hacia Europa Central y Oriental es la condición clave para la reunificación europea. Tal reunificación “representa tanto un imperativo político como una nueva oportunidad para Europa, pero al mismo tiempo plantea a la Unión un importante desafío que requiere una respuesta adecuada” (*Informe*, 1995). La ampliación representa una gran oportunidad para las dos partes, porque constituye sin duda una situación de doble ganador. Ofrece un gran potencial pero también plantea un considerable desafío. A principios de esta década, a causa de errores en los cálculos presupuestarios y de estereotipos frecuentemente exagerados, muchos académicos y políticos occidentales estaban convencidos de que una ampliación rápida no era económicamente factible. Parece que tal convicción ha sido lentamente superada, en gran parte debido a la valoración más pesimista de la situación actual y a una ambiciosa propuesta de reforma contenida en la *Agenda 2000*. Finalmente en el debate sobre la ampliación se ha impuesto un modelo de integración defendido desde el inicio por los países aspirantes a la adhesión. Resulta obvio que no existe otra forma de acceder a la UE que la adhesión rápida seguida de períodos transitorios, no porque cualquier otra opción sea políticamente imposible sino porque las otras modalidades eliminarían la mayoría de ventajas que aquella ofrece a ambas partes. Las negociaciones substantivas ya se han iniciado, lo que en sí mismo constituye un acontecimiento sin igual en las relaciones entre los países de la Europa Central y Oriental y la Unión Europea. Sin embargo, la Unión Europea se

enfrenta simultáneamente con uno de los debates más fieros sobre su futuro, por lo que sería inconcebible proceder a la ampliación sin adoptar decisiones audaces. Cabe esperar que la defensa de los intereses partidistas y la falta de visión política no minarán el futuro de la reunificación europea, una de las mayores oportunidades que ha tenido Europa hasta este momento. Los estados candidatos a la adhesión, por su parte, no desearían convertirse en rehenes de la no resuelta cuestión institucional o de problemas relacionados con las reformas financieras, de la política estructural o de la PAC; preferirían con mucho depender de su propia capacidad de adaptarse al desafío planteado por el ajuste al acervo comunitario y a las políticas de la Unión Europea.

Notas

1. La Comisión Europea ha decidido recientemente (diciembre de 1998) proseguir los procesos contra Grecia y Portugal por incumplimiento de la directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas; contra Portugal por incumplimiento de la directiva sobre contaminación atmosférica por plantas industriales; contra Irlanda y Alemania por incumplir la directiva sobre los estudios de impacto ambiental referidos a las instalaciones eólicas y autovías rápidas; contra Grecia, Italia y Portugal por incumplimiento de la directiva sobre residuos peligrosos.

2. Según la *Agenda 2000*, crecería hasta el 0,02% del PIB de la Unión Europea (16% del presupuesto de la UE) en el año 2006.

3. Acordado en el Consejo de Edimburgo de diciembre de 1992 para el período 1993-1999.

4. Respecto a las demandas de los países contribuyentes netos de reducir su aportación, conviene subrayar que, de acuerdo con el estudio realizado por Portes, Baldwin y François (1997), exactamente los mismos países que luchan por la reducción de su contribución al presupuesto (Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) son los que cosecharán el 54,4% de los beneficios económicos totales que reportará la ampliación hacia el Este y el Sur, lo que resulta bastante paradójico.

5. La Unión declaró que el capítulo sobre la Política Exterior y de Seguridad Común no podía concluirse antes de la ratificación del Tratado de Amsterdam, que modifica substancialmente las regulaciones del segundo pilar.

Referencias bibliográficas

Baldwin, R. (1994) *Towards an Integrated Europe*. London: Cambridge University Press for CEPR.

Baldwin, R., François, J. y Portes, R. (1997) "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy*, 24.

Véanse los cálculos en:

Boletín de la Unión Europea (1993) Conclusiones de la Presidencia, nº6, Consejo Europeo de Copenhague.

Boletín de la Unión Europea (1997) Conclusiones de la Presidencia, nº6, Consejo Europeo de Amsterdam.

De Combrugghe, A., Milton-Bedoes, Z. y Sachs, J. (1996) "EU Membership for Central Europe: Commitments, Speed and Conditionality", *Cahiers de la Faculté des Sciences Économiques et Sociales*, Namur, 29.

Estrategia nacional para la integración (1997) Guía para la integración europea del Comité polaco

para la integración europea. Edición especial de enero, p. 5.

Koop, M. (1997) "Joining the Club: Options for Integrating Central and Eastern European Countries into the European Union", en Black, S. (ed) *Europe's Economy Looks East*. London: Cambridge University Press.

Ludlow, P. (1998) "Beyond Agenda 2000", *CEPS Review*.

Informe del grupo de reflexión. Bruselas, diciembre 1995.

Mayhew, A. (1998) *Recreating Europe-The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*. London: Cambridge University Press.

Mayhew, A. y Orłowski, W. (1998) *The Impact of EU Accession on Enterprise Adaptation and Institutional Development in the EU-Associated Countries in Central and Eastern Europe*, un estudio del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

Pelkmans, J. (1997) "Approximation before Accession", *CEPS Review*, número sobre la ampliación, que desarrolla esta opinión.

Saryusz-Wolski, J. (1997) "On the Threshold of Eastern Enlargement to the EU", *European Foreign Affairs Review*, 2.

Saryusz-Wolski, J. (1999, próximamente) "The Reformed European Union and the Challenge of Enlargement" en Wessels, W. y Monar, J. (eds).