

LA ÚLTIMA AMPLIACIÓN:

En pocas décadas, la actual Unión Europea ha pasado de ser un homogéneo grupo de media docena de países desarrollados, que iniciaban su andadura con una unión aduanera, a constituir una sólida unión económica de quince países con economías diversificadas, una unión monetaria que abarca a doce de ellos y una serie de instituciones políticas, jurídicas y económicas capaces de sostener e impulsar desarrollos en todas las áreas de actividad que caracterizan en la actualidad a una gran comunidad en la esfera global. Este proceso nunca ha dado pasos atrás, aunque haya podido ralentizarse o detenerse temporalmente. En el curso del mismo se han dado períodos de intenso desarrollo en todos los frentes, incluso en circunstancias poco favorables. Algunos de estos desarrollos, ocurriendo simultáneamente, han puesto a prueba con éxito la capacidad de los países miembros para concebir metas ambiciosas y conseguirlas. Tal ha sido el caso de la moneda única, que constituye una frontera a partir de la cual se imponen desarrollos políticos e institucionales característicos de las etapas más nobles de un proceso de integración. Toda esta profundización de la Unión Europea ha venido dándose, como se ha dicho, en un contexto de constante ampliación. Ello, en perspectiva histórica, hace irrelevante el debate recurrentes sobre la incompatibilidad de ambas estrategias, que a largo plazo han demostrado ser mutuamente consistentes.

En estos momentos, a comienzo del siglo XXI, la Unión Europea, sin dejar de profundizar en sus logros más característicos, se encuentra plenamente movilizada en pos de una ampliación de escala continental que la llevaría a contar, en apenas una década, con casi treinta miembros, el doble de los actuales.

Este reto es de una envergadura sin precedentes y determinará el papel que Europa haya de jugar en el contexto global en las próximas décadas. Hasta ahora, trece países han solicitado la adhesión, los diez Países de la Europa Central y Oriental (PECO), anteriormente miembros del bloque comunista, más Turquía, Chipre y Malta. Todos ellos son candidatos oficiales a la adhesión y, con la excepción de Turquía, con todos se han abierto las negociaciones oportunas que terminarán, para diez de ellos, en 2002. La última ampliación de la UE tuvo lugar en 1995 para admitir a Austria, Finlandia y Suecia, anteriores miembros de la EFTA. Esta ampliación es, sin embargo, diferente de las anteriores debido al elevado número de candidatos, a las especiales circunstancias económicas y políticas de los nuevos miembros potenciales y al reto de gobernabilidad que implica una Unión de casi treinta miembros fuertemente orientada hacia la integración continental. Las consecuencias de este desarrollo se harán patentes en numerosos ámbitos de la vida colectiva e individual de los ciudadanos de la Unión. En el plano político, el diseño de las nuevas reglas de representación y decisión, reforzando la esencia democrática de la Unión, implican un desarrollo constituyente cuyo principal reto es el nacionalismo tal como se entiende hoy todavía en Europa. En el ancho plano de las libertades, los derechos humanos y la defensa de las minorías, Europa tiene al alcance de la mano, por primera vez, una posibilidad real de instaurarlas en una escala continental generando una señal de identidad y una referencia global, sostén, a su vez, de la enriquecida diversidad que surgirá de la ampliación. En el plano económico, por fin, las consecuencias se harán sentir en todos sus rincones. La intensificación y diversificación de los flujos de bienes y servicios, capital y trabajo y la extensión del mercado interior, y su plena liberalización, provocarán un cambio estructural en determinados sectores y regiones. También contribuirán a un aumento del crecimiento potencial de la economía europea que beneficiará especialmente a los nuevos países miembros. No dejarán de darse, sin embargo, riesgos para las economías de los actuales miembros de la Unión Europea, como siempre que se aumenta la exposición de la economía a las relaciones con el resto del mundo. Para mitigar estos riesgos, ni siquiera en alguna medida, algunas de las políticas comunitarias de carácter económico deberán ser considerablemente reformadas, como la política agrícola o la de cohesión. Junto a las consecuencias generales de esta nueva fase de ampliación de la Unión Europea, se darán repercusiones diferenciadas para cada uno de los actuales miembros de la UE, entre ellos nuestro país. En el caso de España, al igual que para otros países miembros, interesa preguntarse sobre cómo se orientarán los flujos de comercio, de trabajadores o de inversión directa, pero, además, hay que analizar las consecuencias de la ampliación sobre el montante y distribución de los fondos estructurales, pues no en vano

España es uno de los principales beneficiarios de los mismos. Todo ello, a su vez, tiene consecuencias sobre los equilibrios macroeconómicos de la economía española, especialmente el crecimiento, el empleo y el comportamiento de los precios.

El mapa y los efectos de la ampliación

Antes de que acabe la presente década, se habrán incorporado a la Unión Europea, como miembros de pleno derecho, hasta diez países del Este y Centro de Europa (Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Polonia y Rumanía), además de Chipre y Malta: doce en total. Por primera vez en su historia, la UE roza la escala continental y este cambio sólo puede estar colmado de consecuencias de todo tipo. En su conjunto, estos doce países, en la actualidad tienen una extensión que equivale al 33,5% de la de la Unión, una población de más de 105 millones de habitantes (el 28% de la comunitaria) un PIB que es el 12% del de la UE y una renta per cápita que, ajustada por paridad adquisitiva, es el 34% de la media comunitaria. Estos países presentan un patrón de especialización sectorial y de ventajas competitivas diferente al de la mayoría de los Quince, caminan decididamente hacia la estabilidad macroeconómica y crecen a ritmos elevados. Al mismo tiempo, poseen una mano de obra cualificada y por ello resultan, ya en la actualidad, a causa de su próxima incorporación a la UE, especialmente atractivos para la inversión extranjera directa, tanto comunitaria como extracomunitaria. De todas estas características, sin entrar en los especiales aspectos institucionales y regulatorios, se deduce una amplia gama de consecuencias para todos los actuales miembros de la Unión, entre ellos España. En alguna medida, dichas consecuencias se están produciendo en la actualidad a medida que cada país, miembro o candidato, se prepara para la ampliación formal que, muy probablemente, tendrá lugar en una primera oleada en 2004, abarcando a todos excepto a Bulgaria y Rumanía, que entrarían a formar parte de la Unión más tarde. Como sucedió con el caso de nuestro país en los años previos a su incorporación a la entonces CE, en 1986, todos los países candidatos han de preparar con sumo detalle su incorporación mediante el cumplimiento de una serie de condiciones generales y el cierre de las negociaciones pertinentes en los más de treinta capítulos abiertos. Todos los preparativos empezaron a ponerse en marcha, y a ritmo acelerado, apenas unos años después de la caída del muro de Berlín. Los requisitos generales tienen que ver con la adopción de los principios democráticos, la economía de mercado y el acervo comunitario de obligaciones y derechos en todas las materias de su competencia, especialmente políticas, económicas y monetarias. Los capítulos de la negociación contemplan todas las grandes cuestiones sectoriales sobre las que la Unión tiene definidas políticas y competencias precisas, y la negociación sobre ellos pretende fijar los términos para que la adhesión de los candidatos resulte aceptable a todas las partes, al tiempo que se adopta el acervo comunitario y se fijan los períodos transitorios, etc. En tan solo una década, las negociaciones han avanzado a buen ritmo, excepto en Bulgaria y Rumanía, los candidatos han hecho sus deberes en materia de estabilidad macroeconómica y, además, han iniciado un proceso de crecimiento que los ha puesto claramente en una senda de convergencia real con la UE, a pesar de los bajos niveles de partida de muchos de ellos.

La ampliación de la UE: una oportunidad histórica

La ampliación ofrece una oportunidad única para poner fin a la división artificial que ha separado en dos al continente europeo a lo largo de casi seis décadas. No sólo las personas podrán desplazarse, estudiar y trabajar libremente sin verse limitadas por las fronteras nacionales, sino que también las empresas y las economías de la Europa Central y Oriental deberían prosperar a medida que se implanta la economía de mercado. Toda Europa se beneficiará económica y políticamente de la creación de un mercado interior de 500 millones de personas.

La UE ha superado ya cuatro procesos de ampliación (en 1973, 1981, 1986 y 1995), gracias a los cuales ha pasado de los seis miembros fundadores a los quince con que cuenta en la actualidad. Pero con trece países candidatos, de los cuales diez ya cuenta con fecha de adhesión, el proceso actual es sin duda el más ambicioso de toda su historia. Los preparativos necesarios para hacer frente a este desafío, tanto por parte de los actuales miembros como de los posibles candidatos, son ingentes. Desde un punto de vista puramente económico, el

PIB per cápita en niveles de poder adquisitivo con respecto a la media comunitaria varía desde un 79 % en Chipre y un 68 % en Eslovenia hasta un 23 % en Bulgaria y un 27 % en Letonia.

Desde el punto de vista de su organización interna, la UE deberá adaptar sus propias políticas, finanzas y procedimientos de cara a una Unión de veinte miembros o más. Los dos primeros desafíos se abordaron en la Cumbre de Berlín de marzo de 1999, en la que se establecieron límites presupuestarios para todos los ámbitos de gasto de la UE hasta el 2006. Por otra parte, se han introducido amplias reformas en relación con el gasto regional, social y agrícola. También se están dinamizando los procedimientos decisorios. Además, la Comisión coordina diversas campañas de información para dar a conocer a la opinión pública las repercusiones de la ampliación. En la Cumbre europea de marzo de 1999, la UE dio luz verde a la transferencia de unos 22 000 millones de euros, el doble de la cantidad asignada durante los años 90, para agilizar el proceso de preadhesión entre el 2000 y 2006. Además, el presupuesto de la Unión estará listo para las primeras adhesiones a partir de año 2004, con unos 57 000 millones de euros destinados específicamente a los nuevos Estados miembros en el periodo comprendido entre el 2002 y el 2006.

Durante la Presidencia de Dinamarca en la UE en Diciembre de 2002, los 10 países solicitantes: Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia, culminaron sus negociaciones para su adhesión, uniéndose a tiempo para las elecciones del Parlamento Europeo programado para junio de 2004.

Para el año 2007, se tiene como objetivo incluir a Bulgaria y Rumania como miembros de la Unión Europea. Las negociaciones de adhesión y preparación, así como el cumplimiento y puesta en marcha del compromiso a cumplir en estas negociaciones continuará para estos dos países.

También, un fuerte y positivo mensaje fue enviado a Turquía. Si para diciembre de 2004, el Consejo Europeo decide que Turquía cumple con los criterios políticos de la Cumbre de Copenhague, según el informe y la recomendación de la Comisión, la Unión Europea abrirá negociaciones para su adhesión sin demora.

La primera etapa de este complejo proceso consiste en un procedimiento de evaluación que incluye una serie de reuniones multilaterales y bilaterales con los países candidatos. De esta forma, la Comisión Europea puede presentar el acervo comunitario corpus que incluye los tratados, la legislación y las prácticas de la UE y suma casi 100 000 páginas y determinar si los candidatos están en condiciones de aplicarlo. A continuación, se abren negociaciones pormenorizadas sobre los 31 capítulos de políticas individuales, que versan sobre temas tan variados como la pesca o las relaciones exteriores.

La Comisión pasa luego a supervisar los progresos realizados por cada candidato en la aplicación real de la legislación comunitaria, haciendo cada vez mayor hincapié en la adecuada transposición al Derecho nacional. En principio, cada nuevo miembro debe estar en condiciones de asumir todas las obligaciones y responsabilidades de la UE desde el primer día de su adhesión. Sólo excepcionalmente se concederán exenciones temporales o medidas transitorias.

La Unión dispone de una serie de programas específicos de preadhesión, cuyo objetivo es ayudar a los países candidatos a prepararse en este sentido. El programa Phare es el instrumento más conocido y que durante más tiempo ha estado en funcionamiento para canalizar la cooperación financiera y técnica a los países candidatos. Este programa prevé la concesión de subvenciones, más que préstamos, y puede desglosarse en dos grandes prioridades. La primera, que cuenta con un 30 % del presupuesto, consiste en promover el desarrollo institucional a fin de ayudar a las administraciones nacionales y regionales, así como a los organismos de reglamentación y control, a familiarizarse con los objetivos y los procedimientos comunitarios.

La segunda prioridad, que acapara el 70 % del presupuesto, es ayudar a los países candidatos a aproximar sus principales industrias e infraestructuras a los niveles comunitarios, movilizand para ello la inversión necesaria. Esta ayuda se orienta especialmente a aquellos ámbitos en los que la normativa comunitaria es cada

vez más rigurosa: medio ambiente, transporte, instalaciones industriales y normas de calidad en relación con los productos y las condiciones de trabajo.

Otros programas de ayuda están orientados específicamente al desarrollo agrícola y rural, así como a proyectos relativos al transporte y al medio ambiente. También se han puesto en marcha programas de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada y de atención a refugiados y solicitantes de asilo. Además, en los países candidatos se organizan numerosos seminarios y talleres para funcionarios sobre temas tan variados como la vigilancia fiscal o el despacho de aduana.

La Unión Europea lleva la iniciativa a la hora de prestar ayuda a los países candidatos de cara a la adhesión, pero no está sola en este empeño. Otros organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Consejo de Europa y el Consejo Nórdico, prestan también su apoyo y experiencia y en el que los diferentes países serán evaluados atendiendo a sus propias características, produciéndose la adhesión una vez quede demostrado que cumplen todos los criterios.

Mapa de ampliación: se perciben los países que forman Europa, los países de la adhesión y los países candidatos:

ESPECIAL AMPLIACIÓN DE LA



REFERÉNDUMS DE ADHESIÓN

PAÍS	FECHA	RESULTADO (%)	TASA DE PARTICIPACIÓN (%)
MALTA	8 de marzo de 2003	SÍ: 53,60	91
ESLOVENIA	23 de marzo de 2003	SÍ: 89,64	60,44
HUNGRÍA	12 de abril de 2003	SÍ: 83,76	45,62
LITUANIA	10 y 11 de mayo de 2003	SÍ: 89,95	63,37
ESLOVAQUIA	16 y 17 de mayo de 2003	SÍ: 92,46	52,15
POLONIA	7 y 8 de junio de 2003	SÍ: 77,45	58,85
REPÚBLICA CHECA	13 y 14 de junio de 2003	SÍ: 77,33	55,21
CHIPRE	14 de julio de 2003	Ratificación parlamentaria: los 56 diputados votaron SÍ	
ESTONIA	14 de septiembre de 2003	SÍ: 66,83	64,06
LETONIA	20 de septiembre de 2003	SÍ: 67,00	72,00

El ajuste de los fondos estructurales y de cohesión y las repercusiones regionales:

De mantenerse los actuales criterios de elegibilidad para recibir las ayudas del Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales, las actuales diez regiones O1 españolas pasarían a ser tres en 2007: Andalucía, Extremadura y (a duras penas) Galicia. Por otra parte, España perdería también las ayudas del Fondo de Cohesión. Ello es así debido a que sólo las regiones mencionadas estarían por debajo del 75% de la renta media de la nueva Unión que, a su vez, sería algo más del 12% menor que el de la actual UE. En su conjunto, España quedaría cerca del 94% de la media de los Veintisiete. Este efecto es, si se quiere, estadístico, pero refleja una realidad que obliga a reorientar las políticas comunitarias, de todas las maneras. Naturalmente, todo depende de cómo se reformulen, a su vez, las perspectivas financieras para el período 2007–2013, pues las relativas al período 2000–2006 ya están adoptadas por la Agenda 2000 y son inamovibles, independientemente de que en este último período se produzca la primera, y sustantiva, fase de la ampliación. No es fácil la realización de una prospectiva en el terreno presupuestario de la UE, aunque el pasado más reciente lleva a pensar que, si bien las partidas de gasto pueden sufrir reajustes sustantivos a lo largo del tiempo, el conjunto de créditos para gastos apenas supera el 1,1% del PNB comunitario mientras que el conjunto de recursos no supera el 1,27%. Dentro de estos límites, sin embargo, nada puede descartarse respecto a las duras y difíciles negociaciones que se avecinan para la preparación del período siguiente. La política comunitaria se jugará con toda intensidad y el foco gravita sobre la necesidad de ajustar profundamente el gasto de garantía agrícola, reformando de una vez la PAC, para crear margen a las nuevas necesidades estructurales o de otro tipo. Los escenarios presupuestarios que hemos establecido sugieren que los recursos para las acciones estructurales y de cohesión no dejarían de estar disponibles en magnitud apreciable en la UE de Veintisiete, aunque el que nuestro país consiga mantener el mismo nivel de ayudas del período previo queda, claramente, en cuestión. España es una economía de algo menor entidad cuantitativa que el conjunto de los PECO, con un PIB total, en 2000, equivalente al 65% del de éstos. Compite pues en muchos terrenos y no solamente en el de las ayudas estructurales. Necesariamente, estos efectos han de ser negativos, pero, en este contexto, ha de advertirse que nuestro país no dejará de recibir ayudas estructurales, sean o no correspondientes a las regiones Objetivo nº 1. De la misma forma que las aportaciones netas al presupuesto de la UE se distribuyen entre los países de menor nivel de renta, de manera razonablemente proporcionada, el conjunto de ayudas estructurales y de cohesión recibidas por España ha cumplido también, en general, esta misma regla, distribuyéndose en mayor medida entre las regiones menos desarrolladas. Puede pensarse que la declaración de Objetivo nº 1 ha sido, simplemente, un canal por el que han discurrido ayudas que, en un contexto de política regional activa, también habrían llegado a las regiones que las han recibido por cualquier otro canal. Con esta idea en mente, contemplamos un escenario alternativo al de la reducción drástica de las ayudas estructurales basado en el arbitraje entre las ayudas agrícolas y las estructurales. Ambos tipos de ayudas son muy diferentes y, muy probablemente, las primeras distan de provocar efectos tan beneficiosos para el dinamismo de las economías regionales como las segundas.

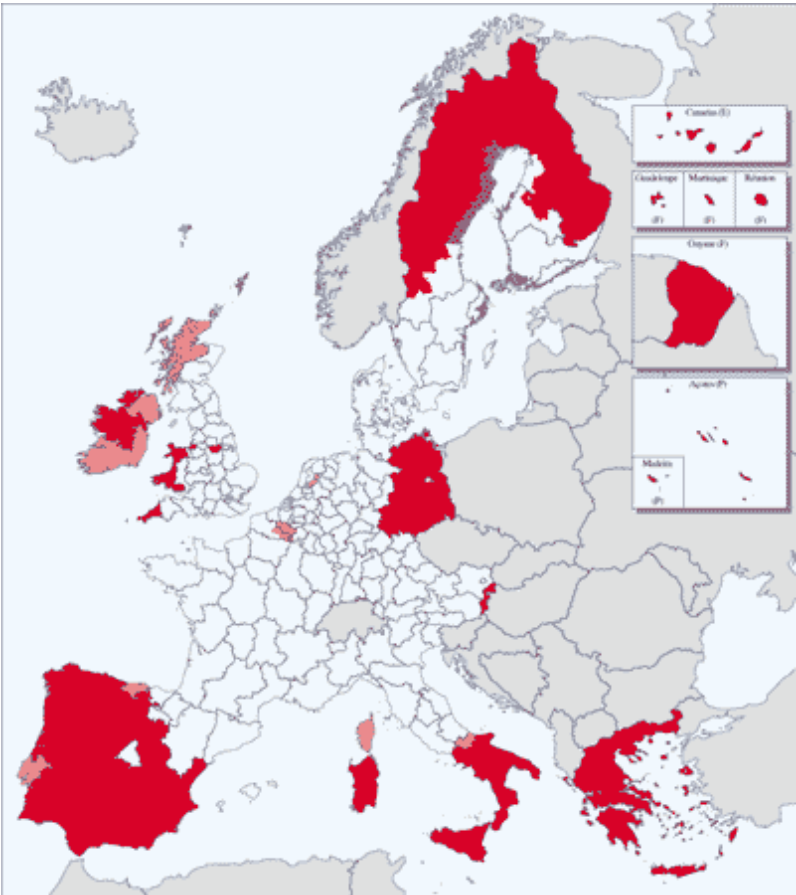
Criterios de adhesión a la Unión Europea

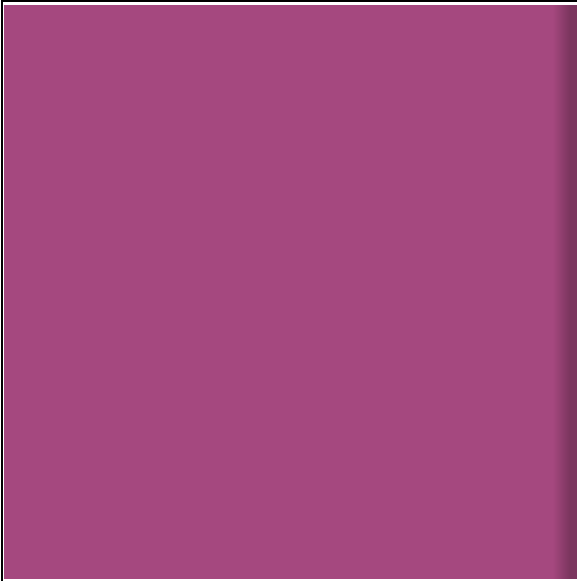
Para que un determinado país pueda contemplar la posibilidad de entrar a formar parte de la UE, deberá demostrar previamente que satisface los tres criterios básicos de adhesión definidos en la Cumbre de Copenhague de junio de 1993, a saber:

- la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;
- la existencia de una economía de mercado operativa, así como la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado en la Unión;
- la capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluidos los objetivos políticos, económicos y monetarios de la Unión.

La adhesión a la Comunidad está prevista en el artículo 0 del Tratado de la Unión Europea, que establece que cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión, y que las condiciones de admisión deberán ser objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante.

Mapa regiones: Aquí se establecen las distintas regiones de objetivo 1 de los fondos estructurales actualmente.



	Regiones incluidas en el Objetivo nº 1
	Apoyo transitorio del Objetivo nº 1
	Programa especial en favor de las zonas costeras suecas

La Política Agrícola Común

Algo menos del 50% del presupuesto comunitario está dedicado a la PAC. Considerando que sólo un 6% de la población de la UE se dedica al sector primario y que éste constituye tan solo el 2,5% del Producto Interior Bruto de la Unión, es lógico que la Comisión propusiera en su Agenda 2000 una profundización de la reforma emprendida en 1992 que modifique esta desproporción.

La ampliación, por su parte, añadirá nuevos problemas a los ya existentes. La agricultura representa como promedio un 8% del PIB de los Estados candidatos (en la República Checa el 4,5% en 1998) y cerca de 9,5 millones de personas viven del sector primario en estos países. Si las ayudas directas que hoy en día reciben los agricultores comunitarios se aplicaran también a los de los futuros Estados miembros, la factura aumentaría de forma extraordinaria. La Comisión es reacia por tanto a que los nuevos miembros reciban ayudas directas en el marco de la PAC sin que medien largos períodos transitorios porque argumenta que estas ayudas no harían más que contribuir a preservar estructuras existentes necesitadas de reforma.

Y es que la excesiva orientación agrícola de la mayor parte de los Estados candidatos va acompañada además de la necesidad de una urgente reforma estructural y de una diversificación de las economías rurales. De mantenerse esta situación, la adhesión de los PECO implicaría para la UE un aumento de los excedentes (en particular de leche, azúcar y carne) que supondría un aumento de los precios de apoyo, con lo que se pondría en peligro el cumplimiento de acuerdos internacionales en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

No ha de extrañarnos por tanto que la Comisión alerte del peligro que supondría poner en práctica los instrumentos de la PAC en los PECO, si no se acometen antes las reformas necesarias. Para ayudar a sufragar estas reformas agrícolas, el Consejo de Berlín de marzo de 1999 aprobó la creación de un nuevo instrumento financiero denominado SAPARD, que cuenta con 520 millones de euros al año. Otro instrumento estructural de preadhesión, el ISPO, se ocupa igualmente de subvencionar reformas en los ámbitos del medio ambiente y transportes.

Los estándares higiénicos en productos como la leche y la carne también presentan problemas. La adopción del acervo comunitario por parte de los Estados candidatos implicará un aumento de los precios que los consumidores de estos países habrán de pagar, y que no tendría porqué repercutir en un aumento del nivel de vida de los agricultores si éstos no se beneficiaran de las ayudas de la PAC como propone la Comisión. Los Estados candidatos no renuncian a conseguir esas ayudas, por lo que las negociaciones a punto de iniciarse se prevén largas y difíciles.

Las anteriores ampliaciones:

La Comunidad ya se enfrentó en el pasado a otras ampliaciones: pasó de los seis Estados fundadores de 1957 (Francia, República Federal Alemana, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) a nueve en 1972 con el ingreso del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. En esa primera oleada se preveía el ingreso de Noruega, pero éste finalmente no tuvo lugar por el resultado negativo del referéndum sobre la adhesión, celebrado en ese país. Grecia ingresó en 1981 y España y Portugal en 1986. La solicitud de adhesión española se presentó en julio de 1977 y las negociaciones resultaron difíciles y extremadamente largas, por cuanto la firma del Acta de adhesión no se produjo hasta el 11 de junio de 1985 (y la adhesión efectiva el 1 de enero de 1996). En el caso español, se acordó un sistema de períodos transitorios muy largos, con una duración media de siete años para la industria y de hasta diez años para la agricultura. El único caso de ampliación sin adhesión propiamente dicha fue la entrada en la Comunidad de los cinco Länder que formaban la antigua República Democrática Alemana, ingreso que se realizó en 1990 como consecuencia de la unificación alemana. La primera ampliación de la UE se ha producido el 1 de enero de 1995, con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia.

Valores y objetivos comunes:

Debe subrayarse, además, que la Unión Europea no se reduce a una política económica o a unos simples objetivos económicos, sino que también se refiere a valores concretos sobre una sociedad justa y equitativa, con mayor nivel de vida y oportunidades para todos. Adicionalmente, el mercado y la moneda únicos, el euro, constituyen importantes instrumentos para la consecución de objetivos económicos y sociales que deben ir acompañados de sólidas políticas de cohesión, para que puedan alcanzarse objetivos también

definibles. Por lo demás, las transferencias regionales que inevitablemente han de implicar una importante redistribución de la renta, no deban considerarse como una nueva forma de caridad. Sencillamente, porque la ayuda financiera a las regiones con mayores problemas no sólo beneficia a estas últimas, sino que sirve también para expandir el mercado de bienes y servicios producidos de las regiones actualmente más prósperas. En definitiva, la política de cohesión es el aspecto más explícito de una solidaridad interesada o egoísta; y es también la que más visible resulta para los ciudadanos, puesto que con ella se abordan problemas del entorno de la vida cotidiana desde el punto de vista material.

Riesgos globales para España:

Según los estudios de la Comisión Europea, la ampliación será beneficiosa para todos a corto y medio plazo. Y en mayor o menor medida, dependerá, para cada país, de la energía que se movilice. Otras opiniones más particularizadas estiman que el mayor empuje de otros Estados de la UE puede desequilibrar la balanza comercial española y desviar parte de las inversiones. Ciertamente, al comienzo de ese proceso, los Quince tuvieron en su conjunto un saldo comercial positivo, España incluida. Pero desde hace un tiempo, está produciéndose una sustitución de productos españoles manufacturas, bienes de equipo y material de transporte en el abastecimiento del mercado de la UE por productos de esos países. Por consiguiente, algunos predicen que si España no se toma en serio la ampliación, el deterioro de la balanza comercial está servido. En ese sentido, durante la década de 1990, los empresarios españoles no se han mostrado muy proclives a realizar inversiones en Polonia, República Checa o Hungría, los tres Estados que entre los diez nuevos socios pueden considerarse realmente de valor estratégico. Entre otras cosas, porque están situados en el centro geográfico de la Europa ampliada y al lado del área que concentra la mayor riqueza de la UE Alemania, Austria, Países nórdicos de modo que los nuevos socios disfrutaban de importantes rentas de situación. Otros observadores se atreven a comentar que el capital español ha perdido el tiempo frente a los PECO, al haberse centrado más en Iberoamérica. En cambio, Alemania, Italia y Austria han sido más activos y parten de una situación de ventaja en sus actividades comerciales con los nuevos socios. Si a lo anterior le sumamos la tensión financiera que sufrirán los presupuestos comunitarios en las políticas de cohesión y agraria, tema central para los intereses españoles. Otros puntos de vista como el de Enrique Viguera, Director General de Asuntos Exteriores, son más optimistas, al asegurar: Todo serán ventajas. Los candidatos consolidarán sus democracias, las barreras en Europa se diluirán y se ampliarán el mercado. Habrá más paz y seguridad y mayor competencia. Traduciendo ese comentario, extremadamente favorable, podría decirse:

España tiene bastante que ganar en el ámbito agrícola (frutas y hortalizas), puesto que las agriculturas de los futuros socios se polarizan en productos continentales.

España tiene que hacer todo lo factible para atraer inversiones de las multinacionales. El empuje de los candidatos europeos puede desequilibrar la balanza comercial española .

Habrà tensiones debido a los menores costes laborales de los PECO, lo que obligará a España a redoblar su esfuerzo en investigación y desarrollo y en mejorar la productividad.

Efectos y perspectivas de la ampliación de la UE en los fondos estructurales:

En ese sentido, destaquemos que el PIB per cápita (a precios de mercado), de la media de los países entrantes resulta ser de 8.502 PPC (unidades de poder adquisitivo) frente a 21.278 para los actuales 15 miembros de la UE; es decir, el PIB per cápita medio de los candidatos es tan sólo el 40% del de la media de los socios

actuales de la Unión.

Rafael Termes, Los retos de la ampliación, los fondos estructurales y las reformas estructurales. Trabajo incluido en el Libro Marrón 2001 del Círculo de Empresarios sobre "El papel de España en una Unión Europea ampliada" Febrero 2002.9

En ese contexto y siendo lo más verosímil que en 2004–2005 entren sólo diez países (por el retraso de Rumania y Bulgaria, que como se ve por el cuadro 2, son los países de renta más baja), daría como resultado que el PIB per cápita medio de los entrantes (prescindiendo de Malta), subiría a 9.637 PPC de 1999, lo que equivale al 45,3% de la media de *los Quince*. Si todos los candidatos entraran de una vez, el PIB per cápita de los 26 países se reduciría a 18.480 PPC, esto es, al 86,8% del que ahora tienen *los Quince*. El efecto estadístico de esta ampliación sería que todos los actuales Estados miembros de la Unión mejorarían su posición relativa sobre la media. Concretamente, España, en esa hipotética UE–26, cuadro 3, pasaría de una convergencia del 80,3% (1999), a una convergencia del 92,59% con una mejora del 15%, sin que la realidad española hubiera cambiado en absoluto en sentido estricto (efecto estadístico).

Las pérdidas eventuales de ayudas comunitarias:

Antes de entrar en el fondo de la cuestión a abordar, parece conveniente recordar algunos datos sobre la cuantía de los fondos comunitarios para la cohesión y el desarrollo que España recibe en la actualidad, así como los relativos a la pérdida que la ampliación, por causa del efecto estadístico, podría ocasionarnos. Lo primero que ha de saberse es que el 87% del total de los recursos asignados a España para el período 2000–2006 corresponden a dos clases de fondos: el de cohesión, por un importe de 11.160 millones de euros, para todo el territorio; y los fondos estructurales del llamado Objetivo nº 1, destinados promoción y desarrollo de regiones con atraso estructural, por un importe de 37.744 millones. Lo cual arroja un total, por ambos conceptos, de 48.904 millones de euros (8,1 billones de pesetas), e cada uno de los siete años del 2000 al 2006. Lo segundo a constatar es que hasta el año 2007, con independencia de cuándo se produzcan las nuevas adhesiones y de cuántos y cuáles sean los países entrantes, la ampliación no tendrá ninguna repercusión sobre el monto de fondos estructurales y de cohesión, que fueron asignados en firme por el acuerdo de Berlín de marzo de 1999, reflejado en la *Agenda 2000*. Lo tercero a subrayar: aunque durante el periodo 2000/06 algunas CC.AA. superen el 75 por 100 del PIB per capita de la CE, siguieron recibiendo fondos hasta el 2007. Son los casos de Valencia y Cantabria.. Las eventuales pérdidas de subvenciones por fondos estructurales y de cohesión tendrían lugar en el nuevo período que se abra a partir de 2007, dependerán:

1º) De cuántos y cuáles sean los Estados miembros que se integren antes del 2007 .

2º) De a cuánto vayan a ascender, en el nuevo período, los recursos programados con carácter global, y de su distribución entre el Fondo de Cohesión y los objetivos de los fondos estructurales.

3º) De la evolución económica comparada, en términos de PIB per cápita, tanto a nivel estatal como regional, de los actuales Quince y de los países que van a integrarse. Puesto que, como ya se ha señalado antes, el Fondo de Cohesión financia proyectos sólo de aquellos países miembros cuyo PIB per capita es inferior al 90% de la media comunitaria, y los fondos estructurales del Objetivo nº 1 sólo se destinan a las regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria. Debe subrayarse, que incluso en el supuesto de que no se produjere ninguna adhesión, determinadas regiones españolas dejarían de ser beneficiarias del Objetivo nº 1 tan pronto como si su evolución económica normal las sitúa por encima del 75% de la media de los Quince en términos de PIB per cápita. Otro tanto ocurriría si España como conjunto, por su propio desarrollo, alcanzara el 90% de la media de los Quince: se perdería entonces el derecho a los Fondos de Cohesión. Con base en determinadas hipótesis sobre los extremo reseñados, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, del Ministerio de Hacienda, ha llegado a la conclusión de que, a partir de 2007, a consecuencia de la "convergencia estadística" y del aumento de beneficiarios sin aumento de recursos,

España, respecto del total de 48.904 millones de euros previstos para los años 2000/2006, podría perder 30.520 millones de euros. De los cuales 11.600 corresponderían al Fondo Cohesión y 19.360 a los fondos estructurales del Objetivo nº 1. Se comprende, pues, la preocupación española frente a la ampliación.

Las preguntas pertinentes ante la situación descrita son fundamentalmente dos: ¿Es realmente tan preocupante la eventual pérdida de subvenciones comunitarias?; ¿Qué ha de hacer España para seguir la senda del desarrollo dentro de una Unión Europea ampliada, ya sin fondos estructurales o con estos en proceso de contracción? Esas dos cuestiones las aborda Rafael Termes en el *Libro Marrón* del Círculo de Empresarios antes citado. Para algunos, y esta es la doctrina alemana, si el Fondo de Cohesión se creó en 1992, en el Consejo Europeo de Luxemburgo, para ayudar a los países en su preparación para la UEM, los países que ya están en el euro ya no los necesitarían. Lo mejor sería que tales fondos se destinaran a los países de nueva entrada en la UE, que todavía están lejos de reunir las condiciones para formar parte del área del euro. De esta forma, se evitaría tener que aumentar el presupuesto comunitario de gastos. Lo cierto es que a pesar de haber recibido las ayudas comunitarias, España no ha alcanzado todavía la convergencia definitiva con los *Quince*. Ello resulta evidente; en el año 2000, el PIB per cápita de España, según datos de Eurostat, representaba todavía tan sólo el 80,3% del PIB per cápita medio de los *Quince*. También están lejos de la convergencia Portugal y Grecia que, junto con Irlanda y España, formaron el grupo de los cuatro países que, tanto en el período 1994–1999, como para el 2000–2006, fueron y son beneficiarios del Fondo de Cohesión. Sin embargo Irlanda logró la plena convergencia en 1997, y en el 2000 llegó al 118% sobre la media, convirtiéndose en el tercer país más próspero de los *Quince*.

El avance de cada país, está claro, no se correlaciona con un *antes* y un *después* de su entrada en la UE. No es una cuestión de ayudas, sino más bien de políticas aplicadas por cada país en cada momento y de aprovechamiento del capital endógeno.

Para comprobar el anterior aserto basta ver la evolución de la convergencia a lo largo de los cuarenta años que van desde 1960 hasta 2000, recogida en la figura 1. En 1960, cuando España no pertenecía a la CEE, el PIB per cápita, en términos de PPC, era igual al 57,2% del PIB medio de los países de la Unión Europea de los *Quince*. Y entre 1960 y 1975, sin ninguna ayuda comunitaria, ese PIB per cápita creció al ritmo del 12,02% anual mientras que el de la hoy EU–15 lo hacía al 9,75%. El referido mayor crecimiento español hizo que en 1975 el PIB per cápita de España subiera al 77,7% de la media de los *Quince*. ¿A qué se debió esta fuerte mejora? Pues, sencillamente al Plan de Estabilización y las medidas ulteriores, que pusieron remedio a la crítica situación a que habían conducido las previas políticas autárquicas. En cambio, entre 1975 y 1986, hubo una caída relativa del 77,7 al 69,8 por 100 por toda una serie de situaciones relacionadas con los choques petroleros, el proceso inflacionista, etc. En cambio desde 1986, ingreso de España en la CE, todo empezó a mejorar hasta 1991. Para entrar luego en un fuerte deterioro hasta 1994 (recesión del Golfo, etc.). En cualquier caso, no se aprecia una correlación estricta entre fondos comunitarios recibidos y crecimiento. Lo cual no quiere decir que las ayudas comunitarias, recibidas desde la entrada de España en la UE, no se hayan empleados útilmente, y que no hayan servido para. financiar proyectos importantes (carreteras, ferrocarriles, colectores, depuradoras, etc.) en las regiones que se han beneficiado de los fondos estructurales. Pero, insistimos, no existe una relación directa entre las ayudas recibidas por cada región y el desarrollo de la misma medido por el crecimiento de su PIB per cápita. En ese sentido, deberían buscarse algunas explicaciones. Para empezar, los fondos estructurales se otorgan basándose en proyectos que la región está dispuesta a emprender. Disposición, que depende de la creatividad de la propia Comunidad Autónoma de que se trate y de los propios recursos en capital humano y en tecnología disponibles, que varían mucho de una región a otra. Al respecto, en el cuadro 5, se contemplan las seis regiones menos desarrolladas en 1999, con el importe de los fondos estructurales y de cohesión que recibieron cada una desde 1991 hasta 1999. Los importes globales van desde 5.590 millones de euros para Andalucía, hasta 893 millones para Murcia. Si se tiene en cuenta la población de las distintas regiones, se observa que las ayudas por habitante, varían considerablemente; desde 694 euros para Castilla–La Mancha, hasta 1.498 para Extremadura, pasando por 1.095 para Asturias.

Consecuencias económicas

Entre los criterios de Copenhague, es el cumplimiento de los aspectos de carácter económico el que recibe una atención más pormenorizada en los informes anuales de la Comisión al Consejo. No podría ser de otro modo.

Aunque como hemos señalado anteriormente, las cuestiones políticas son de vital importancia para entender el porqué, el ritmo de la ampliación y los beneficios que ésta supone para la Unión, las consecuencias de este proceso, y sobre todo sus costes, tendrán una clara vertiente económica y financiera. Con el actual funcionamiento de las políticas comunitarias, cuanto más alejados estén los Estados candidatos de los estándares de los Quince, más costes económicos supondrá la ampliación. Es por ello lógico que la UE haya puesto desde principios de los años noventa especial hincapié en mejorar la situación económica de los candidatos .

La adhesión de los Estados del Centro y Este de Europa tendrá especiales consecuencias para el mercado único, la Política Agrícola Común (PAC) y las políticas de solidaridad de la UE.

La libre circulación de trabajadores

El mercado único (en pleno funcionamiento desde enero de 1993) constituye uno de los mayores logros de la UE. Se trata de una meta que ya se marcó el Tratado de Roma en 1957. Los pilares básicos de este mercado de 375 millones de consumidores son la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios. A cada una de estas libertades se le dedica uno de los 31 capítulos de las negociaciones para la adhesión. La negociación en torno a la libertad de circulación de personas, que implica la posibilidad de que los ciudadanos de la UE puedan moverse libremente y trabajar en cualquier Estado miembro, constituye uno de los temas más delicados.

En especial se teme que las nuevas adhesiones provoquen la afluencia masiva de trabajadores hacia los Estados miembros fronterizos más ricos, agravando, por una parte, el problema del desempleo en sus mercados laborales, pero al mismo tiempo, reduciendo la productividad de los nuevos Estados miembros, si la población con un mayor nivel de educación optase por emigrar. Además, los más catastrofistas auguran un aumento de la criminalidad en la UE.

La experiencia nos demuestra que emigraciones masivas de corte económico sólo tienen lugar si en el Estado de origen no es posible encontrar un empleo. Por lo tanto, se plantean dos soluciones. La primera sería retrasar la incorporación de los Estados candidatos a la UE hasta que la situación socioeconómica de éstos mejore y no haga tan apetecible la emigración. La otra solución posible sería una rápida adhesión que fuera acompañada por largos períodos transitorios (se ha llegado incluso a hablar de 18 años) durante los cuales la libre circulación de personas no fuera aplicable en los nuevos Estados miembros. Verheugen ya ha apuntado además la posibilidad de que se ayude económicamente a las actuales regiones fronterizas de la Unión para compensar posibles perjuicios. De no hacerlo así, es muy posible que Estados miembros como Alemania o Austria frenaran el proceso.

La Política Agrícola Común

Las políticas de solidaridad

Los artículos 158–161 del Tratado de la CE instituyen las políticas estructurales, regionales y de cohesión, que representan actualmente alrededor del 40% del presupuesto comunitario. Estas políticas constituyen un elemento fundamental en la UE porque dotan a la organización de un componente solidario e impulsan la cohesión económica y social necesaria para una verdadera integración.

La ampliación de la Unión a los PECO, a Chipre y a Malta supondrá problemas muy importantes para esta

cohesión, dadas las considerables diferencias de desarrollo de las regiones de estos Estados en relación con los quince Estados miembros actuales. Los Estados candidatos serán durante muchos años receptores netos de las ayudas. El enorme coste financiero que han supuesto la reunificación alemana y la complicada reestructuración de la hasta cierto punto avanzada economía de la antigua RDA es un ejemplo que no permite hacerse ilusiones, y de nuevo surge la pregunta de si una ayuda masiva a las economías en transición no creará estructuras dependientes y desanimará la iniciativa local. El enorme coste financiero que han supuesto la reunificación alemana y la complicada reestructuración de la hasta cierto punto avanzada economía de la antigua RDA es un ejemplo que no permite hacerse ilusiones, y de nuevo surge la pregunta de si una ayuda masiva a las economías en transición no creará estructuras dependientes y desanimará la iniciativa local. Por ello, la Comisión propone que los futuros Estados miembros se beneficien progresivamente de las políticas estructurales según su capacidad de absorción.

Por su parte, a los actuales beneficiarios de las ayudas de los fondos estructurales (España, Portugal, Grecia e Irlanda especialmente) se les ha asegurado que podrán continuar beneficiándose de las mismas, prácticamente en igual medida que hasta ahora.

Todo esto nos lleva a plantear una pregunta clave

¿Cómo va a financiarse la ampliación?

El Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 llegó a un acuerdo global sobre la Agenda 2000, que presenta las perspectivas financieras de la Unión para el período 2000–2006 y parte de la muy poco probable hipótesis de que la adhesión de nuevos Estados dará comienzo en 2002.

La Agenda 2000 diferencia entre gastos de preadhesión, gastos relacionados con la adhesión y costes totales de la ampliación. Los primeros se refieren a los tres instrumentos de preadhesión (el programa PHARE, el instrumento agrícola y el estructural) que tendrán un límite máximo anual de 3120 millones de euros durante todo el período. En segundo lugar, a partir de 2002 se reserva un importe (que aumenta cada año) para sufragar los gastos derivados de las nuevas adhesiones. Por último, se hace referencia a los importes máximos de créditos para agricultura, intervenciones estructurales, políticas internas y administración que el coste total anual de la ampliación entre 2002 y 2006 puede hacer necesarios.

¿De dónde saldrán estos recursos? Los gobiernos de los Estados miembros no quisieron aumentar el gasto, que sigue fijado en el 1,27% del PIB comunitario, igual que en el compromiso de Edimburgo de 1992. En contra de una expansión del presupuesto común jugaban los extraordinarios esfuerzos realizados por la mayoría de Estados miembros para reducir el gasto interno y ajustarse a los criterios de convergencia.

De este modo, la ampliación ha de financiarse en dos tercios gracias al crecimiento económico de los Quince, calculado en torno al 2,5%. El resto se financiará a través del incremento del PIB que supondrá la adhesión de los Estados candidatos, que también han de contribuir, aunque serán finalmente receptores netos.

El cálculo se ha hecho al revés: Los Estados miembros no se han planteado cuánto dinero se necesita para la ampliación, sino cómo debe hacerse para no pagar más. Ni aumenta el presupuesto ni disminuyen los gastos (la protección agrícola seguirá suponiendo en 2006 cerca de un 45% del presupuesto) pero parece que, aún así, todo se puede financiar. El crecimiento económico debería ser la panacea, aunque es difícil que todos ganen.

Posibles conflictos en la ampliación:

1. – Conflictos fronterizos :

La ampliación no tiene porque equivaler a la importación de conflictos fronterizos. La perspectiva de la

adhesión actúa como un poderoso incentivo para que los países adherentes resuelvan cualesquiera conflictos de ésta índole.

El litigio que oponía a Hungría y Eslovaquia a propósito de la presa del Danubio, ha sido sometida al Tribunal Internacional de Justicia.

Por otro lado, algunos países candidatos tienen contenciosos con otros países. La Comisión considera que, antes de la adhesión, los candidatos deberán esforzarse por resolver los conflictos fronterizos que tengan pendientes entre sí o con terceros países. De no hacerlo, deberán aceptar que tales conflictos se sometan al Tribunal Internacional de Justicia.

2.- Apoyo estructural para los nuevos países miembros :

En cuanto se produzca la próxima ampliación de la U.E., el apoyo de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, deberá aplicarse en principio, a todos los países que se adhieran.

La solidaridad comunitaria de estas nuevas democracias enfrentadas a necesidades importantes de desarrollo, está plenamente justificada, sobre todo en los ámbitos de las infraestructuras, los sectores productivos y los recursos humanos.

Para evitar problemas insalvables de absorción, la ayuda anual deberá aumentarse gradualmente respetando el límite general del 4% del P.I.B. nacional, que se aplicará conjuntamente a los fondos estructurales y al Fondo de Cohesión.

El presupuesto comunitario disponible para los nuevos Estados miembros, será del orden de 45.000 millones de ecus de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión.

Una ayuda previa a la adhesión, incluida en el presupuesto antes citado, se podría conceder a partir del año 2000. Con un importe constante de unos 1000 millones de ecus anuales, se otorgaría en un primer momento a todos los países candidatos, para después circunscribirse a aquellos cuya adhesión sea posterior. Esta aportación se destinaría principalmente a ayudar a estos países candidatos a ajustarse a las normas comunitarias en materia de infraestructuras, y por analogía de intervenciones actuales del Fondo de cohesión, en los ámbitos del transporte y del medio ambiente. Además permitiría familiarizar a estos países con las disposiciones de aplicación en las intervenciones estructurales.

3.- Criterios económicos para la adhesión :

El Consejo Europeo de Copenhague señaló que, en el ámbito económica, la integración exigía : la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la Unión.

Los países candidatos han realizado considerables progresos en la transición a una economía de mercado, que las ha conducido a la privatización y liberalización, si bien sus respectivas situaciones económicas varían considerablemente.

La reforma se ha encauzado por vías diferentes dependiendo de los países. En los últimos años, la mayoría de los candidatos han realizado progresos significativos, aunque algunos se encuentran aún en situaciones económicas muy precarias.

A) EXISTENCIA DE UNA ECONOMÍA DE MERCADO EN FUNCIONAMIENTO :para ello hay que cumplir una serie de condiciones que se analizan en cada uno de los dictámenes, en particular :

- Consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda a través de las fuerzas del mercado, la liberalización del comercio y de precios.
- La supresión de las barreras de acceso y salida al mercado más importantes.
- La existencia de un sistema jurídico que incluya la reglamentación del derecho de propiedad ; el cumplimiento y ejecución de leyes y contratos.
- El logro de la estabilidad macroeconómica mediante una adecuada estabilización de precios, unas finanzas públicas y unas cuentas externas sostenidas.
- Un amplio consenso sobre los fundamentos de la política económica.
- Un sector financiero suficientemente desarrollado, a fin de canalizar el ahorro hacia una inversión productiva.

La Comisión considera que cinco de los países : República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia, pueden considerarse economías de mercado en funcionamiento, si bien en todas ellas es necesario madurar y desarrollar en mayor medida algunos sectores importantes como son los mercados de capitales.

B) CAPACIDAD DE HACER FRENTE A LA PRESIÓN COMPETITIVA Y A LAS FUERZAS DEL MERCADO DENTRO DE LA UNIÓN : esto requerirá un nivel mínimo de competitividad en los principales sectores económicos de los países candidatos. Un aspecto fundamental si las empresas tienen la capacidad necesaria para adaptarse, y si su entorno fomentará la adaptación. Los elementos que se toman en consideración son los siguientes :

- La existencia de una economía de mercado operativa, con un nivel suficiente de estabilidad macroeconómica que permita a los operadores económicos adoptar decisiones en un clima de estabilidad y previsibilidad.
- Un volumen suficiente, con un coste adecuado de recursos humanos y materiales.
- El grado de influencia de la política de Gobierno y la legislación en la competitividad, a través de la política comercial, la política de competencia las ayudas públicas, el apoyo a las PYMES...
- El grado de integración comercial de un país con la Unión antes de la ampliación : cuanto más integrado esté un país, menor será su necesidad de reestructuración tras la adhesión, tanto en lo que respecta al volumen, como a la naturaleza de los productos objeto de intercambio con los Estados miembros.
- La proporción de pequeñas empresas, debido por un lado a que tienden a beneficiarse de la mejora del acceso al mercado, y por otro un mayor porcentaje de grandes empresas podría indicar una actitud más reacia al ajuste.

Con todas las reservas que suscita la dificultad inherente a este tipo de evaluación, la Comisión opina que a medio plazo, habrá dos países : Hungría y Polonia, que cumplirán el segundo criterio, siempre que mantengan su trayectoria actual. Otros tres países : República Checa, Eslovaquia y Eslovenia se encontrarán en la misma situación a condición de que intensifiquen sus esfuerzos y eviten la aplicación de políticas involucionistas.

C) CONCLUSIÓN : Hungría y Polonia son los países que más se aproximan al cumplimiento de ambos criterios, seguidos a corta distancia por la República Checa y Eslovenia. Eslovaquia, cumple el segundo requisito, pero no puede considerarse todavía una economía de mercado en pleno funcionamiento.

5.- Política de Cohesión :

El compromiso permanente con la cohesión económica y social implica que, desde el momento de la adhesión, los nuevos Estados miembros se beneficiarán progresivamente (y en función de su capacidad de absorción), del régimen de cofinanciación de las políticas estructurales de la Unión. De este modo hacia el final del próximo período de previsiones financieras (2000-2006), el volumen de las transferencias financieras de las políticas estructurales podrían equipararse al que se destina a los Estados miembros de la Unión menos desarrollados.

Es extremadamente importante familiarizar a los países candidatos con los principios y procedimientos de las políticas estructurales, para ir preparándoles, antes de la adhesión, a la introducción gradual de dichas políticas. A tal fin en el contexto de la estrategia de preadhesión reforzada, los países candidatos deberían recibir asistencia destinada a su preparación.

También ha de señalarse que, gracias al elevado nivel de cofinanciación que facilita el Fondo de Cohesión (85%), se podrían financiar desde el momento de la adhesión, sobre la base de un programa de convergencia, importantes proyectos en sectores como el medio ambiente y las redes transeuropeas, que son esenciales de cara a la integración de los nuevos países en la Unión.

IV.- CONSECUENCIAS PARA LA ZONA SUR DE LA ADHESIÓN DE LOS PAÍSES DEL ESTE :

Cabe destacar que los países candidatos a la adhesión y que forman el bloque Este, tenderán a especializarse en productos manufacturados y maquinaria intensivos en mano de obra.

El progresivo acercamiento de la U.E. a Este-3, que previsiblemente culmine con la adhesión, plantea nuevos temores en la periferia mediterránea.

Cabe preguntarse si estas mercancías competirán con las producciones de otras regiones de la periferia comunitaria, o incluso de la U.E., como son los casos de España y Portugal.

Sin duda será así debido a esas características de productos intensivos en mano de obra y con escaso componente tecnológico. No obstante es importante señalar que sus producciones no solo agrícolas, sino también industriales, sean competitivas y desplacen a otras producciones similares en los mercados comunitarios, dependerá del éxito e sus reformas.

Es muy posible que esto suceda, lo cual sería muy negativo para la periferia sur de la U.E. e incluso para algunas industrias localizadas en esta misma zona.

Las ampliaciones futuras de la U.E. tendrán en cuenta los niveles de desarrollo regional de los nuevos miembros con vistas a evitar la presencia de centros y periferias en el propio seno de la comunidad, es decir de evitar cierta polarización económica en el interior de la U.E. La U.E. aceptará con mayor facilidad la adhesión de miembros que tengan este y otros problemas ya resueltos.

La integración interna previa de Este, o incluso de otras periferias, contribuiría a aminorar esas diferencias regionales viendo facilitado el camino a la adhesión.

En este contexto, toda ampliación comunitaria suscita de inmediato temores en esas periferias : es el caso de España y Portugal, que ven en Este-3 una amenaza a sus mercados un posible desvío de los fondos estructurales y de cohesión hacia estos países si se adhieren a la U.E.

De hecho actualmente estos países del Este empiezan ya a copar mercados europeos, siendo el principal Alemania. Sus productos son por lo general mucho más baratos debido a la mano de obra y a la escasa tecnología.

Por otro lado, el Gobierno español desconfía de la U.E. con respecto a los fondos que se dotarán para el desarrollo de estos países y considera que su coste de adhesión será mucho más elevado de lo estipulado en la Agenda 2000, lo que a la larga puede perjudicarle.

Esta situación no solo plantea problemas de desviación de comercio, sino también de desviación de inversiones de capital. Incluso las ampliaciones de la U.E. a EFTA y a Este-3, podrían ir en detrimento de inversiones en el sur de la U.E., en concreto las dirigidas a España y Portugal.

No es descabellado pensar que los inversores sientan un mayor interés por los futuros nuevos socios comunitarios, que por algunos socios actuales. Estos últimos están obligados a realizar aquellas políticas económicas que impidan que se les relegue a un segundo plano.

Hemos visto que los países de Edte-3 cuentan con ventajas comparativas en productos intensivos en mano de obra. E incluso de cara al futuro, y según se avance en el proceso de especialización productiva, parece razonable pensar que para otros tipos de productos, el Magreb y los países del Este europeo cuenten también con parecidas ventajas.

De este modo se aprecia que el Este puede frenar el crecimiento y desarrollo de la zona sur. Actualmente hay dos claras tendencias de expansión de la U.E. :

1.- A lo largo de Polonia : lo cual supondría la creación de una región báltica económica excelente, que otorgaría la posibilidad de entrar en el tan codiciado mercado ruso de San Petersburgo.

Esta es la tendencia más apreciada, ya que se crearía un centro económico al norte del centro del Rin, que se conectaría con este a través de Alemania y que llegaría a las principales ciudades industriales y más desarrolladas de Rusia.

2.- A través de Alemania.

El problema de estas dos tendencias de expansión, es que el sur queda marginado, relegado a un segundo plano, sobre todo teniendo en cuenta el factor de la inestabilidad y la división en el Mediterráneo debida al problema palestino.

La expansión económica del Mediterráneo, se ve paralizada por el islamismo radical en los países árabes : este factor determinante hace disminuir la atracción económica del sur.

EL MAPA Y LOS EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN:

1988 La Comunidad Económica Europea (CEE) firma con Hungría un primer Acuerdo de Comercio y Cooperación. 1989 Tras la caída del muro de Berlín el 12 de noviembre, se produce una coincidencia de intereses entre la CEE y algunos países del centro y este de Europa, motivada por la futura asociación a la CEE de estos últimos. Se crea el programa PHARE de ayuda financiera a los países de Europa Central y del Este. 1990 En julio, Chipre y Malta solicitan la adhesión a la UE.

1991 En diciembre, la Comunidad Económica Europea (CEE) firma los primeros Acuerdos Europeos con Polonia y Hungría, en los que se tratan temas de comercio, diálogo político, aproximación legal y otras áreas de cooperación como industria, medio ambiente, transporte y aduanas. El 25 de junio, Eslovenia consigue su independencia de la República Federal de Yugoslavia. Dos meses después, Estonia y Letonia se declaran independientes de la URSS, y en septiembre, lo hace Lituania. 1993 El 1 de enero se crean la República Checa y la República Eslovaca a partir de la disolución de la Federación Checoslovaca.

En febrero y marzo firman los Acuerdos Europeos Rumanía y Bulgaria respectivamente; y en octubre, la República Checa y Eslovaquia. En junio se celebra el Consejo Europeo de Copenhague en el que se fijan los criterios en los que se basará la adhesión. 1994 El 1 de febrero se hacen efectivos los Acuerdos Europeos firmados con Hungría y Polonia; países que asimismo solicitan su adhesión a la UE, en marzo y abril respectivamente. En diciembre, el Consejo Europeo de Essen pone en marcha una estrategia de preadhesión con el objetivo de un mayor acercamiento de los PECO a la Unión. 1995 Renovación del Programa PHARE y publicación del Libro Blanco «Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental», configurados como instrumentos esenciales de la estrategia de preadhesión. Letonia, Lituania y Estonia firman los Acuerdos Europeos con la UE en junio. Adicionalmente, en febrero entran en vigor los firmados con la

República Checa, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria. En junio, Rumanía y Eslovaquia solicitan su adhesión a la UE. Entre octubre y diciembre la solicitan Estonia, Letonia, Lituania y Bulgaria. En diciembre se celebra el Consejo Europeo de Madrid donde se encarga la Agenda 2000, en la que se definen las fases que deben atravesar los países candidatos para acceder a la UE.

CRONOLOGÍA SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA

CENTRAL Y ORIENTAL EN LA UE.

1996 El 17 de enero, la República Checa solicita su adhesión a la UE. El 10 de junio, Eslovenia firma el Acuerdo Europeo con la Unión, que sustituye al Acuerdo de Cooperación existente. En esta misma fecha solicita su adhesión. Malta queda excluida del proceso de ampliación, al retirar su candidatura. 1997 El 16 de julio se publica la Agenda 2000.

En el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en diciembre, se aceptan las candidaturas de los 10 países y se solicita al Consejo que se elaboren informes periódicos sobre los avances de los países candidatos. Asimismo, se adoptan medidas para reforzar la ya existente estrategia de preadhesión. 1998 En febrero entran en vigor los Acuerdos Europeos firmados por Estonia, Letonia y Lituania. Se celebra el 12 de marzo la primera Conferencia Europea. El 30 de marzo dan comienzo las primeras negociaciones con los países candidatos para la adhesión (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre).

En junio se reúne el Consejo Europeo en Cardiff donde se solicita que en los informes también se haga referencia a Chipre y Turquía. En octubre, Malta vuelve a presentar su candidatura de adhesión. 1999 El 1 de febrero entra en vigor el Acuerdo Europeo firmado por Eslovenia. Reunión del Consejo Europeo en Berlín (24 y 25 de junio) donde se fijan las nuevas perspectivas financieras del presupuesto comunitario y se envía un mensaje de confianza a los países que están negociando la adhesión. En Helsinki el Consejo Europeo reunido los días 10 y 11 de diciembre modifica el enfoque en las negociaciones de la ampliación, desde un planteamiento por grupos a una estrategia de negociación individual. 2000 Se incorporan el SAPARD e ISPA como dos nuevos instrumentos de ayuda financiera complementarios al PHARE. El 15 de febrero se celebran conferencias intergubernamentales bilaterales para iniciar las negociaciones formales con Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta. El Consejo Europeo de Niza (7–11 de diciembre) introduce modificaciones en los tratados ya existentes al crear un nuevo Tratado que reforma las estructuras de poder y los mecanismos de adopción de decisiones en el marco de la UE ampliada. 2001 El 26 de febrero, los países miembros firman el Tratado de Niza. El 15 y 16 de junio se celebra el Consejo Europeo de Gotemburgo donde se acuerda el marco de trabajo para culminar con éxito la ampliación y se indica que el proceso de integración es irreversible. En el Consejo Europeo de Laeken se sientan las bases para la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 2004 Fuentes: Comisión Europea (1999 y 2000b) y Parlamento Europeo (1998 y 1999).

CRONOLOGÍA SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA

CENTRAL Y ORIENTAL EN LA UE.

El Consejo Europeo de Copenhague celebrado el 21 y 22 de junio de 1993 supuso el punto de partida fundamental de este proceso, con la decisión de integrar a aquellos países asociados de la Europa Central y Oriental que desearan hacerlo, supeditándose su adhesión al cumplimiento de una serie de condiciones económicas y políticas necesarias para una correcta integración. Estas condiciones que constituyen los pilares de toda actuación de los países candidatos, se encuadran bajo tres grandes criterios: a) Criterio político, por el que se exige al país candidato un marco institucional estable que garantice la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.

b) Criterio económico, por el que se requiere la existencia de una economía de mercado en funcionamiento,

así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión.

c) Criterio de asimilación del acervo comunitario, por el que el país candidato ha de poseer la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión y, particularmente, la de avenirse a los fines de la Unión, en materia política, económica y monetaria. Otro paso muy importante en el proceso de adhesión se dio en el Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995. En dicho Consejo se invitó a la Comisión a realizar diferentes tareas relacionadas con la ampliación, como: la preparación de dictámenes sobre las candidaturas de adhesión, la evaluación de los efectos de la ampliación sobre las políticas comunitarias, la creación de un documento conjunto sobre la ampliación y, por último, la presentación de una comunicación sobre el futuro marco financiero de la Unión a partir del 31 de diciembre de 1999. En respuesta a todas estas peticiones, la Comisión presentó al Parlamento Europeo, el 16 de julio de 1997, la Agenda 2000. En líneas generales, en la Agenda 2000 se recomendaba reforzar la estrategia de preadhesión ya existente para garantizar la adopción por parte de los PECO del acervo comunitario, a través de dos nuevos instrumentos que consolidaran la preparación de los candidatos en su andadura hacia la adhesión: las llamadas Asociaciones para la Adhesión y la participación en los programas comunitarios.

EL MAPA Y LOS EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN.

Más concretamente, la primera parte esencial de esta estrategia –la Asociación para la Adhesión–, tiene el propósito de reagrupar todas las iniciativas de asistencia a los PECO para poner en marcha posteriormente los llamados Programas Nacionales de Preparación del Acervo, que contemplan cómo cada país alcanzará las prioridades a corto y medio plazo necesarias para preparar su integración, ya fijadas en la Asociación para la Adhesión. Estas Asociaciones se revisan anualmente por la Comisión analizando el grado de ejecución de los objetivos en ellas contenidas, de manera que su cumplimiento constituye la base del inicio de las negociaciones con estos

países. La otra parte esencial de la estrategia de adhesión se basa en la participación

de los países candidatos en programas comunitarios, para que éstos se familiaricen con las políticas e instrumentos de la Unión. Siguiendo las indicaciones de la Agenda 2000 –donde se sugería que el éxito de la adhesión debía combinar una estrategia de preadhesión reforzada con unas negociaciones basadas en el principio de aplicación del acervo comunitario–, en el Consejo Europeo de Luxemburgo se decidió iniciar las negociaciones con un primer grupo de seis países (Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Estonia y Chipre), mientras que al resto de los países se les concedía más tiempo para realizar esfuerzos preparatorios, de manera que las negociaciones comenzarían tan pronto como éstos realizaran los avances necesarios. Se establecía así, una segmentación de los candidatos en dos grupos. Ante las numerosas y fuertes críticas recibidas como consecuencia de esta decisión, el Consejo Europeo de Helsinki, de 10 y 11 de diciembre de 1999, acordó comenzar un año después las negociaciones con el segundo grupo de países formado por Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta. De este modo, las negociaciones quedan determinadas por los progresos alcanzados por cada uno de los doce candidatos respecto a su capacidad para aplicar y asimilar el acervo comunitario, ya que se juzga a cada Estado según sus propios méritos individuales, siguiendo el principio de diferenciación. Cabe destacar que, como paso previo al inicio de las negociaciones, se realiza el análisis sistemático del acervo comunitario (el denominado «escrutinio») para cada uno de los países candidatos. El escrutinio evalúa la si-25

2.3. Los efectos de la ampliación: tipología de riesgos y oportunidades

Las oportunidades y desafíos que brinda la ampliación hacia el Este no tienen parangón con las anteriores ampliaciones. La adhesión no sólo supone transformaciones y cambios de gran calado para los países candidatos, sino también para la Unión en su conjunto y por ende, para cada uno de los Estados miembros. Así, en primer lugar, esta adhesión conllevará un incremento considerable de la población de la Unión Europea actual, convirtiéndola en una de las zonas más pobladas del mundo, al aportar los doce países

candidatos una cifra superior a los cien millones de habitantes. Asimismo, en cuanto a la producción, la adhesión supondrá un aumento del PIB comunitario, llegando a ser una de las áreas más importantes en cuanto a esta magnitud, aunque este incremento registrado no conseguirá evitar una reducción de la renta per cápita media comunitaria, debido al gran desnivel que se da entre los niveles de renta de los países candidatos con relación a los actuales

países miembros. Por tanto, la incorporación de los doce candidatos es un importante desafío para los países miembros no sólo en lo referente a las cuestiones políticas, que ya han planteado la necesidad de adaptar todas las instituciones comunitarias, sino también en el ámbito económico. En este sentido, este nuevo episodio de ampliación comporta una presión sin precedentes para el Presupuesto Comunitario, a través, fundamentalmente, de sus dos capítulos principales en términos financieros: la Política Agrícola Común (PAC) y la Política de Cohesión Económica y Social. En efecto, la importante presencia de las actividades agrarias en las economías de los candidatos hará que éstos se conviertan en demandantes de recursos procedentes de la PAC, lo que a su vez agudizará los problemas ocasionados por el excesivo peso que tiene el sostenimiento de esta política dentro del gasto comunitario. Por otro lado y si se sigue con el actual sistema de ayudas, los países candidatos al poseer una renta per cápita todavía inferior al 40% de la media de los actuales miembros de la Unión, tendrán asimismo preferencia para ser beneficiarios de los fondos estructurales y de cohesión. Por consiguiente, no es de extrañar que la ampliación hacia el Este suponga un elemento de tensión entre los países comunitarios, ya que la incorporación de los doce candidatos no sólo plantea importantes necesidades financieras, sino que además hace más evidentes algunas de las principales debilidades del proceso de construcción europea, como por ejemplo las deficiencias de la PAC. Además, cuando menos desde la óptica de España y de los otros socios menos avanzados de la Unión, hay que considerar que la eliminación de las barreras al comercio y a la movilidad de los factores (capital y trabajo) que conlleva la integración, pudiera llegar a provocar un aumento de importaciones sustitutivas de la producción autóctona y una desviación de las entradas de inversión directa extranjera hacia los países candidatos. A este respecto, hay que tener en cuenta que estos países constituyen un territorio atractivo para la ubicación de proyectos de inversión internacional al contar con costes reducidos de mano de obra, capital humano muy bien dotado y una excelente situación geográfica. Más aún, los posibles costes de la ampliación para los países de la Europa meridional podrían agravarse si los inversores extranjeros utilizan a los candidatos como centros de producción y exportación a la UE ampliada en detrimento de sus posibilidades de exportación. Por último, no hay que olvidar que otro de los desafíos a los que se enfrentan los actuales miembros, surgido en respuesta a la liberalización de los movimientos de la mano de obra y como consecuencia de los diferenciales de renta existentes, es la posible intensificación de flujos migratorios hacia los estados comunitarios y en particular hacia aquellos que se encuentran tanto geográfica como culturalmente más cercanos. Sin embargo, todos los retos que se plantean como consecuencia del proceso de adhesión tienen como contrapunto grandes beneficios potenciales para el éxito de este formidable proyecto. A este respecto, la integración representa una extraordinaria oportunidad de creación de nuevos mercados de exportación y proyectos de inversión directa para las empresas de los Quince.