

## DOS RETOS PARA EUROPA DEL ESTE: CULMINAR LA TRANSICION Y PREPARAR LA AMPLIACION

*Luis López Moreno\**

En diez años, los países de Europa Central y Oriental han tenido que introducir importantísimos cambios en sus sistemas económicos, políticos y sociales para adaptar sus estructuras a las propias de una sociedad abierta y plural. Con grandes diferencias entre países, y con un notable esfuerzo, están logrando dar el difícil salto que supone pasar en tan corto espacio de tiempo de la economía planificada a la economía de mercado, creando las instituciones y mercados propios de una economía capitalista moderna, y reestructurando sus sistemas productivos para comerciar con la UE y con el resto del mundo. En el presente artículo se analiza este proceso, haciendo hincapié en los dos retos que se abren para Europa del Este en estos momentos, es decir, culminar su transición y prepararse para su próxima incorporación a la Unión Europea.

**Palabras clave:** *cambio económico, cambio político, transición al capitalismo, integración económica, relaciones comerciales internacionales, países de Europa Central y Oriental, UE.*

**Clasificación JEL:** *F02, F14, O52.*

### 1. La historia de Europa se acelera

Hace ya más de diez años que los regímenes totalitarios de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) cayeron aplastados por los escombros del muro de Berlín y el telón de acero. El último parece que acaba de hacerlo en Serbia. Se inició entonces la sustitución de la sociedad socialista y la economía planificada por la democracia parlamentaria y la economía de mercado. Cuando aún se estaba en la fase más difícil de esa transformación, comenzó un segundo proceso, menos urgente pero de importancia histórica y de dificultad comparable: prepa-

rarse para la integración en las estructuras políticas, de seguridad y económicas de Europa Occidental. Si en el primer aspecto son varios los países que han superado la fase más ardua y sólo les queda culminar las reformas, en el segundo se está aún en las primeras etapas de un esfuerzo que requerirá bastante tiempo. Son, pues, esos los dos difíciles retos a los que se enfrentan los PECO: culminar la transición y prepararse para la adopción y aplicación del acervo comunitario que permita su adhesión exitosa a la UE.

Un cambio de sistema económico de esta envergadura y calado pasará a la historia económica como un capítulo del que han de derivar importantes lecciones teóricas y prácticas. Aunque para quienes la padecen esté resultando larga y penosa, en la distancia, parece que se han realizado progresos muy notables

---

\* Técnico Comercial y Economista del Estado.

en estos diez años. Con sus luces y sus sombras y sin ser completo aún en ningún país, sí puede darse por exitoso en los más avanzados, que están logrando crear las instituciones y mercados propios de una economía de mercado moderna y reestructurar sus sistemas productivos para comerciar y competir en las duras condiciones que impone la creciente globalización. Gran parte de ese éxito se debe a su integración económica y comercial en la UE, que es consecuencia de la proximidad geográfica, pero también de las condiciones preferenciales que la UE les ofreció como alternativa al extinto COMECON y del flujo de inversiones extranjeras que esas condiciones han propiciado y movilizado.

El éxito de varios países en este empeño ha justificado el pase a la fase siguiente de la integración en la economía europea y mundial: su adhesión a la UE. Lo que inicialmente fue una proclama abstracta y entusiasta, dictada por motivaciones políticas y estratégicas, ha ido concretándose. A medida que la ampliación se ha ido haciendo más próxima y real, se han tenido que señalar cuestiones insoslayables y poner de relieve los costes y dificultades que supondrá, por lo que se ha perdido parte del entusiasmo inicial y casi toda la urgencia en la UE, a la vez que ha aumentado la preocupación en los candidatos.

La UE arrastra dificultades internas desde finales de los ochenta, tanto en el funcionamiento de sus instituciones, como en sus políticas comunes. Desde el primer momento, la ampliación puso de relieve dicha problemática y ha acabado por amplificarla, provocando un debate existencial típico de la mediana edad (hace 42 años del Tratado de Roma). Por un lado, la UE está inmersa en una Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre el funcionamiento de sus instituciones en su configuración actual y con vistas a la ampliación. Por otro lado, desde las estimulantes aportaciones recientes de Joschka Fischer, Jacques Chirac o Tony Blair, ha iniciado un debate general sobre sus fronteras, sus políticas, sus instituciones e instancias de poder con una larga serie de cuestiones filosófico-constitucionales.

Cierto es que, como dice Jacques Delors, con la ampliación, la historia de Europa se pone de nuevo en movimiento. Porque es una ocasión única, de importancia trascendental y que no puede

ser frenada por unos conflictos de intereses de cortas miras. Pero, a la vez, es un proceso plagado de dificultades técnicas en el que, por fuerte que sea la motivación política, se impone un toque de realismo que suscita muchas dudas a corto y medio plazo. Si las ampliaciones anteriores podían considerarse pasos (no tan pequeños) en el proyecto europeo, éste es un gran paso, es doblar la apuesta, lo que implica considerables riesgos y dificultades.

Una ampliación de esta envergadura y complejidad, si quiere ser un éxito, necesita una combinación de tres elementos — tiempo, presupuesto y voluntad política— en cantidades importantes, seguramente superiores a las actuales. Está por ver si cada uno de los actores implicados puede jugar su papel. Es decir, si los candidatos<sup>1</sup> pueden realizar la doble tarea de culminar la transición y de preparar su adhesión. Y si los 15 pueden ponerse de acuerdo sobre un proyecto que, como ningún otro antes, va a cambiar la fisonomía de toda Europa.

Para no entorpecer el complejo proceso de construcción europea, plagado como está de dificultades en otras áreas, la CIG debe resolver las cuestiones más perentorias y aclarar el horizonte de la adhesión de los candidatos más avanzados. Ello permitirá que, en unos meses, pueda darse alguna respuesta, no obligatoriamente en una fecha fija y cierta, a la pregunta de quiénes serán los primeros en adherirse y cuándo. De no hacerlo, la frustración que se generaría en los candidatos podría poner en riesgo el esfuerzo de preparación para la adhesión, así como sembrar de más dudas el futuro del proyecto europeo. Tiempo tendrán después de reflexionar sobre cuestiones de más largo alcance en una nueva CIG que, en ningún caso, debe ser obstáculo a la ampliación.

El acuerdo y el clamor son unánimes sobre lo más urgente, la necesidad de que la CIG concluya satisfactoriamente. Pero, al cerrar la edición de este artículo, las espadas están aún muy en

---

<sup>1</sup> Además de los diez PECO (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía), tres países mediterráneos (Malta, Chipre y Turquía) han sido reconocidos como candidatos aunque no son objeto de este análisis.

alto en cuanto a la pugna por el poder entre países grandes y pequeños y no hay suficientes indicios sobre el resultado final de las importantes decisiones y negociaciones a concluir en las próximas semanas y que serán decisivas para la ampliación y para el funcionamiento de la UE. Esperemos que dichas decisiones no difieran demasiado de las que apunto como probables y que este artículo no se vea superado por ellas desde el mismo día de su publicación.

## 2. El purgatorio de la transición

El régimen comunista no consiguió cumplir su promesa de crear un paraíso igualitario y, salvo algún logro parcial, acabó pareciéndose a un infierno en el que sus ciudadanos acabaron por perder cualquier esperanza de alcanzar el nivel de bienestar de la Europa capitalista. Pero el derrumbe estrepitoso e inesperado de los regímenes comunistas, que tan certeramente describe Ramón de Miguel en su artículo en este mismo número de *ICE*, aparte de una gran alegría colectiva para sus ciudadanos y los del resto de Europa, planteó problemas muy serios.

El plan hubo de reemplazarse por el mercado, algo sobre lo que se tenían más dudas que conocimientos, sin prescripción teórica clara ni ejemplos sobre el camino a seguir o la meta a alcanzar. Se trataba de implantar una economía de mercado, al principio incompleta y plagada de vacíos, e ir gradualmente reforzándola con las instituciones de regulación y con los incentivos del capitalismo avanzado. Unos países adoptaron el nuevo modelo con la fe ciega del converso y se apresuraron a destruir las estructuras económicas socialistas en la esperanza de que espontáneamente surgirían las empresas y fuentes de riqueza capitalista. Fueron las estrategias de «terapia de choque» y de «destrucción creadora», que sólo eran posibles en el contexto político excepcional de aquellos años. Otros optaron por un enfoque más gradual.

Los resultados de una y otra estrategia son difíciles de comparar porque casi todos los países aplicaron diversas combinaciones para cada sector o cuestión. Polonia y la República Checa adoptaron una política fiscal ortodoxa pero, en cuanto a privati-

zaciones y reformas estructurales, prefirieron no realizarlas en profundidad. En cambio, Hungría optó por una política fiscal menos rigurosa frente a la privatización decidida. Casi todos los países han alternado ambos enfoques: en unos momentos se han impuesto las reformas radicales y en otros se ha optado por el cambio gradual mitigando las consecuencias económicas y sociales. En general, las cosas han sido más complejas de lo previsto: la destrucción creadora fue más destrucción que creadora pero el gradualismo camufló la inacción y la resistencia al cambio. El resultado, después de diez años, depende mucho de las circunstancias de cada caso.

La crisis provocada por el cambio de modelo fue estrepitosa, con el desmoronamiento de una industria dimensionada para todo el COMECON y una agricultura colectivizada que no dependían de su posición en el mercado sino de los dictámenes del plan y de la división internacional del trabajo socialista. Aunque parte de su producción era de utilidad dudosa o estaba mal valorada, es cierto que hubo una fuerte contracción de la producción, el empleo y la renta. El PIB se redujo entre el 20 y el 40 por 100 en los primeros años de la transición y en algunos países aún no se ha recuperado. Remontar la crisis está siendo una tarea difícil pero en la que, unos países antes, otros después, están obteniendo buenos resultados, como muestran los artículos de Palazuelos y Vara en este número de *ICE*. La mayoría de ellos están creciendo de forma sólida y equilibrada por la recuperación de la industria y el crecimiento de su productividad. El sector terciario ha tenido gran desarrollo hasta alcanzar porcentajes del PIB próximos a los del resto de Europa. Sólo la agricultura continúa deprimida.

La recuperación ha sido muy desigual: mientras unos países crecían al 5 ó 6 por 100, otros estaban sumidos en agudas crisis. Polonia y Hungría han liderado el crecimiento con una media del 4-5 por 100. Desde 1997 la República Checa ha estado inmersa en un estancamiento al que se unió Eslovaquia en 1999. Bulgaria ya ha salido de la grave crisis del bienio 1996-97 y Rumanía sigue teniendo graves dificultades, pese a la reciente mejoría. Eslovenia se mantiene estable, con buenos resultados. Los bálticos han sido los más afectados por la crisis rusa pero

han comenzado a recuperarse. Globalmente, la región recuperó el crecimiento a partir de 1995-96, con un promedio del 4 por 100, superando al de la UE en más de un punto. En 1998-99 la crisis rusa lo ralentizó hasta el 2,1 por 100, pero parece que ya se ha vuelto a recuperar el dinamismo, con una mejoría general, incluso en los países que han pasado recientemente por peor coyuntura. Se espera un crecimiento medio del 3,7 por 100 para el 2000 y del 4,6 por 100 en el 2001, algo más de un punto por encima de la UE. Esta mejoría se basa en una gestión más equilibrada y en el avance de las reformas estructurales, así como en la recuperación de la demanda en Europa Occidental y en unas expectativas más favorables en la perspectiva de su adhesión a la UE.

Los problemas económicos de los PECO se han manifestado en su sector exterior, con elevados déficit corrientes, pues las balanzas de rentas y servicios sólo mitigan parcialmente el desfase entre exportaciones e importaciones. En 1999 promediaron el 5,6 por 100 del PIB, pero en algún caso han superado el 10 por 100. En 2000 se espera una moderación, especialmente en los casos más preocupantes, hasta el 5,3 por 100, que en el 2001 bajará al 4,9 por 100. Resultan de un exceso de demanda interna, de un crecimiento que no puede ser financiado con el ahorro interno y causa crisis de balanzas de pagos cada vez que se acelera. La reducción y/o la financiación de estos déficit es el reto económico más acuciante al que se enfrentan los PECO.

En parte, derivan de su apertura comercial con la UE y, en varios casos, suponen un exceso de demanda de bienes de consumo que no es sostenible a medio plazo. En tanto que ese proceso se intensifique, los déficit se mantendrán o incluso aumentarán. De otra parte, resultan de las inversiones para modernizar y privatizar sus economías: la inversión privada ha disparado la importación de bienes de equipo, un problema que se resolverá cuando dichas inversiones se materialicen en aumentos de la exportación y/o reducciones de la importación. Mientras, sólo un flujo estable de inversión extranjera y de transferencias de la UE permitirá financiar los déficit a medio plazo. De romperse el equilibrio exterior, es decir en cuanto la inversión extranjera sea más de cuatro ó cinco puntos de PIB inferiores al déficit corrien-

te, la economía en cuestión se arriesga a una seria crisis, horizonte que amenaza actualmente a algún PECO y que exigirá políticas de estabilización o de aumento de su competitividad.

La inversión directa extranjera (IDE) ha sido la principal fuente de financiación de estas economías, que han sido un destino favorito de la IDE en Europa en los últimos años, con una creciente diversificación por países y sectores. Las diferencias entre ellos responden a los modelos de privatización y de reformas estructurales seguidos y a la situación económica general. Si hasta 1996 Hungría fue quien más atención suscitó, pronto tuvo que compartir el interés de los inversores con otros países, entre los que destacan Polonia y la República Checa. El principal destino en términos absolutos es Polonia, con unos 43.000 millones de dólares, mientras que el primero en términos relativos a su tamaño es Hungría, con unos 25.000 millones de dólares. La distribución por sectores revela la importancia inicial que tuvo la privatización y el desarrollo de nuevos sectores industriales para después dejar paso al sector servicios gracias a la liberalización y privatización de las telecomunicaciones, la energía y los servicios financieros.

Si la estabilización económica y la recuperación del crecimiento han sido difíciles, la parte más ardua de la transformación está siendo la reforma estructural. La privatización y la reestructuración empresarial han sido la principal y en la que mayores avances se han logrado, aunque con importantes diferencias por sectores y países, no sólo en los modelos y métodos seguidos (ventas directas o reparto de cupones), sino también en el interés suscitado entre los inversores europeos y en la recaudación. Parece que en Hungría ya está casi concluida, en otros (Polonia o República Checa) a punto de serlo y en el resto generará menos interés entre posibles inversores y poca recaudación. A medio plazo, las entradas de capitales y tecnología extranjeros, pueden agotarse para quienes no consigan establecer marcos atractivos y con suficientes ventajas comparativas para nuevos proyectos en los sectores emergentes.

Otras reformas estructurales han afectado al tamaño del sector público, tanto por el lado del gasto (educación, sanidad, pensiones, etcétera) como de los ingresos (reformas tributarias) y a

sus funciones (provisión de bienes, regulación de las actividades privadas, etcétera). En la mayoría de estas áreas, el avance es aún menor y queda mucho por hacer para lograr un marco que fomente el crecimiento económico. Los beneficios del nuevo sistema económico se han repartido poco equitativamente: han sido apropiados por una clase emergente de nuevos ricos con muy pocos escrúpulos. Mientras, la mayoría de la población ha corrido con los costes del cambio, resultando en escaso apoyo social y político a las políticas reformistas que tuvieron casi que imponerse con influencias, cuando no presiones, desde fuera.

Finalmente, amplias capas de la población han tenido alguna recompensa a tantas privaciones y sacrificios y, pese a la creciente desigualdad, que ha resultado en grandes bolsas de pobreza, el PIB per cápita ha mejorado en todos los países. En términos de paridad de poder adquisitivo, oscila entre los 15.000 euros de Eslovenia y los 4.700 euros de Bulgaria con un promedio de 8.100 euros, el 38 por 100 de la media de la UE en 1999. La gran diferencia de renta respecto a la UE resume la problemática de los candidatos, especialmente de los más grandes (Polonia o Rumanía). En cambio, algunos de los pequeños y medianos han mejorado de forma notable: Eslovenia supera a Grecia y está ya muy cerca de Portugal, Hungría y la República Checa también se aproximan (la región de Praga tiene una renta superior a la media de la UE).

Para, salvar esta gran diferencia, han de crecer a ritmos superiores a la UE durante largos períodos de tiempo. Aun en el caso, muy difícil, de un crecimiento tres puntos superior al de los 15, los candidatos tardarían 35 años en alcanzar su media. El candidato más rico (Eslovenia) lo haría en 13 años pero el menos rico (Bulgaria) necesitaría casi 50. En el caso, más probable, pero lejos de estar garantizado para todos, de superar a la UE en 1,5 puntos, el promedio de los candidatos tardaría 65 años en alcanzar la media. Eslovenia lo haría en 22 años pero Bulgaria necesitaría más de 100. Para alcanzar a España, Eslovenia debería crecer punto y medio más durante diez años.

En resumen, los candidatos aún tienen un largo camino por recorrer antes de alcanzar los niveles de prosperidad de la UE,

incluso los de los países del Sur de Europa. Sus perspectivas económicas a corto plazo son optimistas, ya que la mejoría en los equilibrios macroeconómicos conseguida en los últimos años les hacen menos vulnerables ante las presiones externas. Pero deberán poner la máxima atención en controlar su demanda interna y en reforzar sus sectores exportadores, para que un exceso de crecimiento no resulte en crisis de balanza de pagos. A medio plazo, deben seguir atrayendo inversiones privadas y transferencias de la UE, con la esperanza de lograr un crecimiento más estable a largo plazo y menos dependiente del exterior basado en el ahorro interno, la inversión y las exportaciones. Para ello, deberán de completar y culminar las reformas estructurales emprendidas y mejorar su posición competitiva en el contexto europeo. Como complemento, necesitarán y pedirán la solidaridad de la UE durante muchos años, lo cual someterá a una gran presión al presupuesto comunitario en sus dos principales componentes: la PAC y la política de cohesión.

### 3. De vuelta a la casa europea

El colapso del COMECON dejó a todos estos países «a la intemperie», «huérfanos», tanto en términos políticos, como en cuanto a su integración en la economía internacional y a expensas de sus propias fuerzas y medios para encontrar mercados para sus exportaciones y financiación para su desarrollo. En base a argumentos históricos y geoestratégicos indudables, pero también a falta de alternativas, pusieron sus ojos en una Europa que imaginaban como un ámbito de seguridad y prosperidad que les ofrecería su solidaridad. La UE, por su parte, reaccionó pronto a los acontecimientos de 1988-89 y, declaraciones grandilocuentes aparte, concretó su apoyo en un nuevo marco de relaciones con el doble objetivo de ayudar a la transición y facilitar la integración en la economía europea y mundial. Además del apoyo político, los dos instrumentos básicos fueron la ayuda financiera y la apertura comercial.

Con ellos se abordó esa difícil tarea en la que los avances han sido notables, incluso si los medios han sido menos generosos de lo deseado y, por tanto, el sacrificio mayor de lo esperado. En

cuanto a su reintegración en la economía europea, puede hablarse de gran éxito de forma que, en distintos grados según los países, todos ellos son hoy economías de mercado bastante abiertas a la vez que bastante competitivas a la hora de exportar sus bienes y de atraer capitales para financiar sus inversiones. Han logrado así recuperar la situación del período previo a la Segunda Guerra Mundial, etapa en la que casi todos estos países formaron parte de la economía europea en grado muy elevado, bastante superior a España o Portugal. Por eso, en realidad, se trata de su vuelta a una Europa de la que sólo salieron por la fuerza.

En ese proceso son ellos quienes más esfuerzo han realizado. Ni la ayuda internacional ni siquiera las inversiones privadas, pese a la gran dialéctica desplegada, jugaron gran papel en esta situación y fue poco el apoyo real que recibieron para enfrentarse a un problema tan difícil. Se habló de un hipotético Plan Marshall, al que nadie aportó recursos. Se crearon foros de coordinación como el G-24, instituciones de financiación como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y programas de ayuda como el Phare. También se pensó que las inversiones directas acudirían masivamente a estos países. Pero lo cierto es que los recursos per cápita hacia la región no fueron superiores a los dirigidos a otros países emergentes y, en todo caso, lo hicieron de forma muy selectiva. Con la excepción de la RDA, que encontró generoso cobijo entre sus parientes occidentales, los demás países hubieron de transitar por el purgatorio de las reformas antes de poder acercarse a la tierra prometida, la Europa próspera a la que tenían el derecho histórico de pertenecer.

En la difícil coyuntura en la que se encontraban, la tabla de salvación les vino por el lado de la apertura comercial de la UE. Los Acuerdos de Asociación, firmados entre 1991 y 1996, fueron la clave de su exitosa integración en la economía europea. Aunque se les han hecho algunas críticas por su insuficiente apertura inicial en las industrias más sensibles y en la agricultura, es innegable que dichos Acuerdos tuvieron inicialmente un marcado carácter preferencial, que se ha ido mitigando para los productos industriales al equilibrarse las concesiones, pero que se

acaba de extender al comercio agroalimentario. Lo cierto es que han sido la causa principal del fuerte aumento de los intercambios en ambos sentidos, que han crecido casi un 18 por 100 anual desde 1993. Además, sus evidentes implicaciones sobre la inversión productiva han sido el determinante principal del flujo de inversión, tanto europea como americana o asiática, que está detrás del crecimiento tanto de sus importaciones de bienes de equipo, como de sus exportaciones de productos manufacturados a la UE

A pesar del carácter preferencial de las estipulaciones comerciales, la situación de los sistemas productivos de uno y otro bando, ha resultado en un flujo muy asimétrico a favor de la UE. Pero más allá de la asimetría, es evidente y no necesita reiterarse la importancia e interdependencia comercial mutua. Lo que sí debe recordarse es la extraordinaria dinámica con que se ha desarrollado en los últimos años y la importancia que han alcanzado.

Para los PECO el porcentaje de sus exportaciones destinadas a la UE oscila entre un mínimo del 45 por 100 para Lituania y un máximo del 73 por 100 para Hungría, con una media del 69 por 100, que supera no sólo a algunos países importantes en la UE como Reino Unido o Italia, sino incluso bastante superior a la media de los 15 (62 por 100). Por el de las importaciones, partiendo de porcentajes que, en el mejor de los casos, llegaba al 42 por 100 hace sólo diez años, la UE ha pasado a ser el principal suministrador de todos los PECO, con cuotas que van del 43 por 100 de las importaciones de Letonia al 70 por 100 de Polonia o Eslovenia y promedian el 64 por 100, también superior a muchos países comunitarios y a la media de los 15 (61 por 100).

Los países más avanzados y de mayor tamaño (Polonia, Hungría y República Checa) reciben dos tercios de la exportación y suministran un porcentaje similar de la importación de la UE. Pese a los problemas coyunturales que puedan afligirles y las reformas estructurales pendientes, tienen las mejores perspectivas a largo plazo. Los demás son muy vulnerables al ser economías muy pequeñas (los bálticos y Eslovenia) o muy débiles (Bulgaria y Rumanía). Las perspectivas de futuro son que la importancia de estos tres países se mantenga, o incluso aumen-

CUADRO 1

**INTEGRACIÓN COMERCIAL DE LOS PECO EN LA UNIÓN EUROPEA, 1999**

País	Export. a UE M. euros	% s/total del país	Var. Media 93-99	Import. de UE M. euros	% s/total del país	Var. Media 93-99
Estonia .....	1.883	60,0	30,7	2.403	60,2	26,9
Letonia .....	1.403	62,0	11,6	1.650	43,0	26,0
Lituania .....	1.613	45,0	14,9	2.085	45,2	25,2
Polonia.....	17.524	67,7	13,0	28.892	69,9	17,3
Rep. Checa.....	16.802	63,5	20,0	18.298	67,4	17,1
Eslovaquia.....	5.965	55,2	27,1	5.472	49,9	23,0
Hungría.....	17.350	73,0	23,5	18.622	64,5	19,4
Rumanía.....	5.765	66,3	21,6	6.307	63,2	17,0
Bulgaria .....	2.247	54,2	14,3	2.674	50,9	10,3
Eslovenia .....	5.291	66,5	8,9	6.844	70,2	11,2
<b>PECO .....</b>	<b>75.842</b>	<b>69,7</b>	<b>18,0</b>	<b>93.247</b>	<b>64,1</b>	<b>17,6</b>

País	Export. resto UE	% s/total export.	Import. de resto UE	% s/total del país
Francia.....	189.420	62	195.233	67
Holanda.....	162.709	79	106.118	56
Alemania .....	286.095	57	248.298	57
Italia .....	124.035	57	123.844	61
Reino Unido.....	147.454	58	160.129	53
Irlanda .....	43.445	66	26.696	62
Dinamarca .....	31.671	68	30.234	70
Grecia.....	4.504	49	15.717	66
Portugal.....	18.568	83	28.019	77
España.....	69.771	71	87.205	69
Suecia.....	46.060	58	43.239	67
Finlandia.....	22.864	58	19.615	65
Austria .....	38.635	64	48.390	73
Belg-Lux .....	131.645	76	114.986	72
<b>EU-15 .....</b>	<b>—</b>	<b>62</b>	<b>—</b>	<b>61</b>

FUENTE: Elaboración sobre datos Eurostat y FMI.

te, mientras que los otros sufrirán aún algunos avatares y crisis y tienen aún mucho por mejorar tanto en la gestión macroeconómica como en las reformas estructurales.

En sentido contrario, la importancia de los PECO para la UE es muy distinta, como es lógico por la diferencia de tamaño. Pero se trata de una relación en crecimiento y bastante considerable tanto en términos absolutos como, sobre todo, relativos al tamaño y poder adquisitivo. A partir de unas relaciones comerciales escasas (sólo recibían un 2,8 por 100 de la exportación fuera de la UE en 1988), los PECO se han consolidado como

uno de sus principales clientes, pasando de los 93.000 millones de euros en 1999, lo que supone el 12,3 por 100 del total. En cuanto a las importaciones suponen 75.800 millones de euros, es decir el 9,8 por 100 del total, de forma que sólo EE UU tiene mayor importancia absoluta, que no relativa. Los PECO superan a Suiza, Japón, China, Norte de Africa, Sudeste Asiático o América Latina.

Para cada uno de los 15, la importancia relativa de los PECO es bien diferente. En términos absolutos, el país más importante es Alemania, quien representa el 43 por 100 y el 48 por 100 de

importaciones y exportaciones de y a los PECO, respectivamente. En segundo lugar, hay que resaltar a Italia (11 y 13 por 100) y a continuación a Austria y Francia (8 por 100). Como porcentaje de su exportación total, representan el 13 por 100 para Austria y el 8 por 100 para Grecia, Alemania o Finlandia. En porcentaje de su exportación fuera de la UE, representan el 36 por 100 para Austria, el 17-18 por 100 para Finlandia, Alemania y Grecia, el 13 por 100 para Italia. En cambio para Irlanda, Portugal y Reino Unido suponen menos del 5 por 100 de sus exportaciones fuera de la UE y menos del 2 por 100 de las totales.

Pese al ralentizamiento de 1999, causado por la crisis rusa, el crecimiento de ambos flujos ha sido elevado: desde 1993 la exportación de la UE a los PECO ha crecido al 17,6 por 100 anual, muy superior a la de la exportación fuera de la UE (9,1 por 100). La importación de los PECO lo ha hecho al 18 por 100, bien por encima de la del resto del mundo (9,4 por 100). Las perspectivas de que continúe esta dinámica son halagüeñas a medio plazo, ya que su crecimiento económico, aunque desigualmente, ha de dinamizarse hasta promediar un 4-5 por 100. La apertura comercial resultará en un aumento del ratio  $IM + EX / PIB$ , especialmente en favor de la UE, con aumentos de su participación en las importaciones y exportaciones hasta porcentajes propios de los países miembros más integrados. Es, pues, de esperar un crecimiento de ambos flujos comerciales que, si bien se moderará respecto al pasado, superará al del resto del mundo.

Puede pues afirmarse que, en ambos sentidos, la integración comercial con la UE ha alcanzado, bastante antes de la adhesión, cotas muy elevadas, que superan las de varios países miembros y se espera sigan avanzando hacia los niveles de los más integrados. Es posible predecir que la exportación a los PECO puede duplicarse en términos absolutos y acercarse al 20 por 100 de la exportación fuera de la UE en 3 ó 4 años. Su exportación a la UE puede también duplicarse y alcanzar en promedio el 65 por 100 de su exportación total con algún país que podría rondar el 80 por 100.

El saldo de esa intensa relación es objeto de especial atención en los PECO. Pese a lo preferencial de las condiciones en que

se han venido realizando esos intercambios, la balanza comercial ha sido muy favorable a la UE: según datos Eurostat, para 1999 las importaciones del conjunto de los PECO eran un 23 por 100 superiores a sus exportaciones y el saldo era de unos 17.400 millones de euros favorables a la UE, una de las pocas áreas con las que la UE tiene superávit. Sólo Eslovaquia tenía un superávit, mientras que para los demás el déficit comercial con la UE era la principal causa de su desequilibrio de balanza de pagos y, por tanto, la amenaza más seria a su estabilidad macroeconómica a corto plazo.

Por el proceso de transformación y desarrollo económico en el que están inmersos, resulta lógico que estos países mantengan déficit comercial con la UE y la cuestión no plantea más problema que el de su sostenibilidad y financiación a medio plazo, es decir, depende de su composición. En la medida en que deriva del proceso de reequipamiento industrial y que genera la capacidad productiva que resulte en un fuerte aumento de las exportaciones y una reducción de las importaciones, el déficit comercial se moderará paulatinamente y/o permitirá financiar el incremento de las importaciones de productos de consumo. De hecho, este proceso ya ha comenzado en algunos países ( Hungría y República Checa especialmente) y el déficit con la UE, que alcanzó su máximo en 1998, ha comenzado a reducirse. Este relajamiento de las tensiones en la balanza comercial permitirá avanzar en la liberalización comercial con vistas a la adhesión, al menos hasta que ésta se produzca. A partir de ese momento, las transferencias de la UE pueden alcanzar un 3-4 por 100 del PIB y las inversiones privadas pueden incrementarse de forma importante, permitiendo así un nuevo impulso a las importaciones.

Bastan, pues, estos datos para constatar que, más allá del carácter preferencial y de la asimetría, la interdependencia comercial es muy elevada, con un elevado grado de intercambios intraindustriales e intraempresa. No extrañará, pues, que los ciclos económicos estén íntimamente relacionados y que el principal motor de la economía en los PECO sea la demanda europea, especialmente la alemana.

Con ser muy importante, probablemente el más importante en términos prácticos, no es éste el único sentido en el que los

PECO han tenido una acogida suficientemente calurosa en la casa europea. Porque además de lo económico a corto plazo, y bastante por delante de ello, lo fundamental es que la apertura del proceso de ampliación, pese a las dudas sobre las fechas de la adhesión de cada país, tiene unos efectos determinantes sobre las perspectivas y políticas económicas a medio y largo plazo, tanto de las autoridades como de los agentes económicos, locales o extranjeros, que operan en cada país.

Para el sector público y la política económica, la preparación para la adhesión es la principal justificación para la estabilidad macroeconómica y para las reformas estructurales pendientes, especialmente cuando ellas exigen sacrificios de elevado coste social y político. La necesidad de satisfacer los criterios económicos exigidos para la adhesión y, a partir de ese momento, de cumplir los criterios de convergencia para la Unión Económica y Monetaria están siendo el factor clave para la estabilización y la modernización económica en un proceso similar al que ocurrió en ampliaciones anteriores.

Para los agentes privados locales, la adhesión es el gran acontecimiento para el que se tienen que preparar en todos los órdenes y sentidos: redimensionando y reconviertiendo sus empresas, modernizando sus sistemas productivos y de gestión, mejorando su competitividad y buscando hacerse un hueco en el grande pero difícil mercado europeo. Para muchos de ellos la supervivencia pasa por encontrar socios extranjeros que les aporten el capital, la tecnología o la presencia en mercado de que no disponen. Para las empresas europeas se abre una gran oportunidad en nuevos mercados en los que expandir sus ventas o en los que implantarse para reducir sus costes y mantenerse competitivos en el mercado europeo y mundial. Desde el punto de vista de los mercados financieros, la progresiva convergencia con la UE supone un importante descenso de las primas de riesgo en los PECO.

En todos estos aspectos, a corto plazo, una de las dudas que frena la dinámica de círculo virtuoso que hemos descrito es la falta de una perspectiva suficientemente clara sobre el «cuándo» de las adhesiones y sobre la evolución de las instituciones, políticas y recursos de la UE. Es decir, ya no hay duda de que los

PECO tienen asegurado su acceso a «la casa europea», el debate se refiere a cuándo se les franqueará la entrada y, sobre todo, qué encontrarán en ella en términos de recursos para financiar las políticas comunes.

#### 4. Los criterios para la adhesión

Desde comienzos de los años noventa, los sucesivos Consejos Europeos han ido reiterando como definitiva y fuera de toda duda la decisión de ampliar la UE. Los aspectos políticos y estratégicos han sido la consideración fundamental que ha movido las voluntades de los líderes europeos. Ante esta concluyente unanimidad, los aspectos económicos y prácticos sólo han podido ser aducidos como matizaciones y criterios para determinar el «cuándo» de cada adhesión. En este sentido, el Consejo de Copenhague (junio de 1993) fue el hito fundamental en el que se adoptó expresa y públicamente la decisión de ampliar la UE. Lo hizo en una forma distinta a ampliaciones anteriores, ya que reconoció a los candidatos el derecho a adherirse en cuanto cumplieren las condiciones que se determinasen para ello: «los países (los que habían firmado o iban a firmar Acuerdos de Asociación) que lo deseen se convertirán en miembros de la Unión. La adhesión tendrá lugar en cuanto el país asociado pueda asumir las obligaciones de los miembros al satisfacer las condiciones políticas y económicas requeridas».

Lo importante son, pues, esas condiciones o criterios que fueron explícitamente formulados en Copenhague y han sido precisados posteriormente (Consejos de Madrid, Luxemburgo y Helsinki). Tres se refieren a los candidatos y el cuarto a la UE:

- La estabilidad de las instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías (criterio político). Además, han de haberse solucionado disputas de frontera y otras similares entre los candidatos.
- La existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de soportar la presión de la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la Unión (criterio económico).

- La capacidad de asumir las obligaciones de los miembros, incluidos los objetivos (y valores) de la Unión política, económica y monetaria (criterio del acervo). Este criterio implica no sólo la adopción de legislación conforme con el acervo, sino su aplicación efectiva, para lo cual son necesarias estructuras administrativas y judiciales en consonancia. Además, se ha resaltado la importancia de mantener elevados niveles de seguridad nuclear.

- La UE debe tener la capacidad de aceptar nuevos miembros sin perder el impulso de la integración europea (criterio interno). Esto implica que debe de haber reformado sus instituciones y políticas comunes para que puedan funcionar tras la ampliación.

Los criterios han ido descendiendo del ámbito de lo político e histórico y, a lo largo de una evolución, que algunos han criticado como de cortas miras, se han ido haciendo más concretos, técnicos y económicos a medida que iban utilizándose para la evaluación de los progresos de las candidaturas. Por mucho avance que supusieron en cuanto a objetivizar y explicitar los criterios, esta formulación no deja de tener mucho de vaga y necesitada de matizaciones. Es por ello que, aunque las decisiones sobre ampliación las toma el Consejo por unanimidad, la labor de la Comisión como evaluador de los candidatos es fundamental: los dictámenes iniciales y los informes periódicos sobre el grado de cumplimiento de los criterios por cada candidato tienen una gran influencia en el proceso, como acaba de quedar claro con los informes de progreso recientes y las propuestas sobre la marcha del proceso negociador. El análisis de estos criterios que haremos aquí no tiene por objetivo analizar el pasado sino intentar predecir el futuro de las ideas básicas, de los vectores que han de guiar el doble proceso de preparación para la adhesión y de negociaciones.

A medida que el proceso avanza, serán necesarios mayores grados de precisión en estos criterios, que irán siendo decididos por los sucesivos Consejos Europeos a sugerencia de la Comisión. La polémica está planteada entre quienes creen que las consideraciones técnicas y económicas no deben de entorpecer un proceso de naturaleza histórica frente a quienes creen que la

ampliación no puede hacerse «de cualquier forma» y a cualquier coste. Es decir, se trata de una polémica entre la rapidez y la calidad del proceso. Los responsables de la Comisión han declarado repetidamente que no debe de haber tal oposición y que ha de lograrse una ampliación rápida pero basada en un cumplimiento elevado del acervo por los candidatos. Pero será muy difícil cuadrar ese círculo y podrían acabar aceptando alguna transacción si quieren que las primeras adhesiones se produzcan antes del fin del mandato de la Comisión Prodi (fines del 2004).

Por un lado están los partidarios de que las decisiones sobre ampliación deben ser de tipo político. Esto significaría que las negociaciones deberían avanzar en bloques y que las adhesiones se harían por grupos de candidatos, para lo cual los países más avanzados tendrían que esperar a los menos preparados. Entre los candidatos, Polonia abandera esta posición que parece motivada por el convencimiento de que tendrían graves problemas para cumplir los criterios en una definición estricta. La apoyan, con bastantes matices, algunos Estados miembros, como los nórdicos o el Reino Unido quienes valoran como escasamente negativas las consecuencias globales de ese incumplimiento, si bien pueden verse en un difícil dilema cuando lo que se vea afectado sea algún aspecto de interés especial para ellos, como el medio ambiente. Frente a ellos, están quienes mantienen la necesidad de un elevado cumplimiento del acervo para las adhesiones. Esto resultaría en un proceso más diferenciado, en paralelo a los progresos reales y con negociaciones y adhesiones individualizadas, en función de los méritos concretos de cada candidato. Este principio lo defiende Hungría, a quien se considera el candidato más avanzado en sus preparativos, y la mayoría de Estados miembros.

En cuanto a la importancia de cada criterio, se ha venido enfatizando como esencial que los candidatos cumplan por igual los criterios que les han sido establecidos en un proceso uniforme y unilateral, pues vienen teóricamente impuestos para todos a la vez, sin que puedan ser negociados ni individual ni colectivamente. En realidad, se ha buscado un planteamiento realista consistente en ayudar a los candidatos a cumplir dichas condi-

ciones y en permitir cierta flexibilidad a la hora de las evaluaciones individuales. Con esas matizaciones, el grueso de los esfuerzos parece que se exige a los candidatos, algo que parece lógico si se tiene en cuenta su condición de aspirantes, pero que también ha sido criticado como poco equitativo.

Pero, a la vez, se ha ido verificando que el cuarto criterio, el que ha de cumplir la UE, está siendo el que, de momento, más concretamente está condicionando el proceso. Porque se configura como condición necesaria previa, al menos en lo que respecta a la reforma institucional. Por ello ha sido el único que ha sido objeto de una precisión temporal concreta: la UE se fija el plazo de finales del 2002 para haber realizado las reformas necesarias para poder acoger a los nuevos miembros. Esta decisión (en Helsinki) ha sido objeto de todo tipo de comentarios y matizaciones: si para unos es una forma de forzar a que la CIG acabe los trabajos que le han sido encomendados, para otros es una manera de posponer el proceso y para la mayoría es el reconocimiento de la necesidad de resolver una condición necesaria. Entre los candidatos, sólo los más avanzados protestaron (más bien poco) por este plazo, otros enfatizaron la conveniencia de que el proceso de ratificación de la CIG se produzca en paralelo a las posibles ratificaciones de las adhesiones cuyas negociaciones piden concluir, aunque son realmente pocos quienes pueden haberlo logrado antes de esa fecha.

Ante la iniciativa de una nueva CIG, que ha surgido este verano pasado tras las propuestas de Fischer y Chirac y que debería definir el equilibrio de poderes y el modelo de la UE, los candidatos han creído ver otra táctica dilatoria y han levantado su voz alarmada, a la que varios responsables de la Comisión y de los 15 han respondido asegurándoles que en ningún momento el proceso de ampliación se verá frenado por esa CIG, sino que los futuros miembros podrían participar en ella en algún formato.

En todo caso, parece que el criterio interno, que podría incluir un amplio conjunto de temas, se está reduciendo al aspecto institucional, sin tener en consideración otras cuestiones como la necesidad de reformar los recursos y las políticas comunes para que sean viables en la UE ampliada y en el contexto internacional. Se suponía que la Agenda 2000 debía haber avanzado más

en esas reformas (especialmente en lo relativo a la PAC y el presupuesto), pero las conclusiones del Consejo de Berlín no supusieron más que un retoque insuficiente que aún no aborda las cuestiones más necesarias para preparar la ampliación. Tanto la nueva ronda de reformas de la PAC (en el 2002) como la discusión de la política de cohesión hacia el 2005 han de provocar un difícil debate de las perspectivas financieras 2007-2014, con la ampliación como telón de fondo y principal condicionante.

## 5. Las negociaciones de adhesión

En paralelo a la preparación, se está llevando a cabo la negociación de la adhesión entre cada candidato y los 15 (bajo la regla teórica de la unanimidad) que se desarrolla de forma individualizada, pese a algún intento de convertirla en una negociación colectiva. Las ampliaciones precedentes no plantearon grandes problemas, ni organizativos ni de concepto, ni por lo que atañe a los candidatos ni por lo que se refiere a la UE y, especialmente la última, casi pasaron desapercibidas. En cambio, en ésta está habiendo un intenso debate sobre los métodos y principios que debían regir estas negociaciones, debate que refleja la falta de una estrategia clara sobre cómo resolver el conflicto entre el tiempo y la calidad de la ampliación y que refleja también los intereses contrapuestos entre los candidatos y la UE, por un lado, y entre sus miembros, por otro. Inicialmente se partió de los principios y métodos que rigieron en ampliaciones anteriores para, progresivamente, ir adaptándolos a las circunstancias de ésta y resultar en una negociación bastante diferente.

Tras aceptar a los diez PECO como candidatos, y dejar claro que las negociaciones se basaban en los méritos individuales, la Comisión propuso y el Consejo adoptó (Consejo de Luxemburgo, diciembre de 1997) el formato de los «dos convoyes», empezando a negociar con los países más avanzados en el cumplimiento de los criterios de Copenhague y dejando tiempo para que el segundo grupo pudiese avanzar en el camino marcado. Los argumentos a favor de este formato no eran más sólidos que los que militaban a favor del «formato regata», sino que parecía

más bien una cuestión organizativa que pronto se vio superada por las circunstancias políticas y estratégicas de la Europa post-Kosovo. En el Consejo de Helsinki (diciembre de 1999) se decidió abrir negociaciones con el segundo grupo, de forma que los grupos ya no eran una definición conceptual sino meramente operativa (por qué unos habían empezado a negociar antes que otros). Mientras los candidatos del segundo grupo aplaudieron la decisión, algunos de los del primero la criticaron temerosos de que se retrasasen las negociaciones con ellos.

Aunque sólo han transcurrido unos meses desde aquella decisión, esos temores pueden darse por disipados, pues las negociaciones han seguido a un fuerte ritmo de trabajo. La Comisión, que a lo largo de todo el 2000 ha estado desbordada y ha tenido que simplificar la elaboración de algunos informes, va a reforzar su equipo humano en esta área durante el 2001. Las Presidencias portuguesa y francesa parecen tan afectadas como sus predecesores por el síndrome de intentar ganar ante los candidatos cuantas más medallas mejor por haber impulsado la negociación. El Grupo Ampliación (la formación del Consejo en la que se discuten las posiciones comunes) se ve forzado a ponerse de acuerdo sobre ellas con lecturas muy rápidas, con frecuencia insuficientemente analizadas. Con ellos todos los capítulos están abiertos, salvo los institucionales, y continúan los progresos en cuanto a cierres a la vez que se van entrando en los capítulos más complejos que aún necesitan varias rondas negociadoras.

Como primer corolario del modelo regata se insistió en el principio de la negociación en paralelo al cumplimiento efectivo del acervo y, consecuentemente, la diferenciación entre candidatos en base a los méritos de cada uno. El segundo hubo de ser proclamar que los países del segundo grupo podían alcanzar a los del primero. Se trataba de fomentar su avance a la vez que de espolear a los países del primer grupo que pudieran tener la tentación de decaer en su esfuerzo de preparación. En menos de un año se han abierto entre diez y dieciséis capítulos y se han cerrado entre seis y diez de manera que el país más avanzado entre los del segundo grupo en cuanto a capítulos cerrados (Eslovaquia) se va aproximando al más rezagado del primero (Polonia).

El principio básico de que el acervo ha de ser aceptado por los candidatos y su corolario de que por ello no son posibles las derogaciones parece que se está manteniendo, si bien con el matiz de que buena parte de algunas de las principales políticas comunes habrán de cambiar (algunas antes de la ampliación y otras después) para adaptarse a la UE ampliada. Como en anteriores ampliaciones, lo que se negocian son los períodos transitorios para la adopción y, especialmente, el cumplimiento del acervo. El principio general es que los períodos transitorios han de ser lo más limitados posible en número, concretos en cuanto al ámbito y de duración breve, con el objetivo de producir la menor distorsión posible al conjunto, especialmente al mercado interior. Deben venir acompañados de un plan de actuaciones para la adopción completa. Pero aún no hay una precisión sobre el tipo y número de períodos transitorios que serán aceptados; la Comisión y el Consejo acaban de iniciar ese debate. Parece que en esta área, los precedentes de ampliaciones anteriores no son muy relevantes tanto por la distinta situación del acervo, como de los propios candidatos.

Como siempre, rige el principio de la negociación global («nada está cerrado hasta que todo esté cerrado») que lleva, naturalmente, a la estrategia de empezar por los capítulos fáciles para ir abordando progresivamente los capítulos en los que han de centrarse las peticiones más importantes y que quedarán para decisiones de alto nivel. Todos los capítulos tienen una relación con los demás, por lo que en teoría todos los capítulos pueden reabrirse cuando sea necesario. Durante las primeras rondas negociadoras se han venido cerrado capítulos (de forma provisional) en base a las promesas de cumplimiento del acervo (a fecha de febrero de 1998) por cada candidato, lo cual se concretaba en que no había solicitud de período transitorio.

Además de asegurarse de que aceptaban el acervo posterior (escrutinio complementario), tales promesas debían ser verificadas. Por ello se estableció un proceso de verificación (*monitoring*) que permitiría reabrir capítulos en los que los compromisos no se estuviesen cumpliendo realmente. Como era de esperar, ese mecanismo no fue del gusto de los candidatos, que temían verse sujetos a otro examen técnico que retrasase o

complicase las negociaciones. Aunque su protesta no se ha oído demasiado, en la práctica hay serias dudas sobre si esa verificación va a ser muy rigurosa: de momento, los documentos al respecto que está elaborando la Comisión son muy poco precisos. Concentrados como están por abrir y cerrar capítulos, ni la Presidencia actual (francesa) está mostrando interés, ni el Grupo Ampliación del Consejo tiene tiempo material de deliberar sobre todos ellos y se limita aceptarlos y debatir sólo sobre aquellos en los que alguna delegación insiste especialmente.

Esta cuestión sugiere analizar el papel de las diversas instancias de poder dentro de la UE en este proceso. Teóricamente las negociaciones son responsabilidad del Consejo y, como corresponde a una cuestión inmediatamente derivada de la soberanía entre Estados, se decide por unanimidad. Aún no se ha llegado el caso de un ejercicio del veto, sino que se buscan posiciones comunes en las que se recojan los intereses de todos los Estados miembros si bien, en la práctica, y por varias vías, las posiciones de algunos Estados miembros están siendo especialmente relevantes, llegando a condicionar las posiciones comunes, a la vez que otros tienen dificultades para trasladar claramente sus intereses a las posiciones comunes.

Primero, por el papel de la Comisión que ha ido asumiendo cometidos a expensas del Consejo, incluso cuando está en duda que pueda ejercerlos con garantías suficientes. A partir de sus competencias en cuanto a la supervisión, ejecución y financiación de la estrategia preadhesión, tanto en los aspectos comerciales como en los financieros, se le encargó el ejercicio del escrutinio o examen analítico del acervo con los candidatos. Como continuación lógica de ese trabajo, la Comisión se encarga de elaborar el primer borrador de posición común de la UE con cada candidato para cada capítulo y aunque el Consejo (Grupo Ampliación y Coreper) pueden modificarlo, tiene gran influencia en la posición definitiva. Por otro lado el ritmo de presentación de esos borradores marca el *tempo* de la negociación en cada uno de los capítulos y con cada uno de los países. Los países que más influyen en la Comisión (Alemania y Francia) tienen así un potente aliado que hace suyas sus propuestas de frenar o acelerar algunos aspectos, influencia que, cuando lle-

gue la fase decisiva de las negociaciones, como la aceptación o no de periodos transitorios, puede ser fundamental.

Además, está la presión política y mediática, facilitada porque estas negociaciones se desarrollan en una auténtica casa de cristal en la que cada candidato conoce las posiciones de cada uno de los 15 y presiona bilateralmente y a través de los medios de comunicación. Las imágenes que en los candidatos se tiene de cada uno de los 15 dependen más de estereotipos y manipulaciones que de la realidad. Por ejemplo, algunos medios de algunos Estados miembros han divulgado una imagen de España como poco favorable a la ampliación en general y específicamente a compartir la solidaridad presupuestaria de la UE con los futuros miembros. La diplomacia española ha tenido que esforzarse por contrarestar esa deformación del punto de vista español de que la política de cohesión debe de tener recursos suficientes tanto para los nuevos Estados, como para los antiguos en la medida en que no hayan logrado una convergencia real, más allá de la meramente estadística que se producirá por cambio de la media tras la ampliación.

Tras estas consideraciones sobre los criterios y principios de la negociación, cuyo interés es poder inferir su evolución, se impone un breve resumen del resultado de la misma. Con ambos grupos de países se ha negociado de una manera bastante rápida, aunque un tanto superficial, pues los temas más comprometidos aún no se han abordado realmente, algo que ha de iniciarse en próximos meses. Con los países más avanzados, con quienes se negocia desde hace casi tres años, se habrán cerrado casi la mitad de los capítulos y estarán abiertos todos salvo los institucionales. Con el segundo grupo, se negocia hace algo menos de uno: se van abriendo capítulos y cerrando los menos complejos, de forma selectiva y marcando las diferencias. Los candidatos en vanguardia insisten en la necesidad de que las negociaciones entren en una fase menos ritual y cualitativamente más avanzada, en la que se aborden realmente los capítulos más difíciles. La respuesta que se ha ofrecido es que ello será posible a comienzos del 2001, gracias a que en este semestre se está decantando una visión de conjunto tanto sobre los progresos recientes de los candidatos como sobre los de la UE (CIG).

**CUADRO 2**  
**SITUACION DE LAS NEGOCIACIONES DE ADHESION A DICIEMBRE 2000\***

Capítulos	POL	HUN	RCH	EST	SLV	SLK	BUL	RUM	LET	LIT
Libre circulación mercancías ....	A	A	CP	A	A					
Libre circulación personas .....	A	A	A	A	A					
Liberalización servicios .....	CP	A	A	A	CP	A			A	A
Libre circulación de capital.....	A	A	A	CP	A	A	A	A	A	A
Derecho de Sociedades .....	A	A	A	CP	CP		A		A	A
Política de competencia.....	A	A	A	A	A	A		A	A	A
Agricultura.....	A	A	A	A	A					
Pesca.....	A	CP	CP	CP	CP	CP			A	
Transportes .....	A	A	A	A	A	A			A	A
Fiscalidad .....	A	A	A	A	A					
Unión Económica Monetaria ....	CP	CP	CP	CP	CP				A	
Estadísticas .....	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP
Política social y empleo .....	CP	CP	A	CP	CP					A
Energía.....	A	CP	A	A	CP					
Política industrial .....	CP	CP	CP	CP	CP	CP			CP	CP
Pymes.....	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP
Ciencia e investigación .....	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP
Educación/Formac. Profes. ....	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP
Telecom /Tec. Información .....	CP	CP	CP	CP	CP	A	A	A		A
Cultura- política audiovisual .....	A	A	A	CP	CP	CP	CP	CP	A	A
Pol. Region / Fondos estruct. ....	A	A	A	A	A					
Medio-Ambiente.....	A	A	A	A	A					A
Consumidores/Salud .....	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP		CP	
Justicia e Interior.....	A	A	A	A	A					
Unión aduanera .....	A	A	CP	A	A	A				
Relaciones exteriores .....	CP	CP	CP	CP	A	CP	CP	CP	CP	CP
Exterior y seguridad común.....	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP
Control financiero.....	CP	CP	A	A	CP					
Prov. financieras-presup.....	A	A	A	A	A					
Instituciones.....										
Otras cuestiones .....										
<b>Resumen:</b>										
<b>Cerrado provisional .....</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<b>Abierto .....</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>9</b>

\* Situación prevista a fines de diciembre de 2000 tras las Conferencias previstas hasta esa fecha.

FUENTE: Elaboración propia sobre documentos de las Conferencias de Negociación.

## 6. Adhesión sí, pero ¿cuándo y quiénes?

Muchos lectores se verían decepcionados si concluyera un artículo sobre la ampliación sin explicar la posición española y sin abordar una cuestión como la de las fechas para la adhesión sobre la que tanto se ha especulado recientemente en un debate que no cesará hasta que se conozcan unas fechas, siquiera orientativas, sea para las primeras adhesiones, sea para cerrar las nego-

ciaciones correspondientes. Por falta de espacio, he de resumir la posición española como decididamente partidaria de la ampliación y remitir al lector a las diversas publicaciones al respecto. De manera que paso a intentar aclarar la segunda cuestión.

Los candidatos, y muchos países en la UE, vienen insistiendo en la necesidad de tener una fecha como objetivo que marque el camino y el ritmo de la negociación y argumentan que todos los hitos de la construcción europea se han logrado ante la presión

de una fecha. Frente a ellos, varios Estados miembros aducen que un paso tan crucial no puede producirse a fecha fija, sino sólo cuando se den las condiciones necesarias para que resulte un éxito. Las posturas de unos y de otros distan de ser homogéneas y están muy matizadas, ya que cada país quiere favorecer su propia candidatura o sus intereses.

Como argumento general a favor de la petición de fechas está el efecto que tendrían en términos de ayudar a clarificar, más que de asegurar, el desarrollo del proceso. Por un lado en la situación política y la capacidad de los gobiernos de adoptar y aplicar la legislación acorde con el acervo que hoy por hoy encuentra serias resistencias. Por otro lado, en las expectativas de los agentes económicos de forma que las inversiones podrían incrementarse al disminuir el riesgo país y clarificarse la situación de varios sectores. En ambos sentidos, se está hablando del coste de no fijar fechas y de las ventajas que tendría el hacerlo.

En sentido contrario, se argumenta que podría jugar un papel negativo en los países, pues desincentivaría los esfuerzos por prepararse para la adhesión: a quienes se les garantizase la entrada rápida perderían la urgencia por continuar el esfuerzo y a quienes se les relegase al medio plazo se les indicaría indirectamente que los preparativos pueden hacerse con calma. En ambos casos esto podría interpretarse como una señal de que la decisión política de los 15 es mucho más relevante que el estado y esfuerzo de preparación de los candidatos.

Está por ver qué ocurre en el Consejo Europeo de Niza, especialmente en cuanto a la CIG. Por lo que a esta cuestión se refiere, de momento, no parece que ni la Presidencia ni la propia Comisión se inclinen por ofrecer fechas. La idea de varios países candidatos y algunos Estados miembros de que las negociaciones necesitan entrar en una fase cualitativamente distinta que incluya las fechas parece que sólo se materializará en el 2001 bajo la Presidencia sueca, que se ha manifestado mucho más proclive a ello que la francesa.

Adicionalmente a si deben ofrecerse fechas con antelación, está la cuestión de cuáles son las fechas más probables. Los candidatos siguen manteniendo unas fechas objetivo de carácter indicativo (a partir de enero de 2003). La Comisión ha reiterado

por diversas vías que tiene el objetivo de que las primeras adhesiones se produzcan dentro del mandato actual de la Comisión Prodi, es decir, antes de diciembre de 2004. En otras ocasiones ha señalado que el objetivo 2003 no está descartado. Las opiniones en los Estados miembros, que no se han pronunciado oficialmente, son muy dispares: algunos hablan de adhesiones rápidas mientras, que las de algunas instituciones empresariales (las cámaras de comercio alemanas, por ejemplo) creen conveniente retrasar las primeras adhesiones hasta el 2005.

Los escenarios, o modelos de adhesión, que se manejan como más probables son los siguientes:

- El llamado modelo *big bang* o «gran convoy» según el cual se produciría la adhesión de ocho países en el 2005-6. Bulgaria y Rumanía quedarían para el 2008-9. Algún analista ha asignado a esta hipótesis una probabilidad del 60 por 100. Este supuesto, obviamente rechazado por los candidatos, presenta como ventaja el que se evitaría prolongar situaciones transitorias y que permitiría a la UE centrarse en sus propias reformas. Como inconveniente está el efecto desincentivación y decepción respecto a los candidatos más avanzados.

- El modelo «pequeños convoyes» supondría adhesiones de dos grupos de cuatro países, el primero (Hungría, Eslovenia, República Checa y Estonia) en 2004 y Polonia, Eslovaquia, Letonia y Lituania en 2006. Como variante Polonia podría entrar en el primer grupo. A este caso se le adjudica una probabilidad del 20 por 100.

- El modelo «regata» (20 por 100 de probabilidad) consistiría en adhesiones de dos en dos empezando en 2003 en el siguiente orden aproximado: Hungría y Eslovenia, República Checa y Estonia, Polonia y Eslovaquia, Letonia y Lituania, Bulgaria y Rumanía.

Parece altamente improbable que las dudas sobre la mayoría de las cuestiones, y sobre las fechas en particular, se despejen antes de diciembre bajo una presidencia francesa que está concentrando sus esfuerzos en la reforma institucional necesaria para la ampliación. De tener éxito en esa difícil tarea, sentará así las bases para que la Presidencia sueca dé ese impulso para el que parece estar especialmente predispuesta y en la que contará con algunos partidarios, incluso si otros Estados miembros

no son tan proclives a un avance rápido, basado más en la benevolencia de la UE que en el cumplimiento real de los criterios por los candidatos. De forma que en los próximos seis meses podríamos ver aumentar el número y la dificultad de los capítulos cerrados, incluso con los países del segundo grupo, especialmente los bálticos a quienes apadrina Suecia. Está por ver cuánto lograrán avanzar en los capítulos más complejos como agricultura, medio ambiente, circulación de trabajadores y política regional en los que hay, además, importantes repercusiones presupuestarias.

La propuesta lanzada por la Comisión en fechas recientes propugna mantener las negociaciones bajo el principio de objetividad y sin responder a las presiones de los candidatos pero, a la vez, incluye un calendario de trabajo para los próximos 18 meses, abriendo la posibilidad de que las negociaciones concluyan en el segundo semestre de 2002 con los candidatos más avanzados. Falta por concretarse la reacción del Consejo, especialmente de quienes ejercen la presidencia en ese período (Suecia, Bélgica y España), ante lo que algunos consideran como un intento de la Comisión de dirigir el ritmo de la negociación y condicionar el proceso. El amplio eco de esta iniciativa en la prensa y en los países candidatos pone presión a las tres próximas Presidencias y las fuerza a un ritmo y calendario de negociación muy apretado. En concreto, a la Presidencia española le encarga la negociación de los capítulos más complejos por su repercusión presupuestaria tras la ampliación (PAC y política de cohesión).

En esta situación de gran complejidad técnica sólo una solución global a la situación presupuestaria permitirá que pueda cumplirse un plazo que viene impuesto. De otra manera, pocas posibilidades podrían exigirse a la Presidencia que tenga que realizar una tarea tan ingrata como parece que se avecina.

### Referencias bibliográficas

- [1] BRENTON, P. (1999): *Trade & Investment in Europe. The Impact of the Next Enlargement*, Centre for European Policy Studies, Bruselas.
- [2] DEUTSCH BANK RESEARCH (2000): «Eastward Enlargement of the EU-Accession Scenarios», *EU Enlargement Monitor*, www.db.com, septiembre.
- [3] EUROPEAN COMMISSION (2000): *European Union Enlargement. A Historic Opportunity*, Bruselas.
- [4] LOPEZ MORENO, L. (1999): «Una oportunidad para la exportación española», *Economía Exterior* número 11, Madrid.
- [5] LOPEZ MORENO, L. (1999): «La ampliación de la UE. Consideraciones para la política comercial común y de España», *Información Comercial Española. Revista de Economía* número 776, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- [6] MIGUEL, R. de (1999): «Problemas de la ampliación y soluciones posibles», *Economía Exterior*, número 11, Madrid.
- [7] TANG, H. (Ed.) (2000): *Winners and Losers of EU Integration*, The World Bank, Washington, DC.
- [8] VARIOS AUTORES (2000): *Finance & Development*, monográfico dedicado a las economías de Europa Central, International Monetary Fund, septiembre, Washington, DC.
- [9] VIGUERA RUBIO, E. (1999): «Las negociaciones para la ampliación: la posición española», *Boletín Económico de ICE*, número 2629, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.