

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

JORGE FUENTES MONZONIS-VILALLONGA

Embajador para la ampliación UE

1. LA AMPLIACIÓN HACIA EL ESTE

Desde que en 1957 seis países europeos -Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo- firman el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea, ésta no ha cesado de crecer. En 1972 acogió al Reino Unido, a Irlanda y Dinamarca. Nueve años más tarde, en 1981, ingresó Grecia. En 1986 lo hicieron España y Portugal y en 1995, con la CEE convertida ya en Unión después del Tratado de Maastrich de 1992, se produce la ampliación a Suecia, Finlandia y Austria.

La UE enfrenta ahora, por lo tanto, su quinta ampliación que va a afectar a todos o a algunos de los siguientes países:

- Antiguos miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (más conocida como COMECON): Polonia, República Checa, Eslova-

quia, Hungría, Rumania y Bulgaria.

- Antiguos miembros de la URSS: Estonia, Letonia y Lituania.

- Ex-miembros del Movimiento de No Alineación: Eslovenia, como integrante de la RSF de Yugoslavia, Malta y Chipre.

- Un miembro de la OTAN desde 1951: Turquía.

En síntesis, cabría decir que la primera ampliación fue Atlántica, la segunda y tercera mediterráneas, la cuarta neutral y la quinta acogería mayoritariamente a antiguos países del bloque comunista.

Esta quinta ampliación tiene por lo tanto una significación muy especial no sólo por ser la más amplia de las que se han producido en la vida de la CEE y de la UE, sino principalmente porque significara proceder a una rectificación de la Historia

Europea al contemplar la integración de países que por una serie de avatares del reciente pasado, quedaron incluidos en asociaciones indeseadas y alejadas de la Europa de la que siempre se habían sentido partícipes.

Significa también que por primera vez, los candidatos no son países que cuenten con estructuras económicas, políticas, judiciales, institucionales en suma, homologables con el acervo comunitario, como había ocurrido con las anteriores ampliaciones. Los nuevos candidatos traen un pasado reciente sobre el que -salvo en algunas excepciones- gravitó la pesada losa del comunismo.

Desde el prisma numérico, la próxima ampliación significará -una vez se complete- las siguientes adiciones a la Unión Europea:

- Los trece países candidatos representan una población agregada de 168 millones de habitantes (62 de

ellos correspondientes a Turquía) y una supertficie de 1.865.000 Km² (teniendo Turquía 779.452 Km²)

- Tales cifras, sumadas a las actuales de la Unión a 15 países significa un incremento del 37% de la población comunitaria que alcanzaría un total de 538 millones de habitantes y un 30% más de la superficie territorial, es decir 5.100.591 km².

- Estamos hablando, en términos relativos, de una población más del doble que la Estadounidense y cuatro veces la de Rusia, aunque su superficie sea la mitad de la Norteamericana y cinco veces menor que la de Rusia.

- El conjunto de los países de la ampliación representa el 18% del PIB comunitario y poseen una rpc que supone el 37% de la media comunitaria. Un PIB conjunto que es inferior al de España y una rpc que es la mitad de lo que era la española cuando ingresó en la Unión.

- Los trece países candidatos son, en conjunto, el 2º cliente de la UE solo detrás de los EEUU y muy por delante de países como Japón y Suiza.

- Alemania es el país comunitario con un comercio más intenso con los trece al concentrar el 50% de todo aquél, seguida de Italia y Austria. España sólo representa el 2,5% del total de las

exportaciones comunitarias hacia los países candidatos, lo que sin embargo representa un comercio superior al que poseemos con Méjico o Marruecos y un superávit anual de 125.000 millones de pts. que compensa significativamente el déficit que tenemos con el resto del mundo.

2. LOS PAÍSES EUROPEOS Y LOS COMUNITARIOS

La Comunidad Europea ha tenido una cierta tendencia a monopolizar la idea de la europeidad incluso desde el momento en que sólo incluía a seis países. Ello ocurrirá con mayor justificación cuando hayamos pasado a ser cerca de treinta miembros. Y sin embargo, ni siquiera entonces podremos decir que el proceso integrador ha concluido y desde luego no podremos identificar la Unión Europea con esa otra realidad geográfica que es Europa.

La UE no ha sido y no es tanto una entidad geográfica como un esfuerzo económico, político, cultural y filosófico que podría abarcar toda la superficie del pequeño continente europeo o extenderse sólo a una parte de ella.

Por el momento, aun después de completar la próxima ampliación -que puede tardar en materializarse varios lustros-, quedarían fuera de la UE, los siguientes países europeos:

- Países adscritos desde hace largos años al mundo democrático y desarrollado pero que por distintas razones han optado por mantenerse fuera del proceso comunitario: Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. Hay que recordar que los dos primeros son aliados en la OTAN.

- Micro-estados que han firmado acuerdos preferenciales con la UE en la que desearían integrarse aunque por el momento no se han encontrado las fórmulas más adecuadas para hacerlo: Andorra, Mónaco y San Marino.

- Candidatos potenciales. Son el grupo de países de los Balcanes occidentales muchos de los cuales fueron parte de la ex RSFY: Croacia, Bosnia, Yugoslavia y ERY Macedonia, a los que hay que sumar Albania. Todos ellos son beneficiarios del Pacto de Estabilización firmado en 1998 que prepara la preadhesión que facilite su acercamiento a la UE. En el Consejo Ministerial de Feira se les otorgó el calificativo de Candidatos Potenciales sin que esté aun contemplado cuándo comenzarían las negociaciones con ellos. Algunos de estos países -Croacia y Yugoslavia- podrían hacer rápidos progresos una vez hayan podido superar la barrera de la provisionalidad, salvando los obstáculos presentes.

- Países de Europa Oriental. Incluyen, geográfica-

mente a Ucrania, Bielorrusia, Rusia y los tres caucásicos (Georgia, Armenia y Azerbayán). Es evidente que la próxima ampliación acercará los límites comunitarios a este grupo de países lo que incrementará sus relaciones e intercambios de todo género. Estos seis países no son, en la actualidad, ni siquiera potenciales candidatos pues aun se encuentran lejos de presentar las condiciones políticas y económicas necesarias. Hay que poner en duda el que todos ellos –y en especial Rusia– puedan algún día pensar en la UE como una posibilidad. No hay que olvidar que sólo la fracción europea de Rusia hasta los Urales, posee aproximadamente la misma superficie que toda la UE ampliada y que en caso de incluir la Rusia asiática, ésta es cuatro veces superior, teniendo por el contrario toda Rusia un PIB inferior al de España.

Resulta importante subrayar que siendo la totalidad de los trece países candidatos a la UE, aliados o candidatos también a la OTAN, el nivel de apoyo de sus Opiniones Públicas es superior en el caso de la Alianza que de la Unión –cosa que no ocurrió con España– lo que prueba las esperanzas comparativas que ponen en cada una de ambas organizaciones.

En general, los candidatos consideran la integración en la OTAN como un sustrato de seguridad que garantiza

la tranquilidad social que a la vez permitiera el decidido progreso económico de los Estados.

3. LAS VENTAJAS DE LA AMPLIACIÓN

Integrarse en la Unión Europea representa para los países candidatos –particularmente en el caso de los PECO– rectificar una página de su historia que por muy diversas razones, había sido dibujada imperfectamente. Significa verse incluidos en el club del que siempre se habían sentido vocacionalmente más próximos y de la Europa de la que fueron excluidos.

Conviene recordar que los países de Europa Central han sido siempre tan o más europeos que los de Europa Occidental. Para los PECO nunca hubo más proyectos, esperanzas y anhelos que los tratados dentro de los límites de Europa; realidad muy diferente a la de algunos países del flanco occidental que montados en su prosperidad y con una visión universalista tuvieron sueños que materializar en todos los rincones del mundo convirtiéndose en verdaderos exportadores de la idea de Europa.

Para aquellos candidatos, por lo tanto, se cumplirá ahora el viejo anhelo –interrumpido dolorosamente durante medio siglo– del re-encuentro con Europa, una Eu-

ropa de la que esperan prosperidad, seguridad, solidaridad y con la que desean realizar un proyecto de civilización común.

– Para la Unión Europea a 15, la ampliación significa, sobre todo, un esfuerzo de solidario re-encuentro con países de los que quedaron aliados tras la Segunda Guerra Mundial, países que aportaron un significativo bagaje cultural. Y que cuentan con un importantísimo caudal humano que ha contribuido grandemente a forjar la civilización occidental.

– Se trata de países vecinos cuyo bienestar y estabilidad hay que asegurar para garantizar a la vez la paz en nuestro continente que quedaría en entredicho si aquellos países fueran excluidos de las ventajas que generan las principales instituciones euro-atlánticas.

– Por último la ampliación significa unas posibilidades ingentes de intercambios comerciales lo que redundará en beneficio tanto de los quince socios como de los trece candidatos ya desde ahora con la transferencia de fondos pre-adhesión como a partir del momento en que empiece a materializarse la adhesión del primer grupo de países con su incorporación a la Política Regional y a otros mecanismos financieros de la Unión.

No hay que ignorar sin embargo que desde el flanco

de los socios y del de los candidatos, la ampliación se ve con no pocas dudas. La de los quince miembros actuales han encontrado como primera expresión el resultado negativo del referéndum al Tratado de Niza conocido en Irlanda, uno de los países que en principio parecía más favorable a la ampliación y que más se había beneficiado de la propia integración.

Habrà que aguardar al resultado de las decisiones parlamentarias en los restantes países –algunos de los cuales RFA, Austria, Francia, Reino Unido– dan resultados muy contrarios en los más recientes índices del euro barómetro, aunque no es previsible que los parlamentos se manifiesten en contra como ya lo ha probado el caso francés.

Estos índices no permiten, excepto en algunos casos y por razones muy objetivas –en los Países Escandinavos por el apoyo a los tres Estados Bálticos y en Grecia por apoyo a Chipre– ser muy optimistas. Precisamente la opinión pública española es la tercera más favorable a la ampliación y sin duda por razones de solidaridad y por comprender mejor que otros los anhelos de los países que hoy quieren seguir el camino que España recorrió apenas hace tres lustros. Tanto las fuerzas políticas como los medios informativos españoles se mueven en la misma dirección favorable.

Al margen de esta posición de clara simpatía hacia los países candidatos, es evidente que desde allí y desde aquí existen prevenciones y dudas que se traducen en un acelerado descenso en los porcentajes de apoyo en la opinión pública de los trece candidatos que desde el 60% se va situando en el 50% e incluso por debajo de tal cifra (casos de Estonia y la República Checa). Los temores a no conseguir negociar adecuadamente los capítulos fundamentales, el prolongado sacrificio que la modernización económica impone sobre amplias capas de la población y la resistencia ofrecida por determinados sectores favorecidos explican aquellos resultados.

4. EL PROCESO NEGOCIADOR

El proceso de ampliación tiene cuatro jalones principales:

– El Consejo de Copenhague (1993) pone los sustratos democráticos necesarios que deben colmar los países candidatos.

– El de Luxemburgo (1997) abrió las puertas a la negociación de adhesión a seis países –Polonia, República Checa, Hungría, Estonia, Eslovenia y Chipre–, negociaciones que empezaron un año más tarde.

– En Helsinki (1999) se

admite como candidatos a otros seis países –Eslovenia, Letonia, Lituania, Rumania, Bulgaria y Malta– que empiezan las negociaciones en 2000. Igualmente se reconoce formalmente la condición de candidato a Turquía que sin embargo, por no cumplir las condiciones de Copenhague, aun no ha comenzado las negociaciones.

– En el Consejo de Niza de 2001 se efectúan las adaptaciones institucionales necesarias que permitan ver el final de las negociaciones para los países más avanzados, con miras a su integración en 2004.

Las negociaciones consisten en la transposición del acervo comunitario a cada uno de los candidatos. El acervo se ha dividido en 31 capítulos cuya negociación avanza a ritmo diverso según los países habiendo la Comisión ofrecido un calendario (Road map) que indica el ritmo de trabajo desde la presidencia sueca a la española. Dicho calendario es el siguiente:

- Primer semestre 2001 (Suecia) cuatro libertades, derecho de sociedades, cultura, audiovisual, política social y de empleo, medio ambiente y relaciones exteriores.

- Segundo semestre 2001 (Bélgica) Competencia, transportes, energía, fiscalidad, unión aduanera, agricul-



El Rey Juan Carlos I y el Presidente Jacques Chirac. Consejo Europeo de Sevilla.

tura, pesca, justicia e interior, control financiero.

- Primer semestre 2002 (España) Agricultura, política regional, disposiciones financieras y presupuestarias, instituciones y varios.

Este calendario tiene la ventaja de que ordena los capítulos temporalmente y permite hacer los cálculos necesarios para una progresión en la solución de los asuntos. El inconveniente es que al dejar los capítulos más complicados para el final, se pueda tener una ilusión de progreso cuando lo cierto es que a fines de 2002 puede quedar un volumen cuantitativamente menor pero que cualitativamente represente

una parte importante del problema a superar.

De ahí que España avanzara un memorandum sobre la política regional (Fondo de Cohesión y fondos estructurales) en mayo de 2001, un año antes de lo marcado en el "road map", para que los países pudieran ir reflexionando sobre esta importante cuestión con suficiente tiempo.

Aun cuando no hay todavía indicaciones sobre las fechas de ingreso de los primeros candidatos y de cuántos y quiénes puedan ser estos, cabe aventurar en tal sentido las siguientes reflexiones:

a) Previsiblemente la ampliación será significativa y

no se resumirá a unos pocos países que representen una muy baja población (5 ó 6 millones de habitantes). Después de la mucha literatura que se ha vertido sobre el asunto, con la gran expectativa que ello ha creado, la ampliación abarcará probablemente entre siete y diez países que podría incluir a los seis del grupo de Luxemburgo y a más de la mitad de los de Helsinki.

b) De los dos sistemas apuntados como vías negociadoras y de adhesión —"regata" versus "big bang"— es decir una adhesión progresiva de los países a medida que lleguen a la meta que consiste en finalizar las negociaciones o admisión en bloque de todos los candidatos,

se adoptará previsiblemente una solución intermedia.

"Big bang" absoluto no podrá haber puesto que hay países que están aun muy retrasados en el proceso negociador (Rumanía y Bulgaria) o no lo han empezado todavía (Turquía). Pero tampoco se puede ir cerrando el proceso de adhesión con cuantías ya que ello forzaría a repetir constantemente todo el complicado proceso administrativo que representa, para la Comisión, la operación integradora.

De ahí que quizá los países cierren la negociación en momentos diferentes, con unos pocos meses de distancia aunque habrá que acumular varias o todas las candidaturas para proceder a un ingreso efectivo en bloque de hasta una decena de países.

De los 31 capítulos en que se divide el acervo, hay cuatro que han despertado un particular interés y están concentrando especiales dificultades en su solución:

A) Libre movimiento de mano de obra

Una vez completada la adhesión, la libertad de desplazamiento para la mano de obra, puede crear una movilidad social horizontal. Ello se temía a raíz del ingreso de España y Portugal y se nos impusieron unos períodos transitorios de siete años. Inmediatamente pu-

dimos comprobar en aquellos años 1986-88, que quizá hubiera tenido España que imponer aquellos plazos a Europa ya que en apenas dos años no sólo habían regresado a España dos millones de nuestros emigrantes sino que además habíamos recibido otro millón de extranjeros, siendo en este momento superior la población de la UE en España que la de españoles en el resto de la UE.

Es probable que con la actual ampliación ocurra otro tanto pero lo cierto es que Alemania y Austria están particularmente sensibilizadas a este asunto y se mantienen rígidas en no ceder en los siete años de período de transición solicitados

España no intuye la existencia de problemas en este capítulo en especial porque, pese a la pervivencia en nuestro país del paro más elevado de la UE —13%— coexiste éste con la necesidad de mano de obra para sectores tales como la construcción y la agricultura entre otros. Ello unido a la rapidísima caída de la población española debido a los bajos índices de natalidad (1.1 por matrimonio) hace que necesitamos la inmigración como factor equilibrador de nuestra demografía.

B) Libre movimiento de capital

Si en el capítulo anterior

la dificultad viene de parte de algunos países miembros, en éste la resistencia proviene del flanco contrario. En especial los países de Visegrad (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría) temen que haya una gran avalancha de compradores de viviendas, residencias secundarias y explotaciones agrarias procedentes de los países vecinos. Es este un capítulo particularmente sensible desde los tiempos de la Guerra Fría y que se sustenta sobre la base de la diferencia de precios aun significativa entre los miembros y los candidatos (1 a 5). El temor viene resumido con la frase repetida en la región: "No vaya a ser que Alemania consiga con la ampliación lo que no logró con la Segunda Guerra Mundial".

España, que tiene el segundo mercado más abierto del mundo tras Canadá, no ha encontrado dificultad en aceptar compradores de inmuebles y fincas en nuestro territorio nacional, en especial en las Islas Baleares, y tenemos la impresión de que los movimientos de capital seguirán fluyendo en la misma dirección no siendo probable que el pequeño ahorrador que cuente con 200.000 euros decida cambiar sus hábitos que le llevan a afincar en el soleado sur reorientándose por resortes nostálgicos derivados de tiempos de una Europa convulsa, hacia la región de Europa Central.

C) Política regional

Una de las claves fundamentales del funcionamiento de la UE, es la existencia de una política de solidaridad que ha logrado equilibrar el nivel de desarrollo de los 15 –y en el futuro más– socios tanto a nivel nacional como regional.

Para ello se crearon unos Fondos Estructurales y un Fondo de Cohesión que tenían como objetivo apoyar a los socios hasta el momento en que alcanzaran el 90% de la media comunitaria de la Unión, apoyando también a las regiones hasta que salieran del Objetivo 1 (aquellas que tienen un PIB medio inferior al 75% de la media comunitaria), del Objetivo 2 (zonas en declive industrial que requieren una fuerte conversión de este sector) o del Objetivo 3 (distritos en los que abunda el paro endémico o irrecuperable y en que existe exclusión social).

Durante los años que España ha venido recibiendo dichos fondos, nuestro país ha conseguido mejorar sustancialmente su situación pasando del 72% del PIB comunitario al 83% a un ritmo aproximado de progreso de 1 punto por año, por lo que en el próximo septenio previsiblemente alcanzáramos el límite del 90%, dejando de percibir fondos excepto por lo que se refiere a las regiones.

El temor de España es que

el ingreso de un amplio grupo de candidatos produjera una convergencia estadística de la UE pasando España de ser un país pobre a ser riquísimo y desapareciendo del Objetivo 1, todas las regiones españolas excepto Andalucía y Extremadura (actualmente se encuentran en ese grupo todas las autonomías excepto Madrid, Cataluña, La Rioja, El País Vasco, Aragón y Baleares).

La solución no está en enfrentar la actual ampliación con los fondos con que ya cuenta la UE –lo que significaría que habría que detraer de los actuales beneficiarios de los Fondos, el capital que haría falta para orientarlos hacia los futuros candidatos– sino con la creación de nuevos fondos aumentando el límite actual del 1,27% del PIB transferido a la UE.

Aunque es comprensible la resistencia de Alemania como principal donante, también hay que recordar que Alemania es la principal beneficiaria de la prosperidad europea.

España se ha beneficiado en la política regional modernizando las infraestructuras de forma espectacular –carreteras, líneas de ferrocarril, aeropuertos, puertos, túneles...– y está llegando al final del proceso receptor. Pero la batalla que actualmente se libra tendrá como principales beneficiarios a todos los candidatos que partiendo de un

PIB medio de un 37% –en el caso de los más avanzados probables nuevos socios en dos o tres años, esa media es del 55 o 60%– tienen todavía una larguísima etapa por delante, quizá de 30 a 50 años, en la que se beneficiarán de esos fondos.

D) Política agrícola

Entre los quince miembros actuales los puntos de vista sobre la Política Agrícola Común (PAC) son muy diferentes. Algunos socios creen que la ampliación de la UE obligará a dismantelar la PAC ya que la extensión automática del acervo comunitario a los candidatos –en especial a Polonia– exigirá unos pagos directos que el presupuesto comunitario no podría soportar.

Aun cuando el porcentaje agrícola del PIB comunitario es tan sólo del 8%, la PAC tiene el gran valor de haber mantenido la cultura agrícola evitando la desertización, problema especialmente sensible en el sur de Europa. En tal sentido España es uno de los países que, contándose entre los principales beneficiarios de la PAC, defenderá su persistencia y la negociación de los nuevos miembros sobre la base del respeto del actual acervo.

En este capítulo España y los candidatos estamos llamados a comprendernos por los intereses comunes existentes en esta materia, por



Consejo Europeo de Sevilla.

las posibilidades de intercambios comerciales, de inversiones españolas en la región y por la defensa de intereses comunes en la PAC que previsiblemente no empezarán a resolverse hasta pasadas las elecciones en Alemania y en Francia –país importante en materia agrícola– en 2002.

Aun cuando el “road map” trazado en el año 2000 para la presidencia sueca, belga y española ha ido acumulando un cierto retraso, la ampliación se encuentra cada vez más próxima. Durante la presidencia española se han cerrado cerca de noventa capítulos con lo que es perfectamente posible concluir las negociaciones durante la

presidencia danesa y proceder al cierre definitivo en el Consejo de Copenhague en diciembre de 2002.

La proximidad de ese momento histórico ha hecho aflorar las dudas del último minuto materializadas principalmente en el capítulo agrario al insistir cuatro países –RFA, Reino Unido, Países Bajos y Suecia– que se resuelva aquella cuestión y se reforme la PAC con carácter previo a la ampliación, una exigencia esta que retrasaría inevitablemente el proceso ampliador en los tres o cuatro años que requeriría la transformación de la PAC.

Durante los últimos años, los quince miembros hemos

empeñado sin ambages nuestra voluntad de admitir a un grupo de nuevos miembros –quizá diez– para el período 2002-04. Ello no nos va a permitir retrasar todo el proceso con las consecuencias que esa decepción causaría en los futuros socios.

Es necesario tomar las medidas convenientes para que en las próximas elecciones europeas de 2004, un número significativo de países –aquellos que estén económica y políticamente preparados, quizás diez– hayan podido incorporarse a la UE participando en las elecciones de 2004, en la Conferencia Intergubernamental y en la Configuración de la Futura Europa.