Las negociaciones para la ampliación: la posición española

ENRIQUE VIGUERA RUBIO*

La negociación de ampliación de la Unión Europea con Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre (los llamados «ins») ha dado comienzo hace ya más de un año. Hasta la fecha se han abierto más de la mitad de los capítulos del acervo comunitario, los más sencillos, y dentro de poco comenzarán a negociarse con ellos los más difíciles. Con los demás candidatos —Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumanía y Malta— (los llamados «pre-ins») prosigue la fase de escrutinio del acervo, pero aún no se han abierto formalmente las negociaciones. El Consejo Europeo de Helsinki realizará una valoración general de la situación y es bastante probable que la Comisión proponga algunos cambios en estas dos categorías.

Al mismo tiempo, se consolida la estrategia pre-adhesión, a través de la cual la Unión Europea y los Pecos revisan regularmente los Programas Nacionales de Integración del Acervo pactado en los Acuerdos Europeos, se ponen en marcha nuevas estructuras de cooperación y se liberan cuantiosos nuevos recursos que se suman al Programa Phare para facilitar las adhesiones.

El autor sintetiza la situación actual de las negociaciones y adelanta algunos escenarios de futuro, incluyendo las posibles posiciones de España, cuando comiencen a negociarse los capítulos más conflictivos, entre los que se pueden contar, entre otros, la competencia, la agricultura, la política regional y las instituciones.

Palabras clave: negociación internacional, acuerdos económicos, integración europea, UE, Pecos, España.

Clasificación JEL: F15.

1. Introducción

Terminada la negociación de la Agenda 2000 en el Consejo Europeo de Berlín del pasado mes de marzo, la ampliación de la Unión Europea se presenta, junto con las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la llamada «Ronda del Milenio», como el tema esencial de la actividad exterior comunitaria durante los próximos años.

Como se señalaba en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid, de diciembre de 1995, el primero en abordar la nueva ampliación al Este al poco de terminarse la última a Suecia, Finlandia y Austria, *«… este proceso se presenta, a la vez, como una necesidad política y una oportunidad histórica»*.

Y es que una nueva ampliación de la Unión Europea, si se realiza adecuadamente, no presenta

(*) Diplomático. Ha sido representante español en el Grupo Ampliación del Consejo de Ministros de la UE (Suecia, Finlandia y Austria). Actualmente es Subdirector General de Asuntos Generales de la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Las opiniones vertidas en este artículo son atribuibles exclusivamente al autor, sin que en ningún caso tengan que prejuzgar la actitud que el Gobierno español podría sectorial o globalmente adoptar llegado el momento.

CUADRO 1A
EVOLUCION (93-97) DEL PNB PER CAPITA EN LOS PECOS

PAIS	EU-15 = 100				
	1993	1994	1995	1996	1997
Bulgaria	28	28	28	25	23
República Checa	59	60	62	65	64
Estonia	32	31	32	34	37
Hungría	46	47	47	48	49
Letonia	25	25	25	26	27
Lituania		28	28	29	30
Polonia	31	32	33	35	37
Rumanía	30	31	32	34	31
República Eslovaca	39	40	42	45	46
Eslovenia	62	64	65	67	68
Total	36	36	37	39	39

Fuente: Eurostat.

CUADRO 1B
PRODUCTO NACIONAL BRUTO PER CAPITA, EN PARIDAD DE PODER DE COMPRA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE Y DE LOS PECOS

PAIS	PNB per cápita en paridad de poder de compra como % de	
	Media UE (15)	Media UE 15 + 10 Pecos
Austria	112	130
Bélgica	112	130
Dinamarca	119	138
Finlandia	97	112
Francia	104	120
Alemania	108	125
Grecia	68	78
Irlanda	97	112
Italia	103	119
Luxemburgo	169	195
Países Bajos	107	123
Portugal	70	81
España	79	91
Suiza	101	117
Reino Unido	100	115
Bulgaria (*)	28	33
República Checa	65	75
Estonia	34	39
Hungria	47	55
Letonia	26	30
Lituania	29	34
Polonia	35	40
Rumanía	32	37
República Eslovaca	45	52
Eslovenia	67	78

(*) Datos para 1995.
Fuente: Eurostat.

COLABORACIONES

más que ventajas a largo plazo. Sin ánimo exhaustivo, en el plano de la seguridad, incrementa la confianza mutua y estrecha las relaciones entre países no hace mucho separados por el telón de acero y enfrentados en el plano político-militar; en el ámbito político, el acercamiento que permite la negociación misma y la garantía de adhesión en un horizonte temporal mas o menos largo contribuye a afianzar las todavía frágiles instituciones democráticas, reforzando su estabilidad basada, como en el resto de los Estados miembros de la UE, en el sufragio universal, la separación de poderes y el respeto de los derechos humanos; en términos económicos, la creciente homogeneidad legislativa infunde una mayor confianza y la estrategia preadhesión contribuye ya al crecimiento económico y a la prosperidad de estos países con unos niveles de vida todavía muy por debajo de la media comunitaria. (Cuadros 1A y 1B).

2. España ante la nueva ampliación

España, con independencia del Gobierno de turno, nunca ha dejado de apoyar la ampliación de la UE al Este cada vez que se ha planteado en los diferentes Consejos Europeos, desde el Consejo Europeo de Madrid. Esta posición es seguramente reflejo del consenso entre las diferentes fuerzas políticas españolas en torno a los grandes temas de la política exterior española, y la ampliación es uno de ellos.

El apoyo político español a la ampliación se sustenta también en una opinión pública mayoritariamente favorable. En efecto, de los países miembros de la Unión Europea, según una reciente encuesta de «Eurobarómetro» (Cuadro 2), España se situaba en quinto lugar, sólo por detrás de los países nórdicos y de Grecia. Un dato importante y que identifica a la opinión pública española como la más favorable globalmente al proceso de ampliación, es que solo hay un 5 por 100 de variación entre el país candidato que se ve con mayor simpatía de aquel cuya candidatura se observa con mayor desconfianza (1). En otra encuesta de «Eurobarómetro» aún mas reciente (Cuadro 3), vemos que sólo Italia tiene un porcentaje de población favorable a la ampliación superior a España.

Sería demasiado simplista explicar estos altos porcentajes de apoyo de nuestra opinión pública a la ampliación en base al desconocimiento o

(1) En algunos países nórdicos, por ejemplo, esta variación porcentual entre países candidatos favoritos es bastante acusada dado el apoyo masivo a los países bálticos, frente al desinterés por países menos conocidos o mas problemáticos. El caso de Grecia es similar respecto a Chipre. Las oscilaciones del porcentaje de preferencias en las opiniones públicas de otros Estados miembros, como Alemania o Austria son también considerables: claramente favorables a Hungría o la República Checa, pero contrarios a Rumania y Bulgaria.

CUADRO 2
PORCENTAJE DE POBLACION EN CADA ESTADO MIEMBRO EN FAVOR DE LA ADHESION DE LOS PAISES CANDIDATOS

PAIS	Porcentaje de apoyo para todos los candidatos	Diferencia porcentual entre el país candidato más apoyado y el menos	NS/NC
Suecia	63	18	19
Dinamarca	61	32	13
Grecia	61	38	11
Finlandia	52	34	16
Países Bajos	51	21	16
España	51	5	34
Italia	48	20	24
Reino Unido	44	30	29
EU-15	42	16	24
Portugal	42	7	37
Irlanda	41	18	36
Luxemburgo	36	17	23
Francia	35	16	20
Alemania	34	31	22
Austria	30	38	19
Bélgica	28	16	20

Fuente: Comisión Europea. Eurobarómetro. Informe N. 50. Marzo 1999.

desinterés, reflejo tal vez de la mayor lejanía geográfica en relación con otros Estados miembros que viven esta realidad de manera mas cercana. A mi juicio, refleja mayormente, en términos generales, una simpatía y solidaridad hacia aquellos países que se esfuerzan por ingresar en la gran familia europea en un proceso muy similar al que España misma pasó no hace tanto y cuyo recuerdo sigue muy presente en amplios sectores de nuestra población. En los países del Este de Europa, al igual que en la España de la transición, muchos contemplan la adhesión como el mejor medio de superar los fantasmas del pasado y encarar el futuro con mayor confianza.

Esta actitud favorable, compartida tanto por el Gobierno como por la opinión pública españolas, contrasta, sin embargo, con la injusta presentación que en las fases preliminares del proceso de ampliación hicieron, interesadamente, algunos medios europeos —tal vez para debilitar de antemano las previsibles robustas posiciones de España en la difícil negociación sobre la Agenda 2000—. Las posiciones españolas partidarias de superar el techo del presupuesto comunitario por encima del 1,27 por 100 para poder financiar holgadamente la ampliación y de mantener el Fondo de Cohesión, defendiendo incluso el porcentaje máximo de cofinanciación posible, mostraron claramente a los países candidatos que se habían dejado influir por aquellos interesados comentarios iniciales que presentaban a España como su mayor competidor que, en realidad, España era el país miembro que mejor estaba defendiendo sus futuros intereses en el seno de la Unión ampliada. España se reveló pues en las negociaciones de la Agenda 2000 como el mejor abogado de los países candidatos.

Pero el apoyo español a la ampliación no se sustenta simplemente en un sentimiento mas o menos altruista, sino que se basa también en las amplias oportunidades económicas que para España pueden derivarse de la misma (2). El desmantelamiento arancelario industrial llevado a cabo ya por la Comunidad merced a los Acuerdos Europeos ha disipado temores ante una eventual invasión de exportaciones y una mayor competencia de los países del Este. En cambio, en el terreno agrícola, sector no liberalizado por esos mismos Acuerdos y en el que tenemos importantes intereses ofensivos y ventajas comparativas, España tiene todavía mucho que ganar. Por no mencionar al sector servicios (3) o las perspectivas de inversión y de negocios que con la ampliación se pueden abrir.

Junto a los efectos generales de mayor seguridad, estabilidad y democracia en Europa, de las que también se beneficia España, así como

(2) El suplemento «Negocios» del diario «El País» del domingo 11 de julio se refería a un sondeo llevado a cabo entre altos directivos de negocios españoles sobre la ampliación. Un 43,6 por 100 piensa que es perjudicial, frente a un 20,9 por 100 que creen que es beneficiosa porque abriría nuevos mercados. Un 25,9 por 100 se mantiene indiferente.

(3) España es el séptimo exportador mundial de servicios.

CUADRO 3
PORCENTAJE DE POBLACION EN CADA ESTADO MIEMBRO A FAVOR DE LA ADHESION DE LOS PAISES CANDIDATOS (Mayo 1999)

%	Austria	Finlandia	Reino Unido	Italia	Bélgica	Francia	Grecia	Luxemburgo	España	Dinamarca	Alemania	Irlanda	Total
A favor	38	47	44	68	51	53	62	47	62	61	50	40	54
En contra	50	37	36	18	40	43	28	45	18	31	45	39	34
No saben	12	16	20	14	9	4	10	8	20	8	5	21	12

Fuente: Comisión Europea. Eurobarómetro. Mayo 1999.

CUADRO 4
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS CAPITULOS DEL ACERVO COMUNITARIO POR PARTE DE LOS PAISES CANDIDATOS

Capítulos del acervo	Candidatos					
	Polonia	Hungría	República Checa	Estonia	Eslovenia	Chipre
I+D	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Educación	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Cultura + política audiovisual	NO	NO	NO	NO	NO	OK
Política industrial	OK	OK	OK	OK	OK	OK
PESC	NO	NO	NO	NO	NO	NO
PYMES	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Derecho de sociedades	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Libre circulación de mercancías	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Protección consumidor	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Pesca	NO	OK	OK	NO	OK	NO
Estadísticas	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Relaciones exteriores	NO	NO	NO	NO	NO	OK
Unión aduanera	NO	NO	NO	NO	NO	OK
Política de competencia	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Telecomunicaciones	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Total excluyendo los 15	7	8	8	7	8	10

Fuente: Documento Oficial del Consejo Europeo.

del estrechamiento de relaciones económicas y comerciales, hay que añadir que por el grado de desarrollo de estos países, muy por debajo de la media española, España va a tener en ellos en la futura Comunidad ampliada, en no pocas de las políticas comunitarias —medio ambiente, política regional, etcétera—, unos aliados muy estrechos, lo que seguramente permitirá una más cómoda defensa de muchos de nuestros intereses.

COLABORACIONES

Por lo tanto, la apuesta en favor de la ampliación para España se asienta en una clara voluntad gubernamental basada en un mayoritario apoyo popular, que producirá evidentes ventajas políticas y económicas, pudiéndose, en consecuencia, calificar nuestro interés por la ampliación de la Unión Europea de estratégico.

A corto y medio plazo, resulta prematuro plantearse el posible efecto que la ampliación podría tener en el futuro sobre el flujo de fondos financieros de la Comunidad hacia España y en qué medida el saldo de nuestras cuentas con Bruselas, muy favorable en los últimos años (4), puede disminuir. En este sentido, habrá que estar al resultado de las negociaciones de las próximas perspectivas financieras, a partir del año 2006, o de la adaptación que se lleve a cabo de las actuales, en el caso, improbable, de que se decida retocarlas si se aceptara la adhesión de algún país candidato antes del 2006. En especial, tendrá una gran relevancia la determinación o no de un techo máximo de gasto y el desarrollo de las reformas agrícolas.

3. El proceso de ampliación

a) La estrategia pre-adhesión

La Unión Europea ofrece a los países del Este que tienen una vocación de integración, pocos años después de la caída del Muro de Berlín, un instrumento idóneo de acercamiento progresivo a la realidad legislativa y económica comunitaria por medio de los «Acuerdos de Asociación», los llamados Acuerdos Europeos (5). Estos Acuerdos que entran en vigor entre 1994 (Polonia) y 1996 (Eslovenia), manifiestan el objetivo del país en cuestión de adherirse a la UE y que la Asociación ayudará a conseguir dicho objetivo. Establecen la obligación mutua de obtener un alto grado de liberalización comercial, aunque se mantenga el régimen comercial asimétrico. Existe el objetivo de constituir una Zona de Libre Cambio en seis años. También se incluyen normas específicas en

(4) Los saldos netos de España con la Comunidad han sido siempre positivos: 1.140.047 en 1995; 914.069 en 1996; 755.675,6 en 1967 y 938.236,5 en 1998.

(5) Para mas información sobre las condiciones y criterios para la adhesión, procedimiento de la negociación, candidatos y puesta en marcha de las negociaciones, vid. Fernando Carderera: «La futura ampliación de la UE: marco general de la adhesión y perspectivas para los países de Europa Central y Oriental». ICE, núm. 776 de Febrero de 1999.

CUADRO 5
SITUACION DE LA NEGOCIACION DE LOS DISTINTOS CAPITULOS DEL ACERVO
Julio 99

Capítulos	Países	Resultados	Resultados Presidencia alemana		
			3.° suplentes	4.° suplentes	3.° ministros
I+D	Chipre	«may»			
	Hungría	«may»			
	Polonia	«may»			
	Estonia	«may»			
	Rep. Checa	«may»			
	Eslovenia	«may»			
PYMES	Chipre	«may»			
	Hungría	«may»			
	Polonia	«may»			
	Estonia	«may»			
	Rep. Checa	«may»			
	Eslovenia	«may»			
Educación y formación profesional	Chipre	«may»			
	Hungría	«may»			
	Polonia	«may»			
	Estonia	«may»			
	Rep. Checa	«may»			
	Eslovenia	«may»			
Política industrial	Chipre	«may»			
	Hungría	«will»	«may»		«may»
	Polonia	«will»		«may»	
	Estonia	«will»	«may»		«may»
	Rep. Checa	«will»			«will»/«may»
	Eslovenia	«will»	«may»		
Telecomunicaciones y tecnolog. información	Chipre	«will»	«will»		«may»
	Hungría	«will»	«will»		«will»
	Polonia	«will»	«will»	«may»	«may»
	Estonia	«will»	«may»		«may»
	Rep. Checa	«will»	«may»		«may»
	Eslovenia	«will»	«may»		«may»
Cultura y política audiovisual	Chipre	«may»			
	Hungría	«will»			
	Polonia	«will»			
	Estonia	«will»			
	Rep. Checa	«will»			
	Eslovenia	«will»			
PESC	Chipre	«will»			
	Hungría	«will»			
	Polonia	«will»			
	Estonia	«will»			
	Rep. Checa	«will»			
	Eslovenia	«will»			
Estadísticas	Chipre		«may»		«may»
	Hungría		«may»		«may»
	Polonia		«may»		«may»
	Estonia		«will»	«may»	«may»
	Rep. Checa		«may»		«may»
	Eslovenia		«may»		«may»
Consumidores y protecc. salud	Chipre		«will»	«may»	«may»
	Hungría		«will»		«may»
	Polonia		«will»	«may»	«may»
	Estonia		«will»	«may»	«may»
	Rep. Checa		«will»	«may»	«may»
	Eslovenia		«will»	«may»	«may»
Pesca	Chipre		«will»		«will»
	Hungría		«will»	«may»	«may»
	Polonia		«will»		«will»
	Estonia		«will»		«will»
	Rep. Checa		«may»		«may»
	Eslovenia		«will»	«may»	«may»
Relaciones exteriores	Chipre			«may»	«may»
	Hungría			«will»	«will»
	Polonia			«will»	«will»
	Estonia			«will»	«will»
	Rep. Checa			«will»	«will»
	Eslovenia			«will»	«will»

CUADRO 5 *(continuación)*
SITUACION DE LA NEGOCIACION DE LOS DISTINTOS CAPITULOS DEL ACERVO
Julio 99

Capítulos	Países	Resultados	Resultados Presidencia alemana		
			3.° suplentes	4.° suplentes	3.° ministros
Derecho sociedades	Chipre			«will»	«will»
	Hungría			«will»	«will»
	Polonia			«will»	«will»
	Estonia			«will»	«will»
	Rep. Checa			«will»	«will»
	Eslovenia			«will»	«will»
Política competencia	Chipre			«will»	«will»
	Hungría			«will»	«will»
	Polonia			«will»	«will»
	Estonia			«will»	«will»
	Rep. Checa			«will»	«will»
	Eslovenia			«will»	«will»
Unión aduanera	Chipre			«may»	«will»
	Hungría			«will»	«will»
	Polonia			«will»	«will»
	Estonia			«will»	«will»
	Rep. Checa			«will»	«will»
	Eslovenia			«will»	«will»
Libre circulación mercancías	Chipre				«will»
	Hungría				«will»
	Polonia				«will»
	Estonia				«will»
	Rep. Checa				«will»
	Eslovenia				«will»

Fuente: Elaboración a partir de Documentos del Consejo.

COLABORACIONES

trabajadores, servicios y capitales, armonización de legislaciones, competencia, ayudas de Estado, propiedad intelectual y mercados públicos, cooperación económica, apertura de Programas comunitarios, prevención de actividades ilegales (cooperación en materia de Justicia e Interior) y una cláusula de suspensión de la cooperación en caso de falta de cumplimiento en materia de derechos humanos.

En el Consejo Europeo de Essen en 1994, se añade a los Acuerdos Europeos el diálogo estructurado, consistente en reuniones semestrales entre Jefes de Estado y de Gobierno y a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores y de Justicia e Interior. El diálogo estructurado también comprende reuniones anuales de Ministros de Interior, Economía, Agricultura, Transportes y otros sectores de interés transeuropeo.

El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 fue el primero en tratar de la ampliación a los países de Europa Central y Oriental. No hay que olvidar que poco antes se había dado luz verde al inicio de la ampliación a los nórdicos y a Austria y había que abordar políticamente la situación planteada por el otro grupo de países que ya estaban llamando a la puerta de la Unión Europea. Por ello, se establecen en Copenhague para los países que desearan integrarse en la UE una serie de condiciones políticas y económicas, como una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos, el respeto de las minorías o la existencia de una economía de mercado lo suficientemente desarrollada como para hacer frente a la competencia en el seno de la Unión.

El Consejo Europeo de Madrid, en 1995 confirmó y precisó los anteriores criterios, fijándose el inicio de las negociaciones para seis meses después de la conclusión de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

A lo largo de 1995 se decide poner en práctica una estrategia pre-adhesión, emplazando a la Comisión a elaborar propuestas que se concretaron en el Libro Blanco «Preparación de los Países Asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el Mercado Unico de la Unión», de Junio de 1995.

Para facilitar la transición de estas economías sometidas poco antes a un sistema de planificación centralizada, a las reglas de mercado e integrarlas progresivamente en el conjunto europeo,

CUADRO 6
INCREMENTO DEL PNB EN LOS PAISES CANDIDATOS

PAIS	Anual					Trimestre					
						1997				1998	
	1993	1994	1995	1996	1997	1.º	2.º	3.º	4.º	1.º	2.º
Bulgaria	-1,5	1,8	2,9	-10,1	-6,9	-22,6	-13,1	2,9	2,2	18,9	6,3
Chipre	0,7	5,9	5,8	2,2	2,5	:	:	:	:	:	:
República Checa	0,6	2,7	6,4	3,9	1,0	1,2	0,5	-0,1	2,2	-0,9	-2,4
Estonia	-9,0	-2,0	4,3	4,0	11,4	6,2	11,9	11,5	13,5	9,3	5,7
Hungría	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	2,1	4,3	5,1	5,3	4,5	5,1
Letonia	-14,9	0,6	-0,8	3,3	6,5	3,0	7,1	8,5	7,4	7,6	5,4
Lituania	-16,2	-9,8	3,3	4,7	6,1	5,7	6,4	6,0	6,1	4,7	9,7
Polonia	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9	5,9	7,5	6,7	6,5	6,5	5,3
Rumanía	1,5	3,9	7,1	3,9	-6,6	:	:	:	:	-9,4	-1,9
República Eslovaca	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	6,4	6,2	6,6	6,9	6,2	6,1
Eslovenia	2,8	5,3	4,1	3,3	3,8	3,2	5,4	3,0	3,5	6,5	3,2
Total	0,6	3,7	5,5	3,8	3,4	:	:	:	:	3,8	3,4

Fuente: Eurostat.

se potencia en esta primera etapa el Programa PHARE, creado en 1989, que desde entonces ha venido financiando importantes proyectos de desarrollo en todos estos países. El Consejo Europeo de Cannes, en junio de 1995, estableció un ritmo de gasto teórico de las regiones prioritarias (Este y Mediterráneos), garantizando a los PECOs una atención preferente en la acción exterior de la Unión Europea.

b) La asociación para la adhesión

La Asociación para la Adhesión, inaugurada con la Agenda 2000, supone un paso cualitativo con respecto a la Estrategia para la Adhesión, en la medida en que la Unión Europea va aceptando formalmente las peticiones de adhesión de los países candidatos con los que eventualmente se establece la apertura de negociaciones, a cambio de una serie de compromisos que estos deben asumir, y que se concretan, en términos generales, en el mantenimiento y perfeccionamiento de estructuras democráticas; en la puesta en práctica de una transición económica a través de medidas de estabilización macroeconómica; en la adopción de un plan de seguridad nuclear y del establecimiento de un Programa Nacional para la Incorporación del Acervo Comunitario, de acuerdo con un calendario y unas prioridades pactadas con la Comisión, que difieren de país a país.

Simultáneamente se produce una importante movilización de recursos por parte de la Unión Europea para los países candidatos con la aprobación de la Agenda 2000, consistentes en unos 3.120 Meuros anuales a partir del año 2000 (6), o lo que es lo mismo, 22.000 Meuros hasta el año 2006. De dicha cantidad se asignan a PHARE 1.560 Meuros anuales, de los cuales se destinarán un 70 por 100 para inversiones en infraestructuras y un 30 por 100 para fortalecimiento institucional (7).

La Agenda 2000 establece dos nuevos instrumentos pre-adhesión: el ISPA (Instrumento de Política Estructural de Preadhesión), está inspirado en el Fondo de Cohesión y está dotado de 1.040 Meuros anuales, con el objetivo de prestar asistencia financiera para medidas de infraestructura de transportes y medio ambiente. La distribución indicativa entre los diferentes candidatos se establece de la manera siguiente, según la Decisión de la Comisión del pasado 20 de julio: Polonia 20-37 por 100; Rumania 20-26 por 100; Bulgaria 8-12 por 100; Hungría 7-10 por 100; República Checa 5,5-8 por 100; Lituania 4-6 por 100; Letonia 3,5-5,5 por 100; Eslovaquia 3,5-5,5 por 100; Estonia 2-3,5 por 100; Eslovenia 1-2 por 100. Estos porcentajes se esta-

(6) A título de referencia, se puede señalar que España recibe anualmente del Fondo de Cohesión unos 1.500 Meuros.

(7) Dentro del capítulo relativo al fortalecimiento institucional, destaca el Programa «Hermanamientos» («twinning»/«jumelage»), cuya particularidad estriba en que los Proyectos, normalmente relacionados con la transposición de un sector específico del acervo comunitario, en una primera etapa Agricultura, Política Estructural, Medio Ambiente y Justicia e Interior, son ejecutados por funcionarios públicos de las Administraciones de los Estados miembros.

blecen en base a criterios objetivos, como son la población, PNB per cápita y superficie territorial. La horquilla establecida en los diferentes porcentajes se establece porque las cantidades finalmente percibidas dependerá de la calidad de los proyectos.

El SAPARD (Instrumento de Medidas de preadhesión en los sectores de la Agricultura y el Desarrollo Rural) está dotado de 520 Meuros anuales y los criterios de distribución indicativa por países depende de la población agrícola, superficie total agraria, Producto Nacional Bruto per cápita —en términos de poder de compra— y la situación territorial específica. La distribución indicativa para el año 2000 se establece del siguiente modo (en Meuros): Polonia 168,68; Rumania 150,63; Bulgaria 52,124; Hungría 38,05; Lituania 29,82; República Checa 22,06; Letonia 21,84; Eslovaquia 18,28; Estonia 12,13; Eslovenia 6,33.

En ambos instrumentos financieros se requerirá un mínimo de cofinanciación local y la participación de los Estados miembros se garantiza a través de un Comité en el que se aprueban los diferentes proyectos.

COLABORACIONES

c) La apertura de negociaciones: situación de los diferentes países candidatos

A lo largo de 1997 se empezó a discutir de la posibilidad de establecer negociaciones de adhesión con todos aquellos candidatos que cumplieran una serie de condiciones políticas para la Adhesión. Fue en el Consejo Europeo de Luxemburgo, de diciembre de 1997, cuando se llegó a un compromiso de comenzar a negociar solo con un grupo reducido de países, de entre todos los que habían solicitado la adhesión (8), siguiendo la propuesta de la Comisión, en función de su mayor grado de preparación.

De acuerdo con este enfoque, en el primer semestre de 1998 se abrieron las negociaciones de adhesión con seis países candidatos, comúnmente denominados «ins» (Hungría, Polonia, República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre) con quienes ya se lleva negociando algo mas de un año. Merece la pena recordar que al poco de iniciarse estas negociaciones se emitió un comunicado público entre Francia, Alemania, Italia y Países Bajos, en el que, en términos generales, se recordaba la partición de Chipre y la necesidad de resolver el problema político antes de la terminación de las negociaciones porque de lo contrario la UE no podría asimilar la adhesión de Chipre dividido (9).

Para los otros cinco países —Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia y Lituania—, comúnmente denominados «pre-ins», se puso en marcha un proceso de escrutinio del acervo comunitario multilateral, para facilitar la preparación de ulteriores negociaciones. En cuanto a Malta, tras el último cambio de Gobierno y la nueva solicitud de apertura de negociaciones, además de potenciarse el diálogo político, ha sido admitida dentro del segundo grupo de países candidatos.

Turquía queda, una vez más, excluida del proceso (10). Suiza, pese a ser candidata, no está interesada, de momento, en que se active su solicitud.

Aunque no fue el «enfoque regata» —salida simultánea de todos los candidatos y progreso según los méritos propios de cada uno de ellos—, el punto de vista retenido por el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1997, no habría que descartar que esa decisión restrictiva de negociar solo con unos pocos pueda revisarse en el próximo Conse-

(8) Actualmente son países candidatos los siguientes: Turquía (1987), Chipre (1990), Malta (1990), Suiza (1992), Hungría (1994), Polonia (1994), Rumania (1995), Eslovaquia (1995), Letonia (1995), Estonia (1995), Lituania (1995), Bulgaria (1995), República Checa (1996).

(9) Grecia, a su vez, reaccionó con otra declaración en la que señalaba que un Estado tercero (Turquía) no tiene por qué poner obstáculos al derecho de todo Estado europeo que cumpla los criterios necesarios de adherirse a la Unión Europea.

(10) El Consejo Europeo de Luxemburgo también decidió convocar una Conferencia Europea, para abordar cuestiones de interés general e intensificar la cooperación en materia de Política Exterior y Seguridad, asuntos de Justicia e Interior y otros ámbitos de interés común, en particular en materia económica y de cooperación regional, en la que participarían, además de los Estados miembros de la UE, aquellos Estados europeos que aspiren adherirse a la misma. Está claro que si finalmente se impone el modelo «regata» en el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, la Conferencia Europea sería un foro sustitutivo de la propia negociación de adhesión con los dos únicos países excluidos del proceso: Suiza (autoexcluida de momento) y Turquía (que ha rechazado la invitación de la UE a participar en la mencionada Conferencia)

CUADRO 7
SECTOR AGRICOLA EN LOS PECOS Y EN LA UE
(1995)

	Agricultura	
	% del VAB	% de empleos
Hungría	6,2	8,0
Polonia	7,6	26,9
Rumanía	20,5	34,4
República Eslovaca	6,3	9,7
Letonia	9,9	18,5
Estonia	8,1	13,1
Lituania	9,3	23,8
Bulgaria	13,9	23,2
República Checa	5,2	6,3
Eslovenia	5,0	7,1
Total PECOS	8,6	22,5
En % UE-15	358	125
Bélgica	1,7	2,7
Dinamarca	3,7	4,4
Alemania	1,0	3,2
Grecia	4,7	20,4
España	3,7	9,3
Francia	2,5	4,9
Irlanda	7,5	12,0
Italia	2,9	7,2
Luxemburgo	1,5	3,9
Países Bajos	3,6	3,8
Austria	2,4	7,3
Portugal	5,1	11,5
Finlandia	5,2	7,8
Suecia	2,1	3,3
Reino Unido	1,6	2,1
UE-15	2,4	5,3

Fuente: Eurostat.

jo Europeo de Helsinki bien volviendo al «enfoque regata»o ampliando el número de «ins». España fue siempre favorable al denominado «enfoque regata»

4. Las negociaciones de ampliación. Posición española

a) Situación actual de las negociaciones

Hasta el momento presente, hasta la presidencia de Finlandia, han tenido lugar tres reuniones ministeriales de las seis Conferencias Intergubernamentales de Adhesión (11):

— El 31 de marzo de 1998, (Sesión inaugural), bajo Presidencia británica.

— El 10 de noviembre de 1998, bajo Presidencia austriaca.

— El 22 de junio de 1999, en Presidencia alemana.

A nivel de suplentes (Embajadores), se han celebrado cuatro reuniones, dos en 1998 (23 de abril y 10 de noviembre) y dos en 1999 (19 de abril y 19 de mayo). Hasta ahora se han abierto 15 capítulos del acervo comunitario que son los que objetivamente ofrecen menor complejidad técnica. Los resultados (Cuadros 4 y 5) (12), no son espectaculares y ninguno de los capítulos se puede dar como definitivamente por cerrado. Subsiste una indefinición, cualquiera que sea el término que se emplee para aparcarlos transitoriamente, por más que, para consumo político interno, los países candidatos consideren que sobre algunos de ellos no quede ya nada más que negociar y que, en consecuencia, pueden considerarse cerrados.

La particularidad mas acusada de esta nueva negociación de ampliación no consiste simplemente en que los candidatos acepten el acervo o en negociar períodos transitorios, sino que, a diferencia de la anterior ampliación a los países nórdicos y a Austria, con Administraciones públicas muy eficientes y sistemas legislativos avanzados, en bastantes casos por delante incluso de algunos Estados miembros, con los que bastaba simplemente ponerse de acuerdo en la determinación de períodos transitorios para la asimilación del acervo comunitario, ahora es preciso comprobar o supervisar que el acervo aceptado se aplica efectivamente y se asimila adecuadamente en sus respectivos ordenamientos jurídicos (13). En no pocas ocasiones resulta evidente que el voluntа-

(11) Para una descripción de la técnica y las formalidades de las negociaciones de adhesión, véase por el mismo autor «Marco general de las negociaciones para la ampliación de la Unión Europea y la culminación del proceso negociador del Espacio Económico Europeo». Boletín Económico del ICE Núm.. 2442, del 6 al 12 de Febrero de 1995.

(12) No se ha producido ningún cierre definitivo de ningún capítulo, aunque en el cuadro 4 aparezca en varios de ellos la expresión «OK». Como se aprecia en el cuadro 5, los términos «may return» («podría», denotando que la Conferencia podría volver en una fase posterior a negociar algún punto concreto de este capítulo), indica que la negociación de dicho capítulo está casi concluida, pero no se excluye la posibilidad de que se decida volver a negociar o renegociar algún aspecto relacionado con el mismo, principalmente si se produce alguna novedad en relación con el acervo comunitario). «Will return» («volverá»), denota claramente que el capítulo de negociación está abierto y que, en consecuencia, la Conferencia volverá sobre el mismo en cualquier momento. Ambos términos implican un sentido de provisionalidad.

(13) Esta labor de supervisión puede tener lugar en el marco de las diferentes estructuras e instrumentos que existen entre la UE y los países candidatos, como los Programas Nacionales para la adopción del acervo, los Comités y Subcomités que gestionan

rismo del que hacen gala los equipos negociadores va bastante por delante de la realidad legislativa y social de los países candidatos a los que representan.

Al final de la Presidencia alemana se han iniciado las negociaciones de algunos capítulos que empiezan ya a ofrecer una mayor complejidad técnica y política, como competencia o relaciones exteriores. En una reciente reunión de coordinación mantenida entre los seis países candidatos han acordado presentar documentos iniciales en cuatro nuevos capítulos de negociación: medio ambiente, transportes, fiscalidad y libre circulación de servicios. Si se empiezan a negociar formalmente tres o cuatro capítulos mas en los próximos meses, como energía, libre circulación de capitales, Unión Económica y Monetaria, y política social, se podrían abrir los capítulos restantes, hasta 31, bajo presidencia portuguesa, durante el primer semestre del 2000.

La Presidencia finlandesa atribuirá una prioridad política a las negociaciones de ampliación, el Consejo Europeo de Helsinki marcará un hito importante en este proceso y espera convocar dos o tres reuniones a nivel de suplentes y una ministerial al final del semestre, el 7 de Diciembre.

COLABORACIONES

b) Capítulos más conflictivos

Relaciones exteriores/Unión aduanera

Hay varios aspectos interesantes relacionados con estos capítulos de contenido esencialmente comercial (14). Vale la pena comentar, a modo de introducción, los datos de los Cuadros 8A y 8B que recogen recientes datos de Eurostat en relación con los intercambios comerciales entre la UE y sus Estados miembros con cada uno de los Estados candidatos, así como con otros países terceros, referidos a los intercambios del año 1997. En él podremos apreciar, en primer lugar, el enorme peso comparativo de Alemania, que absorbe casi la mitad de los intercambios de la UE con los Pecos, tanto exportaciones como importaciones. En relación con el resto del mundo solo Alemania representa casi la cuarta parte. Italia ocupa el segundo puesto (un 13,5 por 100 de las exportaciones y un 12,3 por 100 de las importaciones comunitarias, representado alrededor de un 8 por 100 del total del comercio exterior de los Pecos), seguida de Austria, Francia y el Reino Unido.

España, como se puede comprobar, ocupa un discreto lugar, con un 1,9 por 100 de las importaciones y un 2,2 por 100 de las exportaciones comunitarias, muy por debajo de la media de los parámetros españoles en la UE, aunque hay que recordar que las exportaciones españolas han registrado el mayor dinamismo de todos los socios comunitarios, habiéndose prácticamente doblado desde 1995 a 1998, quizás también porque se partía de cifras extremadamente reducidas.

Mantenimiento de Acuerdos Comerciales Preferenciales con países terceros

Se trata de un asunto muy sensible para algunos países candidatos (15) que desean mantener sus relaciones privilegiadas con algunos países terceros no miembros de la Unión Europea, mientras mantienen su condición de miembros de pleno derecho. Esta pretensión resulta incompatible con el acervo comunitario y la existencia del Mercado Unico, ya que la incorporación al Mercado Interior debería entrañar teóricamente la eliminación de todos los controles de frontera entre los Estados miembros y el establecimiento de fronteras exteriores hacia países terceros, independientemente del grado de relaciones que se mantenga con ese país tercero. Aunque ya se les haya comunicado oficialmente que el mantenimiento de esos Acuer-

los Acuerdos de Asociación, los Informes regulares de la Comisión o incluso a través de la actividad corriente del Grupo Ampliación del Consejo en las Conferencias Intergubernamentales de adhesión.

(14) Para mayor información sobre aspectos comerciales de la ampliación Vid.Luis López Moreno: «La ampliación de la UE. Consideraciones para la Política Comercial Común y de España». En ICE, núm.. 776, de Febrero de 1999.

(15) Piénsese por ejemplo en el caso del Acuerdo entre la República Checa y Eslovaquia, que hasta hace poco tiempo constituían un solo Estado; los Acuerdos de Eslovenia con Croacia y Bosnia y Herzegovina, que estaban integrados dentro de la ex-Yugoslavia; de las relaciones entre Letonia y Lituania, también integrados no hace mucho en la extinta URSS; o el Acuerdo entre Polonia y Ucrania.

CUADRO 8A
COMERCIO DE LOS PECOS POR PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES

Socios comerciales	Importaciones				Exportaciones				Balanza		
	1993	1997		97/96 Var. (%)	1993	1997		97/96 Var. (%)	1993	1997	97/96 Var.
		Valor	Part. (%)			Valor	Part. (%)				
Mundo	61,50	122,72	100,0	21,9	50,86	93,98	100,0	23,8	-10,64	-28,73	-3,98
UE	32,19	71,81	58,5	25,6	26,52	55,52	59,1	27,2	-5,67	-16,29	-2,77
Alemania	13,28	28,54	23,3	26,2	12,53	27,11	28,8	26,5	-0,75	-1,42	-0,24
Italia	4,24	10,46	8,5	18,2	3,17	6,66	7,1	26,8	-1,06	-3,79	-0,20
NEIs	11,43	14,18	11,6	7,6	6,38	10,09	10,7	27,3	-5,04	-4,09	1,16
Rusia	8,73	11,70	9,5	6,5	3,88	6,00	6,4	30,6	-4,85	-5,70	0,69
PECOS	7,14	12,57	10,2	16,0	8,10	13,16	14,0	14,5	0,96	0,59	-0,06
República Checa	2,70	4,13	3,4	9,1	2,52	3,29	3,5	2,9	-0,17	-0,83	-0,25
Eslovaquia	2,18	3,02	2,5	4,7	2,57	3,16	3,4	7,1	0,39	0,14	0,07
USA	2,34	4,71	3,8	34,8	1,29	2,26	2,4	44,2	-1,04	-2,45	-0,52
Suiza	1,23	1,89	1,5	11,7	0,63	0,83	0,9	16,6	-0,60	-1,06	-0,08
Otros	7,17	17,57	14,3	22,7	7,93	12,13	12,9	14,5	-0,76	-5,44	-1,71

NEIS = Nuevos países independientes (Armenia, Azerbaiyan, Bielorusia, Georgia, Kazastan, Kingistan, Moldavia, Uzukastan, Rusia, Turmenistan, Ucrania).
Fuente: Naciones Unidas (Contrade) e Institutos Nacionales de Estadísticas (FMI).

CUADRO 8B
LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE Y LOS PECOS EN 1997
(Millones ecus)

Países	Flujo	PEC	Estonia	Letonia	Lituania	Polonia	República Checa	Eslovaquia	Hungría	Rumanía	Bulgaria	Eslovenia
UE	Imp.	56.852	1.502	1.231	1.313	14.208	11.752	3.982	11.631	4.427	2.087	4.668
	Exp.	*78.560*	*2.387*	*1.535*	*2.154*	*25.060*	*15.849*	*4.816*	*13.582*	*5.014*	*1.846*	*6.318*
Bélgica	Imp.	1.875	55	88	63	474	879	117	387	144	96	96
	Exp.	*3.197*	*57*	*84*	*94*	*230*	*584*	*145*	*610*	*173*	*72*	*147*
Dinamarca	Imp.	1.221	63	81	106	665	123	20	73	18	23	49
	Exp.	*1.856*	*91*	*86*	*212*	*783*	*157*	*42*	*101*	*41*	*29*	*45*
Alemania	Imp.	26.572	226	332	447	7.208	6.993	2.116	5.407	1.342	447	2.055
	Exp.	*32.785*	*335*	*452*	*843*	*10.619*	*8.898*	*2.323*	*5.935*	*1.601*	*561*	*1.819*
Grecia	Imp.	849	1	1	2	77	88	32	79	180	369	21
	Exp.	*666*	*1*	*5*	*17*	*82*	*44*	*12*	*50*	*156*	*283*	*17*
España	Imp.	1.085	16	11	66	254	158	50	266	89	127	47
	Exp.	*1.748*	*25*	*21*	*46*	*700*	*870*	*89*	*247*	*60*	*22*	*167*
Francia	Imp.	3.595	29	36	123	1.029	558	170	676	420	144	410
	Exp.	*6.127*	*59*	*78*	*128*	*2.065*	*1.066*	*337*	*821*	*543*	*146*	*883*
Irlanda	Imp.	170	4	15	2	67	40	6	25	4	2	4
	Exp.	*464*	*12*	*9*	*15*	*180*	*114*	*20*	*75*	*18*	*5*	*16*
Italia	Imp.	6.988	20	18	69	1.350	755	521	1.151	1.500	536	1.068
	Exp.	*10.618*	*88*	*91*	*171*	*3.289*	*1.333*	*591*	*1.469*	*1.507*	*330*	*1.749*
Países Bajos	Imp.	3.080	199	266	120	873	368	133	725	189	95	112
	Exp.	*3.866*	*88*	*103*	*136*	*1.565*	*670*	*222*	*600*	*193*	*89*	*200*
Austria	Imp.	5.088	5	6	21	449	1.287	694	1.888	184	71	582
	Exp.	*7.109*	*24*	*19*	*34*	*859*	*1.527*	*701*	*2.588*	*281*	*129*	*946*
Portugal	Imp.	140	4	2	10	29	34	9	11	13	17	11
	Exp.	*157*	*3*	*2*	*5*	*41*	*20*	*9*	*58*	*5*	*10*	*5*
Finlandia	Imp.	964	383	30	25	297	91	36	73	6	7	17
	Exp.	*2.754*	*1.155*	*246*	*146*	*643*	*254*	*55*	*178*	*22*	*25*	*31*
Suecia	Imp.	1.684	352	152	78	565	207	45	165	47	19	56
	Exp.	*2.773*	*360*	*219*	*156*	*1.170*	*315*	*82*	*234*	*113*	*35*	*891*
Reino Unido	Imp.	3.543	146	274	185	870	673	122	705	293	135	140
	Exp.	*4.711*	*90*	*121*	*150*	*1.932*	*997*	*188*	*615*	*303*	*110*	*205*

PECOS = Países de Europa Central (Bulgaria, Estonia, Hungria, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia).
Fuente: Eurostat.

dos no resulta posible, y que será inevitable el establecimiento de controles exteriores que, de acuerdo con la legislación comunitaria en vigor, supondrían trabas más o menos relevantes al flujo de bienes, servicios y personas provenientes de países terceros, de momento no parece

que ninguno de los candidatos haya renunciado totalmente a sus aspiraciones.

Si se mantienen las reglas básicas de cualquier negociación de ampliación, según las cuales solo se trata de negociar períodos transitorios y de ninguna manera cambiar las reglas comunitarias existentes, no resulta fácil pensar una solución que pueda satisfacer mínimamente esta pretensión de los países candidatos. La única forma de compatibilizar el deseo de algunos candidatos de mantener sus relaciones comerciales preferenciales con países terceros sería o bien que estos países terceros, sin ignorar nuevas trabas tras su adhesión se adhirieran a la Comunidad al mismo tiempo que el país candidato en cuestión, lo que obligaría a acompasar las negociaciones de adhesión de ambos —opción difícilmente asumible por el país candidato que vaya mas avanzado—, o bien, modificando los Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea y estos países terceros (si los hay) de tal manera que, eliminando los controles de fronteras entre el país candidato y estos países terceros, se les dé a éstos últimos, sin ostentar la calidad de miembros, la responsabilidad de gestionar las fronteras exteriores por cuenta de la Unión Europea, con todo lo que ello implica (recaudación fiscal, inspecciones sanitarias, policía etcétera).

COLABORACIONES

Mantenimiento de instrumentos de defensa comercial

A diferencia del precedente español, en donde se mantuvieron los instrumentos de defensa comercial intactos por ambas partes, por la Comunidad Económica Europea y España, principalmente el procedimiento «antidumping», la existencia del Mercado Interior y su previsible respeto desde el principio en productos industriales llevarán lógicamente a que la Comunidad Europea renuncie a utilizarlo, de manera similar a como procedió en la anterior negociación de ampliación a los nórdicos y a Austria. Bastará, en principio, la disciplina que impone el acervo en materia de competencia.

Compensaciones por el artículo XXIV.6 del GATT

Se trata de una cuestión que no afecta exclusivamente a los países candidatos, sino principalmente a la UE porque deberá ser ella la que abone esas compensaciones a terceros Estados miembros de la OMC (Estados Unidos, Japón, etcétera) resultantes de la entrada de los candidatos en la Tarifa Exterior Común. Es por ello por lo que se les ha advertido reiteradamente que mientras duren las negociaciones no deben conceder ventajas comerciales a países terceros que vayan mas allá de las que ofrece la propia Comunidad.

Un caso especial lo constituye Rusia, hasta no hace mucho primer cliente de todos los países del Este (16), pero que al no ser miembro de la OMC la compensación comercial, teóricamente no debería plantearse. Se trata de un importante problema, tal vez mas político que económico, sobre el cual el Gobierno ruso ya ha llamado la atención del Consejo y de la Comisión, con objeto de obtener soluciones satisfactorias.

Hasta este momento, la posición comunitaria ha sido la de señalar que los grandes cambios de tendencia comercial han tenido lugar bastante antes de que tenga efectivamente lugar la adhesión de los Pecos: si a finales de los años 80 solo un 10 por 100 del comercio exterior de estos países tenía como origen o destino la Comunidad, a mediados de los 90 el comercio con la UE ya suponía mas del 65 por 100 en todos ellos. La reorientación comercial refleja, a juicio de la Comisión, el desarrollo normal de las economías de los Pecos en la etapa posterior al COMECON, incluido el deseo de satisfacer las necesidades de abastecimiento y diversificar sus fuentes de energía. Además, la rebaja arancelaria global y el incremento del nivel de vida en los países del Este terminará también beneficiando las posibilidades del comercio global con Rusia —a la luz de los datos disponibles, el comercio de los Pecos con Rusia se habría incrementado también en términos relativos en los últimos cuatro años—.

Competencia

Se trata de un capítulo particularmente difícil, probablemente uno de los mas delicados,

(16) En 1987, el porcentaje medio del comercio de todos los Pecos con Rusia es de alrededor del 8 por 100 —9,5 de importaciones y 6,4 de exportaciones—. En valor, la media sería un 10 por 100 superior aproximadamente.

CUADRO 9
DISPARIDAD DEL PNB REGIONAL PER CAPITA
(En paridad de poder de compra en algunos PECOS)

Países	Años	Región con valores mínimos		Region con valores máximos	
		Región	Como % de UE	Región	Como % de la media UE
Bulgaria	1995	Sofia (Oblast)	24	Bourgas	34
República Checa	1996	Stredocesky	49	Praga	120
Hungría	1996	Eszak-Magyarország	33	Közép-Magyarország	70
Polonia	1996	Suwalskie	23	Varsovia	65
Rumanía	1995	Nord-Est	26	Bucarest	44
República Eslovaca	1996	Vychodné Slovensko	36	Bratislava	97

Fuente: Eurostat.

teniendo en cuenta la complejidad y el grado de evolución del acervo comunitario, incluyendo la interpretación jurisprudencial, así como las dificultades inherentes a su gestión y puesta en práctica. La Comisión juega un papel arbitral muy relevante, velando por que se apliquen en el Mercado Interior las mismas normas con objeto de garantizar la existencia de idénticas condiciones de competencia en todo el territorio comunitario. Es una política que ha tardado más de treinta años en desarrollarse a nivel comunitario. En consecuencia, si el Mercado Interior se va a mantener también en esta ampliación en productos industriales, lo más seguro es que los países candidatos tengan que aceptar íntegramente el acervo con muy pocos períodos transitorios, precisamente para evitar distorsiones de mercado y perjuicio a los consumidores.

Los Acuerdos Europeos incorporan una serie de obligaciones en materia de competencia, que no se aplican a la agricultura, a la pesca y al sector del acero, consistente generalmente en la concesión de cinco años de período transitorio, a los que se pueden añadir otros cinco —diez en total—, además de la obligación por parte de los países asociados de crear instituciones de vigilancia similares a las que existen en los países miembros para verificar la aplicación de las normas de competencia a medida que se vayan transponiendo. Es un proceso que se está llevando a cabo precisamente en este momento por la mayoría de los países candidatos.

Precisamente no hace mucho, la Comisión ha presentado al Consejo una propuesta tendente a aplicar ya las disposiciones que en materia de competencia y ayudas de Estado se contienen en los Acuerdos Europeos. Se trataría de establecer un mecanismo de consultas entre la Comisión y los órganos correspondientes en los candidatos en estos temas.

En el sector del acero, un Protocolo CECA, anejo a todos los Acuerdos Europeos, contiene unas las reglas especiales que condicionan la concesión de nuevas ayudas a la reestructuración, a la existencia de un plan que disminuya la capacidad productiva y al intercambio de información, existiendo medidas de salvaguardia que pueden ponerse en práctica cuando las circunstancias lo requieran.

La cuestión estriba en saber si la Comisión, primero, y los Estados miembros después, van a tolerar un régimen especial de ayudas públicas, menos riguroso que el que se exige a los demás Estados miembros, a la vista de la precariedad de las industrias locales y en atención a las necesidades de desarrollo del tejido productivo de estos países. La petición de un período transitorio de diecisiete años por parte de Polonia para eximir en ciertas zonas económicas especiales de su territorio la aplicación de ciertos aspectos de la política de competencia, por sólo poner un ejemplo, parece, en principio, absolutamente desproporcionada.

Habrá que comprobar, asimismo, si, para facilitar la reconversión industrial de amplios sectores en declive, como son la siderurgia y el carbón, se van a permitir limitaciones a la competencia después de que se produzca la ampliación o se van a aplicar las normas comunitarias de manera mas flexible. Respecto a la industria siderúrgica, teniendo en cuenta la sensibilidad del sector a nivel europeo y la traumática experiencia de la reestructuración vivida en algunos Estados miembros sufragada exclusivamente con fondos públicos nacionales, la posición

comunitaria debería ser flexible, o bien la de velar por la aplicación estricta del acervo.

España, que ha sufrido como ningún Estado miembro los efectos de la reestructuración siderúrgica con motivo de su adhesión, de momento se encuentra en una posición relativamente cómoda: por un lado, apoyamos la línea ortodoxa propuesta por la Comisión (17) y asumida, por ahora, por el resto de los Estados miembros, mientras que, a nivel bilateral, cooperamos estrechamente con Polonia en el marco del Programa «Hermanamientos» (18). Sin embargo, es previsible que, a medida que avance la negociación, se irá hacia una mayor flexibilización de posiciones, que el caso descrito de Polonia, no solo provendría de algunos Estados miembros —influidos por algunas de sus empresas nacionales que ya han salido beneficiadas o pueden verse beneficiadas de las ayudas directas e indirectas a la inversión en las zonas económicas especiales—, sino también por parte de la propia Comisión, consciente de que una relajación del régimen de ayudas de Estado supone a veces una política estructural mucho más eficaz, y bastante mas barata, que las transferencias financieras, aunque a costa de conculcar las condiciones de competencia en el resto del territorio comunitario. El peligro en el sector del carbón y del acero puede también provenir de la tentación de utilizar fondos comunitarios para la reestructuración siderúrgica en los países del Este con objeto de facilitar y acelerar su privatización.

COLABORACIONES

Libre circulación de personas y de capitales

Habría que incluir bajo el primer apartado varios capítulos que se contemplan tanto en el Primero como en el Tercer Pilar del Tratado. El problema del Primer Pilar deriva del hecho de que la aplicación estricta del acervo desde el primer día podría significar la libre circulación inmediata de los trabajadores de los países candidatos en el resto del territorio comunitario. Los Estados miembros que mantienen una frontera común con los países del Este son aquellos a los que más preocupa este extremo (Alemania y Austria, principalmente), razón por la cual, lo más seguro es que soliciten un período transitorio. El período transitorio negociado con España —7 años— será el precedente lógico del que harán uso los Estados miembros mas sensibles.

La reciente crisis de Kosovo y la nueva afluencia de refugiados, que se suma a la primera oleada que se produjo como consecuencia de la guerra de Bosnia, no ha hecho sino aumentar la preocupación de los Gobiernos y opiniones públicas de los países miembros en donde se han establecido la mayoría de estos refugiados (como Alemania, Austria, Suecia o Países Bajos).

Teniendo en cuenta el precedente de la adhesión de España y Portugal, también con un nivel de vida inferior a la media comunitaria sin que se produjeran las oleadas migratorias que algunos previeron, a mi juicio, tampoco habría que temer tras la ampliación importantes flujos migratorios procedentes de Europa del Este. Es de prever que el proceso de modernización económica, los nuevos recursos financieros disponibles y el esperable incremento del nivel de vida que experimentarán los países candidatos en los años venideros, ofrecerán mejores perspectivas de empleo y ayudarán a absorber una buena parte de la mano de obra desempleada que siempre preferirá permanecer en sus respectivos países a la espera de nuevas expectativas antes que verse obligados a emigrar.

España también contempla con tranquilidad este capítulo de la negociación, que no nos plantea ninguna problemática particular. Siguiendo la lógica del Mercado Interior, apoyaríamos propuestas que traten de hacer asimilar el acervo sin períodos transitorios, aunque, lógicamente, la solidaridad comunitaria nos obligará a tratar de comprender los argumentos que seguramente defenderán los Estados miembros mas expuestos.

Respecto de la libre circulación de capitales, el problema principal se plantea respecto a la

(17) En la primera contestación formal en la Conferencia de Negociación, la Unión Europea rechaza la petición polaca del largo período transitorio sobre las zonas económicas especiales y le recuerda la incompatibilidad de estas zonas económicas especiales, no solo en el marco comunitario, sino incluso con el Acuerdo de Asociación.

(18) En un proyecto sobre «Alivio de costes sociales de la reestructuración siderúrgica».

adquisición de tierras para su explotación agrícola, forestal o el establecimiento de una residencia secundaria. Además de razones emocionales —no hay que olvidar los recuerdos de la ocupación alemana de Polonia durante la II Guerra Mundial y el movimiento de fronteras hacia el Oeste, después de Yalta, incluyendo una parte del antiguo «Reich» alemán—, los largos períodos transitorios solicitados por algunos candidatos encuentran bastante sustento entre la población rural (19), y se basa, en buena medida, en la gran diferencia de precios en la propiedad agraria en relación con los existentes en la UE.

En el caso concreto de Polonia (20), los 18 años de período transitorio solicitados no deben verse mas que como una primera posición, que tiene mucho de táctica, seguramente como baza de negociación frente a la protección que algunos Estados miembros solicitarán en libre circulación de trabajadores.

Asuntos de Justicia e Interior

Aún es pronto para evaluar la problemática concreta que puede plantear la aceptación y asimilación del importante acervo del Tercer Pilar en los países candidatos, aunque ya se puede anticipar que habrá dificultades en sectores importantes, dadas la transición política en la que aún se encuentran casi todos y las importantes carencias administrativas todavía existentes (21).

El nuevo Tratado de Amsterdam incorpora el acervo Schengen al organigrama de la Unión Europea. El artículo 8 del Protocolo que regula esa integración dispone que *«… en las negociaciones de adhesión de nuevos Estados miembros en la Unión Europea, el acervo Schengen y demás medidas adoptadas dentro de su ámbito tendrán que ser aceptados en su totalidad por todos los Estados candidatos»*.

Aunque el Tratado de Amsterdam transforma una parte importante del acervo tradicional de Justicia e Interior, de naturaleza intergubernamental, en competencia comunitaria, como los visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, como la cooperación judicial en materia civil, una primera particularidad es la variedad de la legislación vigente, compuesta por disposiciones (acciones comunes, posiciones comunes, resoluciones, decisiones y declaraciones) adoptadas por el Consejo o los Estados miembros y otras Convenciones de la Unión Europea tomadas por el Consejo.

El procedimiento de escrutinio del acervo también es sensiblemente distinto que en las demás cuestiones relativas al Primer Pilar. No hay precedentes en la negociación de este tipo de cuestiones intergubernamentales. Para empezar, las posiciones comunitarias no procederán de una propuesta de la Comisión, sino de un Grupo de Expertos (22), integrado por representantes de los Estados miembros, en cuyo seno se está realizando una importante labor de análisis, sin la presencia, hasta el momento, de los Estados candidatos. Solo cuando la información disponible parezca insuficiente o cuando se necesite información adicional que no pueda recabarse a través de las diferentes fuentes utilizadas, se podría pensar en el envío de misiones de expertos a los países candidatos.

En asuntos de Justicia e Interior (JAI) se analiza la información disponible combinando dos enfoques distintos: uno país a país y otro por

(19) Cerca de un 90 por 100 de los agricultores polacos, según una encuesta publicada a mediados de Julio por el instituto de Asuntos Públicos de Varsovia, desearían una prohibición total de la posibilidad de venta de tierras a extranjeros, incluso después de la adhesión. Mas del 60 por 100 de los grandes agricultores polacos se opone a la adhesión.

(20) La legislación polaca en materia de adquisición de bienes inmuebles por extranjeros data de 1920, aunque ha tenido modificaciones posteriores. Su filosofía contradice el mandato establecido en los arts. 56 y 67 del Tratado de Roma, desarrollado por la Directiva de 24 de junio de 1988, que establecen la libre circulación de capitales y prohiben el establecimiento de restricciones.

(21) La misma Comisión en su Informe sobre la Agenda 2000 pone de relieve la carencia de instrumentos institucionales, legales, medios humanos y materiales para desarrollar eficazmente el control de las fronteras exteriores que, con la eliminación de las fronteras interiores entre los Estados miembros, dependerá en gran medida de ellos.

(22) Denominado «Mecanismo de Evaluación Común, fue creado en junio de 1998 por los 15 Estados miembros para evaluar colectivamente la transposición, aplicación y ejecución efectiva del acervo comunitario en temas JAI. Hasta ahora dicho Grupo de Expertos ha mantenido tres reuniones en Presidencia austriaca, durante la segunda mitad de 1998 y cuatro encuentros en Presidencia alemana, durante la primera parte de 1999.

temas, habiéndose dividido el acervo JAI en cinco áreas distintas: asilo, emigración, gestión de fronteras, policía y cooperación aduanera y cooperación judicial.

Durante la Presidencia austriaca, en la segunda mitad de 1998, el Grupo de Expertos analizó el material disponible en las cinco áreas mencionadas de tres de los países candidatos (Polonia, Hungría y Rumania), mientras que en los seis meses de la Presidencia alemana se ha analizado el material disponible de la República Checa, Estonia, Eslovenia y la República Eslovaca. Se espera que en los próximos seis meses se haga lo propio con Letonia, Lituania, Bulgaria y Chipre.

En el análisis del acervo JAI por países algunos Estados miembros han insistido en la necesidad de mantener un equilibrio adecuado entre aquellos asuntos relacionados con Justicia, tanto civil como penal, y los que tienen que ver con asuntos de Interior. Igualmente, la evaluación se realiza tratando de tener en cuenta no solo los aspectos represivos del acervo (como el control de fronteras o la lucha contra la criminalidad), sino también los que se refieren a garantías de derechos (como asilo o cooperación judicial en materia civil).

COLABORACIONES

Otro aspecto en el que la UE y los Estados miembros tratan de cooperar con los países candidatos en el marco del Tercer Pilar durante la etapa preparatoria es a través del Programa «Hermanamientos», uno de cuyos capítulos esenciales es precisamente el relativo a temas de Justicia e Interior (23).

España ha ya podido detectar la existencia de una posible dificultad con respecto a Hungría y sus dudas sobre la conveniencia de ratificar el Convenio Europeo de Extradición (Dublín 1996), por razones, al parecer, políticas (24). Se han avanzado varias fórmulas pero, de momento, no parece que se pueda vislumbrar una solución enteramente satisfactoria.

Política regional

Como se puede ver en el Cuadro 1, el nivel de vida medio de los países candidatos es bastante inferior que la media comunitaria. En conjunto, se sitúa en torno al 32 por 100 de la media comunitaria, medida en términos de PNB per cápita, oscilando Eslovenia como país mas próspero de entre los candidatos con un 68 por 100 de la media comunitaria y Bulgaria como país mas atrasado, con tan solo un 23 por 100 de la media comunitaria. Considerando un crecimiento medio anual de en torno al 6 por 100 (lo cual puede resultar algo optimista, a la luz de los últimos datos disponibles de algunos de ellos, como por ejemplo la República Checa, que tuvo un crecimiento negativo en el pasado año (25), en el año 2004 estos países habrían alcanzado, conjuntamente, un porcentaje del 40 por 100 de la media comunitaria. Hay que tener en cuenta para cotejar debidamente las cifras anteriores, que la media actual de los cuatro países de la cohesión (Grecia, Irlanda, Portugal y España), se sitúa en torno al 74 por 100 del PNB comunitario per cápita.

La aplicación estricta del acervo comunitario actual en política regional, teniendo en cuenta las magnitudes macroeconómicas actuales de estos países, supondría la necesidad de movilizar anualmente un volumen de recursos financieros que supondrían aproximadamente un 20 por 100 del PIB combinado de estos países. Ello podría

(23) España ha tratado de sacar partido a la inclusión de los asuntos JAI dentro del Programa «Hermanamientos» y ha obtenido, tanto en la primera como en la segunda ronda entre los Estados miembros, varios proyectos. En Justicia, se ha conseguido un proyecto en Rumania, junto con Francia. En Interior, destacan los proyectos de la segunda ronda en Hungría sobre lucha contra el crimen organizado, dentro del cual España desarrollará el componente sobre lucha contra el tráfico de estupefacientes, y en Rumania sobre reorganización del Ministerio del Interior y, mas concretamente, sobre la desmilitarización de las fuerzas de Policía. En la tercera ronda, todavía en marcha a la hora de redactar este artículo, hay buenas posibilidades en desarrollar un proyecto en Eslovenia, otro en Polonia y un tercero en Bulgaria, sobre lucha contra la criminalidad organizada.

(24) Por la existencia de importantes minorías magiares en varios de los Estados vecinos se excluye la extradición por motivos políticos y Hungría se debate aún sobre la cuestión de si debe o no realizar una reserva, en base al artículo 7 de la citada Convención sobre extradición entre Estados miembros de la Unión Europea, contra la extradición de nacionales húngaros.

(25) Según se desprende del Cuadro 6, el crecimiento medio de estos países desde 1993 hasta la fecha no sobrepasa el 3,5 por 100 anual y la tendencia al crecimiento no está del todo consolidada.

significar una aportación anual de recursos comunitarios para Lituania equivalentes al 34 por 100 de su PIB —como país que más financiación recibiría de todos ellos en relación a su PIB— y un 7 por 100 del PIB para Eslovenia, que sería el país que porcentualmente recibiría menos. En cualquier caso, todos obtendrían unos volúmenes financieros, como ayuda estructural, muy por encima de los parámetros medios a los que estamos acostumbrados en la Unión Europea hoy día (26).

En consecuencia, se puede fácilmente concluir que, con las actuales perspectivas financieras, el presupuesto comunitario actual no podría dar abasto a esta nueva carga financiera. Si se mantienen los techos actuales o bien los actuales instrumentos estructurales comunitarios deberán ser readaptados a las nuevas circunstancias, una vez que se produzca la ampliación a aquellos países, o bien deberán arbitrarse largos períodos transitorios. De hecho, el tope máximo del 1,27 por 100 del PIB comunitario aprobado en la Agenda 2000, impedirá, de mantenerse la austeridad presupuestaria actual, que parece más que probable, la simple extensión del acervo comunitario en este campo a los países candidatos.

Sin embargo, resulta pertinente recordar que en el acuerdo sobre la Agenda 2000 hay un extremo, que ha pasado algo desapercibido a pesar de su trascendencia futura, que limita al 4 por 100 del PIB el máximo de recursos que un Estado miembro puede recibir conjuntamente de los diferentes instrumentos de política regional comunitarios. Pues bien, ese tope del 4 por 100 podría incluso hacer posible la adhesión de algunos de los candidatos antes del año 2006, plazo en el que concluyen las perspectivas financieras de la Agenda 2000, sin necesidad de modificar el tope del 1,27 por 100 previsto para el presupuesto comunitario y de renegociar las perspectivas financieras.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que las todavía frágiles estructuras económicas y administrativas de estos países van a dificultar la absorción de grandes cantidades de fondos y que la carencia de recursos por parte de estos países imposibilitará la cofinanciación que se requiere con fondos propios, por mínimos que éstos sean, de una buena parte de las acciones estructurales.

En cualquier caso, la experiencia que ofrecerá la puesta en práctica y funcionamiento de los mecanismos financieros preadhesión (ISPA y SAPARD), facilitará, en gran medida, la aplicación desde el principio del acervo legislativo en materia regional, incluyendo los sistemas de control y auditoría del gasto público.

Se da por descontado que todos ellos cumplirán con los criterios de eligibilidad del Fondo de Cohesión (27), aunque no resulta tan evidente que todas sus regiones podrían ser elegibles para beneficiarse de los Fondos Estructurales, incluso para el Objetivo 1 (28).

Agricultura

Es el capítulo clave, al absorber mas de la mitad de los recursos financieros de la UE, comprender una parte mas que considerable del acervo (29) y por el peso que el sector agrario tiene en aquellos países. De los datos contenidos en el Cuadro 7 se aprecia el peso relativo que el sector agrícola tiene en los países del Este: cerca de un 9 por 100 del PIB de media, cuando a nivel comunitario la agricultura no representa más que un 2,4 por 100 del PIB comunitario. En los países del Este, un 22 por 100 de la mano de obra

(26) Grecia a través de los Fondos Estructurales, incluyendo el Fondo de Cohesión, recibe algo menos de un 3 por 100 de su PIB

(27) Es preciso recordar que los beneficiarios son los Estados cuya renta —medida en paridades de poder de compra— debe ser menor del 80 por 100 del PNB per cápita comunitario.

(28) Hay que recordar que son elegibles para el Objetivo 1 las regiones que no llegan al 75 por 100 de la media comunitaria, también medida en términos de paridad de poder de compra. En el caso de Hungría, ya en 1996 la media nacional era del 46 por 100 de la media comunitaria, pero dentro de su territorio se producían oscilaciones importantes de la capital, Budapest, con un 70 por 100 de la media comunitaria, a alguna región del norte que apenas sobrepasaba el 30 por 100. En el caso de la República Checa las ocilaciones eran aún mayores entre la capital, Praga, con un 120 por 100 de la media comunitaria en 1996, y Bohemia Central con un 49 por 100.

(29) Muchas de las consideraciones de este apartado se contemplan en el Informe de la Comisión sobre estrategias para el desarrollo de las relaciones entre la UE y los PECOs en materia agrícola en la perspectiva de la futura ampliación, de 1995, así como en la «Agenda 2000».

está empleada en la agricultura, mientras en la Unión Europea no pasa del 5,3 por 100. En total, hay 7 millones de agricultores en los países del Este que, junto a los 10 millones de la Unión Europea, sumarían un total de 17 millones después de la ampliación. A todo esto hay que añadir las deficientes estructuras agrícolas, con explotaciones de dimensiones inapropiadas, régimen de propiedad inadecuado, falta de un sistema de fijación de precios que refleje las condiciones reales de mercado, deterioro del medio ambiente, deficiente desarrollo rural, escaso nivel de calidad veterinario y fitosanitario, etcétera.

Aunque de acuerdo con el acervo comunitario actual tendrían derecho a ingentes subvenciones (30), está claro que el presupuesto comunitario, con las perspectivas financiera actuales, no está en condiciones de garantizar suficientes fondos financieros para todos, y mucho menos si se mantiene el 1,27 de tope. También es evidente que aquellos países requerirán todavía de bastante tiempo para adecuar sus estructuras agrícolas a las imperantes en el mundo comunitario (establecimiento de mecanismos de intervención, creación de catastros, precios transparentes, organizaciones de productores, jerarquía de precios entre los diferentes productos agrícolas, etcétera).

COLABORACIONES

Estas constataciones generales, unidas a las estadísticas anteriores, nos llevan a la conclusión de que, teniendo en cuenta la limitación de recursos financieros en el marco de las perspectivas financieras hasta el año 2006 (y el techo del 1,27 por 100 establecido también en la Agenda 2000), así como la presión internacional para disminuir las subvenciones agrícolas y reducir los precios de los productos agrícolas comunitarios para situarlos más en línea con los precios internacionales —presión que se incrementará en la negociación multilateral de «la ronda del milenio»—, no será posible, plantearse, al menos a corto o medio plazo, como se hizo en las negociaciones de ampliación de los nórdicos y Austria, un ajuste automático de precios para mantener el Mercado Interior y evitar la imposición de controles en frontera (31).

También a diferencia de los nórdicos y Austria, países en los que los precios agrícolas estaban por lo general por encima de los comunitarios, los precios de los productos agrícolas en los países del Este son, en términos generales, entre un 40 y un 80 por 100 inferior a los precios de los mismos productos en la Comunidad. Por productos, son muy apreciables las diferencias de precios en carne, leche, remolacha y frutas y hortalizas; importantes en cereales y algo menos, aunque también significativas, en carne de cerdo y aves.

La extensión del modelo agrícola comunitario actual a los países del Este, cuyo objetivo principal es mantener la renta de los agricultores en consonancia con el resto de los sectores productivos por medio de pagos directos, produciría efectos perniciosos que justamente se tratan de prevenir en la PAC: a mayor nivel de vida de los agricultores, mayor incentivo para la producción agraria en los PECOs e incremento correlativo de aquellas producciones en las que ya se trata de evitar excedentes en la Comunidad. Estos incrementos de producción no irían necesariamente acompañados de incrementos de consumo y no podrían tampoco ser exportadas a países terceros, según las reglas de la OMC.

Consecuentemente, las transferencias de recursos financieros en el sector agrícola a los países candidatos deberían tratar de perseguir, a

(30) De acuerdo con las estimaciones de la Comisión, el importe de una extensión automática de la PAC a los seis primeros candidatos se elevaría a mas de 12.000 Meuros.

(31) El sistema comprendía también una compensaciones agropresupuestarias de la UE a los países candidatos, también decrecientes, por un total de 3.081 Meuros, así como la autorización a estos países de seguir concediendo unas ayudas nacionales directas, de manera decreciente, durante un período transitorio de cinco años, y otras medidas, ligadas a Areas de Montaña y Zonas Desfavorecidas, de mas larga duración. Ello se completaba con la concesión de una serie de períodos transitorios, entre uno y cinco años, para la aplicación de algunas normas de la PAC relacionadas con legislación fitosanitaria, veterinaria y nutrición animal. Para mayor información del resultado de las negociaciones de ampliación con Finlandia, Suecia y Austria en éste capítulo, vid. del mismo autor «La ampliación de la Unión Europea: la agricultura y los Fondos Estructurales» Boletín Económico de ICE, Núm.. 2424, del 12 al 18 de Septiembre de 1994).

ser posible también en la etapa transitoria, objetivos diferentes de los de la PAC actual, y no emplearse simplemente en mejorar la renta de los agricultores, sino dirigirse a la modernización de las estructuras productivas, a la mejora de situación veterinaria y fitosanitaria y, en especial, al desarrollo rural. Las ayudas directas deberían asociarse a la realización de misiones a cargo de los agricultores no consistentes en la mera producción de alimentos, sino en la conservación de recursos naturales, preservación del medio ambiente etcétera. Habría que organizar el período transitorio de tal manera que no se impusieran dificultades suplementarias a la nueva reforma de la PAC que obligará la finalización de la negociación comercial multilateral en la «Ronda del Milenio».

Por lo tanto, el modelo de la anterior ampliación del ajuste automático de precios, con las debidas compensaciones presupuestarias y otras acciones complementarias para tratar de paliar sus posibles efectos negativos de la inmediatez de la medida, pero manteniendo el Mercado Unico, resulta a todas luces inviable en la ampliación a los países del Este.

Habría que ir, por lo tanto, hacia un modelo más parecido a la adhesión de España —o Portugal—, aún cuando no existía entonces el Mercado Interior, que siga permitiendo el intercambio de productos agrícolas, pero poniendo en práctica otras medidas específicas para controlar y corregir las diferencias de precios (como montantes compensatorios de adhesión —MCA—) y, tal vez, otros controles cuantitativos (como los montantes complementarios a los intercambios —MCI—). Todo ello durante un período transitorio más o menos largo, durante el cual se mantendrán los controles en frontera y a lo largo del cual coexistirán precios distintos entre aquellos mercados y el comunitario, mientras éstos vayan acercándose progresivamente.

La extensión del período transitorio (32) dependerá del tiempo que tarden los países candidatos de aplicar efectivamente el acervo comunitario y de organizar adecuadamente sus estructuras agrarias, así como del tiempo necesario para reformar la PAC a las exigencias de la «ronda del Milenio». Todo ello, naturalmente, siempre que existan medios financieros suficientes para permitir dicha asimilación.

Durante ese espacio de tiempo, en el que subsistirían de hecho dos modelos de agricultura distintos que deberían confluir al final del proceso, deberán preverse importantes transferencias de recursos comunitarios a los países del Este —de hecho ya en el período previo a la adhesión, como se ha señalado anteriormente, se ha creado un instrumento estructural específico (SAPARD) dotado de mas de 500 Meuros anuales—, con objeto de adecuar las estructuras productivas y compatibilizar las producciones agrarias de aquellos países a las que existen en la Comunidad.

La Comunidad Europea deberá también hacer un esfuerzo para, durante el período transitorio que se negocie, no solo poner en práctica las reformas agrícolas impuestas por la Ronda del milenio, sino también controlar la exportación de productos agrícolas subvencionados a estos países para no distorsionar sus mercados, así como dar una cierta preferencia a las importaciones agrícolas provenientes de estos países, por mas que, ya se sabe que, globalmente, al menos los seis primeros candidatos, salvo Hungría, sean deficitarios, en mayor o menor medida, en cultivos herbáceos (33).

A España le interesa sobre todo que el período transitorio que se negocie para productos hortofrutícolas sea el mas corto posible y que se acepte en esta categoría de productos el

(32) Tendrá un gran valor el precedente de la ampliación en el caso de España con quien se negoció en agricultura un período transitorio de siete años, hasta el 31 de Diciembre de 1992, con tres excepciones en los que se arbitraron períodos transitorios de diez años:

— En materias grasas.
— En frutas y hortalizas.
— En la eliminación progresiva de algunas ayudas nacionales incompatibles con la PAC

También podría servir de precedente el ejemplo portugués, para el que se arbitró un período transitorio de 5 años, durante los cuales Portugal fue totalmente excluida de la PAC

(33) En la renegociación de los Acuerdos agrícolas entre la Comunidad y los Pecos que se va a abrir próximamente y regulará el intercambio de estos productos en la etapa previa a la adhesión, se ha hablado de la fórmula «Doble Cero», consistente en la eliminación de las restituciones a la exportación por parte de la Comunidad, mientras que ambas partes eliminarían los aranceles.

menor número de trabas a los intercambios. Por ello, España debería apoyar en el capítulo agrícola el librecambio de estos productos y oponerse a posibles demandas de protección excesivas (tanto el mantenimiento de ayudas nacionales, como el establecimiento de medidas contingentarias, incluidas los MCI), como moneda de cambio a los largos períodos transitorios que en productos de agricultura continental con controles en frontera les exigirán otros Estados miembros.

Igualmente, España debería estar muy encima del proceso de transposición y asimilación del acervo comunitario por estos países en productos hortofrutícolas, con objeto de evitar que algunos de los Estados miembros impidan, con excusas fitosanitarias o argumentado escasos niveles de calidad, la importación de este tipo de productos de países candidatos. Esta actitud proteccionista comunitaria en productos hortofrutícolas provenientes de los países del Este provocaría lógicamente la imposición por ellos de restricciones a las exportaciones hortofrutícolas comunitarias que al final afectarían mayormente a la exportación española.

En esta categoría de productos, frutas y legumbres, en general, hay menor interés por parte de los países candidatos que en productos de la agricultura continental, no solo por representar menos relativamente en el conjunto de sus producciones agrarias, sobre todo en los países septentrionales, como Polonia o la República Checa, sino también porque su componente financiero es considerablemente menor que el que existe en otros productos de la agricultura continental, en cuyas OCMs existe una fuerte subvención comunitaria.

Tema institucional

Recordemos que el Protocolo sobre Instituciones del Tratado de Amsterdam habla de la necesidad de ajustar el número de Comisarios a uno por país y reponder a los votos de los Estados miembros en el seno del Consejo. Asimismo se contemplaba una declaración unilateral de varios países miembros sobre el paso de decisiones adoptadas por unanimidad a la mayoría cualificada. De acuerdo con el Tratado de Amsterdam, al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de 20, se convocará una Conferencia Intergubernamental para efectuar una revisión global de las Disposiciones del Tratado sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones.

El Consejo Europeo de Colonia ha sentado las bases del procedimiento que se seguirá para realizar las reformas institucionales necesarias para permitir la Ampliación, al invitar a la Presidencia finlandesa a presentar a finales de año un informe sobre la eventual extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo, la composición de la Comisión y la ponderación de votos en el Consejo, pudiéndose además tratar de otras enmiendas al Tratado que sean necesarias, con independencia del número de los nuevos países miembros con tal de que la Unión Europea siga funcionando con eficacia. En la elaboración de dicho Informe la Presidencia escuchará los puntos de vista de los países candidatos en la materia.

A principios del año 2000 se convocará una Conferencia Intergubernamental para resolver las cuestiones institucionales no resueltas en Amsterdam y que necesiten esclarecerse antes de la ampliación. Dicha Conferencia deberá concluir, y los cambios necesarios en los Tratados deberán adoptarse, a finales del año 2000. Dicha CIG abarcará necesariamente la magnitud y composición de la Unión Europea, la ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría, umbral para decisiones por mayoría cualificada), cuestión de la posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo y otras modificaciones necesarias de los Tratados, en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con la citada temática y a los efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam.

En consecuencia, a la vista de todo lo anterior, y con independencia de que triunfe en la CIG una reforma minimalista o maximalista de las Instituciones comunitarias, está claro que la Unión Europea no estará en condiciones de presentar ninguna posición de negociación en

este área hasta que no termine la Conferencia Intergubernamental mencionada, es decir, como muy pronto, en el año 2001. Por la misma razón, no habrá ningún margen de maniobra para que la UE pueda negociar con los países candidatos sobre los aspectos institucionales que saldrán de la CIG, posiciones que los candidatos no tendrán mas remedio que aceptar sin ningún tipo de matiz. Es este uno de los capítulos en los que lo mas difícil, mucho más que la negociación con terceros, es lograr una posición de negociación previa entre los propios Estados miembros.

5. **Conclusiones. Previsiones**

— Las negociaciones de ampliación, limitadas de momento a seis países, previsiblemente se extenderán a otros países a finales de este año, tras el Consejo Europeo de Helsinki. Al grupo de cabeza —los «ins»— se podrían incorporar Lituania, Letonia, la República Eslovaca y Malta.

— Con respecto a Bulgaria y Rumania, o bien se les incorpora también al mencionado primer grupo o habrá que pensar en una solución imaginativa que sea también satisfactoria para ellos y para los demás Estados m iembros. No es probable que la Unión Europea acepte para ellos un enfoque que les relegue completamente a un segundo plano, tras el conflicto de los Balcanes en el que ambos Estados, que todavía padecen sus consecuencias, han tenido un comportamiento ejemplar. Por otro lado, pese a su cercanía geográfica, cada vez resulta mas difícil poner en un mismo plano a estos dos países.

— En cuanto a Turquía, el Consejo Europeo de Helsinki podría reconocer su vocación de candidato a la adhesión. El acercamiento con Grecia y el efecto en la opinión pública europea de la magnitud del reciente terremoto, podrían permitir un estrechamiento de relaciones durante los próximos años, aunque no hay que olvidar las dificultades políticas que aún subsisten.

— El ritmo de las negociaciones de ampliación se ralentizará sensiblemente, no solo como consecuencia del incremento del número de candidatos y del limitado número de efectivos humanos y materiales de la Comisión, sino también de la complejidad del acervo pendiente (en especial la agricultura), de la apertura de nuevos e importantes frentes de negociación exterior por parte de la Unión Europea (que reclamarán, asimismo, bastante atención comunitaria, como la Ronda del Milenio o la estabilización y reconstrucción de los Balcanes) y de la puesta en práctica de las reformas internas (institucional y agrícola) requeridas para permitir la ampliación.

— Aun cuando algunos candidatos se han fijado la fecha del año 2002 o el 2003 para la adhesión, ese momento no solo depende de la madurez y preparación objetiva del país candidato en cuestión para adherirse, sino también de la capacidad de la propia UE para poder concluir la negociación. En este sentido, se puede hablar de varias fechas de referencia:

— La primera ligada a la Conferencia Intergubernamental para las reformas institucionales que se iniciará a comienzos del año 2000 y debería concluir, en principio, a finales de ese mismo año. Su resultado debería permitir la ampliación, pero ¿a cuantos nuevos Estados se podrá acoger si se impone, como parece probable, una reforma minimalista?

— Como está claro que la Ronda del Milenio obligará a una serie de importantes reformas de la PAC, a mi juicio, sería una irresponsabilidad cerrar el capítulo agrícola con los candidatos, probablemente el mas relevante y complejo de la negociación, sin que se vean claras las reformas a las que obligará dicha Ronda. En este sentido, conviene tener presente que su fecha de finalización se ha previsto, también en principio, para el 2003.

— El aspecto financiero es determinante para la ampliación. Las actuales perspectivas financieras (2000-2006) y la enorme complejidad que reviste su negociación, no permiten albergar un excesivo optimismo para pensar en la incorporación de muchos candidatos antes de la fecha de su finalización, aun cuando esté expresamente prevista su adaptación en el caso de que se produzca la adhesión de alguno antes.

En consecuencia, a medida que se vayan des-

pejando una serie de incógnitas que figuran en el horizonte temporal de la Unión Europea (año 2000, instituciones; año 2003, reforma agrícola; año 2006 nuevas perspectivas financieras) se irá clarificando la fecha final de la adhesión de algunos de los candidatos.

— Con el paso del tiempo también empezarán a hacerse mas patentes las diferencias entre los países candidatos.

— Durante los próximos meses y años se incrementarán los contactos políticos, diplomáticos y técnicos a todos los niveles entre los Estados miembros y los países candidatos, a un ritmo muy superior a como lo han venido haciendo en los últimos tiempos. El contenido de los contactos versará sobre la problemática de algunos aspectos concretos ligados a las negociaciones de adhesión y a la cooperación en marcha tanto la bilateral, como la que tiene lugar en el marco del programa PHARE.