

# El impacto de la ampliación sobre la proyección exterior europea

EDUARDO PERERA GÓMEZ\*

*La próxima ronda de ampliación de la UE, la mayor y más compleja de toda su historia tendrá repercusiones —algunas de ellas muy importantes— sobre la proyección y la actividad internacionales de la Unión Europea. Este artículo pretende acercarse a los impactos posibles de la ampliación sobre las relaciones exteriores de la UE, evaluando tres de los ámbitos en los que estos impactos pueden ser mayores: la política de cooperación, las relaciones comerciales y las relaciones políticas. De este análisis se deriva un diseño del marco general en que se manifestarán las consecuencias de la ampliación, que será diferenciado, atendiendo al interés estratégico de la UE, tanto en áreas geográficas o países, como en políticas particulares.*

*Palabras clave: relaciones comerciales internacionales, política de cooperación, integración económica.*

*Clasificación JEL: O52, F15.*

## 1. Introducción

Más allá de sus consecuencias internas para la integración continental, la ampliación que se avecina tendrá seguramente repercusiones sobre la proyección y la actividad internacionales de la Unión Europea. En este terreno es de suponer que, aun cuando los efectos concretos no sean aún totalmente discernibles, existirán necesariamente, aunque sólo sea por la magnitud de la causa que los origina. De hecho, la próxima ronda de ampliación será la mayor por el número de países, así como por la población y la dimensión de los mercados que adicionará a la actual UE y, al mismo tiempo, la más pobre y desigual en toda su historia (1). Por otra parte, los actuales candidatos están comparativamente menos preparados para ingresar en la UE que los que han tomado parte en anteriores ampliaciones.

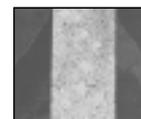
\* Centro de Estudios Europeos. Cuba.

(1) El Producto Interior Bruto de los diez países que accederán a la UE el 1 de mayo de 2004 oscila entre el 34,5 y el 71 por 100 del PIB de la UE. KRICHEWSKY, Léna: *Development Policy in the Candidate Countries*, Trialog, february 2002.

Antes de entrar en los aspectos centrales de este trabajo resulta importante hacer algunas observaciones.

En primer lugar, este análisis no discute la procedencia, necesidad o viabilidad de la próxima ronda de ampliación. Los Estados miembros tienen —y se impusieron o adquirieron— compromisos regionales de los que no pueden desligarse sin afectar la imagen misma de la Unión e incluso la seguridad y estabilidad regionales. Pero también la UE tiene una responsabilidad global de la que no puede hacer caso omiso, y por ello, una ampliación de la magnitud de la que se anuncia afecta el papel mismo de Europa a nivel internacional y es de la mayor relevancia para una parte importantísima del mundo.

En segundo lugar, el trabajo ha tenido en cuenta en su examen del tema, básicamente, a los países candidatos ex-comunistas que han negociado su adhesión a la UE —los llamados Países de Europa central y oriental, PECOs— aunque sin olvidar a Chipre y a Malta, en el entendido de que forman parte de un mismo «paquete». Cuando se ha hecho necesaria una referencia de más largo plazo, se



MONOGRAFICO

incluye igualmente a Bulgaria y Rumania, que continúan pactando con la UE los términos de sus respectivos accesos, y a Turquía, que a pesar de ser el candidato más antiguo no cuenta aún con una fecha para el inicio de las correspondientes negociaciones, y no parece que vaya a disponer de ella antes de diciembre de 2004 (2). Aun con las incertidumbres que genera su posible ingreso en la UE, el caso no puede ser desestimado en ningún enfoque prospectivo porque de incorporarse al club europeo, este país se convertiría en el Estado miembro de mayor extensión territorial y en el segundo de mayor población, sólo superado por Alemania, sin contar con el hecho de que sería, además, el primer y único país islámico de la UE.

Hasta septiembre de 2003 (3) la UE no había realizado ningún estudio sobre los costes o beneficios, las ventajas o desventajas de la ampliación para el resto del mundo. Sólo los actuales Estados miembros y los países candidatos habían sido tomados en consideración, junto a las áreas incluidas en el entorno regional de la UE —los Balcanes, las repúblicas ex-soviéticas y el Mediterráneo— que pueden considerarse como su «cinturón de seguridad». La evaluación de los posibles efectos de la ampliación sobre terceros países fuera de estas áreas o del entorno de la relación trasatlántica no parecía tampoco ser una prioridad en el debate académico y político europeo.

Este trabajo pretende acercarse a algunos de los impactos posibles de la ampliación para las relaciones exteriores de la UE —algo sobre lo que no podrá tenerse una certeza más o menos definida hasta que haya transcurrido un tiempo desde la adhesión efectiva— poniendo el énfasis en las consecuencias que pueden esperarse para los países del Tercer Mundo y tratando de abundar en la extrema complejidad del proceso que ya está a las puertas, y que lejos de cerrar una etapa, abre una nueva.

(2) El Consejo Europeo de Copenhague (12-13 de diciembre del 2002) dejó establecido, en las Conclusiones de la Presidencia, que «si el Consejo Europeo de diciembre de 2004 decide, basándose en un informe y una recomendación de la Comisión, que Turquía cumple los criterios políticos de Copenhague, la Unión Europea iniciará negociaciones de adhesión con Turquía sin dilaciones».

(3) *The Consequences of Enlargement for Development Policy*, Final Report. Prepared by Development Strategies and IDC. En: <http://europa.eu.int>

## 2. La cooperación al desarrollo

En lo referido a la UE, este es un concepto — política de desarrollo o de cooperación al o para el desarrollo— sobre el cual valdría la pena profundizar, pero escapa a los límites que este trabajo debe imponerse. No es ocioso aclarar, sin embargo, que se utiliza aquí más por convención que por convencimiento, atendiendo a las múltiples limitaciones que tiene su puesta en práctica por la UE; en particular su falta de coherencia.

Gran parte de las opiniones existentes en torno a este tema tienden a ser escépticas en cuanto a la influencia previsible de la próxima ronda de ampliación sobre la cooperación al desarrollo de la UE; sólo aceptan una relación muy indirecta entre ambas variables o un impacto reducido al ámbito financiero.

La política de desarrollo no ha sido una prioridad en el proceso negociador de la actual ampliación. El Capítulo 26 —*relaciones exteriores*—, en el que está incluida, fue cerrado muy rápidamente con la totalidad de los candidatos. Hace escasamente un año, Koos Richelle, Director General de Desarrollo y Ayuda Humanitaria en la Comisión Europea, se refirió a que la cooperación al desarrollo no es una prioridad del diálogo con los candidatos, a pesar de que el tema parece importante y provoca un interés creciente (4).

Esto no resulta del todo sorprendente. La integración europea ha estado caracterizada por períodos alternos de políticas introspectivas y «orientadas al exterior» —*inward and outward-looking policies*— aunque las primeras han sido predominantes cada vez que el proceso ha dado pasos hacia delante. Algunos ejemplos claros son los del Mercado Único Europeo o la adopción del euro, ninguno de ellos incluyó una evaluación de sus impactos externos por parte de la UE.

Un documento tan importante como la Agenda 2000, por ejemplo, no toma en consideración las implicaciones de la ampliación para la cooperación internacional. El Parlamento Europeo, en una Resolución adoptada el 4 de diciembre de

(4) 10<sup>th</sup> General Conference of the European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), Ljubliana, September 2002. *Compte rendu de la séance d'ouverture du 19 septembre*: «Élargissement de l'UE dans un monde changeant». <http://www.eadi.org/genconf2002/report-opening.htm>



MONOGRAFICO

1997, «lamenta que en la *Agenda 2000* no se haga referencia a la política de desarrollo, lo que supone que las intenciones de la Comisión en este ámbito político seguirán siendo poco claras y poco explícitas, y lamenta asimismo que la Comisión no haya iniciado el debate»; subrayando más adelante que «una Unión Europea ampliada debe (...) tener una responsabilidad aún mayor en relación con el Tercer Mundo» (5).

Los receptores de la cooperación al desarrollo de la UE se muestran habitualmente recelosos acerca de las posibilidades de desviación de los flujos financieros. Incluso varios especialistas que tienden a evaluar positivamente los efectos de la ampliación a largo plazo, reconocen que algunos de los temores de terceros países en relación con la próxima ronda de ampliación de la UE pueden no ser completamente injustificados. A este respecto señalan que la UE podría, al menos por un tiempo, volverse más introspectiva, al tener que absorber los problemas estructurales de sus nuevos Estados miembros, renovar sus principales políticas, tales como la Política Agrícola Común (PAC), y establecer nuevos procedimientos de toma de decisiones para una comunidad de hasta 27 (o más) países miembros con niveles de desarrollo económico y político y antecedentes históricos y culturales muy diferentes.

Sin embargo, habría que añadir que el tema de las consecuencias de la ampliación para la política de desarrollo es especialmente preocupante cuando el contexto internacional se está moviendo en una dirección que amenaza con dejar el tema fuera de la agenda, o al menos con pasarlo de página.

De hecho, la evaluación de los efectos de la próxima ronda de ampliación sobre la política de desarrollo no es una prioridad porque la política de desarrollo misma no es una prioridad. Ello se confirma a partir de algunos cambios recientes, que sugieren que el desarrollo desempeñará un papel menos prominente y, en el mejor de los casos, se mantendrá como una línea de interés secundario en la actividad internacional de la UE.

(5) PARLAMENTO EUROPEO: Resolución sobre la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda 2000: El marco financiero de la Unión 2000-2006 y el sistema de financiación futuro (COM(97)2000 - C4-0372/97). <http://www.europarl.eu.int/>

Por una parte, además de que la UE dedica a las acciones de cooperación exterior el 0,08 por 100 de su presupuesto, y esto incluye el financiamiento pre-adhesión a los países candidatos (6), algunos Estados miembros no ponen ya el mismo énfasis en la importancia de la ayuda. Aunque la UE es el principal donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), con algo más de la mitad del total, esta ayuda representaba en 2000 solamente un 0,32 por 100 del PIB acumulado de toda la UE (7) y sólo cuatro de sus Estados miembros cumplen con el objetivo del 0,7 por 100 trazado por la ONU —Dinamarca (1,06 por 100); Holanda (0,84 por 100); Suecia (0,80 por 100); Luxemburgo (0,71 por 100). En la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en septiembre de 2002, la UE se mantuvo anclada en su compromiso de la Conferencia de Monterrey (8), consistente en llevar su nivel promedio de AOD hasta 0,39 por 100 del PIB en 2006, como un primer paso «significativo» hacia el logro del objetivo de la ONU.

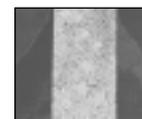
Por otra parte, la noción de desarrollo y la puesta en práctica de una política coordinada de ayuda al desarrollo está siendo marginada y sometida a la dominación de estrategias basadas en la política exterior. Aquí es bueno aclarar que si la política exterior debe tener en cuenta los intereses del emisor, una genuina política de desarrollo debe estar basada en los intereses, pero sobre todo en las necesidades del receptor. Las tendencias recientes apuntan, sin embargo, a que el desarrollo sea considerado cada vez más como un servicio de las relaciones exteriores, con poderes discrecionales limitados.

Un ejemplo palpable es la decisión de integrar el trabajo del Consejo de Ministros de Desarrollo en el Consejo de Asuntos Generales, lo que subordina completamente los objetivos y las prioridades de la política de desarrollo de la UE a las

(6) GRANELL, F.: The Official Development Assistance of the EU after the next enlargement, 09/2002. <http://europa.eu.int/>

(7) «OECD in Figures. Statistics on the Member Countries», *OECD Observer*, 2002/Supplement 1, página 61.

(8) Como parte del consenso de Monterrey se alcanzó el acuerdo de establecer el año 2015 como fecha límite para que se alcance la meta del 0,7 por 100. Treinta años después de que la ONU proclamara este objetivo, el compromiso de Monterrey resulta ridículo.



MONOGRAFICO

estrategias y objetivos de las relaciones exteriores, con los cuales a menudo chocan, y politizará considerablemente el contexto de la cooperación internacional. Ello elevará significativamente los niveles de condicionalidad política de la cooperación y hará extremadamente difícil para la UE llevar a cabo cualquiera de sus metas de desarrollo declaradas, tales como la erradicación de la pobreza (9).

En este panorama, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) parecen ser actores de la cooperación al desarrollo seriamente preocupados por el asunto y convencidos de que «el futuro de la cooperación no debe ser comprometido por la ampliación» Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (CONGDE), la creación del proyecto *Trialog* —para el diálogo entre la UE, los candidatos y el sur— es una experiencia muy interesante en esta dirección, con un enfoque perspectivo del tema.

Volviendo a la relación ampliación-política de desarrollo, resulta innegable que cada ampliación anterior ejerció una influencia considerable sobre la política de desarrollo comunitaria, aunque sus consecuencias nunca fueron tomadas en cuenta como una prioridad por los líderes políticos de la UE. (CONGDE).

La firma de la I Convención de Lomé tuvo lugar como resultado de la adhesión del Reino Unido a la Comunidad Europea (CE) en 1973, cuando las antiguas colonias británicas en África, el Caribe y el Pacífico fueron asociadas a la CE como lo habían sido las de Francia y Bélgica desde el Tratado de Roma. Una política particular también se inauguró hacia los llamados Países en Vías de Desarrollo de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA).

El acceso de Grecia en 1981 y el de España y Portugal en 1986 ampliaron el espectro de las relaciones con los países de la cuenca mediterránea y, en el caso de los ibéricos, estableció las bases para una dimensión diferente y más importante de la cooperación con América Latina. En 1995, Austria, Suecia y Finlandia ingresaron en la UE como contribuyentes netos al presupuesto comunitario, con una especial sensibilidad hacia

la cooperación; Suecia, por ejemplo, otorga más del 0,7 por 100 de su PIB como AOD.

A partir de estas consideraciones resulta difícil no prever un impacto global de la ampliación sobre la cooperación al desarrollo, que rebasa el marco netamente financiero y alcanza terrenos como el conceptual, el de los intereses y el de la infraestructura institucional, por mencionar los más importantes. Así, atendiendo a las características de los candidatos en la actual ampliación, pueden apuntarse las siguientes premisas:

- Su experiencia fundamental es como receptores, a pesar de que, paradójicamente, serán países donantes tras su incorporación a la UE (10). Su experiencia anterior como donantes, durante los años del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), fue abruptamente interrumpida y discontinuada, no sólo desde el punto de vista financiero, sino también desde los puntos de vista institucional y filosófico. Entraron así, por tanto, en un período que conllevó la pérdida de tradición, experiencia y vocación en este terreno.

- La ampliación implicará contribuciones financieras de los candidatos a la política de desarrollo común de la UE y a su puesta en práctica (11). Pero su situación económica no es buena y durante un período transitorio largo serán en su mayoría deudores netos con respecto al presupuesto de la UE. Esto significará que, en términos reales, lo que tendrá lugar es una redistribución de la carga financiera entre los actuales Estados miembros.

- Los candidatos —incluidos Chipre, Malta y Turquía— no tienen nada similar a lo que puede considerarse como una política de cooperación al desarrollo (12). De hecho, tanto lo que pudiera considerarse una «política» nacional como su marco estratégico para la cooperación al desarrollo

(10) La relación Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) / PIB en los países candidatos está en el orden de las centésimas de por ciento. Una contradicción apreciable es que Eslovenia, cuyo PIB equivale a 71 por 100 del PIB de la UE, destinó en 2000 casi 15 veces menos recursos a la AOD que Polonia, cuyo PIB es de casi la mitad. KRICHEWSKY, Léna: *op. cit.*

(11) TRIALOG. Enlargement and Development Cooperation. *Policy Paper*. Wien, January 2001, página 19.

(12) Sólo Chequia, Estonia y Eslovaquia tienen un marco legal establecido para ello. Cfr. KRICHEWSKY, Léna: *Development Policy in the Candidate Countries*. Trialog, Wien, February 2002. <http://www.clong-trialog.at/ima>.

(9) [www.euforic.org](http://www.euforic.org). 31 de mayo de 2002.



MONOGRAFICO

llo son insuficientes y no existe lo que podría llamarse una «predisposición nacional» hacia este área de las relaciones exteriores que está en la base de la política de desarrollo llevada a cabo por los Estados miembros de la UE.

- Los actuales candidatos no fueron potencias coloniales, lo que implica que tienen pocos intereses fuera de su propio área (13).

- La ausencia o la falta de relevancia de las organizaciones de la sociedad civil y particularmente de las ONG de desarrollo, uno de los actores más importantes y activos en la política de desarrollo (14). La cofinanciación de proyectos con ONGs es uno de los más amplios canales a través de los cuales fluyen los fondos de cooperación de la UE. Sin embargo, las ONG en los países candidatos no tienen aún la capacidad de hacer *lobby* en el ámbito de la UE, ni su situación financiera les permite trabajar ampliamente a escala internacional o lanzar actividades de cooperación al desarrollo (15).

- Poco interés en el tema por parte de la población en general, debida a la falta de conciencia y educación sobre el desarrollo.

Entonces, aunque a menos de un año del acceso de los próximos diez candidatos a la UE es difícil hacer una evaluación, pueden formularse algunas hipótesis:

- Los nuevos miembros no modificarán radicalmente la política de desarrollo de la UE, pero reforzarán en alto grado la tendencia a sacarla de sus prioridades externas.

- El impacto de la ampliación sobre la política de desarrollo será regionalmente diferenciado. La regionalización reforzará la tendencia de la UE a un «bilateralismo selectivo» en sus relaciones con el Tercer Mundo, de acuerdo con sus intereses económicos inmediatos. Es previsible, por tanto, una profundización de la competencia entre los países en vías de desarrollo por el acceso a la cooperación de la UE, con ventajas comparativas

(13) Sólo Polonia parece incluir entre sus intereses externos a países de Asia, África y América Latina.

(14) Sólo en Malta y Eslovaquia las ONGs de Desarrollo parecen estar involucradas en la cooperación. En el resto de los países candidatos está reconocida su participación en la política de desarrollo o en vías de ejecución pero no existen estructuras formales. Por otra parte, sólo en los dos casos citados existen plataformas nacionales de ONGs.

(15) Trialog: *op. cit.*, página 16.

para aquellos que sean socios de interés para la UE en el comercio y las inversiones.

- Los efectos de la ampliación pueden ser mucho más ambiguos durante los períodos de transición de los nuevos miembros, por la coexistencia de su contribución a la política de desarrollo de la UE y a otras políticas comunes con las políticas de apoyo de las que serán objeto por largo tiempo. Ello ejercerá una gran presión presupuestaria sobre la UE.

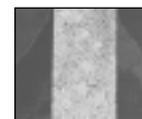
- Las perspectivas de las relaciones con América Latina después de la ampliación no son favorables en el terreno de la cooperación al desarrollo, lo que es más evidente aún en el contexto de las tendencias que la pasada II Cumbre de la UE con América Latina y el Caribe delineó para los próximos años. Los contactos comerciales y de otro tipo entre los países de Europa central y oriental y América Latina son mínimos y la falta de programas de ayuda en los primeros no es un buen punto de partida. La ampliación podría contribuir a reafirmar y profundizar la progresiva pérdida de interés de la UE en el área.

- La ampliación supondrá un decrecimiento de los recursos financieros para los países del Tercer Mundo. Existe un límite en los fondos totales disponibles de la UE, que será mayor después de la ampliación, y cualquier incremento en los compromisos de un tipo, así como en nuevos objetivos, puede presionar sobre otros, particularmente sobre aquellos que no son prioritarios. Con la ampliación de la UE, el fallido objetivo de destinar 0,7 por 100 del PIB a la AOD es todavía más remoto y la voluntad política de reducir la brecha existente no se hará necesariamente más fuerte, ya que los nuevos países que se incorporarán a la UE requerirán compensación financiera por las desventajas asociadas a este proceso.

### 3. Las relaciones comerciales

Muchas de las objeciones que se han hecho y se hacen a la ampliación desde fuera de la UE obedecen en lo esencial a preocupaciones acerca de sus posibles efectos de desviación de comercio.

Ello no es de extrañar si se toma en cuenta, de acuerdo con cualquier cálculo simple, que la UE ampliada representará la más importante entidad comercial a escala mundial.



MONOGRAFICO

CUADRO 1  
CRECIMIENTO EN EL VALOR DEL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCIAS, POR REGIONES, 2000  
(En miles de millones de dólares y porcentaje)

Exportaciones				Importaciones				
Valor	Variación porcentual anual			Valor	Variación porcentual anual			
2000	1990-00	1999	2000	2000	1990-00	1999	2000	
6.186	6	4	12	Mundo .....	6.490	6	4	13
2.441	4	0	3	Europa Occidental.....	2.567	4	1	5
2.251	4	0	2	Unión Europea (15).....	2.362	4	2	5
116	8	1	14	Europa central y oriental .....	146	10	-1	13
1.058	7	5	12	EEUU y Canadá.....	1.504	9	11	17
479	5	8	14	Japón.....	380	5	11	22

Nota: Pueden existir interrupciones en la continuidad de los datos a nivel de países o regiones.  
Fuente: OMC.

De acuerdo con los datos del Cuadro 1, en el año 2000 la UE representaba más del 36 por 100 del comercio mundial. Junto a los PECOs esta cifra ascendía a 38,3 por 100 de las exportaciones mundiales de mercancías y 38,6 por 100 de las importaciones, por encima de EEUU y de Japón. Las estimaciones apuntan a que las importaciones de la UE ampliada serán mayores que las de la actual UE, aunque exportará casi por el mismo valor. Aun así, la UE ampliada sería la primera entidad exportadora mundial.

Para la UE, la relación comercial con los candidatos constituye aún una parte relativamente pequeña de sus exportaciones totales (15,53 por 100 en 2001) aunque ha ido en aumento (la parte de los candidatos en el comercio total de la UE fue de 14 por 100 en 2000) y seguirá creciendo. Para los futuros Estados miembros, sin embargo, esta relación comercial representó una cifra importante que, además, ha crecido sustancialmente en pocos años.

Tanto las exportaciones de la UE a los países candidatos como sus importaciones de ellos crecieron fuertemente en 2000. Cuatro candidatos: Polonia, Turquía, la República Checa y Hungría, se ubicaron entre los 10 principales socios comerciales de la UE y representaron cerca de tres cuartas partes del total del comercio de los PECOs con esta entidad. En ese mismo año el grupo de los 13 países candidatos fue el segundo mayor socio comercial de la UE, después de EEUU. Para estos países, la UE fue su principal socio, alcanzando el 65 por 100 de sus intercambios. Este comercio cubre una amplia gama de artículos e incluye un gran volumen de inter-

cambios de productos similares en ambas direcciones (16).

Desde el punto de vista bilateral, el comercio de la UE-15 con los candidatos, y específicamente con los PECOs, se distribuye de una forma muy desproporcionada, en la que Alemania sola representa el 42 por 100 de las exportaciones de los Quince a este grupo de países. El segundo y tercer lugares corresponden a Italia y Francia, aunque ningún otro Estado miembro representa más del 10 por 100 del total de la UE-15. Austria, Bélgica, Finlandia, Gran Bretaña, Italia, Holanda y Francia representan cada una el 5 por 100 o más del total. En el otro extremo, las exportaciones de Estados miembros como Portugal e Irlanda a los PECOs representan menos del 2 por 100 del total.

La integración de los PECOs en la UE plantea desafíos en la esfera comercial que, desde diversos puntos de vista, son mucho mayores que los de ampliaciones anteriores.

Uno de ellos es el que se refiere al sector agrícola. La escala potencial de la producción agrícola de los PECOs (especialmente bajo el régimen vigente en cada uno de ellos) hace insostenible la actual política agrícola en la UE, por lo que la ampliación augura fuertes presiones para reestructurar el modelo de producción dentro de las economías de los futuros miembros.

De 1997 a 1999, por ejemplo, el comercio UE-PECOs en productos automotores pasó, de ser superavitario para la UE, a la casi paridad. Un patrón similar ha caracterizado el comercio de equipos de oficina, equipos de telecomunicaciones

(16) ALLEN, Tim: *The 13 candidate countries' trade with the EU in 2000*. Statistics in Focus – External Trade, 8/2001.



MONOGRAFICO

y maquinaria eléctrica. Como resultado, en la esfera de la maquinaria y los equipos de transporte se ha producido un gran cambio en sólo tres años, lo que refleja algunas de las consecuencias del proceso de integración en curso, a partir de las reducciones en las barreras comerciales, las señales que ello brinda a los inversionistas y el movimiento de las corporaciones europeas hacia la región buscando costos de producción más bajos.

Los países candidatos alcanzaron también un extra en el comercio con la UE durante el año 2000 en artículos manufacturados varios, principalmente gracias al comercio en ropa y muebles.

Aunque el impacto macroeconómico de la ampliación sobre terceros países en términos de creación o desviación de comercio no resulta del todo discernible, hay potencial para que se produzcan consecuencias adversas sobre sectores individuales, a la vez que es posible esperar algunos efectos comerciales importantes de carácter general relacionados con la ampliación:

- Aunque existen estimaciones acerca de que el efecto neto de crecimiento de la demanda que tendrá la ampliación sobre el comercio total de la UE con el resto del mundo será marginal a corto plazo, algunos cálculos apuntan, en particular, a efectos de desviación de comercio significativos en la agricultura, así como en otros sectores específicos. De hecho, es bastante probable que la ampliación conduzca a un importante incremento en la protección agrícola de los PECO frente a suministradores de terceros países como consecuencia de su adhesión a la UE. Paralelamente, y en dependencia de lo que ocurra con la reforma de la PAC, la extensión de la política agrícola de la UE a las economías de los PECO podría potencialmente llevar a incrementos sustanciales en las exportaciones agrícolas de estos países. Un fenómeno similar podría también manifestarse en otros sectores, tales como los de textiles, vestuario y vehículos de motor.

- En el medio y largo plazos, sin embargo, los efectos comerciales y de crecimiento podrían ser más significativos, no sólo como consecuencia de un mayor crecimiento económico y una mayor demanda en los nuevos Estados miembros, sino también de efectos colaterales más fuertes, resultantes de la reestructuración de las industrias, tanto en los nuevos Estados miembros como en los actuales. La exten-

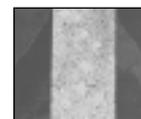
sión del mercado único a los países candidatos estimulará una mayor competencia, así como crecientes flujos de inversión y economías de escala, tanto en los nuevos miembros como en los actuales Quince.

- Los elementos anteriores pueden manifestarse de modo similar en la inversión extranjera directa (IED) y otros flujos de capital. *A priori*, no resulta claro qué efecto dominará en general, y es posible que las manifestaciones sean diversas: socios y sectores comerciales diferentes pueden verse afectados de distinta forma, y tanto disfrutar de efectos favorables de creación de comercio —básicamente aquellos que estén en condiciones competitivas más ventajosas— como sufrir de desviación comercial y de inversiones hacia y desde la UE ampliada. Sin embargo, la evidencia histórica apunta a que las ampliaciones anteriores han favorecido la creación de comercio e inversión en lugar de la desviación. A pesar de sus características específicas, la actual ronda no debería comportarse de manera muy diferente, y ello se basa en los efectos económicos positivos de generación de oferta y demanda que debe comportar para los actuales Estados miembros y mucho más para los nuevos. De hecho, el comercio intra-comunitario, es decir, el que se verifica dentro del propio bloque, sería alrededor del 9 por 100 mayor que el actual comercio intra-UE en una Unión ampliada a 28 miembros, algo que puede constituir una realidad a la altura del año 2007.

- El proceso de incorporación a la UE implicará un nivel sustancial de desmantelamiento de los aranceles proteccionistas en los candidatos. Se espera, por ejemplo, que los aranceles polacos disminuyan hasta en dos tercios como resultado de la ampliación.

- Los socios comerciales de la UE tendrán acceso a un mercado mayor, con reglas y estándares homogéneos. Algunos países en desarrollo que ya exportan a los candidatos podrían tener dificultades para enfrentarse al requerimiento de mayores estándares de calidad, luego de que los nuevos miembros adopten las normas del mercado de la UE, lo que podría ser causa de desviación comercial o de las inversiones y aumentar la competencia por el acceso al mercado comunitario (17).

(17) KOOS, Richelle: «EU Enlargement and European Development Policy for a Changing World», EADI 10th Global Conference, Ljubljana, Slovenia, 19 september 2002. <http://europa.eu.int>



MONOGRAFICO

- Pueden intensificarse algunos efectos regionales particulares. Los países de la antigua URSS, incluida Rusia, deben crecer en importancia como socios comerciales, al igual que los Estados balcánicos que aún no son miembros ni candidatos y otros socios comerciales en el Mediterráneo.

En cualquier caso, el proceso de ampliación no puede ser visto como una simple sumatoria de Estados. La nueva UE, fruto de la integración de un conjunto de economías diversas, experimentará un redimensionamiento de sus capacidades y necesidades de mercado que puede incluso conducir a que se alteren en un sentido o en otro determinados patrones de consumo y de producción hasta hoy vigentes.

#### 4. Las relaciones políticas

No pocas estimaciones en la literatura especializada coinciden en afirmar que los costes y beneficios del proceso de ampliación serán relativamente pequeños para la UE, al menos en términos económicos. Este argumento, que no parece corresponder del todo con la magnitud del acontecimiento, ni con un sinnúmero de otras opiniones, incluidas las de la propia UE, es utilizado un tanto a título de coartada. Su función es la de demostrar que la decisión tomada por los gobiernos de los Quince en relación con los nuevos miembros está determinada al final por consideraciones políticas, que deben dominar la pequeña contribución hecha al cálculo de decisión total por los factores económicos, mientras lo mismo no es válido para las economías de los PECOS.

Sin entrar en consideraciones acerca de las causas de la ampliación y de su balance en términos de coste/beneficio para cada uno de los agentes implicados, es innegable que la ronda actual ha estado dominada desde el inicio por motivaciones de índole política. Resulta evidente incluso el carácter político que acompaña a la decisión adoptada por la UE en el Consejo Europeo de Copenhague (12-13 de diciembre de 2002) de invitar a los candidatos a adherirse a la Unión, teniendo en cuenta que ninguno de ellos satisface en cantidad ni calidad el total de los criterios requeridos para su ingreso, prueba de lo cual es el hecho de que seguirán siendo supervisados hasta el momento mismo de la adhesión.

Pero todo esto no se debe en modo alguno a que los elementos económicos tengan una importancia marginal en el conjunto del proceso, sino a que las razones políticas tienen en este caso un peso específico muy grande. Sin abundar demasiado en el particular pueden destacarse al menos cuatro que están estrechamente concatenadas: la naturaleza de los candidatos actuales, en particular de los PECOS; la cuota de responsabilidad de la UE en el desmantelamiento del sistema socialista en estos países; su papel en la transición de los candidatos a un nuevo modelo de relaciones de producción y el carácter de las promesas y los compromisos hechos a estos países en relación con su «regreso a Europa».

Es de suponer, por tanto, que esto tendrá su propio reflejo en las relaciones con terceros países. No sólo la UE ejercerá influencia sobre los candidatos después de su adhesión, sino que estos lo harán también sobre la actual Unión y sus Estados miembros, y ello introducirá alteraciones que pueden ser de mayor o menor cuantía en el sistema de relaciones vigente dentro de la UE y en el que ésta mantiene con respecto al exterior.

Algunos analistas reconocen los profundos efectos políticos y económicos que la ampliación puede traer aparejados para las relaciones con terceros países. A modo de ejemplo puede hacerse referencia al ámbito de las relaciones UE-EEUU, cuyas perspectivas parecen apuntar a un fortalecimiento.

La UE y EEUU han sido recíprocamente los mayores socios comerciales e inversionistas durante los últimos 40 años. Al mismo tiempo, EEUU ha mantenido relaciones comerciales y de inversión estrechas con los países candidatos, donde ha sido el principal inversionista. La ampliación, por lo tanto, fortalecerá la relación con EEUU cuando estos candidatos obtengan la admisión. Estas relaciones pueden hacerse más estrechas aún, según la ampliación incremente el crecimiento económico y las oportunidades para las empresas y los inversionistas norteamericanos en el mercado de la UE ampliada. Por otra parte, la reestructuración económica de la actual UE en el proceso de integración y la expansión de su propio mercado puede también actuar como un catalizador al respecto.



MONOGRAFICO

Pero los argumentos económicos no son los únicos a considerar, dado que los nuevos Estados miembros de la UE ven las buenas relaciones con EEUU como indispensables, tanto por razones económicas como de seguridad, lo que se conjuga con el hecho de que EEUU, claramente beneficiado con la ampliación (18), la apoya, entre otras razones, como forma de asegurar las ganancias de la postguerra fría. Esta actitud pro-Atlántica se traducirá también en las votaciones en el Consejo y en las relaciones de una UE ampliada con EEUU. Polonia, en particular, es uno de los candidatos —si bien no el único— que parece respaldar fuertemente la política norteamericana.

Un factor similar actúa sobre la opinión pública de EEUU. Amplios *lobbies* «étnicos» o «nacionales» en su propio escenario —fundamentalmente la comunidad polaca— pueden desempeñar un papel de estímulo, empujando hacia relaciones más cooperativas de EEUU con la UE ampliada. Al mismo tiempo, EEUU deberá reestructurar en alguna medida sus relaciones con la UE ampliada y sus Estados miembros, así como con Rusia, cuyo papel regional y mundial puede experimentar algunos cambios como resultado de la ampliación tanto de la UE como de la OTAN.

En resumen, la ampliación será positiva de manera general para las relaciones bilaterales entre la UE y EEUU pero también las hará más complicadas. En el terreno económico, por ejemplo, la perspectiva de una UE más extensa, más competitiva y más confiada en sí misma puede afectar los intereses norteamericanos e incrementar el alcance, el tono y la variedad de las disputas comerciales ya existentes.

La ampliación de la UE generará un llamado «efecto frontera» a partir del desplazamiento de los límites externos de su territorio actual, lo que conformará un panorama geopolítico completamente diferente. Los nuevos miembros, específicamente los PECO, dejarán de «estar en el medio» para convertirse en parte del mecanismo integrador político y económico que constituye el pivote del continente. Pero a la vez, dejarán de ser «el Occidente del Este» para convertirse en «el Este de Occidente», lo que les llevará, con el

objetivo de evitar su propia periferización, no sólo a apoyar las políticas de la UE hacia los llamados «nuevos vecinos», sino a tratar de hacer valer sus propios intereses subregionales. Ello pudiera incluso cuestionar en el futuro la estrategia de «todo menos nuevos miembros» que la UE se dispone a poner en práctica con Rusia y el ámbito ex-soviético, por una parte, y con el Mediterráneo, por la otra.

La elevación del número de Estados miembros de la UE, así como de su diversidad y sus disparidades, hará más difícil a ésta hablar con una sola voz en los asuntos internacionales, algo que ya fue evidente frente a la guerra norteamericano-británica contra Irak.

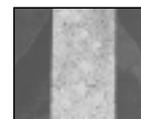
En este terreno es necesario referirse a las perspectivas que se presentan en el ámbito de la toma de decisiones dentro de la UE como resultado de la ampliación.

Los nuevos Estados miembros dispondrán de poder real en el interior de la UE, no sólo por el hecho de que, según resulta previsible, para muchas cuestiones importantes del desempeño internacional de la Unión, lo intergubernamental seguirá siendo la tónica predominante durante un buen número de años. Los pequeños Estados tienen, contrariamente a lo que se piensa, un número de votos desproporcionado en el seno de la UE (19) y la mayoría de los PECO son pequeños — 8 de ellos tienen 10 millones de habitantes o menos y 5 de ellos, 5 millones o menos, pero acumulan un importante número de votos y de representación poblacional. Esta situación se hará considerablemente más marcada una vez que entren Bulgaria y Rumania, y sobre todo en el caso de una eventual adhesión de Turquía.

Aunque resulta casi imposible predecir las probables alianzas que se conformarán en el interior de la UE ampliada —serán con toda seguridad muy mutables, en dependencia de los temas— es

(19) Un simple cálculo lo demuestra, tomando como base los casos extremos de Alemania (80 millones de habitantes) y Luxemburgo (400.000) y la proporción de votos vigente. Si la misma base de cálculo por la que a Alemania le fueron conferidos 10 votos (aproximadamente 1 voto por cada 8 millones de habitantes) se aplicara a Luxemburgo, éste no contaría con ninguno en el Consejo. Por otra parte, si se invierte el método y se toma como base los 2 votos que detenta Luxemburgo, Alemania debería contar con aproximadamente 200.

(18) *Herald Tribune*, december 9th, 2002.



MONOGRAFICO

previsible que las naciones de Europa central y oriental que se incorporen a la UE tengan puntos de vista comunes en determinadas cuestiones y que no siempre estos puntos de vista coincidirán con los de los actuales Estados miembros, los cuales experimentarán una pérdida de control sobre el proceso de integración en general y una disolución de sus respectivas cuotas de poder.

Aún sin considerar la adhesión de Turquía, cuando a la altura de 2007 la UE se haya ampliado a 27 Estados, los votos representados por los actuales Quince no serán suficientes para conformar una mayoría cualificada en el Consejo. De hecho, los PECOs superarán con comodidad los votos requeridos para bloquear cualquier decisión. Que ello puede alterar el curso de las decisiones de la UE en determinados ámbitos de su gestión exterior —la cooperación al desarrollo, la firma de acuerdos con terceros países o regiones, la propia PESC— es algo que se desprende por sí solo de lo anterior. La participación de los nuevos miembros, con plenos derechos, en la Conferencia Intergubernamental inaugurada a principios de octubre de 2003, puede influir considerablemente, cuando no determinar, el futuro diseño de la integración en Europa.



MONOGRAFICO

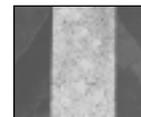
## Bibliografía

1. ALLEN, Tim: «An Enlarged EU – A Trade Heavyweight», *Statistics in Focus – External Trade*, 5/2001. <http://europa.eu.int>
2. — : «Specialisation of candidate countries in relation to EU», *Statistics in Focus – External Trade*, 6/2001. <http://europa.eu.int>
3. — : «The 13 candidate countries' trade with the EU in 2000», *Statistics in Focus – External Trade*, 8/2001. <http://europa.eu.int>
4. ALLEN, Tim y ASHBROOK, Michael: «EU External Trade in 2000», *Statistics in Focus – External Trade*, 3/2001. <http://europa.eu.int>
5. ANDRES, Jesús de; CHAVES, Pedro y LUENGO, Fernando (eds.): *La ampliación de la Unión Europea. Economía, política y geoestrategia*, Fundación de Investigaciones Marxistas, ed. El Viejo Topo, Madrid, 2002.
6. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Enlargement. Chapter 26: External Relations. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap26/index.htm>
7. — : *Regular Reports on (Candidate Country's) Progress Towards Accession 2002*. Brussels. <http://europa.eu.int>
8. Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (CONGDE): «La ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el Sur. Los retos para las ONGD», *Documento de reflexión*. Grupo de Trabajo Unión Europea-CONGDE, Madrid, marzo de 2000.
9. EUFORIC (Europe's Forum on International Cooperation): EU Enlargement and Development Cooperation. <http://www.euforic.org/resource/en/doss/enlarge/index.html>
10. EUROSTEP: «The European Union. A Potential Global Force for Change», <http://www.clong-trialog.at/doc>
11. GRANELL, F.: *The Official Development Assistance of the EU after the next enlargement*, 09/2002. <http://europa.eu.int/>
12. JOSEPH F., Francois and Machiel Rombout: *Trade Effects from the Integration of the Central and East European Countries into the European Union*. Sussex European Institute. Working Paper number 41, January 2001.
13. KOOS, Richelle: «EU Enlargement and European Development Policy for a Changing World», EADI 10th Global Conference, Ljubljana, Slovenia, 19 September 2002. <http://europa.eu.int>
14. KRICHEWSKY, Léna: «Development Policy in the Candidate Countries», Trialog, Wien, February 2002. <http://www.clong-trialog.at/imay> Report 2nd. Edition, March 2003.
15. NGO Liaison Committee Annual Conference (Solidarity 2000-Alliances Against Poverty in the Era of Globalization): Special Report on European Union Enlargement. Liaison News, número 34, February 1998. [http://www.oneworld.org/liasion/news/In34\\_17.htm](http://www.oneworld.org/liasion/news/In34_17.htm)
16. NIELSON, Poul: «World Solidarity and Global Stability: The role of the EU Development Policy», *Speech at the University of Economics*, Prague, 11 November 2002. <http://europa.eu.int>
17. Parlamento Europeo: Resolución sobre la Comunicación de la Comisión sobre Agenda 2000. El marco financiero de la Unión 2000-2006, el sistema de financiación futuro (COM(97)2000 – c4-0372/97). <http://www.europarl.eu.int/>
18. Speech given by Mr Theodorakis, Deputy Director General DG Development in the EU-ACP Seminar on: «The impact of the EU enlargement», Brussels, 24 April 2002. <http://europa.eu.int>
19. SOCIETY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (SID): «The European Union Facing Global Responsibility: Past Records, Future Challenges», Rome, May 2001.
20. TRIALOG: «Enlargement and Development Cooperation», *Policy Paper*, Trialog, Wien, January 2001.
21. *The Consequences of Enlargement for Development Policy*, Final Report. Prepared by Development Strategies and IDC. En: <http://europa.eu.int>
22. WIEMANN, Jürgen: «Beyond Fortress Europe: Bridges to the South. The impact of Enlargement on EU Relations with the Developing World», 10th General

- Conference of the European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), Ljubljana, september 2002.
23. WILLEM, Noë: «The impact of EU Enlargement on External Relations, notably with the US and Russia», *National Europe Centre Paper number 8*, Australian National University, 12 march 2002.  
www.aladi.org
- Horacio E. Coronado, Investigador, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo.
  - Christiane KESPER, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín.
  - Dr. Heinz KRAMER, Stiftung Wissenschaft und Politik
  - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlín.
  - Léna KRICHEWSKY, Institut de Sciences Politiques, Paris.
  - Dr. Kai-Olaf LANG, Stiftung Wissenschaft und Politik - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlín.
  - Dr. Günther MEINHOLD, Director, Ibero-Amerikanisches Institut Preussischer Kulturbesitz, Berlín.
  - Dr. Karl Wolfgang MENCK, Departamento de Economía Mundial Hamburg Institute of International Economics (HWWA).
  - Kathleen van HOWE, European Center for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht.

### *Entrevistas*

- Dr. Peter BIRLE, Ibero-Amerikanisches Institut Preussischer Kulturbesitz, Berlín.
- Prof. Dr. Klaus BODEMER, Director, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo.
- Claudia BONK, TRIALOG, Bruselas.
- Prof. Dr. Stefan BRÜNE, Deutsches Übersee Institut, Hamburgo.



Todas las publicaciones de  
**INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA**  
se pueden adquirir en

**Ministerio de Economía**

Paseo de la Castellana, 162, vestíbulo. 28071 MADRID

Teléfono: (91) 349 36 47 - Fax: (91) 349 36 34

E-mail: venta.publicaciones@mineco.es

**PUNTOS DE INFORMACION DE LAS PUBLICACIONES ICE**

**03002 ALICANTE**

Rambla Méndez Núñez, 4

Teléfono: (96) 514 52 89 - Fax: (96) 520 31 66

**04071 ALMERIA**

Hermanos Machado, 4, 2.º

Teléfonos: (950) 24 38 88 y (950) 24 34 76

Fax: (950) 25 85 48

**06002 BADAJOZ**

Ronda del Pilar, 4, 3.º dcha.

Teléfono: (924) 22 92 12 - Fax: (924) 23 96 52

**08028 BARCELONA**

Diagonal, 631, Letra K

Teléfono: (93) 409 40 70 - Fax: (93) 490 15 20

**48009 BILBAO**

Plaza Federico Moyúa, 3, 5.º

Teléfonos: (94) 415 53 05 y (94) 415 53 00

Fax: (94) 416 52 97

**39001 CANTABRIA**

Juan de Herrera, 19, 6.º

Teléfono: (942) 22 06 01 - Fax: (942) 36 43 55

**51001 CEUTA**

Agustina de Aragón, 4

Teléfono: (956) 51 29 37 y (956) 51 17 16

Fax: (956) 51 86 45

**26003 LA RIOJA**

Villamediana, 16

Teléfono: (941) 27 18 90 - Fax: (941) 25 63 53

**35007 LAS PALMAS**

Franchy Roca, 5, 3.º

Teléfono: (928) 47 26 55 - Fax: (928) 27 89 75

**28001 MADRID**

Recoletos, 13, 1.º Dcha.

Teléfono: (91) 781 14 20 - Fax: (91) 576 49 83

**30008 MURCIA**

Alfonso X El Sabio, 6, 1.ª

Teléfono: (968) 27 22 00 - Fax: (968) 23 46 53

**33007 OVIEDO**

Plaza de España, s/n.

Teléfono: (985) 96 31 19 - Fax: (985) 27 24 10

**07007 PALMA DE MALLORCA**

Ciudad de Querétaro, s/n.

Teléfono: (971) 77 49 84 - Fax: (971) 77 18 81

**20005 SAN SEBASTIAN**

Guetaria, 2, triplicado, entresuelo izqda.

Teléfono: (943) 43 35 92 - Fax: (943) 42 68 36

**38002 SANTA CRUZ DE TENERIFE**

Pilar, 1 (Apdo. Correos, 54 - 38080)

Teléfono: (922) 53 40 10 - Fax: (922) 27 19 02

**41013 SEVILLA**

Plaza de España. Puerta de Navarra

Teléfono: (95) 429 80 70 - Fax: (95) 423 21 38

**45071 TOLEDO**

Plaza Alfonso X el Sabio, 1

(Atención al público por Plaza de las Tendillas, 1)

Teléfono: (925) 28 53 90 - Fax: (925) 22 11 10

**46002 VALENCIA**

Pascual y Genis, 1, 4.º

Teléfono: (96) 350 91 48 /- Fax: (96) 351 18 24

**47014 VALLADOLID**

Jesús Rivero Meneses, 2, 3.º

Teléfono: (983) 36 03 40 - Fax: (983) 34 37 67

**36201 VIGO**

Plaza de Compostela, 29, 2.º

Teléfono: (986) 44 12 40 - Fax: (986) 43 20 48

**50004 ZARAGOZA**

Paseo Independencia, 12, 2.º

Teléfono: (976) 48 28 30 - Fax: (976) 21 41 15

Y también en el Centro de Publicaciones  
del Ministerio de Economía

Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3. 28005 Madrid

Teléfono: (91) 506 37 40 - Fax: (91) 527 39 51.