

CRÓNICA DE LA AMPLIACIÓN. EL INFORME ESTRATÉGICO DE LA COMISIÓN DE 9.10.02

JOSÉ A. GIRÓN LARRUCEA

I. CONSIDERACIÓN DE CONJUNTO

La Comisión considera que los esfuerzos realizados por los Estados candidatos para cumplir los criterios de adhesión a la Unión Europea y la aceleración de las actuaciones de reforma interna, les ha permitido estar preparados para el ingreso en la Unión.

Uno de los efectos más beneficiosos que constata la Comisión es la aparición de sistemas democráticos estables en Europa Central y en Europa Oriental. Esta estabilidad política contribuye a reforzar el respeto a los valores comunes de todos los Estados europeos, tales como la democracia, la primacía del derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías. Esta estabilidad del marco político es una condición previa esencial tanto para garantizar una paz duradera y una coexistencia pacífica como para promover el progreso económico. La rápida realización de los cambios requeridos para la adhesión han contribuido a desarrollar los mercados y las inversiones

Por otra parte la UE ampliada deberá elaborar una nueva política de vecindad que tenga en cuenta el interés de todos sus miembros y las características de los nuevos Estados que limitan con la frontera exterior común. Se trata de definir una aproximación más coherente de las relaciones entre una UE ampliada y esos Estados vecinos. Esta nueva política de proximidad deberá insistir en la idea de que una UE ampliada tendrá una actitud abierta y favorecerá el desarrollo de intereses y de actividades comunes con sus vecinos de los Balcanes occidentales, de la Europa oriental y del Mediterráneo.

La evaluación de los Estados candidatos llevada a cabo por la Comisión se realiza sobre la base de tres cuestiones principales:

- a) La estrategia de preadhesión de la UE es un éxito. La perspectiva de la ampliación ha acelerado considerablemente el proceso de transformación en los Estados candidatos.

- b) Las negociaciones de adhesión, que se han fundado en los principios de los méritos propios, de la diferenciación y de la recuperación, pueden cerrarse con la mayor parte de los Estados candidatos a finales de 2002, continuándose no obstante la preparación para su integración definitiva en la UE.
- c) La ampliación es un proceso global, que no concluye con las primeras adhesiones. En cualquier caso, la UE continúa apoyando totalmente a los candidatos que no puedan acceder a la adhesión inmediatamente.

En sus últimas reuniones en Göteborg, Laeken y Sevilla, el Consejo europeo confirmaba que la UE estaba decidida a concluir a finales de 2002 las negociaciones con Chipre, Malta, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Chequia y Eslovenia. Se pretende que estos Estados participen en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004 como miembros de pleno derecho, para cuya finalidad la Comisión debería formular las recomendaciones pertinentes de acuerdo con sus informes regulares respecto de cada Estado en concreto.

De igual forma el Consejo Europeo de Sevilla animaba a que Bulgaria y a Rumania continuaran con sus esfuerzos y reafirmaba el compromiso de la UE de apoyarles plenamente en su preparación para la adhesión.

A) Preparación administrativa de las propias Instituciones comunitarias para asimilar la ampliación

Con objeto de asegurar una transición fluida y sin mayores problemas hacia una UE ampliada, la Comisión estima necesario una preparación administrativa de las propias instituciones comunitarias. Las reformas internas que suponen estos preparativos ya han comenzado hace tiempo, para garantizar que todas las medidas requeridas serán efectivas la fecha de la adhesión. Comprenden en particular la evaluación de las necesidades de efectivos y la preparación del reclutamiento de personal que requieran, la previsión de las actividades de traducción y de interpretación para los idiomas suplementarios, instalaciones y otros elementos materiales exigidos para una inmediata operatividad de todos los dispositivos administrativos comunitarios. En este sentido, es evidente que respecto de la ejecución de ciertas políticas, tales como la PAC, las políticas estructurales, y los servicios lingüísticos, las necesidades de recursos humanos resultantes de la ampliación serán elevadas.

B) Refuerzo de la eficacia de las Administraciones Públicas y del Sistema Judicial de los Estados candidatos

La Comisión concede la mayor importancia al hecho de que los Estados candidatos sigan reforzando sus sistemas administrativos y judiciales. Esto constituye una condición previa esencial para mantener la confianza mutua que haga posible la adhesión.

En este sentido, en el primer trimestre de 2002, la Comisión había preparado conjuntamente con cada Estado candidato un plan de acción tendente a reforzar sus capacidades administrativas y judiciales, haciendo una relación de las medidas concretas que se deben adoptar en cada Estado candidato para alcanzar un nivel adecuado de eficacia en el momento de la adhesión. A este efecto, la Comisión también ha puesto a su disposición una ayuda financiera suplementaria.

Estos planes de acción han dado un nuevo impulso a los esfuerzos de los Estados candidatos en la reforma y refuerzo de la eficacia de estos sectores institucionales y en su conjunto se desarrollan de acuerdo con el ritmo establecido.

C) El desarrollo de las negociaciones

El proceso negociador ha progresado adecuadamente. Seis Estados candidatos negocian desde 1998 (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia) y otros seis comenzaron el proceso a principios de 2000 (Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumania y Eslovaquia). El Consejo europeo, en su reunión de Niza 2000, adoptó un calendario de negociación en el que señalaba los momentos en que la Unión debía fijar sus posiciones respecto de los capítulos de negociación que continuaban abiertos y que han sido provisionalmente cerrados en el tiempo previsto.

En este sentido, para poder cerrar un capítulo, la Unión debe considerar que está en condiciones de apreciar la credibilidad de los compromisos aceptados por los Estados candidatos. Por regla general, se trata de establecer si estos Estados han procedido a la transposición de partes esenciales del acervo comunitario, por lo que, hasta el momento, los compromisos han sido ampliamente respetados.

D) Disposiciones transitorias: reservas de los Estados miembros de la UE

Si bien es cierto que las negociaciones de adhesión se fundan en el principio de que los Estados candidatos aplicarán efectivamente el acervo comunitario en el momento de la adhesión, hay una serie de disposiciones transitorias, debidamente justificadas, limitadas en el tiempo y a sectores específicos de competencias y que deben acompañarse de un plan de aplicación que defina de forma inequívoca las etapas en las que el acervo comunitario va a adquirir toda su eficacia.

Por otra parte, estas disposiciones transitorias no pueden suponer una modificación de las normas ni de las políticas de la UE, perturbar su buen funcionamiento o motivar graves distorsiones de las normas de competencia entre empresas.

Lo más importante es que en esta ocasión junto a las 190 disposiciones transitorias adoptadas a petición de los Estados candidatos, *se introducen 28 disposiciones transitorias solicitadas por los Estados miembros de la UE.*

- a) Las disposiciones transitorias solicitadas por los Estados candidatos se adoptan en particular en ámbitos en los que la aplicación efectiva del acervo comunitario exige importantes inversiones financieras previas.

- b) Las disposiciones transitorias introducidas por los Estados miembros de la UE son muy precisas y tienden a *prevenir posibles «perturbaciones regionales y sectoriales» resultantes de la plena aplicación del acervo comunitario en la UE ampliada*. Asimismo están previstas restricciones temporales de la libertad de circulación de trabajadores de los Estados candidatos hacia los Estados miembros de la UE, se ha reforzado la protección de los derechos de propiedad industrial para los productos farmacéuticos y de las marcas comunitarias y se ha restringido provisionalmente el acceso al mercado de los transportes por carretera nacionales (cabotaje) entre los Estados miembros actuales y algunos de los Estados candidatos, *lo que supone el ejercicio de un derecho de reserva por parte de los Estados miembros que no se había realizado en anteriores procesos de ampliación*.

II. PROGRESOS REALIZADOS POR LOS ESTADOS CANDIDATOS PARA RESPETAR LOS CRITERIOS DE ADHESIÓN

1. Criterios políticos

La Comisión estima que todos los Estados candidatos respetan los criterios políticos establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993. De esta forma, en el curso de los últimos cinco años todos han realizado progresos considerables para consolidar la democracia, el respeto del Estado de derecho, los derechos humanos y los derechos de las minorías.

- a) En este sentido, ha podido verificar el buen funcionamiento de los *sistemas democráticos de gobierno* establecidos. Se han celebrado elecciones libres y regulares, tanto de ámbito municipal como nacional, en varios Estados candidatos.
- b) Por otra parte, han continuado los esfuerzos para consolidar y modernizar la *administración pública*. En este momento todos los Estados candidatos disponen de un marco jurídico para el ejercicio de la función pública y para la regulación de la formación de los funcionarios del Estado.
- c) De igual forma, la mayor parte de los Estados candidatos han progresado en la reforma y el refuerzo de su *sistema judicial*, factor esencial para asegurar el respeto de la primacía del derecho y la aplicación efectiva del acervo comunitario.
- d) También se han realizado progresos en la lucha contra la *corrupción, el fraude y el delito económico*, aunque este ámbito sigue constituyendo una constante preocupación. En la mayor parte de los Estados candidatos en estos momentos se desarrollan estrategias de lucha contra la corrupción y los organismos que la llevan a cabo se han reforzado. Además se observa una mayor sensibilización de la población respecto del peligro que representa la corrupción para la economía y la sociedad en su conjunto.

- e) Asimismo la Comisión constata progresos generalizados en la garantía legislativa e institucional de la *igualdad entre los sexos y la protección de las minorías*, así como de la *protección de la infancia* (esto último sobre todo en Rumania).

2. Criterios económicos

- a) En el curso del periodo 1997-2001, la mayoría de los Estados candidatos ha registrado una tasa media de *crecimiento económico* netamente superior a la media comunitaria del 2,6%. En el primer semestre de 2002 la evolución económica global de estos Estados ha permanecido estable. El *PIB por habitante* se sitúa para las diez economías en fase de transición en un 39,3% de la media de la UE en 2001, mientras que en 2000 había sido de 38,5%.
- b) Por otra parte, los Estados candidatos han seguido con la adaptación de sus sectores de producción a las necesidades de una economía de mercado. De esta forma llegan a reducir la parte que representa el sector agrícola en su PIB e incrementan la parte correspondiente al sector servicios.
- c) *La inflación* ha seguido una tendencia a la baja en la mayoría de los Estados candidatos. En el curso de los cinco últimos años la mayoría de ellos han regulado un sistema de banco central independiente que, en términos generales, ha tenido como objetivo primordial la consecución de la estabilidad de los precios.
- d) En cambio, en estos años, en la mayoría de los Estados candidatos ha tenido lugar una *recesión en la creación de empleo*, causada entre otras cosas por la política de reestructuración de la industria y de ciertas carencias en la configuración del mercado de trabajo.
- e) De igual manera, todos los Estados candidatos han experimentado un aumento del *déficit de las administraciones públicas*, pasando de un 3,2% a un 3,8% en 2001, teniendo su origen en algunos gastos extraordinarios y de un mejor sistema de cómputo del gasto público, que ha hecho aparecer desajustes que antes no se tenían en cuenta.
- f) El *déficit de la balanza comercial y de la balanza por cuenta corriente* ha seguido siendo relativamente elevado en el curso del periodo 1997-2001, si bien se ha mantenido en niveles soportables. La mayor parte de los Estados candidatos han podido atraer suficiente inversión extranjera como para financiar su déficit.
- g) La *política de privatización* de la economía ha progresado de una manera impresionante desde 1997 para alcanzar niveles comparables a los de la UE, si bien se debe continuar en esta línea para terminar la privatización de algunos sectores específicos.
- h) La *institucionalización de un sistema de agentes financieros* también se ha reforzado. La casi totalidad de los Estados candidatos dispone en la actualidad de un sector bancario eficaz y estable.

- i) Las *condiciones de acceso y salida de los mercados* han alcanzado un nivel de funcionamiento y de seguridad jurídica suficiente. Los derechos de propiedad están bien establecidos y se han realizado progresos considerables en cuanto se refiere a la legislación y los procedimientos relativos a las quiebras.
- j) Finalmente, la Comisión constata que la UE es el principal socio comercial e inversor extranjero del conjunto de los Estados candidatos, Habiendo llegado a un nivel considerable *la integración económica de estos Estados con la UE*.

Como *conclusión* de todas estas constataciones, la Comisión empieza considerando que hay que evaluarlas en función de la combinación de dos principios establecidos desde el Consejo Europeo de Copenhague de 1993:

- el buen funcionamiento de una economía de mercado;
- la capacidad de resistir la competencia y la acción de las fuerzas del mercado que actúan en el seno de la UE.

De la combinación de estos criterios resulta que:

- a) *Chipre y Malta* han confirmado que tienen economías de mercado viables y que, en principio, están capacitadas para soportar la competencia y las fuerzas del mercado que actúan en la UE.
- b) *La República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia* constituyen igualmente economías de mercado viables, y han realizado esfuerzos suplementarios y progresos en materia de estabilización macroeconómica y de reforma económica, y continúan llevando a cabo reformas que les permitirán resistir la competencia y la acción de las fuerzas del mercado en la UE.
- c) *Bulgaria* tiene una economía de mercado, viable y a medio plazo podrá estar en situación de soportar la competencia y la acción de las fuerzas del mercado en la UE.
- d) *Rumanía* continúa progresando hacia la consecución de una economía de mercado viable, y a medio plazo también deberá estar en situación de soportar la competencia y la acción de las fuerzas del mercado en la UE.
- e) *Turquía*, aunque ha mejorado respecto de ambos criterios, sin embargo sufre aún las consecuencias de dos crisis financieras particularmente desestabilizadoras.

III. PREVISIONES DE LA COMISIÓN PARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO DE ADHESIÓN

1. Conclusión de las negociaciones

Entre los sectores esenciales que la Comisión tiene previsto abordar, destaca el financiero.

En su notificación de 30.1.02, la Comisión hacía una propuesta común para las negociaciones de adhesión, fundada en la propuesta financiera global planteada en Berlín y sobre una hipótesis ya establecida que prevé la adhesión de 10 Estados candidatos a la UE. Esta propuesta sigue siendo válida. En particular, la Comisión considera:

- a) Que en el ámbito de la agricultura, se debe mantener el objetivo de introducir gradualmente pagos directos a favor de los agricultores de los nuevos Estados miembros a partir de 2004.
- b) Que en cuanto se refiere al reparto de acciones estructurales, hay que hacer una previsión de un tercio para los fondos de cohesión, sobre la base de la cantidad total propuesta en enero de 2002. Una vez fijada la suma global, los montantes adjudicados a cada Estado y a cada política, se determinarán de acuerdo con los porcentajes de la suma total que se han determinado según el sistema aplicado por los actuales Estados miembros durante el periodo 2000-2006.
- c) Respecto de las políticas internas, la Comisión considera que se deben destinar fondos suplementarios a la formación de un dispositivo transitorio para el refuerzo de las instituciones, la realización de trabajos de clausura de las centrales nuclear de Ignalina, en Lituania, y de Bohunice en Eslovaquia.
- d) Que conviene configurar un régimen transitorio de compensación presupuestaria, en forma de pagos únicos, que equilibre la situación de los nuevos Estados miembros, que previsiblemente sufrirán un deterioro en su presupuesto neto en relación con su situación del año precedente a la ampliación, durante el que se deben beneficiar de ayudas de preadhesión.
- e) Por otra parte, la Comisión reitera la necesidad de hacer una previsión de fondos suplementarios para la zona norte de Chipre, de forma que se preste un apoyo eficaz que posibilite un arreglo de la situación política.

2. Sistema de seguimiento del proceso de adhesión y salvaguardias en previsión de situaciones anómalas de carácter económico

A) Sistema de seguimiento del proceso de adhesión

La Comisión ha seguido muy de cerca la forma en que los Estados candidatos cumplían las obligaciones que implicaban los compromisos aceptados en el marco de las negociaciones para la adhesión. De la misma forma, para poder evaluar como se

desarrolla su integración en el sistema de la UE, la Comisión continuará controlando de cerca el proceso hasta la firma del tratado y seguidamente dará cuenta de ello al Consejo.

Asimismo, la Comisión seguirá efectuando esta acción de seguimiento entre la firma del tratado y la adhesión. Este seguimiento continuo, se debe desarrollar por los procedimientos previstos en los tratados de adhesión.

En el desarrollo de esta competencia, la Comisión debe señalar cualquier tipo de retraso o de irregularidad en la reforma económica o en el cumplimiento de los acuerdos, en particular mediante el envío inmediato de cartas de advertencia a los gobiernos respectivos.

En el ámbito económico, los Estados candidatos se siguen preparando también para ser objeto de una vigilancia multilateral y para entrar en el sistema de coordinación de las políticas económicas establecido en la UEM. De esta forma, participan en el procedimiento de vigilancia presupuestaria en el periodo de preadhesión, que tiene tres componentes:

- la notificación presupuestaria;
- el programa económico de preadhesión;
- el diálogo multilateral.

El conjunto de las informaciones pertinentes que resultan de estas actividades se recopilarán en los informes de seguimiento presentados regularmente al Consejo. Seis meses antes de la fecha de adhesión, la Comisión llevará a cabo un *Informe de Seguimiento Completo*, que analizará los progresos realizados en la puesta en práctica de las reformas necesarias y de todos los compromisos en el ámbito del acervo comunitario de cada uno de los Estados candidatos en proceso de adhesión. Como muy tarde, en julio de 2003 la Comisión procederá a evaluar la puesta en práctica de las acciones necesarias para la realización de los compromisos adquiridos para la programación de los fondos estructurales.

Después de la adhesión, la Comisión seguirá controlando la puesta en práctica del acervo comunitario por los nuevos Estados miembros, utilizando para ello los mismos mecanismos que los que se aplican a los actuales Estados miembros.

B) Sistema de salvaguardias

De igual manera que en precedentes ampliaciones, los tratados de adhesión contendrán una *cláusula general de salvaguardia* referida al ámbito económico. Esta cláusula ya está siendo objeto de debate en el grupo de trabajo del Consejo responsable de la redacción del tratado sobre la base de un texto derivado del art. 152 del tratado de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Lo que pasa es que, como los Estados candidatos no forman parte del Espacio Económico Europeo (como sucedía con los tres citados anteriormente), la Comisión considera que la cláusula de salvaguardia deberá tener una duración de dos años y no de uno como en el caso precedente.

Esta cláusula de salvaguardia en el ámbito económico se aplicaría a situaciones en que *se previeran situaciones serias y con riesgo de persistir en todos los sectores de la economía o que pudieran conllevar serios riesgos de deterioro económico en una zona determinada*. La cláusula de salvaguardia permitiría a la Comisión adoptar las medidas de protección necesarias y podría ser utilizada tanto por parte de los nuevos Estados miembros como por los que ya forman parte de la UE. El proyecto de texto existente estipula que las medidas de protección no implicarán el control de las fronteras.

Por otra parte (y esto sí que resulta nuevo en los acuerdos de ampliación)¹, la Comisión considera que el tratado de adhesión deb introducir mecanismos específicos de salvaguardia vinculados al mercado interior de la siguiente naturaleza:

- a) Serían mecanismos de salvaguardia que deberían ser activados por la Comisión a petición de un Estado miembro o a iniciativa propia.
- b) La Comisión estaría autorizada a adoptar por sí misma las decisiones adecuadas para poner en práctica las medidas previstas que se consideren necesarias. Éstas deben ser proporcionadas y temporales.
- c) Su alcance debe limitarse a la reparación de una quiebra seria en el funcionamiento del mercado interior o a la existencia de un riesgo inminente de tal quiebra, y concretamente a aquellas situaciones que afecten a la seguridad alimentaria.
- d) El mecanismo se pondría en funcionamiento cuando la Comisión detectase un incumplimiento de las obligaciones aceptadas por los nuevos Estados miembros durante las negociaciones de adhesión.
- e) Durante el periodo de aplicación de estas medidas, el nuevo Estado miembro afectado proporcionará a la Comisión cuantas informaciones sean necesarias para el seguimiento de las fases establecidas para reconducir la situación. Las medidas dejarían de aplicarse en el momento en que la Comisión pudiera constatar que el Estado o los Estados afectados han cesado en el incumplimiento de las obligaciones que hicieron necesaria su puesta en práctica.
- f) La cláusula de salvaguardia no se aplicaría más que por un periodo de tiempo limitado, que tendría un máximo de dos años. El *Informe de Seguimiento Completo* deberá proceder a identificar todos los ámbitos en los que se podrán pedir la aplicación de tales medidas de salvaguardia.
- g) En este contexto, merece particular atención *el ámbito de la justicia y de interior*, porque a la inversa de lo sucedido en la ampliación anterior, ahora existe un acervo comunitario considerable en estas materias, que continúa desarrollándose con la progresiva puesta en práctica del *Tratado de Amsterdam* y de las *Conclusiones del Consejo Europeo de Tempere*. Este ámbito afecta a sectores de difícil regulación y políticamente sensibles, en particular en lo concerniente a la libertad de movimiento de los individuos y a las consecuencias de la

1. Vid. supra, pg. 3, subepígrafe D) *Disposiciones transitorias...*

supresión de las fronteras interiores de la UE. En este sentido, la Comisión estima que para garantizar la mayor eficacia posible del proceso de seguimiento sería necesaria la inclusión de una cláusula de salvaguardia específica para todos los casos de infracción o tentativa de infracción del funcionamiento de las instituciones en este sector, que dispusiera, por ejemplo, la suspensión provisional de las disposiciones de reconocimiento mutuo después de la ampliación.