

CRÓNICA DE LA AMPLIACIÓN. EL INFORME ESTRATÉGICO DE LA COMISIÓN DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2001

JOSÉ A. GIRÓN LARRUCEA

I. CONSIDERACIÓN DE CONJUNTO

En su *Informe Estratégico Anual* sobre la situación de conjunto de los países candidatos a la integración en la Unión Europea, la Comisión se centra en el análisis de aquellas áreas en las que considera que es necesario realizar esfuerzos más intensos de adecuación a los niveles requeridos por la Unión para la adhesión de nuevos miembros.

Si la Comisión constata en su próximo informe que esos esfuerzos se han sostenido, sería posible concluir las negociaciones de acceso para finales de 2002 y los Estados que los hayan realizado podrían estar preparados para ser miembros de la Unión Europea en 2004, de acuerdo con el objetivo establecido por el Parlamento Europeo y por el Consejo Europeo.

De igual forma, la aplicación del *principio de diferenciación*, fundado en la apreciación particular de la situación de cada Estado candidato, junto con la firme preparación proporcionada por la utilización o el cumplimiento de los instrumentos preparatorios del acceso puestos a punto por la Unión Europea, permite también recuperar tiempo a los candidatos que comenzaron con retraso sus negociaciones.

Para intensificar la preparación de la ampliación, la Unión Europea está procediendo a asociar cada vez más a los Estados candidatos a sus propios programas y actividades. En este sentido, se han creado programas económicos de pre-adhesión que tienen en cuenta los requerimientos de la unión económica y monetaria y se han desarrollado estrategias nacionales de empleo.

Asimismo es cada vez más importante la cooperación en asuntos de justicia e interior, en función de la aplicación a los futuros Estados miembros del *sistema de Schengen*, para lo que necesitarán estar en condiciones de llevar a cabo un alto nivel de control de las fronteras exteriores de la Unión Europea que les corresponda administrar.

En cualquier caso, la Comisión es consciente de que integrarse en la Unión no es lo mismo que *entrar en el euro*. Para ello, los Estados candidatos deberán cumplir con los criterios que se determinaron en su momento para la participación de todos los Estados miembros en la moneda única. Por esta razón, la integración monetaria se decidirá en un momento posterior, cuando se compruebe que cumplen con los requisitos de convergencia.

Por otra parte, la Comisión presta especial atención a la *situación política de Chipre*. Respecto de esta cuestión, considera que sería importante para Europa en su conjunto e incluso para el resto del mundo que la adhesión a la Unión Europea la pudiera realizar como un solo y único Estado, sobre la base de un acuerdo que tuviera en cuenta los intereses y las preocupaciones de las partes en presencia. En este sentido estima que es decepcionante que los dirigentes de la comunidad turcochipriota no formen parte, en el momento actual, del proceso de integración de la isla que se desarrolla bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

De igual forma, en referencia a otra cuestión política de particular relevancia, la Comisión recuerda que el Consejo Europeo de Helsinki ponía de manifiesto, en sus conclusiones, que *Turquía* es un candidato cuya solicitud debe ser examinada en función de los mismos criterios que se apliquen a los demás Estados candidatos. En este sentido, la Comisión estima que ahora las negociaciones de adhesión sí que están en el buen camino, considerando positivas las reformas políticas y económicas iniciadas por el Estado turco, cuya efectividad necesita asegurar, especialmente respecto de la protección de los derechos humanos, entre otras cosas para contribuir activamente a los esfuerzos para resolver el problema de *Chipre* y las diferencias que han surgido en la concepción de la PESC.

II. LOS PROGRESOS REALIZADOS POR LOS ESTADOS CANDIDATOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA

De igual forma que en otros *Informes Estratégicos sobre la Ampliación*, la Comisión procede a analizar los resultados de las medidas que ya han sido puestas en práctica por los Estados candidatos más bien que aquellas otras que éstos tienen en preparación. De esta forma, procede a examinar si las reformas anunciadas a partir de octubre de 2000 se han llevado a cabo en realidad, analizando los progresos de los Estados candidatos en cada uno de los 29 capítulos del acervo comunitario para asegurar su cumplimiento por las estructuras administrativas correspondientes.

1. Criterios políticos

El Consejo Europeo de Copenhague, estableció en sus conclusiones que para que un Estado sea miembro de la Unión Europea necesita haber completado, de forma estable, la constitución de instituciones que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.

En su Informe de 2000, la Comisión concluía que todos los Estados candidatos seguían cumpliendo los criterios políticos, reforzando en general las instituciones democráticas y el sistema del Estado de derecho y mejorando la protección de los derechos humanos con respecto a la situación registrada en el ejercicio anterior.

Sin embargo, la Comisión llamaba su atención respecto de *la necesidad de acelerar la reforma o el refuerzo del poder judicial*, así como las acciones encaminadas a *la erradicación de la corrupción*. Asimismo recomendaba la adopción de medidas enérgicas para combatir el creciente problema del tráfico de mujeres y de niños. En particular, urgía a Turquía para que tomase las decisiones necesarias para poner en práctica sus intenciones referentes a la protección de los derechos humanos.

Desde la perspectiva del último Informe, la Comisión constata que los Estados candidatos han seguido reforzando el funcionamiento de sus respectivos *sistemas de gobierno democrático*, habiéndose celebrado procesos electorales, tanto de ámbito nacional como local, en Bulgaria, Chipre, la República Checa, Estonia, Letonia, Malta, Polonia y Rumania. Estas elecciones fueron libres y limpias.

También registra la Comisión la realización de considerables esfuerzos suplementarios para asegurar la independencia, transparencia, credibilidad y eficacia de la *administración pública*. En varios Estados candidatos, la estructura legal del servicio público ha sido reforzada y se ha continuado trabajando en la preparación de los funcionarios y la modernización de la administración. La Comisión estima que es necesario mantener estos esfuerzos.

De igual forma considera que ha tenido lugar un importante progreso en la reforma y refuerzo del *sistema judicial*, como un elemento vital para asegurar el respeto del Estado de derecho y el cumplimiento efectivo del acervo comunitario. Varios Estados han avanzado considerablemente en la adopción de legislación básica, aumentando los recursos humanos y mejorando las condiciones de trabajo. La Comisión anima a ir más lejos en éste área, prestando particular atención a la garantía de la *independencia del poder judicial*.

En anteriores informes se había identificado la *corrupción* como un problema muy serio que resultaba exacerbado por el bajo nivel de los salarios en el sector público y por la utilización extensiva de controles burocráticos en la economía. Esta constatación mantiene toda su validez, aunque se han producido algunos desarrollos positivos. En la mayoría de los Estados candidatos se han reforzado los instrumentos anticorrupción y se ha progresado en la adopción de medidas legislativas en esta materia. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos la corrupción, el fraude y el delito económico continúan siendo ampliamente realizados en muchos de los Estados candidatos, contribuyendo a mantener la desconfianza de los ciudadanos y al descrédito de las reformas, por lo que la Comisión recomienda continuar con la adopción de medidas enérgicas para atajar este problema.

2. Criterios económicos

La Comisión empieza por hacer referencia al hecho de que la convergencia de los Estados candidatos con los criterios económicos establecidos para la adhesión, ha te-

nido lugar en un contexto general de rápido deterioro de las condiciones económicas globales. No obstante, el crecimiento económico en los Estados candidatos ha sido relativamente alto en 2000 y en la primera mitad de 2001.

En el citado periodo de 2001, con unos débiles resultados económicos en la Unión Europea, también se ha producido una deceleración en el crecimiento del PIB de los Estados candidatos. En este sentido, han resultado más afectados los Estados que habían mantenido una tasa de crecimiento más alta y más estable, que finalmente han logrado estabilizar su situación después de haber pasado por una momentánea recesión, tal y como les ha sucedido a la República Checa y a Rumania. En cambio, los Estados Bálticos, que atravesaron una disminución cíclica de su ritmo de crecimiento en 2000, parece que han soportado mejor la actual deceleración, en parte por el mantenimiento de las exportaciones, al contrario que Polonia, que se ha visto afectada por una ralentización más pronunciada, causada en buena medida por los resultados de una economía mixta escasamente coordinada, combinados con el deterioro del entorno exterior y con la incertidumbre política interna. Asimismo, la situación de crecimiento de Turquía (que había llegado al 7% en 2000) se ha transformado, dando lugar a una tasa ligeramente negativa. Dos crisis financieras que tuvieron lugar a finales de 2000 y a principios de 2001, hicieron precisa la intervención del Gobierno para neutralizar, en lo posible, la repercusión de sus efectos en el conjunto de la economía nacional.

En este contexto, *el porcentaje que representa el PIB de los Estados candidatos respecto de la media de la Unión Europea* creció en 2000 hasta el 39%, mientras que en 1999 había sido el 38%. Naturalmente, la compensación de esta amplia diferencia sigue constituyendo un objetivo a largo plazo que requiere mantener tasas de crecimiento relativamente altas a lo largo de un considerable periodo de tiempo. Comparando la situación en 2000 con la existente en 1995, se puede constatar que nueve de los Estados candidatos han progresado en este periodo; tres de ellos (Bulgaria, República Checa y Rumania) han retrocedido, mientras que Turquía se ha mantenido esencialmente al mismo nivel. La Comisión destaca el hecho de que Estonia, Letonia, Hungría, Polonia y Eslovenia han hecho progresos considerables.

Por otra parte, la *distribución de la renta* se ha hecho más desigual. En primer lugar, porque la actuación en este ámbito de los antiguos sistemas de gobierno de los Estados candidatos daba lugar a una distribución más igualitaria. Pero también, por la existencia de un crecimiento desigual que impulsa la demanda de ciertos productos manufacturados en determinados sectores de producción con preferencia a otros. Sin embargo, el aumento del nivel de ingresos debería beneficiar a la mayoría. En todo caso, la desigualdad es todavía menor que la existente en la Unión Europea.

Sin embargo, a pesar del relativo progreso generalizado del conjunto de los factores de crecimiento económico en todos los Estados candidatos, excepto Turquía, hay muchos elementos de desequilibrio que se han incrementado, teniendo como efecto que las condiciones macroeconómicas sean ambivalentes en el conjunto de los Estados candidatos. En este sentido, la Comisión se detiene en el análisis de algunas cuestiones que considera más significativas:

- a) *El déficit de los presupuestos de los Estados candidatos* se ha deteriorado, de forma general, entre un 3% y un 3,5%. Un cierto número de estos Estados, tiene dificultades para realizar las reformas esenciales para conseguir la estabilidad fiscal a medio plazo. Se han vuelto a producir prácticas de opacidad fiscal en Hungría y en Polonia la reforma de la administración local no se ha acompañado de un plan realista para sufragar los costes de los servicios municipales. En otros Estados, la reforma de la seguridad social es aun incipiente o demasiado tímida, tal y como ocurre en la República Checa, en Eslovaquia y en Eslovenia.
- b) Los niveles de *inflación* están aumentando en muchos de los Estados candidatos, llegando a un promedio del 15% anual, si bien la más importante causa inmediata de inflación la ha constituido últimamente el fuerte incremento de los precios del petróleo. Especialmente preocupantes son los casos en los que la política monetaria estructural contribuye a mantener la inercia inflacionista.
- c) A pesar de un crecimiento económico positivo, *el nivel de desempleo* alcanza una media del 12.5%, con tendencia a aumentar, poniendo de manifiesto el impacto negativo que tiene la insuficiencia de las medidas adoptadas para la reforma estructural del mercado de trabajo y de la productividad. En este ámbito, Hungría y Eslovenia constituyen la excepción a la tónica general, con un desempleo en disminución, aparte de los casos de Malta y Chipre que por las características específicas de su sistema económico mantienen un nivel cercano al pleno empleo.
- d) Por otra parte, *en el ámbito del intercambio internacional*, en el conjunto de los Estados candidatos se ha producido una mejora del *déficit por cuenta corriente*, que pasa de un 5.6% a un 5%, a pesar de haberse producido un deterioro en los términos de intercambio. La corrección ha sido sustantiva en Letonia y Lituania. Por el contrario, Malta y la República Checa han experimentado un cierto deterioro, que se ha compensado, como en la mayoría de los casos, por la *inversión exterior directa*. De todas formas, *el nivel de la deuda externa* sigue en parecidos términos a los que tenía en pasados ejercicios, excepto en el caso de Turquía, cuyas crisis financieras provocaron una devaluación de la moneda que se ha reflejado en un incremento de su deuda externa, que sin embargo se mantiene en un nivel aceptable para su potencial económico.
- e) En general, los Estados candidatos, a excepción de Malta y Chipre, siguen teniendo dificultades para introducir algunos elementos en su *sistema jurídico e institucional que son necesarios para el funcionamiento de una economía de mercado*, incluyéndose entre ellos la ejecución de las resoluciones judiciales. La importancia de las dificultades detectadas varía desde la gravedad de las que tiene Rumania a las más leves de Bulgaria. El principal problema continua siendo la ejecución de las normas referentes a la quiebra empresarial. La Comisión considera que es crucial que las reformas progresen en esta área antes de la adhesión.

- f) En cuanto a lo que se refiere a la *privatización de empresas en el sector industrial*, se puede decir que se ha completado en la mayoría de los Estados candidatos, con la excepción de Rumania, cuya agenda de privatización es todavía extensa, y en menor medida Bulgaria. Polonia todavía necesita elaborar un plan viable de privatización y reestructuración estratégica de algunos sectores de producción tradicionalmente importantes. La privatización se ha llevado a cabo en sectores como el metalúrgico, transporte y energía, simultáneamente con una reestructuración de los mismos. En el *sector financiero*, la privatización bancaria se ha completado en algunos Estados candidatos, como Estonia, Hungría, Letonia y la República Checa. Se encuentra en estado avanzado en Lituania, Rumania, Polonia y Eslovaquia y esta considerablemente retrasada en Eslovenia.

III. CONCLUSIONES

De todo este análisis, la Comisión extrae la *conclusión* de que el progreso realizado en cada Estado candidato se ha realizado teniendo como referencia principal *dos criterios establecidos en la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda 2000: la existencia de una economía eficaz de mercado y la capacidad de soportar la presión de la competencia y de las fuerzas del mercado en la Unión Europea.*

- *La existencia de una economía eficaz de mercado* requiere que los precios, así como el comercio, se encuentren liberalizados y que esté constituido un sistema jurídico efectivo, que incluya los derechos de propiedad. Un sector financiero bien desarrollado y la ausencia de cualquier tipo de obstáculos mínimamente significativos a una entrada y salida libre del mercado mejoran la eficiencia de la economía.
- *La capacidad de soportar la presión de la competencia y de las fuerzas del mercado en la Unión Europea*, depende de la existencia de una economía de mercado y de una estructura macroeconómica estable que permita, a los agentes económicos, la adopción de decisiones de forma racional respecto de cuestiones razonablemente previsibles. También requieren una cantidad suficiente de recursos humanos y capital efectivo, incluyendo la infraestructura necesaria. Las empresas públicas tienen que ser reestructuradas y todas las empresas necesitan invertir para mejorar su eficiencia.

Teniendo en cuenta ambos criterios simultáneamente, se puede considerar que tanto *Chipre* como *Malta* han confirmado que tienen sistemas eficaces de economía de mercado y que son capaces de soportar la presión de la competencia y de las fuerzas del mercado en la Unión Europea.

La República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia tienen sistemas eficaces de economía de mercado. Aunque hay diferencias económicas sustanciales entre estos Estados, si continúan introduciendo las medidas que se especifican en cada Informe Anual, a corto plazo deberían estar en condiciones de soportar la presión de la competencia y de las fuerzas del mercado en la Unión Europea.

Bulgaria está próxima a la consecución de un sistema eficaz de economía de mercado, siempre que continúe realizando las reformas necesarias e intensificando esfuerzos para suprimir determinados obstáculos que persisten en su organización económica, de forma que sea capaz de soportar la presión de la competencia y de las fuerzas del mercado en la Unión Europea.

Rumania no cumple todavía con ambos criterios pero, por primera vez, ha hecho progresos decisivos en relación con la consecución de estos objetivos.

Turquía no ha podido realizar progresos importantes para conseguir implantar una economía eficaz de mercado, en particular por los efectos de las recientes crisis que ha sufrido. Sin embargo, sectores considerables de su sistema económico son ya competitivos en el mercado de la Unión Europea, actuando ya en el contexto de la unión aduanera de la Comunidad Europea.