

# L'ampliació de la Unió Europea cap a l'est. Després de Niça, què?

Benjamí Bastida Vila

## Abstract

*The new world order has a special significance in Europe where the European Union is expanding from 15 to 27 members. This is a crisis in the original Greek meaning of risk and change. The Nice Summit failed to settle the strategy. The old Soviet block members are very different, with backward economies and institutional failure. The road map establishes realistic priorities, catching up policies, and lists the degree of difficulty of reaching the objectives. In theory the first countries could join by 2002, but first the European Union must reform its institutions. The new members must have political and economic stability and an ability to adopt European policies. However the expansion only represents an increase of 5% in European GNP and 3% in foreign trade. It is a political more than economic decision. The European Union will increase population by 105 million, but also the amount of poor regions which will halve their average European income. Unsolved questions still remain, of the old Soviet Union and the Balkans.*

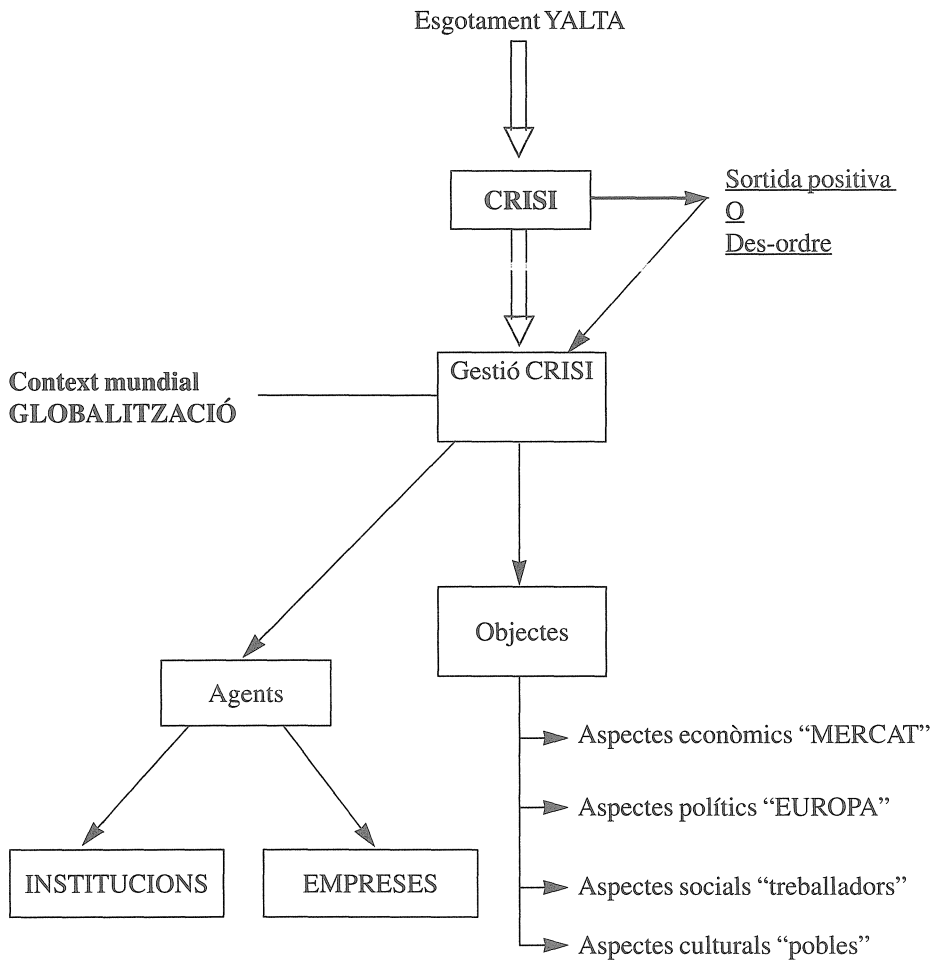
## Introducció

Agraïxo l'oportunitat de debatre aquest tema del segle. És el que marca la diferència amb el segle passat. En el segle passat va aparèixer un sistema econòmic i social alternatiu a l'economia capitalista de mercat. El nou segle comença amb un sol sistema. Però aquest tema del segle és un tema de *crisi* en el sentit originari de la paraula. Els significats grecs de la paraula crisi fan referència a *risc*, a *crítica*, i a *canvi de situació estructural, sistèmica*.

L'ordre internacional del segle passat és ara sotmès a judici. S'ha produït l'esgotament d'un ordre anterior, que és l'ordre econòmic internacional sorgit de Yalta dividint el món en blocs. Hi ha un risc evident en el canvi. Quan un malalt fa crisi, o bé millora definitivament o es mor. Estem davant d'una qüestió de *mort i resurrecció*, d'absolució o condemna. Pot resultar un nou ordre o un desordre.

El procés o el procediment d'ampliació constitueix la *gestió de la crisi*. S'està donant en un context de globalització mundial, amb tot el que comporta: difusió ràpida dels coneixements, velocitat dels aconteixements, temps real, sense fronteres. El procés conté elements polítics de *valors/idea* d'Europa i elements econòmics de *mercat* amb consideracions sobre empreses transnacionals i pimes, i elements *socials de treballadors* i culturals de *pobles*. En els aspectes institucionals hi ha el perfil burocràtic i la lentitud industrial dels nous candidats, però en canvi s'aporta estabilitat. El panorama d'estudi és intel·lectualment encoratjador, però a la vida quotidiana d'aquells països potser no tant i sigui més dolorós, inquietant i expectant.

És difícil abarcar-ho tot. La proposta per desenvolupar la nostra reflexió compartida tractarà primer els aspectes institucionals: l'estratègia dissenyada, la gestió de la crisi després de Niça, el



Unió Europea  
 Candidats  
 Risc: Lentitud  
       Burocràcia  
 Aportació:  
Estabilitat

E. Transnacionals  
Grups financers  
Pimes  
 Risc:  
Exclusivament  
beneficis privats  
 Aportació:  
Reestructuració

que queda per fer i la valoració. En segon lloc, els aspectes reals del mercat i socials amb la situació diversa dels països: les relacions actuals Oest-Est en comerç, inversions, les asimetries i les perspectives. En tercer lloc, els aspectes socioculturals: treball i xarxes de protecció social. Finalment arribarem a una valoració de les perspectives, entre una visió *positiva* de les possibilitats i una visió de risc.

## Aspectes institucionals

Després d'uns anys de promeses, vaguetats i expectatives sense concreció, el novembre de 2000, un mes abans del Consell de Niça, la Comissió Europea proposa un pla més concret, una Estratègia d'Ampliació. Veurem de seguida els seus elements, però primer unes paraules sobre la imprecisió dels darrers deu anys. Hi ha raons per la imprecisió: es tracta de gestionar una crisi de l'ordre mundial-no tan sols d'afegir uns països a la Unió Europea. Són països diferents, amb un sistema i una estructura industrial i productiva molt diversa i endarrerida, sense institucions. Algú diria, fins i tot, que abans era més fàcil gestionar el món occidental: l'URSS s'encarregava del seu bloc i deixava tranquil l'Occident. L'ordre, amb guerra freda i tot, semblava més estable. A més, a la Unió Europea i al món occidental hi han interessos en conflicte entre països i blocs transnacionals, independentment de l'ampliació. Encara més quan es considera l'ampliació com una qüestió no resolta. Per exemple, i molt greu, és la qüestió de com es tracta l'antiga URSS.

La imprecisió és percebuda com tal i genera desconfiances mútues, individualismes de *països* i sortides *insolidàries*. Per exemple, el tòpic de reunions internacionals acadèmiques al 1998 i 1999 era molt sovint "Ampliació, però quan?" "Ampliació, però a quina velocitat?". El president d'EACES, el professor Laszlo Csaba, en un congrés a París al desembre de 1999 manifestava, fins i tot, l'aparició de grups interns a Hongria contraris a l'adhesió a la Unió Europea.

L'informe del Comissariat General del Pla a l'Assemblea Francesa— hem d'agrair la traducció a la Càtedra Jean Monet de la Universitat de Barcelona i a Patrícia Garcia Duran en particular— resumeix aquesta situació dels deu anys: "cal destacar la contradicció existent entre els llargs terminis per l'adaptació abans de l'adhesió i la pressió que s'exerceix avui sobre el nous postulants o que els postulants exerceixen sobre els Estats membres per una adhesió accelerada." La solució molt francesa: "La credibilitat de la perspectiva d'adhesió és molt més important que la data d'entrada dels països. L'estratègia de negociació ha d'integrar l'absoluta necessitat d'assegurar aquesta credibilitat al llarg de tot el procés."

Recordem els moments d'aquest procés en la taula oficial següent.

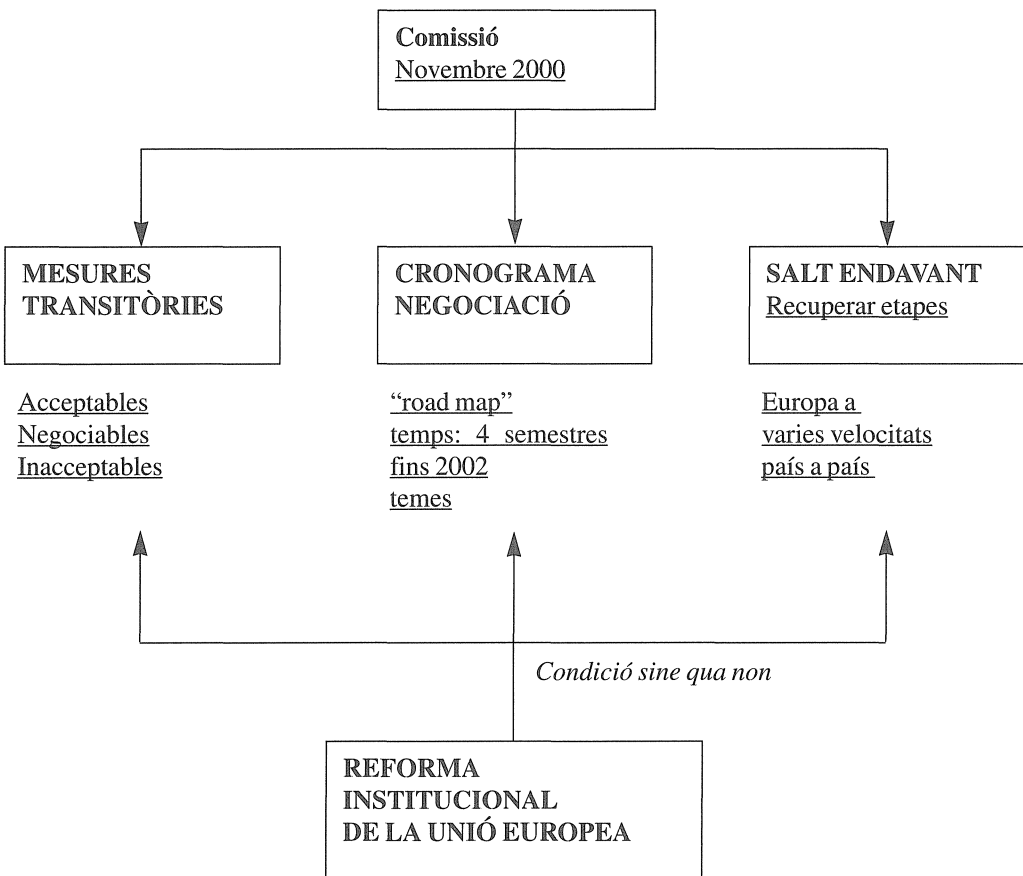
## Milestones in EU Enlargement

- 1988 Hungary signs the first **Trade and Co-operation Agreement**; similar agreements are subsequently signed with the other countries of central Europe
- 1988 **Fall of the Berlin Wall**  
European Community sets up the Phare Programme
- 1988 Hungary and Poland sign the first **Europe Agreements** (ratified in 1994); similar agreements are subsequently signed with the other countries of central Europe
- 1993 **Copenhagen** European Council agrees the accession criteria
- 1993 **Essen** European Council agrees the **pre-accession strategy**
- 1993 **Cannes** European Council sets Phare budget at ECU 6.9 billion for 1995-1999  
European Council decides that accession negotiations will start six months after the end of the IGC
- 1997 European Commission adopts **Agenda 2000** and Opinions **Luxembourg** European Council agrees on **start of enlargement process**, including accession negotiations and a reinforced pre-accession strategy
- 1998 *March* First European Conference  
Accession process is launched  
Accession Partnerships are adopted  
**Accession negotiations are opened with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia**
- April* Screening process begins with the ten candidate countries from central Europe and Cyprus
- November* European Commission adopts first Regular Reports
- December* **Vienna** European Council endorses European Commission's Regular Reports
- 1999 *March* **Berlin** European Council adopts the financial Perspectives for 2000-2006, including pre-accession funds and accession-related expenditure
- June* **Cologne** European Council
- October* European Commission adopts second set of Regular Reports and revises Accession Partnerships
- December* **Helsinki** European Council reaffirms the inclusive nature of the accession process, decides to open accession negotiations with six additional candidate countries
- 2000 *February* **Accession negotiations** are formally launched with **Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania, and the Slovak Republic**
- March* A first list of negotiating chapters is agreed with the six additional countries
- Autumn* European Commission adopts third set of Regular Reports,
- December* **Nice** European Council examines Commission's Regular Reports.

## Estratègia d'Ampliació

Tornem a l'última Estratègia d'Ampliació, molt més concreta, proposada per la Comissió Europea a iniciativa del Comissari per l'Ampliació Günter Verheugen al novembre de 2000, per sotmetre-la a l'aprovació del Consell de Niça. Els punts d'aquesta estratègia són a la següent taula. Primer, establir un mètode per tractar les mesures transitòries, és a dir, les mesures demandades pels països candidats que ja entrin a la Unió Europea per adaptar-se totalment a les exigències de la Unió Europea. Segon, establir un cronograma— la Comissió diu *de carreteres*— per les negociacions, determinant dates i prioritats. L'objectiu del cronograma és assegurar que les dues parts, la Unió Europea i cada un dels candidats, prenen un compromís temporal realista. Tercer, aplicar el principi del *salt endavant o catch up*. És a dir, la negociació per l'adhesió definitiva depèn del ritme de compliment de les condicions per part de cada candidat. Una condició fonamental abans de les primeres integracions és la reforma institucional de la Unió Europea.

### ESTRATEGIA DE L'AMPLIACIÓ



Donem alguns detalls significatius d'aquests quatre punts, Les mesures per la transició, ja dintre de la Unió Europea, la Comissió les divideix en tres categories:

- *acceptables*: mesures tècniques, limitades en temps i objecte, sense contradir la “competència del mercat únic”.
- *negociables*: mesures d'impacte més significatiu sobre el *mercat*. Les condicions i l'horitzó és temporal. S'estudia les repercussions sobre l'economia, la salut, el medi natural, els consumidors, els ciutadans, i el pressupost comunitari.
- *inacceptables*: les mesures que posen problemes fonamentals.

Es pot preveure una negociació dura per arribar a una posició comuna dels membres amb cada candidat. El cronograma de negociació és un catàleg i una ordenació de temes. El primer semestre de 2001 estava marcat com prioritari de la Unió Europea per definir posicions comunes i peticions de mesures de transició, en especial el lliure moviment de béns i serveis, i de persones, la llibertat de provisió de serveis i de moviment de capitals, les lleis d'empresa, les polítiques culturals i audiovisuals, la política social d'ocupació, el medi natural i les relacions exteriors. El segon semestre de 2001 tractaria el mateix en els capítols de la política de competència, transport, energia, impostos, unió duanera, agricultura —qüestions veterinàries i litosanitàries—, pesca, notícies i control financer. El primer semestre de 2002, el que hagi quedat sense resoldre en agricultura, política regional i fons estructurals, previsions pressupostàries i financeres, i institucions

El mètode que se segueix és anar tancant capítols i deixar de banda per després, on no hi hagi acord, per aclarir el tema. Segueix el principi del salt endavant, de recuperació d'etapes, i classifica les possibilitats país a país. La conseqüència és una Europa a varies velocitats, que va contra l'*homogeneització*. L'any 2002 és previsible la benvinguda a algun país.

## Criteris d'accés de Copenhaguen

La condició per l'ampliació és la reforma institucional de la Unió Europea. Malauradament a Niça es va postposar. Com es mesura el progrés, el *catch up*, de cada fons? Per la seva adequació als criteris d'accés. La Comissió emiteix periòdicament l'informe sobre l'assoliment dels criteris. En la taula següent hi han els criteris d'accés establerts el 1993 a Copenhaguen, que són polítics, econòmics i específicament la incorporació del cabal comunitari.

Com sabeu, el criteri polític és l'estabilitat de les institucions que garanteixen la democràcia, l'imperi de la llei, els drets humans i el respecte a les minories. L'últim informe de la Comissió estableix una millora general en aquest aspecte. Adverteix de totes maneres la necessitat de progressar en aspectes judicials i en combatre la corrupció. Manifesta preocupació pel problema creixent de tràfic de dones i nens en alguns països.

El criteri econòmic és doble, l'existència d'economia de mercat i la capacitat per suportar la pressió de la competència quan s'integrin al mercat únic. L'informe de novembre 2000 assenyala

## CRITERIS D'ACCÉS

(Consell Europeu Copenhague 1993)

### 1. CRITERI POLÍTIC

Democràcia. Estat de Dret

Drets Humans

Respecte a minories

### 2. CRITERI ECONÒMIC

Economia de Mercat

Capacitat per suportar competència  
en el Mercat Únic

### 3. CRITERI COMUNITARI

Incorporació cabal comunitari

- lleis
- institucions
- adhesió als objectius de la Unió Política, Econ. i Monet.

una evolució positiva en el conjunt de l'àrea. Estònia, Hongria, Polònia, República Txeca i Eslovènia ja complien el primer punt (economia de mercat) i podien estar preparades per resistir la competència (el segon punt) ben aviat si seguien i completaven les reformes. Letònia, Lituània i Eslovàquia també eren economies de mercat i podrien assolir el segon punt a mig termini. Bulgària no compleix, però ha progressat darrerament. Romania, a judici de la Comissió, és la més endarrerida i estancada.

La incorporació efectiva del cabal comunitari, el tercer criteri d'adopció i adaptació de les normes legals, s'ha desenvolupat correctament a pràcticament tots els països. Tanmateix, la creació de les institucions necessàries per aplicar i acomplir la normativa ha estat escassa. La debilitat administrativa i la manca de professionals preparats per aquestes tasques en poden ser la causa.

Fins aquí els aspectes institucionals més significatius i actuals. Si ens demanessin una valoració, o una impressió d'aquest procés, diríem que és un procés difícil. L'ampliació és necessària a aquests països, però és diferents de les ampliacions anteriors, perquè són economies amb una història que no és de mercat. Tanmateix, el procés resulta entre lent i confús. Les declaracions denoten una falta de presa de decisions i contradiccions entre la Comissió i el Consell, amb ajuts insuficients, polítiques no ben focalitzades i un control financer escàs. Reflexa uns interessos i uns objectius contraposats. Es vol una estabilitat a Europa, però sense arriscar-hi diners. Prevalen els *negocis particulars* versus l'*interès comú* amb una escassa sensibilitat en temes socials.

## Aspectes reals

Passem ara a veure els aspectes més reals, més econòmics. Val a dir que els aspectes institucionals també són reals, i potser la deformació del que és *econòmic*. En primer lloc em referiré a temes de conjunt, després a temes significatius referents a sectors, activitats o països, i finalment a temes de conjunt. Una bona recollida és l'Informe del Comissariat General del Pla al qual ja ens hem referit.

L'ampliació en termes numèrics representarà un augment de 105 milions de població. La nova Europa comptarà amb 490 milions d'habitants. És un mercat potencial importantíssim, però només afegeix un 4% o 5% d'augment del PIB europeu perquè en conjunt el PIB per persona a l'Est és un 15% del PIB a l'Europa occidental. En aquest sentit es calcula que el retard econòmic a l'Est és d'una generació. Hi haurà doncs una heterogeneïtat extrema a la Unió Europea.

Els beneficis de la futura integració els podem dividir en estàtics i dinàmics. Estàtics són la supressió de distorsions aranzelàries, l'explotació d'economies d'escala, una millor assignació de recursos productius, i un benefici gran per PECO i no tant per la UE. Els beneficis dinàmics són les noves regles de joc i les iniciatives. Aquests beneficis estan positivament relacionats amb els fluxes de la inversió de la Unió Europea als PECO, que creix en situació d'integració molt més que en una simple associació. Les avantatges del Mercat Únic són que ara ja estan bastant integrats. Però els fluxos són desiguals. Hongria absorbeix un 50% dels que ha anat a l'àrea. La integració econòmica és real, però asimètrica:

EU importa de PECO el 2,5% de les importacions de la UE

EU exporta a PECO el 3,5% de les exportacions de la UE

Però PECO exporta a UE el 60% del seu comerç exterior

importa de UE el 65% del seu comerç exterior

Hongria, Polònia, Txèquia i Eslovènia representen el 80% del comerç dels PECO. La integració queda en posició secundària i s'afavoreix la *subcontractació i deslocalització*.

## Estabilitat a Europa, a quin cost?

És un tema d'Estat, com ha passat a Alemanya de l'Est que ja està integrada. Els riscos immediats són els dèficits estructurals de la balança de pagaments, compensats per les inversions, les insuficiències pressupostàries, que és un tema clàssic, i la falta de cohesió a la Unió Europea dels 27 (UE 27).

El report de la Comissió sobre la Cohesió del 2001 admet la necessitat de canvis en la política regional. Els efectes de l'ampliació seran doblar el gap entre països i regions riques, i països i regions pobres. A nivell nacional, un terç seran pobres. A nivell regional, un 10% de la població en regions pobres té una renda per càpita que és el 31% de la renda mitjana comunitària, quan actual-



ment el 10% de la població en regions pobres a la Unió Europea arriba al 61% de la renda mitjana comunitària. Apareix un *tercer grup* a la UE 27, excloent Xipre, Malta, Eslovènia i Txèquia que tenen el 40% de la renda per càpita mitjana a Europa. Aquest *tercer grup* són Polònia, Hongria, Eslovàquia, Bulgària, Romania i els tres països bàltics. Representen el 16% de la població de la UE 27. El suport financer de l'Agenda 2000-2006 és el 0,45% del PIB.

Però què passa amb els que ara reben Fons Estructurals i Fons de Cohesió com Espanya? Quin és el llindar per rebre ajuts? Si es manté l'actual norma del 75% del PIB de la UE 15, a la UE 27 més de la meitat dels actuals receptors quedaran exclosos. Les opcions són mantenir l'exclusió a partir del 75%, acceptar un suport temporal, ampliar el llindar per sobre del 75% perquè no quedin exclosos tants països, o tenir dos llindars, amb dos tipus de regions en desenvolupament.

El risc de fons de l'ampliació són les dues qüestions no resoltes de Rússia i la inestabilitat dels Balcans. La integració serà a les golfes de la Unió Europea, en una estratègia *regata*, que duu a un procés de desindustrialització o de modernització. En molts casos no genera teixit industrial local i serà un repte per a les pimes. Les xifres macro permeten un cert optimisme, però la situació micro mostra unes economies d'enclau, de regions marginades o de subcontractació que les fa vulnerables. Falten poders compensatoris representatius de la part baixa de la població, per evitar la polarització, per exemple organitzacions sindicals. Segons l'últim informe del BERD la raó d'aquesta mancança és el sistema polític anterior. Un sindicalisme reivindicatiu, si va contra el capital sembla voler tornar al sistema anterior.

Les qüestions més concretes són la transparència i els *serveis públics*: transports, banca i electricitat. La preocupació general és com integrar-se en les xarxes de distribució europees. De fet estan integrats, però en esglaons inferiors de poc valor tecnològic, fent assembly amb components simples basats en el baix cost salarial, que és 40 vegades inferior a Alemanya. No hi ha autonomia de disseny i de tècnica. En segon lloc, hi ha el problema de l'atur i la seguretat social. En tercer lloc el problema dels sectors *madurs*, com l'educació, la sanitat i les pensions.