

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Bulgaria en la vía de la adhesión»

(2001/C 260/12)

El 13 de julio de 2000, de conformidad con el artículo 23.3 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «Bulgaria en la vía de la adhesión».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de junio de 2001 (ponente: Sr. ETTY).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1. Tras la caída del régimen comunista, la transición de Bulgaria hacia una economía de mercado y la democracia ha tenido unos comienzos especialmente difíciles. Durante varios años, el país sufrió una gran inestabilidad política y económica. En 1997 se dio un paso decisivo para conseguir la estabilidad económica gracias a la adopción de un acuerdo sobre un sistema de junta monetaria propuesto por el Fondo Monetario Internacional. Ese mismo año, el país eligió al primer Gobierno que, desde 1989, consiguió completar su mandato de cuatro años.

1.2. Además de los graves problemas de carácter interno, Bulgaria y sus países vecinos han tenido que hacer frente a las consecuencias de la guerra de Kosovo. Los factores externos, en particular la inestabilidad de la región de los Balcanes, siguen siendo un obstáculo para el desarrollo de Bulgaria. Las esperanzas y expectativas de que el Pacto de Estabilidad pudiera contribuir a paliar estas influencias negativas no se han cumplido.

1.3. En su informe periódico del año pasado, la Comisión Europea señala por primera vez progresos en el cumplimiento de los criterios económicos de Copenhague. La consulta sobre el artículo IV y el Quinto informe de evaluación sobre Bulgaria para el año 2000 del Fondo Monetario Internacional también incluyen una valoración prudentemente positiva de los resultados económicos del país. Varios indicadores clave muestran notables progresos (crecimiento del PIB, aumento de las exportaciones, disminución de la deuda exterior), y se señala que el Gobierno está controlando la inflación. La privatización también se considera bien encaminada.

1.3.1. Por otra parte, se indican persistentes debilidades en lo que se refiere, por ejemplo, a las graves deficiencias de los sistemas judicial y administrativo, a la corrupción y a los efectos de estos factores en el entorno económico general.

1.3.2. Los avances de Bulgaria en el ámbito económico no han conseguido aliviar el bajísimo nivel de vida, el elevado índice de desempleo (oficialmente cercano al 20 %, con enormes diferencias regiones) y la pobreza.

1.4. Las recientes elecciones parlamentarias parecen haber confirmado la estabilidad de la joven democracia búlgara. Sin embargo, la victoria del Movimiento Nacional de Simeón II y la clara derrota tanto de la gobernante Unión de Fuerzas Democráticas como del opositor Partido Socialista Búlgaro podrían muy bien interpretarse, como han hecho diversos observadores, como una expresión de falta de confianza en los políticos y en los partidos. Queda por ver si el nuevo Gobierno podrá cambiar esto. Si no es así, el país podría volver a encaminarse hacia un futuro incierto.

1.5. La apertura de las negociaciones para la adhesión a la Unión Europea en febrero de 2000 fue la consecución de una de las mayores ambiciones de la Bulgaria postcomunista. En su primer informe periódico sobre los progresos realizados por Bulgaria, la Comisión Europea reconoció los progresos realizados con respecto a los criterios políticos y económicos de Copenhague y la adopción del acervo comunitario.

1.6. El presente Dictamen tomará como base las conclusiones de la Comisión para realizar su propia evaluación sobre la función que desempeñan la sociedad civil organizada y, en particular, los grupos de interés económicos y sociales en la preparación de Bulgaria para la adhesión a la UE.

1.7. Tanto el Gobierno búlgaro como la UE se han manifestado a favor de una función activa de la sociedad civil organizada de ambas partes en el proceso de adhesión. El Comité consultivo mixto UE-Bulgaria, establecido por el Acuerdo de asociación entre la UE y Bulgaria, se ha esforzado por reforzar esta función desde enero de 1999 no sólo analizando los problemas de interés común, sino también creando y activando una red de contactos en Bulgaria y Bruselas. Esta red engloba tanto a los servicios competentes de la Comisión Europea y el Consejo de Asociación como a las principales federaciones europeas de grupos de interés económicos y sociales. Asimismo, se han establecido contactos de trabajo con la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Bulgaria.

1.8. Ya antes del Consejo Europeo de Helsinki, el Gobierno búlgaro había consultado a los distintos grupos de interés sobre las principales cuestiones de carácter económico y social.

1.8.1. Inmediatamente después de la decisión adoptada en Helsinki de entablar las negociaciones para la adhesión con Bulgaria, se estableció un mecanismo de consulta especial para que la sociedad civil organizada participara en los trabajos preparatorios de la adhesión. Este mecanismo incluye:

- grupos de trabajo interministeriales para la elaboración de documentos de posicionamiento del Gobierno y las políticas sobre los distintos capítulos del acervo comunitario en los que pueden participar los grupos de interés económicos y sociales;
- un Consejo de coordinación para la integración europea presidido por el Ministro adjunto de Asuntos Exteriores, responsable de la integración europea y las instituciones financieras internacionales. Se ha invitado a participar en las actividades de este Consejo a los principales grupos de interés económicos y sociales y a algunas ONG;
- la posibilidad de participar en reuniones o grupos de trabajo específicos para unas 40 ONG y centros de investigación reunidos en un «Foro europeo». Los miembros del Foro que deseen contribuir a la preparación del documento de posicionamiento del Gobierno en las negociaciones para la adhesión pueden participar si así lo solicitan.

1.8.2. El objetivo declarado del Gobierno consiste en hacer más transparente el proceso de negociación, mejorar el control democrático y crear mejores condiciones para una efectiva aplicación del acervo.

1.9. Además de las estructuras de consulta creadas por el Gobierno, el Parlamento búlgaro ha establecido una Comisión de asuntos europeos con el fin de acelerar la adopción de la legislación relacionada con el acervo comunitario. Esta Comisión parlamentaria puede consultar también a los grupos de interés económicos y sociales.

1.10. Resulta relativamente fácil identificar qué organizaciones de empresarios y trabajadores son los principales interlocutores del Gobierno.

1.10.1. Por parte de los empresarios, la Asociación Industrial Búlgara (BIA) y la Cámara de comercio y de industria búlgara (BCTI) son las principales federaciones a nivel nacional. La mayoría de las empresas privadas están afiliadas a las dos. Este es también el caso de los miembros de organizaciones que agrupan a pequeñas y medianas empresas, empresas artesanales y grandes empresas.

1.10.2. Existen dos grandes confederaciones sindicales: la Confederación de Sindicatos Independientes de Bulgaria (KNSB) y la Confederación del Trabajo (Podkrepa).

1.10.3. Estas cuatro organizaciones participan de forma activa en las consultas. La BIA, la KNSB y Podkrepa están representadas en el CCM UE-Bulgaria.

1.10.4. La situación es más complicada por lo que se refiere a otros grupos de interés, en particular en el ámbito de la agricultura. De acuerdo con el Gobierno, se ha consultado a más de 70 organizaciones de este sector. No obstante, entre éstas no figura ninguna de las cinco federaciones nacionales (algunas de las cuales cuentan con un gran número de miembros): la Asociación de agricultores búlgaros, la Unión de cooperativas agrícolas, la Cámara de agricultura búlgara, la Unión central de cooperativas y la Asociación de jóvenes agricultores (una rama de la Asociación de agricultores búlgaros). Estas organizaciones tampoco están representadas en el CCM UE-Bulgaria.

1.10.5. Existe una gran organización nacional de consumidores independiente: la Federación de Consumidores de Bulgaria (FCB). Hace dos años se creó la Asociación nacional de consumidores de Bulgaria (BNCA) a iniciativa del entonces Ministro de Turismo y Comercio. Los principales grupos de interés económicos y sociales representados en el CCM UE-Bulgaria han puesto en tela de juicio el carácter independiente de la BNCA.

1.10.6. De los grupos que estarán representados en el Consejo Económico y Social, establecido recientemente (véase anexo I), los artesanos, los profesionales, las organizaciones medioambientales y las organizaciones de discapacitados no forman parte actualmente del CCM UE-Bulgaria.

## 2. El proceso de consulta: algunas observaciones generales

2.1. La realización de verdaderas consultas sobre la política económica y social es un proceso nuevo en Bulgaria. Este hecho se debe tener en cuenta a la hora de evaluar las prácticas consultivas realizadas hasta el momento sobre la adhesión. Bajo el antiguo régimen, los denominados grupos de interés económicos y sociales eran meros portavoces del partido y de la élite política. Actualmente, a pesar de que los miembros del Gobierno han sido elegidos democráticamente, su visión de los grupos de interés y el valor añadido que esperan de la consulta de estos grupos podrían todavía estar influenciados por una ideología impuesta durante más de 40 años de cultura comunista.

2.2. Asimismo, muchos representantes de los grupos de interés serán en cierta medida prisioneros del pasado. No cabe esperar que las federaciones de empresarios, los sindicatos, las asociaciones de consumidores, las organizaciones de agricultores, etc. funcionen desde el principio igual que sus homólogos de países que tienen una larga tradición democrática y de diálogo tripartito y bipartito.

2.3. Es probable que los grupos de interés búlgaros estén hoy día mucho más politizados que sus homólogos de la UE, que, naturalmente, no son en absoluto «políticamente neutros», pero se mantienen libres e independientes de los partidos políticos y del Gobierno.

2.3.1. Cualquier esfuerzo encaminado a evaluar el funcionamiento del proceso consultivo y la función que pueden desempeñar los grupos de interés económicos y sociales al expresar las opiniones y las preocupaciones de sus miembros y al hacerlos participar en la adopción del acervo comunitario debe tener en cuenta este trasfondo.

2.3.2. Asimismo, debería reconocerse que dicha evaluación sólo tiene sentido si se comparan los resultados obtenidos con los de otros países candidatos a la adhesión.

2.4. Tras esta evaluación global, una observación general sobre el proceso de consulta se refiere a que la futura adhesión de Bulgaria a la UE es un punto de acuerdo. Los principales partidos políticos consideran que para Bulgaria no hay otra alternativa a la adhesión. El debate público sobre la adhesión es prácticamente inexistente y parece que todas las partes interesadas consideran esto un elemento favorable.

2.4.1. Ello puede ser el reflejo de un sentimiento general de que el cumplimiento de los criterios establecidos por el acervo comunitario es un ejercicio jurídico y administrativo, más que un proceso de consenso sobre el contenido de la legislación adoptada.

2.4.2. El Comité considera preocupante esta falta de debate. Cabe esperar que Bulgaria se beneficiará considerablemente de su pertenencia a la UE, pero no hay duda de que el proceso de adaptación causará también graves problemas. Es importante que los ciudadanos sean bien conscientes de las dos caras de la moneda.

2.5. Es sorprendente que se hayan podido adoptar tantas leyes sobre incorporación del acervo en estos últimos años sin que estuvieran acompañadas de un plan de aplicación.

2.6. Desde su entrada en funciones, el Gobierno ha elaborado alrededor de 20 documentos de posicionamiento sobre varios capítulos del acervo, y se han entablado las negociaciones con la UE para 19 capítulos, de los cuales diez se han cerrado provisionalmente (véase anexo II).

2.7. A pesar de que la consulta es una práctica relativamente reciente y los capítulos concernidos sólo se refieren a una pequeña parte del acervo comunitario, cuya adopción no plantea serios problemas —por ejemplo, los capítulos relativos a la política social y de empleo o a la agricultura—, parece que

se dispone de una base suficiente para sacar con cautela algunas conclusiones provisionales. Es demasiado pronto para identificar tendencias, pero habrá que intentarlo en una fase posterior.

2.7.1. En primer lugar, parece que los complejos sistemas creados a principios del 2000 para consultar a los grupos de interés económicos y sociales tienen hasta ahora una estructura esencialmente formal.

2.7.2. En segundo lugar, parece que hasta el momento las consultas no han sido exhaustivas. Los proyectos de documentos de posicionamiento del Gobierno para las negociaciones con la UE no siempre se han puesto a disposición de (todas) las organizaciones consultadas. Por otra parte, no siempre está claro a qué organizaciones se invita y cuáles son los criterios de selección. Las partes consultadas se quejan a veces de que sus opiniones no se debaten ni se tienen en cuenta.

2.8. Ninguno de los diecinueve capítulos del acervo en curso de negociación ha sido objeto de una evaluación del impacto por parte del Gobierno búlgaro que pudiera servir como punto de orientación para las organizaciones consultadas. Lo mismo ocurre con los capítulos adicionales todavía no abiertos, pero para los que ya se ha completado un documento de posicionamiento, entre los que destaca el informe de crucial importancia sobre la agricultura. Las evaluaciones del impacto son un instrumento esencial para los que se ven especialmente afectados por los cambios debidos a la adopción del acervo. Sin estos documentos les resultaría muy difícil desarrollar sus puntos de vista y su posible función en el proceso de adopción.

2.9. Por lo general, se ha consultado de forma más regular a las organizaciones centrales de empresarios y trabajadores a nivel nacional. A excepción del segundo mayor sindicato, Podkrepa, estas organizaciones parecen bastante satisfechas de la oportunidad que se les brinda para expresar sus puntos de vista y la repercusión que tienen en el Gobierno. No obstante, están preocupadas por su capacidad para aportar contribuciones competentes. Por ejemplo, la KNSB hace referencia al hecho de que sólo han podido participar en la mitad de los grupos de trabajo establecidos por el Gobierno. A veces esto se debe al hecho de que no disponen de la experiencia suficiente; otras veces disponen de esta experiencia, pero los expertos encuentran barreras lingüísticas insuperables en los textos comunitarios.

2.9.1. Parte de los miembros de estas organizaciones no parecen tan satisfechos como sus dirigentes nacionales. Por ejemplo, los empresarios (en particular, los representantes de las PYME y la artesanía) han manifestado preocupaciones por el hecho de que las consultas tienen en cuenta principalmente opiniones manifestadas a nivel central (interprofesional) y nacional. Consideran que se deberían reflejar asimismo determinadas posiciones e intereses sectoriales existentes fuera de la capital.

### 3. El proceso de consulta: observaciones específicas

3.1. Por lo que se refiere concretamente a las consultas relativas al acervo comunitario sobre la protección de los consumidores y la salud (negociaciones provisionalmente cerradas), la principal organización de consumidores, la FCB, es muy crítica con respecto a la legislación básica actualmente en vigor tanto en lo relativo a las normas en materia de protección como a los mecanismos de aplicación y puesta en marcha previstos por la ley. La FCB lamenta el hecho de no haber sido suficientemente consultada y añade que la consulta ha tenido un carácter puramente formal y que el Gobierno ha hecho caso omiso de sus sugerencias para realizar mejoras, a pesar de que, a su juicio, eran totalmente conformes con el acervo en la materia. Asimismo, se ha mostrado muy sorprendida y decepcionada al constatar que, aparentemente, la Comisión Europea está satisfecha con los resultados legislativos del Gobierno. Por último, teme que el Gobierno pueda y quiera disimular importantes lagunas legislativas tras la aparente satisfacción de la Comisión.

3.1.1. Otro punto muy criticado por la Federación de Consumidores ha sido la falta de voluntad demostrada por el Gobierno para cooperar con las organizaciones independientes que expresan opiniones divergentes. De acuerdo con estas organizaciones, la expresión de estas opiniones se considera un «acto de hostilidad» (la confederación sindical Podkrepa ha realizado observaciones similares sobre otros asuntos no relacionados con los consumidores).

3.2. Por lo que se refiere a las consultas sobre el capítulo de las pequeñas y medianas empresas (también cerrado provisionalmente), las críticas se refieren en particular a la falta de atención acordada a los problemas sectoriales específicos en general y a la elaboración y la adopción de la legislación derivada sin consultar previamente a los grupos de interés concernidos.

3.3. Las cinco grandes federaciones nacionales de productores agrícolas destacan que no fueron consultadas por el Gobierno de ninguna manera cuando éste elaboró el documento, recientemente terminado, sobre el acervo comunitario.

3.3.1. De acuerdo con estas federaciones, el Gobierno ha consultado a numerosas organizaciones más pequeñas a nivel regional o incluso local, algunas de las cuales han sido creadas recientemente, así como a una serie de grupos de reflexión o centros de investigación estrechamente vinculados y apoyados por el Ministerio de Agricultura, que no pueden considerarse representativos de la sociedad civil.

3.3.2. Su explicación de estas prácticas, que difieren radicalmente de la presunta tendencia anteriormente expuesta a restringir las consultas a las organizaciones centrales a nivel nacional, es que el Gobierno tenía motivos políticos. Por otra parte, se muestran muy críticas con respecto a la transparencia del proceso. A pesar de que el Gobierno afirma que todas estas tomas de posición están disponibles en el sitio Internet del Ministerio de Agricultura, observan que sólo está disponible el documento de posicionamiento final.

3.3.3. Durante los recientes trabajos realizados por el CCM UE-Bulgaria sobre las cuestiones agrícolas relativas a la adhesión de Bulgaria a la UE, el Presidente de la Federación de cooperativas búlgaras (PMRCA), que representa a los grupos de interés agrícolas en el CCM, no respaldó estas críticas.

3.4. El Comité no ha podido examinar los aspectos socio-económicos de dos problemas que se han destacado de forma predominante en el Informe de la Comisión: la posición de las minorías en Bulgaria y las unidades 1-4 de la central nuclear de Kozloduy.

3.4.1. Con respecto a las minorías y, en particular los gitanos, el Comité tiene la impresión de que, hasta el momento, la participación de los grupos de interés económicos y sociales en la búsqueda de soluciones para las dificultades reseñadas por la Comisión Europea ha sido muy limitada. El Comité considera que determinados aspectos del problema de las minorías son importantes también para los grupos de interés en Bulgaria, en particular para las organizaciones de empresarios y los sindicatos (por ejemplo, las políticas de empleo y la formación profesional). Está a favor de una mayor participación de sus homólogos en el futuro. El propio Gobierno podría beneficiarse de esta participación.

3.4.2. El cierre previsto de la central nuclear de Kozloduy tendrá importantes repercusiones para la comunidad y las zonas limítrofes y se espera la pérdida de miles de puestos de trabajo. El Comité manifiesta su deseo de que los entes locales, las organizaciones locales y nacionales de empresarios y sindicatos y las ONG pertinentes participen plenamente en los esfuerzos del Gobierno y de la Comisión para aliviar las dificultades económicas y sociales que se produzcan. Obviamente, el trabajo vinculado al cierre generará nuevos puestos de trabajo, pero en esta fase aún no está claro hasta qué punto compensarán los despidos.

### 4. Conclusiones

Hasta el momento, la participación de los grupos de interés incitada por el Gobierno en la preparación de la adhesión de Bulgaria a la UE parece más bien modesta. No obstante, no hay ninguna razón para suponer que Bulgaria está demostrando un comportamiento peor a este respecto que otros países candidatos. El Comité ha intentado trazar una imagen objetiva y concreta de la situación actual. Las estructuras y las prácticas que se examinan son demasiado recientes para poder identificar tendencias. En el futuro será importante seguir de cerca las evoluciones y fomentar los elementos positivos.

Hasta el momento y en líneas generales, las consultas de los grupos de interés económicos y sociales sobre las políticas gubernamentales en materia de adhesión a la UE:

- 4.1. no han sido tan sistemáticas y globales como parecían sugerir las estructuras establecidas y las intenciones manifestadas;
- 4.2. han sido bastante formales, en algunos casos incluso virtuales;
- 4.3. han estado desprovistas de una verdadera base: no se han desarrollado los instrumentos clave para realizar unas consultas eficaces (por ejemplo, las evaluaciones del impacto);
- 4.4. han sido poco claras por lo que se refiere a los criterios utilizados por el Gobierno para sus invitaciones (a excepción de las confederaciones de empresarios y de sindicatos);
- 4.5. se han realizado a un nivel relativamente elevado y general;
- 4.6. no han tenido en cuenta las opiniones críticas sobre las políticas o los programas gubernamentales;
- 4.7. han constituido principalmente un ejercicio tecnocrático y legalista por parte del Gobierno, no vinculado con un enfoque que comprenda la identificación y solución de los problemas;
- 4.8. a veces se han visto limitadas por la incapacidad de las organizaciones consultadas.

## 5. Recomendaciones

### 5.1. El Gobierno debería:

- realizar una evaluación conjunta con los grupos de interés económicos y sociales de la calidad del proceso de consulta realizado hasta el momento y sacar conclusiones sobre las mejoras que se deben introducir en el futuro;

- efectuar evaluaciones del impacto de la adopción del acervo comunitario con la participación de los grupos de interés económicos y sociales;
- hacer posible la participación de estos grupos no sólo en la elaboración de la futura legislación en el contexto de la adhesión, sino también en el control de la adopción del acervo comunitario;
- identificar, junto con los grupos de interés, los ámbitos del acervo comunitario en cuya puesta en práctica puedan contribuir, y tratar de encontrar la forma más adecuada para que desempeñen esta función;
- hacer que el Consejo Económico y Social participe plenamente en la preparación de Bulgaria a la adhesión.

### 5.2. Los grupos de interés económicos y sociales deberían:

- aprovechar las oportunidades ofrecidas por el programa ACCESS de la Comisión Europea para desarrollar sus capacidades;
- trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones sectoriales europeas pertinentes para intentar resolver los problemas generados por la gran cantidad de grupos de interés económicos y sociales en algunos sectores con el fin de que la sociedad civil organizada participe eficazmente en el proceso de adhesión;
- reforzar el diálogo con las organizaciones profesionales europeas con el fin de asociarlas al proceso de consulta, en particular con respecto a los capítulos del acervo que revisten una gran importancia para ellos y para sus homólogos de la UE.

### 5.3. La Comisión Europea debería:

- incluir en sus futuros informes periódicos las opiniones de los grupos de interés económicos y sociales sobre los progresos realizados por Bulgaria.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social*

Göke FRERICHS