

Desafíos

La Unión Europea
ante su ampliación

Jorge Hay (compilador)



SIDDHARTH MEHTA EDICIONES

DESAFÍOS
La Unión Europea
ante su ampliación

Siddharth Mehta Ediciones
Madrid, 2003

© Siddharth Mehta Ediciones
Diseño Cubierta: Ángel Uriarte
ISBN: 84-86830-35-4
Depósito Legal: M. 47.267 - 2003
Imprime: Fernández Ciudad, S. L.
Producción Editorial:

ÍNDICE

Prólogo	7
Diego Hidalgo	
Prólogo	11
Jorge Hay	
La ampliación de la Unión Europea: éxitos y problemas .	15
Gabriel Tortella	
La ampliación a los países del Este y la Unión Monetaria Europea	33
Federico Prades Sierra	
La ampliación y la PAC	55
José María Sumpsi Viñas	
La ampliación y las políticas de cohesión	81
Antoni Castells y Marta Espasa	
La ampliación, el presupuesto de la UE y las políticas fiscales nacionales: consecuencias y retos para España	111
José Manuel González-Páramo	
La ampliación, el comercio y la inversión extranjera directa	131
Manuel Balmaseda, Miguel Sebastián y Patrocinio Tello	
La ampliación de la Unión Europea y los planes de la Administración española	151
Diego Cano Soler	

Los desafíos de la ampliación para la industria española ..	169
Carmela Martín	
La ampliación y su impacto regional en España	185
Francisco Pérez	
Estrategias empresariales ante la ampliación de la UE ...	215
Jordi Canals	
Las privatizaciones en Europa Central y del Este	233
Emilio Ontiveros y Javier Paredes	
La ampliación de la Unión Europea: opiniones de tres empresarios españoles	259
Caitlin Randall	
La ampliación de la Unión Europea y las migraciones in- ternacionales	279
Joaquín Arango	
La ampliación de la Unión Europea y el mercado laboral en España	299
Juan Francisco Jimeno	
Consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea: aspectos políticos e institucionales	317
José Ignacio Torreblanca	
La identidad europea y la candidatura de Turquía	351
Darío Valcárcel	
España, excéntrica en la nueva Europa	381
Andrés Ortega	
La ampliación y el futuro de la economía española	389
José Antonio Herce	
Anexo	431

PRÓLOGO

DIEGO HIDALGO
Presidente de FRIDE

Hace ya cuatro años que Antonio Álvarez-Couceiro, José Manuel Romero y yo decidimos crear un «think tank» y foro de debate sobre asuntos internacionales. Nuestra intención era que este organismo, una fundación u ONG, fuera totalmente independiente de cualquier empresa, partido político o ideología, que aglutinara y combinara opiniones diversas, y que se convirtiera en una referencia indispensable para quienes se interesan por los grandes problemas de nuestro tiempo, sus orígenes, sus causas y sus posibles soluciones. Esta ONG fue llamada FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior).

La llegada a Madrid en su año sabático de Jorge Domínguez, director *del Weatherhead Center for International Affairs* de la Universidad de Harvard, fue providencial para que FRIDE definiera y concretara su misión. ¿Cuáles eran los grandes problemas que afectaban al futuro del mundo? ¿Y qué grandes temas se planteaban específicamente para España en la primera década del siglo XXI?

En cuanto a los primeros, los fundadores de FRIDE llegamos a la conclusión de que, además de los derivados del medio ambiente y de las enfermedades infecciosas, los dos grandes problemas con los que se enfrentaba el mundo eran (a) la pobreza y desigualdad creciente (la globalización exacerbaba la diferencia entre ganadores y perdedores), y (b) la parálisis de la llamada «tercera ola de desarrollo democrático»; muchas de las nuevas democracias establecidas en América Latina, en Europa del Este, en los países resultantes

de la desintegración de la Unión Soviética, en Asia y África estaban quedando vacías de contenido. Estas democracias jóvenes estaban demostrando ser extremadamente vulnerables ante las crisis económicas, la corrupción, el descrédito de los gobernantes y partidos políticos, la amenaza de golpes militares y otros peligros.

Tras el 11 de septiembre de 2001 dos problemas más se hicieron evidentes: (c) el terrorismo con causas complejas que incluyen, en determinadas áreas del mundo y especialmente en Oriente Próximo, la escasa educación de la mujer, la educación fundamentalista de gran parte de la población masculina, y la falta de solución al problema árabe-israelí, y (d) el unilateralismo de la única gran potencia mundial, los Estados Unidos.

Estos grandes temas se convirtieron en centros de actuación de FRIDE. La idea, enormemente ambiciosa y rayando en la utopía, era la de que FRIDE, un «think tank», podría favorecer la creación de «action tanks» que pasaran del pensamiento a la acción y tuvieran como objetivo intervenir en el mundo para contribuir activamente a la resolución de cada uno de estos problemas. De esta idea surgió la Conferencia sobre Transición y Consolidación Democráticas organizada por FRIDE y la Gorbachev Foundation of North America en octubre de 2001. Esta Conferencia, que reunió primero a 88 expertos y en una segunda fase a 35 jefes y ex jefes de Estado y de Gobierno, resultó en 2002 en la creación del Club de Madrid para el fortalecimiento de la democracia en el mundo.

La importancia de la resolución de la crisis en Oriente Próximo ha llevado a FRIDE a contribuir a la creación de un centro de resolución de conflictos inicialmente enfocado al conflicto israelí-palestino, y el apoyo de FRIDE a la Universidad de Oriente Medio (UME), cuyo centro de gravedad está ahora en España a la espera de que una solución permanente al conflicto pueda acercarla a la zona para la que fue creada.

Para contribuir a soluciones del primer problema, la pobreza y la desigualdad crecientes, FRIDE encargó la preparación de un informe con profundidad, y con un estudio sobre el terreno en ocho

países, sobre las causas del éxito y del fracaso de la ayuda al desarrollo. Este informe, completado en 2003, señala la omisión del fortalecimiento de las instituciones en los países receptores de ayuda, como factor determinante en su desarrollo económico y humano, y será objeto de una conferencia internacional para discutir sus conclusiones.

Para España, además de la repercusión de los problemas globales, FRIDE eligió dos temas de concentración. Uno, Democracia y Diversidad, trata de las dificultades y tensiones que se producen en nuestro país como consecuencia por un lado de los movimientos nacionalistas y por otro de la creciente inmigración. El otro, los riesgos y oportunidades que presenta para España la ampliación de la Unión Europea, es el objeto de este libro.

Creo esencial que España preste de nuevo su atención a Europa y a los cambios en su configuración. Tras el 11 de septiembre de 2001, la atención mundial se ha centrado en los acontecimientos en Estados Unidos y Oriente Medio. Entre los resultados no deseables (América Latina está quedando marginalizada), está una posible inatención al futuro de Europa y a lo que España puede ganar y perder en la ampliación de la Unión Europea.

Como presidente de FRIDE, pienso que este libro es, por lo tanto, enormemente oportuno. Como modesto escritor, me complace recordar que mi libro *El futuro de España* (Taurus, 1996) daba prioridad a la integración de España en Europa y en la Unión Monetaria sobre los demás problemas fundamentales con los que nos enfrentábamos (consecuencias de nuestra proximidad al Magreb, desempleo, insostenible sistema de pensiones, enseñanza superior deficiente, y el funcionariado). Pienso que gran parte de nuestro relativo éxito económico se debe a la prioridad que a esta convergencia e integración dieron los gobiernos españoles desde 1993. En mi segundo libro, *Europa: Globalización y Unión Monetaria* (Siddharth Mehta, 1998) mi preocupación se extendió a la competitividad y el futuro de Europa. Me llena de satisfacción que FRIDE y Siddharth Mehta publiquen *DESAFIOS, La Unión Europea ante su am-*

pliación, en un momento crucial para Europa; espero que atraiga la atención que merece, y que los lectores encuentren en el libro respuestas y descubran o profundicen en un tema importante para nuestras vidas.

PRÓLOGO

JORGE HAY

Consejero del Comité Económico y Social Europeo
Miembro del Comité Asesor de FRIDE

En mayo de 2004 ocho países de Europa Central y Oriental —Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania— y dos países insulares mediterráneos —Chipre y Malta— pasarán a formar parte de la Unión Europea. Esta ampliación, la quinta desde la firma en 1957 del Tratado de Roma por los seis países fundadores es, desde cualquier criterio que se le aplique, un acontecimiento de gran alcance histórico.

Sin embargo, su repercusión sobre la opinión pública europea y, particularmente, sobre la española, ha sido muy reducida. Otros acontecimientos internacionales han contribuido a eclipsar la trascendencia de la ampliación. Cabe destacar, entre los comunitarios, el Tratado de Maastricht, la introducción del euro, la adopción de la estrategia de Lisboa —que preconiza profundos cambios estructurales para conseguir que la Unión Europea sea la economía más competitiva del mundo en 2010— o, más recientemente, la Convención que ha redactado el primer borrador de la futura Constitución Europea.

En un ámbito más amplio, el proceso de globalización, la inesperada y prolongada deflación japonesa, las crisis económicas y financieras de Asia, América Latina y Rusia, la década prodigiosa de la economía del conocimiento, la informática y las comunicaciones, el auge de los mercados de capitales y su posterior desplome, el agravamiento de fenómenos como el narcotráfico y el contrabando de emigrantes, y el nuevo mundo surgido tras el ataque terrorista a

las Torres Gemelas de Nueva York, también han contribuido a relegar la ampliación de la Unión Europea a un segundo plano en la conciencia de los europeos.

Todos estos aspectos son relevantes porque han coincidido con la década de preparación de los países cercanos a la integración para superar con éxito las tres condiciones requeridas para el ingreso en la Unión: instituciones democráticas estables, economía de mercado en condiciones de competir y capacidad probada de cumplir con las obligaciones de los países miembros. El esfuerzo realizado ha sido titánico, dado que la mayor parte de los candidatos estuvieron bajo un régimen comunista hasta la caída del muro de Berlín en 1989 y que se han visto obligados a realizar profundas transformaciones en todos los ámbitos sociales en un plazo muy corto.

El relativo sigilo con el que ha llegado la ampliación tiene, sin embargo, alguna consecuencia positiva: la de haber neutralizado posibles movimientos de oposición. En todas las grandes apuestas de futuro —como las decisiones de inversión empresarial o las personales de largo alcance— se sopesan ventajas e inconvenientes. Pero mientras que los costes suelen ser visibles, medibles e inmediatos, los beneficios suelen estar sujetos a muchas más incertidumbres en cuanto a su naturaleza, secuencia temporal y cuantificación. Al vislumbrarse con mayor claridad los inconvenientes que las ventajas, la tendencia natural es la de mantener el *statu quo*.

Además, hay una tendencia también natural a considerar a la Unión Europea como un club de países. Como en todos los clubes, la entrada de socios adicionales plantea un dilema: por una parte, aumenta la importancia y los recursos del club; por otra, diluye el poder de los socios preexistentes. También en este caso la pérdida de poder de los antiguos socios es mucho más fácil de visualizar y de medir que la posible futura contribución positiva de los nuevos miembros. En la actual ampliación, la pobreza relativa de los nuevos socios hace más patente todavía el aparente desequilibrio entre costes y beneficios.

En cualquier caso, es preciso resaltar que la pasada década, además de presenciar la transición desde sistemas comunistas a sistemas capitalistas en los países candidatos continentales, ha permitido aflorar asimismo algunos de los principales costes económicos de la ampliación. Los Acuerdos Europeos de mediados de los noventa eliminaron casi todas las barreras que obstaculizaban el acceso de los productos de los países candidatos al Mercado Único. Los principales efectos de la ampliación sobre el comercio y las inversiones directas probablemente ya hayan tenido lugar.

Pero, aun alejada de las preocupaciones ciudadanas —particularmente en España— y aunque se hayan manifestado ya algunos de sus principales efectos, es evidente que la ampliación merece atención, estudio y debate. Pocos acontecimientos recientes tienen consecuencias tan importantes para España. Primero, a través de su influencia sobre las perspectivas políticas y diplomáticas de la Unión Europea, sus sistemas de gobierno, las principales políticas comunitarias —empezando por el presupuesto de la Unión— y las políticas monetaria, agrícola y de cohesión. En segundo término, a través de su impacto directo sobre el posicionamiento estratégico, tanto político como económico, de España como socio de la Unión y, en último término, como miembro de la comunidad internacional.

Por todo ello, FRIDE ha considerado necesario elaborar un libro que reúna las ideas de expertos de merecido prestigio sobre las principales consecuencias para España de la ampliación. De este modo, se contribuye a reactivar el debate y se proporciona una base documental actualizada para poder estudiar con mayor profundidad las principales cuestiones relacionadas con la presente y futuras ampliaciones. La composición final de la Unión Europea está por determinar, pero su ambición declarada es la de aceptar en su seno a todas las democracias del continente. Bulgaria y Rumania se incorporarán previsiblemente en 2007, Turquía tiene ya fijada una fecha de apertura de conversaciones y en la cumbre de Salónica se ha manifestado la intención de incorporar a los países occidentales de los Balcanes. Las lecciones para España de esta quinta

ampliación son, por consiguiente, una guía imprescindible para orientar la acción futura de las administraciones públicas y de la sociedad civil.

Quisiera terminar agradeciendo al presidente de FRIDE, Diego Hidalgo, y a su Patronato la confianza depositada en mí para la coordinación de este libro; a todos los autores la excelente calidad de sus contribuciones; a Miguel Ángel Fernández Ordóñez y a José Antonio Herce por sus utilísimas sugerencias en cuanto a autores y contenidos; a Jon Shifrin por la preparación del Anexo estadístico y a Fernando Espada, director adjunto de FRIDE, por su eficaz e incansable apoyo en todas las fases del proyecto.

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: ÉXITOS Y PROBLEMAS

GABRIEL TORTELLA*

Catedrático de Historia Económica, Universidad de Alcalá de Henares
Profesor visitante en la Universidad de Columbia

Los triunfos de la Unión

La próxima ampliación de la Unión Europea, la última grande y sin duda la de mayor entidad en cuanto al número de países que va a ingresar, es en principio una muestra indudable del éxito enorme de la Unión, que en menos de medio siglo se ha convertido en un imán irresistible no sólo para los países europeos periféricos, sino incluso para los no europeos. Está sobre la mesa la candidatura de un país tan dudosamente europeo en muchos aspectos como es Turquía; pero por si esto fuera poco, incluso algún país claramente no europeo, como Marruecos, también ha sugerido en alguna ocasión su deseo de pertenecer a la Unión. En un lapso que en términos históricos es relativamente corto, desde 1957 hasta nuestros días, menos de medio siglo, unos 46 años, la Europa de los Seis (Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) ha pasado a ser la de los Quince, con adiciones de peso como las del Reino Unido, España y Suecia, amén, por supuesto de los restantes seis (Irlanda, Dinamarca, Austria, Finlandia, Portugal y Grecia). Pero Europa no sólo ha crecido en términos de número de Estados, población y territorio, sino también, asombrosamente, en términos de integración económica y política. Como en toda empresa huma-

* El autor quiere agradecer la ayuda de los profesores Irene Finel-Honigman, Andrés Inotai y Clara Eugenia Núñez. La responsabilidad por errores y opiniones es exclusivamente del autor.

na, en la formación de la Unión Europea ha habido altibajos y desde luego, como consecuencia de los hechos que estamos comentando, la trayectoria trazada por sus fundadores dista mucho de poder considerarse recorrida y menos aún culminada. Sin embargo, al igual que ocurrió con la Unión Aduanera Alemana, el *Zollverein*, creado en 1833 (hace unos 170 años), y uno de los modelos de la Unión Europea, su capacidad de cohesión y de expansión han resultado impresionantes.

La Unión Europea, como la alemana, comenzó siendo un proyecto de unión aduanera: de ahí su nombre originario, el Mercado Común Europeo. Los propósitos eran más ambiciosos, sin duda, pero así es como empezó la hoy Unión Europea hace 46 años. En esa época el número de países era de seis, con una población total de 165 millones ocupando 1.175 km². Hoy la población de los Quince es de casi 380 millones, ocupando una superficie de cerca de 3.200 km². Esta multiplicación de naciones integrantes, habitantes y territorio tiene pocos precedentes en la historia. Claro que la Unión Europea pese a algunos antecesores, como hemos visto, es una innovación en términos de escala, de complicación administrativa y de ambición institucional y política, aspectos que seguramente la convierten en un fenómeno totalmente nuevo y en un experimento asombrosamente exitoso.

La integración económica y social se ha coronado recientemente con otro gran triunfo: la implantación del euro, la moneda común de doce Estados europeos. Frente a las predicciones pesimistas de muchos, el primer año del euro transcurrió sin grandes sobresaltos; por si fuera poco, tras dos años en que como moneda teórica e imaginaria se devaluaba en torno a un 25%, que no es flaca devaluación, desde que adquirió realidad corpórea en enero de 2002 el euro se ha revaluado frente a las principales monedas, ante el dólar en particular, de modo que en un año ha recuperado buena parte del terreno perdido en su época prenatal. Y las perspectivas, a mi modesto juicio, son que seguirá revaluándose a corto e incluso medio plazo, al menos frente a la moneda norteamericana. La opi-

nión dominante dentro y fuera de la Unión, según varias encuestas, es que el establecimiento del euro ha dado resultados muy satisfactorios aunque Suecia haya rehusado recientemente a adoptarlo como moneda.

El déficit democrático

Pero no puede decirse que la implantación del euro vaya a proseguir sin problemas ni negarse que a la flamante Unión Europea le queda aún un largo y espinoso camino que recorrer hasta justificar plenamente su nombre. Los problemas que la Unión tiene planteados son de gran envergadura en el terreno económico pero, sobre todo, en el político. Las alternativas, a grandes rasgos, son tres: expandirse, profundizar sus logros o, simplemente, mantenerse estática consolidando lo ganado. Parece claro que la tercera alternativa está descartada: la Unión está decidida a no estancarse. La tremenda expansión que hemos visto lo demuestra y, por si fuera poco, esta «macro-ampliación» que está ya en vías de realización lo ratifica. Ahora bien: ¿puede haber expansión y profundización simultáneamente? Esto es lo que los dirigentes de la Unión parecen afirmar siempre, sean quienes fueren los que se encuentren a su frente, y lo que sus acciones parezcan implicar. Sin embargo, no está tan claro que sea así. En primer lugar, porque la integración no ha procedido en todos los frentes a igual ritmo. La integración económica de la Unión ha recorrido un mayor camino que la política, y eso es grave porque, por proponer una metáfora al estilo chino, se necesitan dos piernas para avanzar rápida y firmemente. Además, es indudable que ampliación y profundización son en gran parte incompatibles: «el que mucho abarca poco aprieta».

En segundo lugar, el mayor problema que afronta la Unión es la inercia histórica, que se manifiesta en este formidable escollo que para una entidad supranacional significan las realidades nacionales. Europa es la cuna de las más potentes (y más antiguas, aunque a

China quizá pudiera considerársela anterior) nacionalidades del mundo. A pesar de que gran parte de los jóvenes europeos de hoy manifiesten sentirse tanto o más europeos que de su propio país, hará falta mucho tiempo para que este sentimiento (si es que el dato realmente es cierto y no una simple declaración de bellos propósitos para la encuesta, como a menudo ocurre con los sondeos de opinión) se traduzca en hechos políticos. Será necesario, entre otras cosas, que estos propósitos declarativos se conviertan en votos efectivos, cosa que está muy lejos de suceder. Hoy los europeos aún votan con mucho más entusiasmo y más conocimiento de causa en las elecciones nacionales que en las de la Unión. Esta realidad no tiene visos de cambiar en el futuro cercano, y mientras esto sea así la cohesión política de la Unión seguirá siendo un objetivo deseable pero lejano.

Nos encontramos aquí con un círculo vicioso: como los europeos siguen considerando de hecho la realidad nacional más cercana y tangible que la supranacional, los dirigentes temen aumentar el poder central (Bruselas) en términos de efectividad política por temor a que se quiebre el frágil nexo entre el electorado, los Estados nacionales y Bruselas. Como resultado tenemos este gaseoso Parlamento Europeo, cuyas exhibiciones de *flatus vocis* son más estatóreas que las de músculo político, y que atrae mucha menor atención del euro-público que los parlamentos nacionales. Tenemos esa Comisión (que no Gobierno) que se supone ser el órgano ejecutivo, pero cuyos integrantes, incluido el presidente, están allí representando simultáneamente a los Estados nacionales y al Parlamento (ya que tiene también características de comisión parlamentaria), no al voto y el respaldo público; la confusa y vacilante imagen que da la Comisión es resultado de su naturaleza híbrida y escasamente democrática. El otro órgano ejecutivo, el Consejo de Ministros, es ya claramente un organismo de representación de los Estados nacionales sin tapujos ni rebozo. El Consejo de Ministros es una especie de pequeño senado concentrado con ribetes de poder ejecutivo. No es propiamente un gobierno pero, como gabinete de

los gobiernos nacionales, tiene casi todo el poder en sus manos y dobla confusamente a la Comisión. Resultado de esta difuminación democrática es que los ciudadanos de la Unión ni se sienten representados por sus órganos políticos, ni están familiarizados con ellos, y en consecuencia, manifiestan su desconocimiento y desgana a la hora de votar, razón por la cual los órganos de gobierno siguen siendo poco democráticos. Y así *ad infinitum*.

Causa y efecto de este déficit democrático europeo es la babel lingüística que es Europa. En la Europa de los Quince son doce los idiomas oficiales (si contáramos los idiomas regionales que también quisieran tener reconocimiento efectivo, es decir, ser utilizados en las reuniones políticas y los comunicados, como el gaélico «que tiene varios dialectos muy diferentes», el catalán, el vasco, el gallego, etc., serían más los idiomas que los Estados nacionales). Con los diez que están en puertas entrarán nueve nuevos idiomas (a Dios gracias, los chipriotas hablan griego). Una entidad política con 21 idiomas nacionales es también una verdadera innovación, aunque chinos, indios e indonesios quizá pudieran darnos algunas ideas al respecto. Tal variedad en realidad refuerza la hegemonía del inglés porque, aunque ningún Estado nacional está dispuesto a sacrificar en principio la paridad teórica de su lengua, por minoritaria que ésta sea, de hecho hay que recurrir a una *lingua franca* para entenderse y para hablar con el resto del mundo, y para esto el inglés reúne todas las ventajas precisamente porque, aparte de sus cualidades intrínsecas, ya representa ese papel de *lingua franca* en gran parte del planeta. He aquí otro ejemplo de inercia histórica y persistencia del Estado-nación que dificulta la cohesión europea. La variedad lingüística, tan estimable desde muchos puntos de vista, es un poderoso obstáculo al nacimiento de una Europa verdaderamente unida.

Consecuencia de todo esto es que Europa está muy lejos de alcanzar siquiera el carácter de confederación tenue. Otros problemas que, sin ánimo exhaustivo, voy a comentar aquí, están relacionados o se derivan de los mencionados previamente. Uno de ellos es el que Alex Vidal-Quadras ha llamado las «micro-nacionalidades». En

España conocemos muy bien este problema. Muchos micro-nacionalistas afirman que una «Europa de las regiones» sería preferible al esquema actual. Es muy dudoso: la evidencia apunta en la dirección contraria. Si coordinar 15 Estados-nación que hablan 12 idiomas plantea problemas muy serios, hacerlo con docenas de Estados regionales con docenas de idiomas sería una verdadera pesadilla. Aunque no se ha llegado a esta situación, sin embargo, los micro-nacionalismos plantean serios problemas que pueden dar lugar a crisis graves en la Unión: los casos español, francés, belga, italiano y británico son los más frecuentemente citados y conocidos.

Endeblez diplomática y militar

A causa de estas cuestiones la Unión Europea presenta una alarmante debilidad diplomática y militar, que se manifestó de manera clamorosa en las recientes guerras balcánicas, pero que puede resurgir en cualquier ocasión de tensión internacional, como está ocurriendo con la presente situación en Oriente Medio. Ni con respecto al problema endémico entre Israel y los palestinos ni en relación con la invasión de Irak por Estados Unidos e Inglaterra presenta la Unión Europea una actitud unificada y coherente. Mientras el rechazo a la firmeza americana, que algunos consideran agresividad, decidió la elección alemana de 2002, el Gobierno británico (tan socialdemócrata como el alemán) apoya con entusiasmo la postura beligerante de los Estados Unidos. Mientras España e Italia han apoyado la invasión de Irak, Francia y Bélgica se han opuesto a ello. Esta endeblez militar y diplomática se deriva de la debilidad cohesiva de la maquinaria política europea que acabamos de describir.

Otros serios problemas, éstos económicos, son los derivados de la Política Agrícola Común (PAC), cuyas debilidades son bien conocidas. En pocas palabras, debido al entrecruce de los intereses nacionales con los sectoriales (en este caso el del poderoso *lobby*

agrario), la Unión invierte casi la mitad de su presupuesto (en torno al 40% en la actualidad) en pagar subvenciones a los agricultores, que producen a precios muy superiores de los que imperan en el mercado internacional gracias a que están protegidos por una fuerte barrera arancelaria. En virtud de esta famosa PAC, los europeos pagamos más impuestos y compramos la comida más cara, en tanto que los productores agrícolas del Tercer Mundo, para quienes son vitales las exportaciones, se ven expulsados de uno de los más ricos mercados del mundo, a cambio de lo cual se les intenta compensar con la famosa «ayuda humanitaria», que ayuda muy poco y cuesta muy caro a esos mismos europeos ya sobrecargados de impuestos y sobrepuestos en los alimentos. Pero la PAC no sólo es una injusticia irritante que beneficia a una minoría a costa de una gran mayoría, además ha planteado graves problemas con motivo de la ampliación porque, con sus mismos criterios y lógica, los nuevos países entrantes, más agrarios y pobres que los Quince, serían acreedores a cantidades enormes de subvenciones que colocarían al presupuesto de la Unión al borde de la quiebra. Ello ha exigido negociar con los recién venidos largas y complejas excepciones y mitigaciones que salven a la PAC sin destruir la economía de la Unión.

Otra crítica a la Unión Europea que se oye frecuentemente en círculos liberales es que en nuestro continente impera un modelo socialdemócrata (Estado de bienestar), que garantiza una amplia y generosa cobertura de seguridad social a sus ciudadanos pero que, en contrapartida, no sólo no incentiva la productividad ni la creatividad económica, sino que incluso desanima la adopción de conductas competitivas. Según esta crítica, el amplio y prolongado seguro de desempleo es un desincentivo para la búsqueda de trabajo por parte de los parados; las leyes de salario mínimo encarecen innecesariamente el coste del trabajo, y ambas instituciones conjuntamente (seguro de paro y salario mínimo) en realidad contribuyen a aumentar la tasa de desempleo, tanto en su reflejo estadístico como en la realidad. Combinadas con una legislación que tiende a dar estabilidad en el empleo a los trabajadores, estas instituciones

traban el mercado laboral, impidiendo la movilidad del personal, la redistribución ágil de los recursos y, en definitiva, desaniman a los trabajadores a buscar trabajo y a las empresas a aumentar sus plantillas, ya que el coste de adaptar éstas a las necesidades y cambios del mercado es muy grande. Si a ello añadimos la amplia oportunidad de fraude que esta legislación intervencionista, a la que se suman otras medidas de protección muy onerosas, como las pensiones, los seguros de enfermedad, etc., ofrece a muchos ciudadanos, e incluso a inmigrantes y a desaprensivos, comprenderemos que las críticas liberales a las políticas europeas no carecen de fundamento. A todo esto hay que añadir que estos programas de protección social tienen su contrapartida presupuestaria en una alta presión fiscal. A menudo se contraponen al modelo social europeo el norteamericano, que desde luego dista mucho del liberalismo o *laissez-faire* puro, pero que tiene niveles de cobertura social y, correlativamente, de presión fiscal mucho menores. Se citan la pujanza de la economía norteamericana, su capacidad de innovación, y su alta productividad como evidencia de los defectos del modelo europeo frente al estadounidense. No cabe duda de que estas críticas están bien fundadas; hay que reconocer, sin embargo, que uno y otro modelo (si es que puede hablarse de dos modelos diferentes y no, más bien, de dos versiones dispares del mismo modelo) presentan ventajas e inconvenientes y son el resultado de opciones democráticamente expresadas por los ciudadanos de una y otra Unión. Los europeos parecen estar dispuestos a sacrificar un cierto grado de dinamismo económico para obtener un mayor nivel de seguridad social; pero tampoco es raro oír en Estados Unidos críticas al cicatero nivel de cobertura social y a las desigualdades que la pasividad estatal ocasiona en ese país. Parece claro que, con todo, los modelos económicos y sociales europeo y norteamericano, frente a los del resto del mundo, tienen mucho más de común que de distinto.

La verdad es que la gran ventaja de Estados Unidos sobre la Unión Europea no es económica sino política. La Unión norteamericana tiene un grado de integración mucho mayor que la europea,

tanto en el plano puramente político como en el lingüístico, que en este aspecto es importantísimo. A pesar del recuerdo de la Guerra de Secesión, que terminó hace casi siglo y medio, pero que permanece tenazmente en la memoria colectiva, y de las invocaciones ocasionales a los «derechos de los Estados» contra una supuesta opresión de Estado Federal (el Gobierno de Washington), lo cierto es que Estados Unidos es una de las naciones más cohesionadas del mundo. La postura antifederal es patrimonio de una minoría de extremistas de derecha, a menudo adeptos del terror, como lo eran los que colocaron una enorme bomba en Oklahoma hace unos años. La «formación del espíritu nacional», que en tiempos de Franco era en España una broma de mal gusto cuyos efectos fueron exactamente los opuestos a los deseados, en Estados Unidos es parte del programa escolar y tiene unos resultados notabilísimos. Una muestra de esta cohesión social es el reflejo inmediato de apoyo a un presidente, por impopular que éste sea, en momentos de inseguridad y en especial de un peligro exterior. Esto explica el éxito del Partido Republicano en las últimas elecciones parciales (noviembre de 2002), donde un presidente que alcanzó una victoria muy discutible y muy discutida en 2000, vio avanzar a su partido dos años más tarde en contra de todos los precedentes establecidos, según los cuales en las elecciones parciales el partido presidencial retrocede.

Esta enorme cohesión nacional de los Estados Unidos, pese a los orígenes geográfica y culturalmente heterogéneos de su población, permite comprender su enorme poderío militar. Si Europa está tan lejos de un poderío comparable ello no se debe a diferencias económicas. Aunque la renta por habitante de la Unión Europea esté algo por debajo de la norteamericana, su población es mayor; el diferencial económico no es significativo. La causa de la disparidad de poderío bélico es, sencillamente, que los europeos dedican a gastos militares una proporción de su renta nacional mucho menor que los Estados Unidos. Esto, al igual que ocurre en lo relativo a la política social, es una decisión tomada democráticamente: los europeos prefieren gastar más en protección social y menos en

protección militar; las preferencias de los norteamericanos son inversas. Como ha escrito recientemente Robert Kagan, con un cierto humor, los norteamericanos son de Marte, los europeos de Venus (siguiendo la broma habría que decir que la referencia a Venus debe entenderse en un sentido restringido, ya que las tasas de fecundidad europeas están muy por debajo de la norteamericana). No cabe duda de que el escaso belicismo europeo se debe a la memoria histórica reciente: el recuerdo de las dos guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945), que en su origen fueron guerras europeas, y tuvieron a nuestro continente como principal teatro de operaciones. La experiencia bélica hizo que los europeos aborrecieran de Marte, a quien tanto habían adorado antaño. Pero lo cierto es que a esta preferencia venérea de Europa (recordemos que, según Heródoto, Europa fue una princesa fenicia raptada por los griegos) se une la débil estructura política y militar como causa de la actual carencia de ardor guerrero de los pueblos europeos. Las disparidades en el esfuerzo bélico también varían mucho, desde un Reino Unido relativamente bien armado hasta una Alemania proclive al pacifismo. Consecuencia de esta relativa desarticulación militar es que la única estructura internacional de mando realmente eficaz en que se insertan las fuerzas armadas europeas sea la OTAN, de hecho dominada por los Estados Unidos. Al igual que en el terreno lingüístico, donde la diversidad da todas las ventajas al idioma inglés, en el terreno militar la heterogeneidad política otorga la preeminencia y la iniciativa a los Estados Unidos de América.

Ampliación hacia el Este

Si las anteriores ampliaciones de la Unión Europea han sido hacia el Norte y hacia el Sur, la macro-ampliación en puertas se verifica hacia el Este. Para los españoles, esta adición a la Unión tiene un significado especial porque, como se ha dicho frecuentemente, y ha señalado a quien esto escribe la profesora Irene Finel-Honigs-

man, de la Universidad de Columbia, el éxito de la entrada de Irlanda (1973), Grecia (1981) y España y Portugal (1986), países con renta por habitante claramente por debajo de la media de la Unión en el momento de la incorporación, garantiza un cierto optimismo con respecto a la admisión de estos diez nuevos miembros, cuyas economías están todas por debajo de la media de los miembros actuales. También constituye el caso español (y el portugués y, en menor medida, el griego) un cierto precedente en cuanto que, como la mayoría de los nuevos entrantes del Este, España llevaba unos diez años de transición democrática a partir de un régimen férreamente dictatorial. El caso portugués era muy parecido; en el griego la transición era más distante y la dictadura, aunque también muy cruenta, había sido de menor duración. Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, y las tres repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) se encuentran igualmente a algo más de dos lustros desde su transición de la dictadura a la democracia. Sin embargo, fuerza es reconocer que su evolución está siendo más difícil, como no podía ocurrir de otra manera.

En efecto, las dictaduras española, portuguesa y griega eran de corte fascista-conservador; el sistema económico en esos regímenes, aunque fuertemente intervenido, era de carácter capitalista, de mercado y empresa privada. Aunque los regímenes políticos en esos países meridionales hubieran introducido grandes distorsiones en la economía, la transición al sistema capitalista fue menos difícil que en los países del Este, en los que la diferencia que separaba la economía comunista de la capitalista era abismal. Para comenzar, los nuevos gobiernos, cuyo objetivo era crear nuevas economías de mercado, tuvieron que poner en funcionamiento un programa de privatizaciones de envergadura infinitamente mayor que el que se puso en práctica en los países occidentales. Y es que si en el sistema socialdemócrata que imperó en Europa en los tres decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial (y que sobrevive, aunque algo corto de alas) el sector público tuvo un peso considerable —aunque indudablemente minoritario— dentro

de las economías occidentales, en las orientales, lo que era muy minoritario, casi inexistente, era el sector privado. Para los ex comunistas la tarea de reforma ha sido mucho más compleja. No se ha tratado solamente de eliminar una serie de barreras e interferencias burocráticas, sino que han tenido que crear un nuevo sistema de mercado a partir de las ruinas de un sistema de planificación centralizada que llevaba muchos años en franca regresión, y que había creado unos hábitos de pensamiento y conducta muy ajenos a la lógica capitalista. Las privatizaciones en la Europa del Este han sido procesos gigantescos que han entrañado cambios fundamentales no sólo en la estructura de la propiedad sino también en el tejido sociológico de estas comunidades, en las que una población de asalariados ha pasado a convertirse en un conjunto mucho más complejo, reapareciendo además un grupo o categoría social teóricamente extinguido en las economías comunistas: el empresario. El proceso de privatización de casi toda una economía que había sido socialista entrañó, por lo tanto, cambios muy grandes y muy traumáticos en los que la ayuda occidental ha sido necesaria. Entre los traumas que la privatización en Europa oriental ha traído consigo ha estado la disputa sobre el modo de distribuir los activos a privatizar. Quién se llevaba esos activos y, sobre todo, a qué precio, ha constituido un serio problema que en algunos países ha dado lugar a escándalos e incluso a crisis gubernamentales. Pese a ello, estas naciones están ya al cabo del proceso de privatización y fuerza es decir que, con todos los problemas que ha conllevado, en total el proceso ha sido coronado satisfactoriamente: prueba palpable de esto es que la Unión Europea ha estimado posible la ampliación, por juzgar que las nuevas economías están suficientemente homologadas, estables y robustas. Las economías neocapitalistas (la palabra está aquí empleada con total propiedad) han recorrido en pocos años un camino mucho más largo que el que hicieron las meridionales: parafraseando el título de la novela de John Le Carré, son «las naciones que vinieron del frío».

Si en términos de distancia política la ampliación significa el fin de una larga singladura, ¿qué significa en términos cuantitativos? En cuanto a población, los países candidatos cuentan con unos 75 millones, frente a los 380 millones de los Quince. Por lo tanto, representan una adición del 20% a la población actual de la Unión. En términos de territorio, son unos 750 km² frente a los 3.191 km² de la Unión, de modo que la proporción es parecida, e igual puede decirse, claro, de la densidad de población. La población de los nuevos socios es un poco más joven que la de los Quince, y su esperanza de vida algo más corta. Es en términos de renta por habitante, sin embargo, como ya dijimos, donde los nuevos países están muy por debajo. Se estima la renta media por habitante de los nuevos en un 45% de la comunitaria, y solamente tres de los mayores superan el 50% de la renta media europea. Se trata de la República Checa (56%), Eslovenia (68%) y Hungría (51%), aunque hay discrepancias sobre estas estimaciones (los economistas de los nuevos miembros son generalmente algo más optimistas). Cierto es que las islas, que nunca pertenecieron al bloque comunista, también están por encima de la mitad (Chipre griego, 59%; Malta, 53%); pero la población combinada de ambas ronda un insignificante millón de habitantes y por lo tanto su peso económico es inapreciable. Lo que sí es cierto es que, tras un fuerte bache en los años iniciales de la transición, las economías del Este han crecido a tasas por encima de la media de la UE, y que su comercio está muy integrado con el de los Quince.

Por las negociaciones que han procedido se sabe que, aunque la adhesión de los diez nuevos Estados estaba ya decidida, el período de adaptación va a ser largo. Una cosa va a ser la pertenencia nominal y otra la integración económica y política efectiva. El paralelo con Irlanda, Grecia, Portugal y España no puede llevarse muy lejos, porque la distancia de los nuevos con respecto a la media europea es mucho mayor que la de aquellos países en el momento de su adhesión. Parece evidente, por ejemplo, que la adopción del euro en los nuevos países miembros va a llevar aún mucho tiempo, porque

los principales países postulantes distan mucho de cumplir los famosos criterios de Maastricht en cuanto a inflación, deuda pública y déficit presupuestario. No es sólo que no los cumplan, sino que por el momento no parecen siquiera muy dispuestos a poner los medios y a realizar los sacrificios para cumplirlos, lo cual es hasta cierto punto comprensible, porque los sobresaltos y tensiones han sido muy considerables en los últimos años. También va a llevar muchos años la plena movilidad laboral y de capitales, y la plena aplicación de la política agraria. Esto implica que la Unión Europea va camino de convertirse cada vez más en una unión a la carta, en la que cada Estado miembro toma de su constitución lo que le conviene y descarta el resto (lo cual recuerda la famosa «tabla de quesos» de las Autonomías españolas, y no constituye un antecedente recomendable). Así ocurre ya con la Unión Monetaria o área del euro: ésta, como es bien sabido, no incluye al Reino Unido, Dinamarca y Suecia. Es evidente que los nuevos miembros tampoco van a formar parte en un futuro inmediato del área del euro (familiarmente llamada «eurolandia»), y van a ser objeto de numerosas excepciones a la normativa general de la Unión, especialmente en lo que se refiere a agricultura y a movilidad laboral. Vamos a encontrarnos, por lo tanto, con una Europa de varias velocidades. Según están las cosas, se dibujan varios círculos concéntricos: en el centro un núcleo con los «doce del euro», al cual quizá se le añada pronto Dinamarca. Un segundo estrato lo formarían el Reino Unido y los países escandinavos que, perteneciendo a la UE, mantuvieran su propio sistema monetario. Un tercer estrato lo formarían, de momento, los «diez nuevos», que estarían fuera de «eurolandia» y sometidos a una serie de estatutos excepcionales como ya hemos visto.

Una «Europa a la carta» tiene sus ventajas: es como una madre amorosa y comprensiva que acoge a todos sus hijos aunque éstos sean de distintos padres y se parezcan muy poco entre sí. Ahora bien, tiene también sus inconvenientes, y muy serios; el principal es que es mucho más «europea» que «unión». Es decir, esta unión cuyos miembros van a su aire va a seguir siendo una entidad débil,

con déficit democrático y escasa entidad diplomática y militar. Si estos problemas aquejan hoy a la Europa de los Quince, la Europa de los Veinticinco lleva camino de parecerse más a la extinta Commonwealth británica que a los Estados Unidos de América. Todo depende, naturalmente, de lo que consideremos deseable: bien eso, una unión *light*, con una pertenencia, obligaciones y derechos a la medida de cada uno, lo cual hace el proceso de integración inicial más fácil, pero lo detiene ahí; o bien, como se viene hablando últimamente, una Europa que sea un «súper Estado», una gran potencia con una política exterior y militar común, con una voz a la medida de su peso económico y demográfico. Si lo que queremos es esto último, la tabla de quesos parece la fórmula equivocada.

Conclusiones

La gran unión federal existente invita a la comparación. Estados Unidos es una gran federación de Estados nominalmente independientes, que fueron aumentando en número durante el siglo XIX. Sin embargo, las diferencias históricas con la Unión Europea son grandes: aunque Estados Unidos creció de 13 a 50 Estados en poco más de 100 años, los Estados que se fueron adhiriendo no habían sido previamente naciones independientes (salvo Texas por un corto espacio de tiempo, ya que se independizó de México con el propósito de unirse a EE UU), de modo que fueron constituyéndose, de territorios semivacíos, en Estados federados, tras cumplir los requisitos exigidos por la legislación norteamericana; de esta manera, las nuevas unidades nacieron a la vida política como parte de los Estados Unidos, con el mismo idioma, idénticas costumbres y la misma estructura legal y administrativa. Muchos de los Estados que constituyen la Unión Europea, en cambio, han sido naciones independientes y soberanas, incluso hegemónicas durante largos siglos, y sólo lenta y trabajosamente renuncian a los atributos de la soberanía. Es por lo tanto muy dudoso que la Unión Europea pueda

en un futuro previsible alcanzar la cohesión que hoy tienen los Estados Unidos de América. A este respecto conviene recordar, sin embargo, que los problemas que se relegaron en el momento de constituirse el nuevo país (Estados Unidos), como los de la esclavitud, el acceso a la propiedad de la tierra, la homologación de sistemas políticos, etc., acabaron dando lugar a una de las guerras civiles más sangrientas de la Historia, la Guerra de Secesión; lo cual significa que los problemas ocultos y no resueltos rara vez desaparecen por sí mismos.

Tras la caída del muro de Berlín y el fin de la Unión Soviética vivimos en un mundo «posbipolar», es decir, un mundo con una sola superpotencia: Estados Unidos. Parece deseable no volver al mundo bipolar, con los horrores y errores de la Guerra Fría y el equilibrio nuclear; sin embargo, resulta poco tranquilizador vivir en un mundo monopolar, por democrática y occidental que sea la potencia hegemónica. No se trata sólo de que sea desagradable tener una posición subordinada. Se trata de que se comparten los peligros y las amenazas sin participar adecuadamente en los procesos de decisión. La tensión internacional motivada por la guerra en Irak es un ejemplo claro de esta situación, como lo fue el triste espectáculo de desunión que dieron los países de la Unión Europea con motivo de las guerras en Bosnia y en Kosovo. En opinión de muchos analistas, entre ellos el que esto escribe, sería deseable que Europa hablara con una sola voz en los foros internacionales, entre otras cosas para ofrecer un contrapeso amistoso a la hegemonía norteamericana. Ahora bien, el crecimiento de la Unión puede acentuar la dilución de la capacidad de tomar decisiones, a pesar de los esfuerzos hechos en el Tratado de Niza.

La ampliación al Este, por lo tanto, tiene muchos argumentos en su favor, pero también los tiene en su contra. Quizá el argumento favorable más importante no sea racional, sino emocional: Europa no podía cerrar la puerta a sus hijos pródigos venidos del frío, en ninguna circunstancia, de modo que su entrada era algo indiscutible por principio. Lo único que se podía discutir eran los plazos y las

medidas transitorias. Ahora bien, el que la ampliación fuera un imperativo moral no quiere decir que no vaya a presentar serios problemas. De éstos, los económicos son los menos importantes; las ventajas económicas (mercados más amplios, mano de obra barata y de calidad) son mayores que los problemas (necesidad de cohesión, dificultades de integración monetaria). Los verdaderos problemas son los políticos: una Europa tan numerosa pierde en coordinación institucional más de lo que gana en peso cuantitativo. Por repetir un trillado refrán: «el que mucho abarca poco aprieta».

Bibliografía

- ALONSO OLEA, M. y otros (1992): *España y la Unión Europea. Las consecuencias del Tratado de Maastricht*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- BANCO DE ESPAÑA (1997): *La Unión Monetaria Europea. Cuestiones fundamentales*. Madrid, Banco de España.
- BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA (1982): *Economía de la Europa del Este*. Madrid: Banco Exterior de España.
- COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, C. (1966): *Le développement d'un marché européen des capitaux*. Bruxelles: Communauté Économique Européenne.
- CRAFTS, N. F. R. y G. TONIOLO (1995): *Economic Growth in Europe Since 1945*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DI NOLFO, E. (1992): *Power in Europe? II: Great Britain, France, Germany, and Italy, and the Origins of EEC, 1952-1957*. New York, W. de Gruyter.
- EUROPE IN FIGURES (2000), Luxembourg: Office of Official publications of the European Community.
- GARCÍA MONTALVO, J. y J.-G. MORA (2000): «El mercado laboral de los titulados superiores en Europa y en España», *Papeles de Economía Española*, 86, pp. 111-27.
- GIL, G. (1985): *Aspectos financieros y monetarios de la integración española en la Comunidad Económica Europea*. Madrid, Banco de España, Servicio de Estudios.
- GORTÁZAR, G. ed. (1994): *Visiones de Europa. Análisis de una controversia política*. Madrid, Editorial Noesis.

- INOTAI, A. (1999-2000): «Hungria entre los candidatos a la adhesión», *Economía Exterior*, 11, pp. 47-52.
- (2000?): «The European Union Facing the Eastern Enlargement: Differences to Earlier Enlargements and Challenges for the Future of Europe», en *Politics and Identities in Transformation: Europe and Israel*, S. AVINERI y W. WEIDENFELD (eds.), Europa Union Verlag, pp. 15-29.
- (2002): «Special Challenges and Tasks of “Eastern” Enlargement», *Intereconomics*, pp.180-83.
- LUCENA, M. (2003): *La ampliación de la Unión Europea desde la perspectiva de España*, manuscrito.
- UNIÓN EUROPEA (1997): *Tratado de la Unión Europea. Maastricht, 7 Febrero 1992*.
- VIDAL-QUADRAS, A. (1994): «Los viejos muebles de la familia (Una mirada escéptica sobre la fantasía onírica conocida como la Europa de los Pueblos)», en *Visiones de Europa. Análisis de una controversia política*, Ed. Lit. G. Gortázar. Madrid, Noesis, pp.107-22.
- VIÑALS, J. (ed.) (1992): *La economía española ante el Mercado Único europeo. Las claves del proceso de integración*. Madrid, Alianza Editorial.
- Véase también: <http://europa.eu.int/comm/enlargement> y <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

LA AMPLIACIÓN A LOS PAÍSES DEL ESTE Y LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA

FEDERICO PRADES SIERRA

Asesor económico de la Asociación Española de Banca

I. Introducción

Desde la firma del Tratado de Roma (1957), hace prácticamente medio siglo, la Unión Europea ha avanzado sustancialmente en la configuración de un mercado más amplio, libre y eficiente. Los hitos más destacables de este proceso han sido, probablemente, la adopción del Acta Única (1987), incorporando la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en el interior de la zona y el Tratado de Maastricht (1992) donde se fijaron el calendario y los criterios de la Unión Económica y Monetaria (UME) que ha culminado con la adopción del euro (1999) y su posterior puesta física en circulación (2002). Desde un núcleo inicial de seis países la UE está compuesta actualmente por quince Estados miembros de los cuales doce forman parte de la UME¹.

En línea con esta trayectoria, la UE se dispone a afrontar un nuevo e importante reto con la ampliación a diez países del Este. A diferencia de las anteriores, esta ampliación presenta unas características peculiares tanto por el elevado número de Estados que se incorporan como por la heterogeneidad de sus parámetros básicos y por su nivel de desarrollo.

¹ La primera ampliación de la CEE tuvo lugar en 1972 con la adhesión de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda. En 1981 se incorpora Grecia, en 1986 España y Portugal y en 1995 Austria, Finlandia y Suecia al tiempo que Noruega renuncia en referéndum a la adhesión. Con la excepción del Reino Unido, Dinamarca y Suecia, el resto de países miembros forman parte de la UME, han adoptado el euro y están sujetos a la política monetaria única del Banco Central Europeo.

Debidamente gestionada, la ampliación tendrá unos efectos netos positivos para el conjunto de la zona al ampliar el mercado y dar cabida a una asignación más eficiente de los recursos disponibles². Las repercusiones serán especialmente importantes para los nuevos miembros pero sus efectos se dejarán también sentir sobre los actuales en distintos planos: cesión de actividad donde los países candidatos disponen de claras ventajas comparativas, reorientación de los flujos comerciales y migratorios, localización de las empresas, destino de la inversión, etc. En cualquier caso, todo indica que los efectos para los actuales Estados miembros serán especialmente intensos en el plano institucional y de la gobernabilidad.

La presente nota se ciñe al análisis de los impactos de la ampliación sobre la UME, el diseño de la política monetaria y la inevitable reforma de los órganos de gobierno del Banco Central Europeo (BCE). La siguiente sección resume las características básicas de los países candidatos, las condiciones y el grado de cumplimiento para su acceso a la Unión Monetaria. El tercer apartado plantea la compatibilidad entre las exigencias de la convergencia nominal —condición previa para la integración en la moneda única— y la convergencia real que es, en definitiva, el objetivo fundamental de los países candidatos. La cuarta sección comenta las dificultades asociadas a la ampliación para el diseño de la política monetaria y la gobernabilidad del BCE. El último apartado sintetiza las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden de los anteriores análisis.

II. Rasgos básicos, condiciones de la adhesión a la Unión Monetaria y grado de preparación de los países candidatos

1. Rasgos básicos de las economías candidatas

Con la incorporación en mayo de 2004 de diez nuevos Estados, la UE verá incrementada su extensión y su población en cerca de un

² Para un análisis ponderado de los costes y beneficios de la ampliación véase Portes R., Boeri T. et al. (2002) y Pelkmans J. (2002)

20%, pero tan sólo en un 5% si nos atenemos al valor del producto que estas economías generan³. Los tres principales países de Europa Central —Polonia, República Checa y Hungría— cubren más del 80% del PIB del conjunto, mientras que el peso relativo de Eslovaquia y Eslovenia, los países bálticos —Lituania, Letonia y Estonia— y los del mediterráneo oriental —Chipre y Malta— es mucho más reducido.

Cuadro 1
PAÍSES CANDIDATOS A LA AMPLIACIÓN DE LA UE: DATOS BÁSICOS (2002)

	Extensión 1000 km²	Población millones	PIB corr. mrd. €	PIB / PPS per cap. €	Nivel precios (1)
EEC-5	564,5	66,4	376,0	11.411	53,9
Polonia	323,3	38,6	193,1	9.328	54,3
Hungría	93,0	10,2	64,4	12.355	53,2
República Checa	78,9	10,2	71,4	14.189	52,4
Eslovaquia	49,0	5,4	25,1	12.332	43,3
Eslovenia	20,3	2,0	22,0	16.861	69,2
Países bálticos	175,0	7,3	29,6	8.229	47,7
Lituania	65,2	3,5	14,7	7.753	48,2
Letonia	64,6	2,4	8,3	7.915	45,6
Estonia	45,2	1,4	6,6	9.686	49,3
Mediterráneo	9,6	1,2	14,2	15.836	82,1
Chipre	9,3	0,8	10,2	17.180	81,6
Malta	0,3	0,4	4,0	12.408	83,3
Total PC-10	749,1	74,9	419,8	11.336	54,4
UE-15	3.231,0	379,0	9.088,0	23.895	100,0
España	506,0	40,5	684,7	20.048	83,0
PRO MEMORIA. RATIOS					
PC-10/UE-15	23,2	19,8	4,6	47,4	54,4
España/UE-15	15,6	10,7	7,5	83,9	83,0

(1) Deflactor del PIB: UE-15 = 100.

Fuentes: Comisión Europea y Deutsche Bank.

³ En esta nota los futuros Estados miembros se han distribuido en tres grupos. El de las economías de Europa Central (EE-5) está compuesto por Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia; el de los países bálticos por Lituania, Letonia y Estonia y, el de las economías del mediterráneo oriental, por Chipre y Malta. La incorporación de Rumania y Bulgaria ha quedado pospuesta a 2007. Las negociaciones con Turquía se retomarán en 2005.

Se trata en su mayor parte de países que, sometidos durante un largo periodo a un régimen económico centralizado y de planificación, muestran un nivel de desarrollo y de rentas muy inferior al de la media de la UE. La agricultura todavía supone, en algunos casos, una cuota importante en su actividad productiva, las dotaciones en infraestructuras son deficientes, la cobertura social es precaria y los mercados financieros están muy poco desarrollados. El nivel de renta *per cápita*, expresado en estándares de poder de compra (PPS), no llega al 50% del correspondiente a la media de la UE. Por otro lado, el nivel de precios y de salarios es mucho más bajo —también del orden del 50%—. Con todo, estos países disponen, según el caso, de una mano de obra cualificada, una ubicación geográfica favorable y de un elevado potencial de crecimiento que se verá impulsado con la adhesión a la UE.

Dadas estas características, la incidencia sobre los grandes agregados macroeconómicos de la UE queda prácticamente diluida. Así, por ejemplo, el efecto «aritmético» de su incorporación sobre el PIB medio *per cápita* solamente supondrá una reducción inicial del orden de 2 puntos porcentuales. No obstante, toda otra serie de elementos como el diseño de la Política Agrícola Común, la asignación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, la orientación de los flujos de inversión, la localización de las empresas, los movimientos migratorios, etc., tendrán, indudablemente, una mayor incidencia.

2. Los países candidatos: evolución reciente y perspectivas de integración en la Unión Monetaria

Conjuntamente consideradas, en los últimos cinco años, las economías de los futuros Estados miembros han registrado un crecimiento medio del PIB real del orden del 3,5%, es decir, un punto por encima del correspondiente al de la UE. La tasa de inflación ha sido sensiblemente más elevada, un 8,8% frente al 1,8% de la UE,

pero muestra una clara tendencia a la desaceleración hasta situarse por debajo del 3% en el pasado ejercicio. La tasa de paro, con un 11,2%, es algo superior pero no dista significativamente de la correspondiente a la media de la UE, siendo equivalente a la de algunos de los países miembros. Otro punto destacable es que, tras su orientación hacia una economía de libre mercado, la entrada neta de capital en concepto de inversión directa, aunque afectada en parte por el proceso de privatización, compensa, en gran medida, el déficit por cuenta corriente.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES
MACROECONÓMICAS

	Media anual 1997-2001					2002 (E)				
	PIB real Δ%	Inflación Δ%	Tasa paro %	Saldo c. cor.	IED neta % PIB	PIB real Δ%	Inflación Δ%	Tasa paro %	Saldo c. cor.	IED neta % PIB
EEC-5	3,6	9,4	11,6	-4,5	4,8	2,2	2,9	14,3	-4,1	4,8
Polonia	4,1	9,9	13,4	-5,0	4,2	1,3	1,9	20,0	-3,6	2,2
Hungría	4,5	12,3	7,9	-3,3	4,3	3,3	5,3	5,8	-5,4	1,7
R. Checa	0,9	6,0	7,8	-4,3	7,8	2,6	1,8	7,3	-4,7	11,8
Eslovaquia	3,6	8,5	16,9	-7,4	4,4	4,2	3,3	19,0	-8,2	15,2
Eslovenia	4,2	7,9	12,2	-1,5	1,4	3,0	7,5	6,4	1,7	2,5
Países bálticos	4,7	3,8	9,3	-8,6	5,8	5,5	0,5	10,5	-7,3	4,1
Lituania	3,6	2,9	8,9	-8,9	4,8	5,9	-1,0	11,3	-4,4	3,0
Letonia	6,1	3,6	8,2	-8,7	5,7	4,8	1,5	7,6	-8,4	5,4
Estonia	5,2	6,0	11,7	-7,8	8,1	5,7	2,7	12,5	-12,4	4,8
Mediterráneo	4,1	2,9	4,1	-5,2	4,3	1,0	2,9	4,2	-5,9	3,8
Chipre	4,3	2,6	3,4	-4,5	1,3	1,7	2,9	3,3	-6,3	1,8
Malta	3,4	3,6	6,0	-7,1	11,9	-0,8	2,9	6,5	-4,8	8,8
Total PC-10	3,6	8,8	11,2	-4,8	4,8	2,4	2,7	13,7	-4,4	4,7
UE - 15	2,6	1,8	9,3	0,2	—	1,0	2,1	7,6	0,3	-2,8

(E) Estimación.

Fuentes: Comisión Europea y Deutsche Bank.

La adhesión a la UE de las nuevas economías del Este implica su posterior integración en la UME. No obstante, si las condiciones para su incorporación están bien definidas, no hay un calendario predeterminado. Cabe asimismo interrogarse, en beneficio de todos, sobre la conveniencia de acelerar o de posponer dicha incorporación y sobre el régimen de cambios más adecuado durante el periodo de transición.

La adhesión de los diez nuevos Estados miembros tendrá lugar en mayo de 2004. La aplicación del principio de igualdad de tratamiento exige que, para su incorporación en la UME, deberán satisfacer los criterios de convergencia nominal entre los que figura el de dos años de estabilidad cambiaria en el seno del SME-II⁴. Ello lleva, como fecha más temprana para su integración, a mediados de 2006 sin que haya un límite determinado para posponerla.

En cuanto al cumplimiento de los restantes criterios de convergencia nominal⁵, el cuadro adjunto pone de manifiesto que la mayor parte de los países candidatos no distan significativamente de satisfacerlos y que se encuentran en una posición más confortable que la de algunos de los actuales miembros tres años antes del «examen de Maastricht» de 1997. Parece por lo tanto tan previsible como probable que un buen número de estos países satisfaga el conjunto de los criterios de convergencia nominal y reúnan las condiciones para formar parte del euro. Un buen número de ellos ya han expresado su voluntad de integrarse cuanto antes sea posible.

⁴ El SME-II, en vigor desde 1999, tiene por objetivo facilitar la integración en el euro de las divisas fuera de la moneda única. Se trata de un sistema de cambios flexible y ajustable, con el euro como moneda de referencia (ancla) y una banda de fluctuación del $\pm 15\%$. El tipo de cambio central es acordado por los ministros de Economía y Finanzas y los respectivos Bancos Centrales con la aprobación de los Consejos del Ecofin y del BCE. La integración en el euro requiere dos años sin recurso a una devaluación.

⁵ Los criterios de convergencia nominal que dan acceso a la integración en la moneda única incluyen la estabilidad de precios con una tasa de inflación que no exceda en 1,5 puntos la media de los tres miembros con mejores resultados, unos tipos de interés a largo plazo que no superen en 2 puntos la media correspondiente de estos países, un déficit y una deuda para conjunto de las Administraciones Públicas que no exceda, respectivamente el 3 y el 60% del PIB, y la estabilidad cambiaria definida en la nota precedente.

Cuadro 3
CRITERIOS DE CONVERGENCIA NOMINAL

	2002				Previsión 2004	
	Inflación (1)	Tipos de interés (2)	Déficit público % PIB	Deuda pública % PIB	Inflación (1)	Déficit público % PIB
EEC-5	2,8	5,4	-5,6	42,3	3,3	-4,1
Polonia	1,9	5,6	-4,2	48,0	2,3	-4,0
Hungría	5,3	3,9	-9,1	53,3	4,5	-3,7
Rep. Checa	1,4	4,2	-6,5	23,3	2,8	-5,9
Eslovaquia	3,3	7,4	-7,7	34,5	7,4	-3,8
Eslovenia	7,5	8,9	-1,8	31,0	5,5	-1,2
Países bálticos	1,5	6,1	-1,3	19,1	3,0	-1,9
Lituania	0,3	6,4	-1,8	28,4	2,5	-2,0
Letonia	1,9	7,4	-2,5	13,9	3,0	-2,6
Estonia	3,6	3,9	1,3	5,1	4,0	-0,6
Mediterráneo	2,6	5,5	-4,2	57,7	2,3	-3,7
Chipre	2,8	5,8	-3,5	54,6	2,2	-3,5
Malta	2,2	4,9	-6,1	65,7	2,4	-4,1
Total PC-10	2,7	5,4	-5,2	41,2	3,2	-4,0
Criterio de referencia	1,4	4,9	—	—	1,3—	—
Límite aceptado	2,9	6,9	-3,0	60,0	2,8	-3,0

(1) HIPC. (2) A falta de la información pertinente, los tipos de interés de Eslovenia, de los países bálticos y del mediterráneo están referidos al corto plazo.

Fuentes: Comisión Europea Informe de primavera 2003 y Deutsche Bank.

III. Convergencia nominal versus real y la nivelación de los precios

Entre los criterios de convergencia nominal para la integración en el euro figura como requisito indispensable reducir las tasas de inflación de los países candidatos hasta 1 punto y medio por encima, como máximo, de los tres países con mejores resultados en este frente. Por otro lado, hay que tener en cuenta que el diseño de la política monetaria por el BCE se plantea como objetivo fundamental la estabilidad de precios del «conjunto» de la zona entendiendo como tal una tasa anual equivalente o inferior al 2%.

Partiendo de un «nivel» de precios inicial sensiblemente inferior al tipo de cambio vigente, hay razones de peso, tanto teóricas como empíricas, para prever que mientras dure el proceso de convergencia real los nuevos miembros registrarán una tasa de inflación «*estructuralmente*» superior a la de los países más desarrollados. Es importante señalar que este fenómeno no debe interpretarse necesariamente como un elemento desestabilizador *per se* si no más bien como un ajuste progresivo tendente a asegurar una posición de equilibrio que acompañe la convergencia real y nominal.

Triffin R. (1937) y Dupriez L. H. (1939) fueron unos de los primeros autores en establecer una clara diferencia entre la formación de los precios de los bienes comerciables respecto a los no comerciables y el distinto comportamiento entre el sector expuesto a la competencia internacional frente al más protegido.

El enfoque tradicional de la Paridad del Poder Adquisitivo formulado por Cassel G. (1922) identifica las relaciones de cambio entre divisas con los niveles (versión absoluta) o las variaciones (versión relativa) del *índice general de precios* y razona bajo la hipótesis de la ausencia de modificación de las *estructuras productivas*. No obstante, estos autores sostienen que cada economía posee una estructura de precios interna interdependiente caracterizada por su flexibilidad relativa. En un extremo se sitúan los precios más flexibles que se ajustan rápidamente y responden a las exigencias de la unicidad de los precios en los mercados abiertos (comerciables) y, en otro, los de formación esencialmente interna de naturaleza más rígida (no comerciables). Por lo demás, afirman que las relaciones de equilibrio deben tomar explícitamente en consideración la eficiencia relativa de la utilización de los factores de producción (productividad) siendo todo ello tanto más importante cuando se comparan países con estructuras productivas (nivel de desarrollo) diferenciadas o se extienden a periodos de tiempo más largos⁶.

⁶ Una presentación de este análisis y su aplicación al caso del franco belga se encuentra en Prades F. (1980).

La formación de los precios en una economía responde, por lo tanto, a un doble principio. Por un lado, los precios de los bienes comerciables sometidos a la competencia internacional en mercados abiertos y sin barreras al comercio tienden a igualarse y presentan escasas diferencias. Por otro, los precios de los menos comerciables se establecen en función de las estructuras internas y más particularmente de los costes y de la eficiencia en la utilización de los factores de producción. La convergencia real, impulsada por la apertura exterior, la movilidad de los factores y las transferencias tecnológicas llevan hacia una progresiva aproximación de los precios de los bienes y servicios no comerciables hacia los comerciables y a un mayor aumento del nivel general de precios de las economías menos desarrolladas respecto a las más avanzadas.

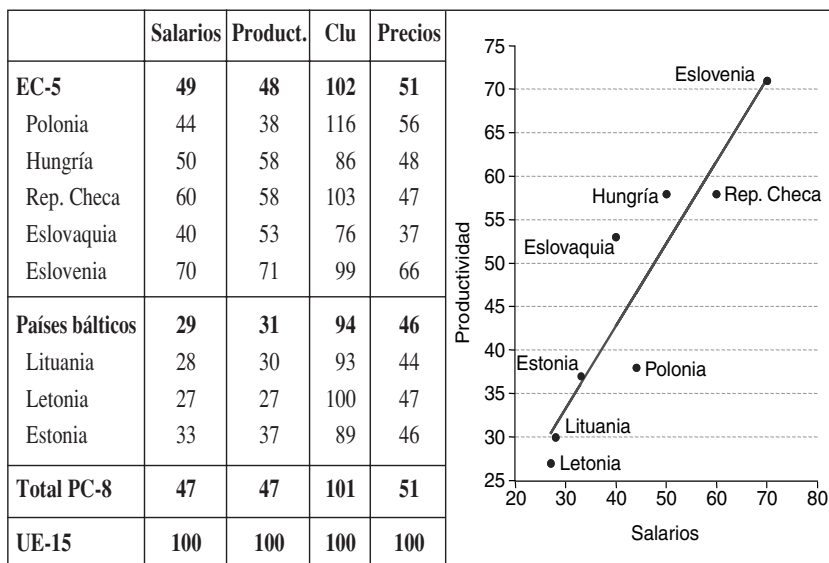
En esta misma línea se inscribe el conocido efecto «Balassa-Samuelson» según el cual, partiendo de un nivel inferior, el avance de la productividad de los países menos desarrollados tiende a ser más intenso en el sector de los comerciables que en el de los no comerciables. Los aumentos de la productividad en el primer sector repercuten sobre los salarios y, dada la permeabilidad de éstos hacia las otras ramas de actividad, sobre el de los no comerciables. *Ceteris paribus*, dicho efecto implica que, mientras discorra el proceso de convergencia real, el aumento del nivel general de precios de los países menos avanzados aumentará a un ritmo superior respecto al de los más desarrollados⁷.

En un régimen de cambios fijos, como será el caso tras la incorporación en el euro de las nuevas divisas, esta situación llevaría a una apreciación del tipo de cambio real de las economías menos avanzadas y a una pérdida de competitividad con efectos negativos sobre las cuentas exteriores y la capacidad de crecimiento. Esto será así siempre que el tipo de cambio se deflacte por un índice general de precios sin tomar explícitamente en consideración una eventual mejora de la productividad de los factores de producción.

⁷ Véase Unece (2001).

De hecho, un mayor aumento del nivel general de precios no implica *necesariamente* una apreciación del tipo de cambio real, una pérdida de competitividad y un lastre a la capacidad de crecimiento si se deflacta por un índice de costes unitarios. En este caso, cabe la posibilidad de que el mayor incremento de la productividad deje inalterados los costes y los excedentes unitarios relativos ⁸.

Cuadro 4 y gráfico 1
COSTES LABORALES UNITARIOS, COMPONENTES Y NIVEL DE PRECIOS



Los datos relativos al Clu y sus componentes se remontan al año 1998 y los niveles de precios corresponden a 2002.

Fuentes: Comisión Europea y Deutsche Bank.

El cuadro 4 y el gráfico 1 presentan unas estimaciones de los niveles de los salarios, de la productividad y del coste laboral unitario

⁸ Pese a los múltiples puntos en común entre ambas propuestas, Triffin y Dupriez ponen el acento en el proceso natural y no traumático de la convergencia nominal (precios) y real (desarrollo) en un contexto de apertura, ausencia de barreras al comercio y de integración económica mientras que el argumento de Balassa-Samuelson se centra en el mecanismo por el cual las economías menos desarrolladas tienden a registrar un mayor incremento del nivel general de precios respecto a las más avanzadas.

de los principales candidatos. Pese a la dificultad de su medición, estas estimaciones ilustran la estrecha relación existente entre dichas magnitudes. Las marcadas diferencias entre los niveles de los salarios y de la productividad se compensan en gran medida para desembocar en unos costes laborales unitarios mucho más similares.

Aceptando la hipótesis plausible de un mayor aumento del nivel general de precios de los nuevos países miembros, o más generalmente de los menos avanzados, se derivan una serie de conclusiones que conviene tener en cuenta:

- Mientras dure el proceso de convergencia real durante un período de tiempo previsiblemente dilatado, los países candidatos tenderán a registrar una tasa de inflación (incremento del nivel general de precios) superior a la de los países más avanzados de la UE. No parece correcto, sin embargo, asimilar *necesariamente* dicho diferencial con una pérdida de competitividad ya que, bajo determinadas condiciones, no haría sino reflejar el ajuste que acompaña la convergencia nominal y real entre países y regiones.
- Aun considerando adecuado un límite de inflación del 2% como garante de la estabilidad de los precios, punto en todo caso discutible, el estricto cumplimiento de este criterio llevaría inevitablemente a una política monetaria descompensada entre los países más avanzados (excesivamente restrictiva) y los menos desarrollados (excesivamente acomodante).
- No debe descartarse, por lo tanto, una flexibilización del criterio relativo a la estabilidad de precios de los países candidatos como condición previa a su incorporación o del objetivo que sirve de guía al BCE para el diseño de la política monetaria común. En el primer caso podría tomarse por lo menos como referencia la media del conjunto de la UE y no la de los tres países con mejores resultados independientemente de su peso y nivel de desarrollo y, en lo que respecta al techo de inflación considerado como representativo de la es-

tabilidad de precios en la eurozona, habría que tomar en consideración, mejor explícita que implícitamente, una desviación razonable como resultado del mayor aumento de los países en proceso de convergencia⁹.

- En cualquier caso, resulta altamente aconsejable y en beneficio de todos que la incorporación de los países candidatos a la UME se realice con la debida prudencia y dejando margen suficiente para avanzar en el largo proceso de convergencia institucional y real. Esta opción no impide el que se adopte una progresiva «eurización» que asegure una protección suficiente y eficaz contra posibles ataques especulativos¹⁰.

IV. Operatividad y diseño de la política monetaria en el marco de la ampliación

El *mandato* fundamental y prioritario del BCE es el de asegurar la estabilidad del nivel general de precios del conjunto de la eurozona, sin mención explícita alguna al crecimiento y a la creación de empleo. Por dicha estabilidad se entiende un incremento «tendencial» de los precios de consumo igual o inferior al 2% anual. A este efecto, el principal *instrumento* del que dispone la autoridad monetaria es la fijación de los tipos de puja de las operaciones principales de financiación del eurosistema y de los tipos marginales de facilidad de crédito y de depósito. La toma de decisiones se efectúa a partir del análisis de la situación y perspectivas de inflación del conjunto de la eurozona y, en ningún caso, de los países miembros individualmente considerados.

Este análisis se basa en los llamados «dos pilares»: la evolución de la *liquidez* a través de los agregados monetarios y más concre-

⁹ En este sentido se inscriben las propuestas de Szápary G. (2002) y Gros D. et al. (2002).

¹⁰ Véanse al respecto los análisis y las recomendaciones del Deutsche Bank Research (Abril 2003).

tamente de M3, compatible con la estabilidad de los precios, por un lado, y una valoración de la presión sobre los precios por parte de la situación económica general mediante el análisis de una amplia batería de indicadores, por otro. En lo que a la evolución de la liquidez se refiere hay que destacar que, si ya resulta actualmente muy difícil identificar una función de demanda de dinero aceptablemente estable para el conjunto de la eurozona que sustente adecuadamente el objetivo de crecimiento de M3, dicha dificultad podría acentuarse con la incorporación de nuevos países miembros ¹¹.

Las *decisiones* se toman por mayoría simple del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (CGBCE) compuesto por los seis miembros del Comité Ejecutivo (CE) —nombrados por su profesionalidad, competencia y experiencia en el análisis monetario con absoluta independencia de la nacionalidad— y el Consejo de Gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales (CGBCN) del que actualmente forman parte los gobernadores de todos y cada uno de los países integrados en el euro.

De mantenerse el sistema vigente, el CGBCN pasaría de 12 a 27 miembros si se contempla la adhesión del Reino Unido, Suecia y Dinamarca —que optaron en su momento por permanecer fuera—, más las de los diez países candidatos y, posteriormente, las de Bulgaria y Rumania. Las decisiones que actualmente se toman con 18 votos llegarían a 33 en el caso extremo.

Aunque previsiblemente la incorporación de nuevos países miembros a la UME será gradual y tomará cierto tiempo, es evidente que dicho sistema sería excesivamente complejo, rígido y poco operativo. En tales circunstancias, el presidente, el Consejo Ejecutivo y el núcleo de países más estables y con mayor representatividad en términos de PIB, de población y de operaciones fi-

¹¹ De hecho, desde que el BCE ha asumido la responsabilidad de la política monetaria para el conjunto de la eurozona el objetivo de crecimiento medio de la liquidez, fijado en un 4.5%, se ha visto sistemática y significativamente rebasado y el de inflación solamente se ha alcanzado en raras ocasiones y durante periodos de tiempo muy limitados.

nancieras perderían un notable peso sobre las decisiones. Tampoco puede descartarse que dicha situación lleve a alianzas regionales en función de intereses específicos y a unas decisiones contrapuestas a las más convenientes para el conjunto de la eurozona ¹².

El sistema exige una reforma y en ella se han volcado los órganos competentes, instituciones y expertos. Básicamente, se han contemplado tres grandes modelos: el de rotación, el de representación y el de delegación.

- A partir de determinados criterios, el sistema de *rotación* establecería una secuencia de turnos para la participación de los gobernadores de los Bancos Centrales en el seno del BCE. La Reserva Federal de Estados Unidos es un ejemplo de este modelo ¹³. El funcionamiento de este sistema dependería del número de gobernadores con derecho a voto y de la duración del mandato. Cuanto menor fuese el número de partícipes y más dilatado su mandato, más países y durante más tiempo estarían excluidos de la participación en las decisiones del CGBCE ¹⁴.
- El modelo de *representación*, similar al que utilizan el FMI y el Consejo del Bundesbank tras la reunificación, consistiría en agrupar un determinado número de Bancos Centrales bajo la representación de uno de ellos. En este caso, los problemas a resolver serían, dada la amplia heterogeneidad de los países miembros, el número de grupos, los criterios de agrupación, el de una eventual rotación interna y los mecanismos de decisión en cada uno de ellos.

¹² Véase sobre estos aspectos, Baldwin R. et al. (2002) y Gros D. et al. (2002).

¹³ Para un excelente análisis comparativo del sistema actualmente vigente en el BCE y la Reserva Federal véase Pollard P. S. (2003).

¹⁴ Bajo la hipótesis de un mandato de cinco años y de tres gobernadores llamados a formar parte del CGBCE, algunos países, entre los que figurarían Alemania o Francia, podrían verse apartados de la toma de decisiones durante 35 años. Tampoco parece razonable combinar, en el otro extremo, un número amplio de gobernadores con mandatos muy cortos.

- Finalmente, en un modelo de *delegación* la responsabilidad de la gestión de la política monetaria recaería en un número determinado de expertos de reconocido y probado prestigio independientemente de su nacionalidad y, si así se considerase oportuno, con un mandato lo suficientemente amplio para estar fuera del alcance de presiones políticas¹⁵. Aquí, las críticas se orientan hacia la ausencia de representación de los Bancos Centrales y de una canal de comunicación, suficientemente fluido, entre la autoridad monetaria y los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros.

Estos sistemas admiten distintas combinaciones y diferencias de graduación en la aplicación de los criterios lo que abre un amplio abanico de posibilidades. En cualquier caso, el problema de fondo es el de encontrar un equilibrio entre la eficacia, la capacidad de reacción y la independencia de los órganos de gobierno, por un lado, y evitar que puedan adoptarse medidas sesgadas hacia intereses regionales en detrimento de la eurozona en su conjunto y asegurar una debida representatividad de los países miembros, por otro.

En este sentido se orienta, de acuerdo con la «Cláusula de Habilitación» del Tratado de Niza, la propuesta del CGBCE del 19 de diciembre de 2002 que, tras la pertinente consulta a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo, ha sido definitivamente aprobada por el Consejo de jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de Bruselas de marzo de 2003.

Básicamente, el sistema adoptado se rige según los siguientes principios:

- *Un miembro un voto* y participación *ad personam*.
- Mantenimiento del *Comité Ejecutivo* en el que cada uno de sus miembros conserva el derecho permanente de voto.

¹⁵ Reino Unido, Canadá, Suecia, Austria y Nueva Zelanda se rigen con un sistema de este tipo.

- El *Consejo de Gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales* con derecho a voto nunca podrá exceder 15 miembros.
- En cuanto el número de gobernadores alcance los 16 miembros, se establecerá un *sistema de rotación* mediante la creación de 2 grupos incorporándose un tercer grupo en cuanto su número llegue a 22 miembros.
- El criterio de pertenencia a los distintos grupos se establece en función de un «*indicador de representatividad*» resultante de la suma del PIB nominal de cada miembro a razón de 5/6 y del volumen del activo de balance agregado de las instituciones financieras monetarias (TABS-MFI) a razón del restante 1/6.

Cuadro 5
ESQUEMA DE LA PROPUESTA DE REFORMA DE LOS ÓRGANOS
DE GOBIERNO DEL BCE

	Actual: N = 12		16 ≤ N ≤ 21		22 ≤ N ≤ 27	
	Miemb.	Votos	Miemb.	Votos	Miemb.	Votos
Comité Ejecutivo	6	6	6	6	6	6
<i>Grupo I</i>	No apl.		5	4	5	4
<i>Grupo II</i>	No apl.		11/16	11	9/11	8
<i>Grupo III</i>	No apl.		No apl.		8/11	3
Total CGBCN	12	12	16/21	15	22/27	15
Total CGBCE	18	18	22/27	21	28/33	21

Fuente: BCE. Preparativos del Consejo de Gobierno con vistas a la ampliación. Nota de prensa del 20 de diciembre de 2002.

En cuanto al sistema de rotación, la adscripción a cada grupo y el número de votos queda definido según los siguientes principios.

- a) Mientras el número de países que formen parte de la UME, y por lo tanto del CGBCN, se sitúe entre 16 y 21 miembros se constituirán dos grupos:
 - El primero de ellos estará compuesto por los 5 países que figuren a la cabecera del indicador de «representatividad» y dispondrá de 4 votos.

- El segundo grupo estará integrado por los gobernadores de los restantes países miembros de la UME —pudiendo situarse, según el caso, entre 11 y 16 miembros— y que contará con 11 votos.
- b) A partir del momento en que se alcance el número de 22 países —y hasta los 27 que contempla el Protocolo de Niza—, se incorporará un tercer grupo con la siguiente redistribución del número de miembros y de votos:
- El primer grupo continuará integrado por los gobernadores de los cinco países de la cabecera del indicador de representatividad y seguirá contando con 4 votos.
 - El segundo grupo quedará configurado por la mitad de los restantes gobernadores, redondeado al alza si fuera necesario, y contará con 8 votos.
 - El tercer grupo estará compuesto por los gobernadores del resto de países y dispondrá de 3 votos.

El sistema finalmente adoptado es satisfactorio en la medida que combina, de un modo razonable, los objetivos de eficacia y operatividad en la gestión, los de representatividad, y porque toma en cuenta el peso relativo de los distintos Estados miembros. En efecto, por un lado, la «operatividad» queda garantizada ya que el CGBCN no rebasará en ningún caso los quince miembros que, sumados a los seis del CE, queda en un máximo de 21 votos. Por otro lado, se asegura una representatividad proporcional mediante la participación permanente de cuatro de las economías con mayor peso en la eurozona (cada uno de los cinco miembros del primer grupo sólo deja de votar una vez de cada cinco) al tiempo que se garantiza la participación de las economías medianas y de menor talla.

Algunos analistas consideran preferible un sistema de delegación, más cercano al modelo del Reino Unido, en el que el Consejo Ejecutivo estuviese exclusivamente dedicado a esta tarea y que, con un seguimiento más próximo de los mercados monetarios, asu-

miraría la responsabilidad de la toma de decisiones. El CGBCN representado por todos los miembros de la UME mantendría un carácter consultivo, más orientado al análisis de las tendencias de la economía real y con una menor frecuencia de encuentros ¹⁶. En nuestra opinión, esta opción, aun presentando ciertas ventajas, no habría sido la más adecuada ya que, no solamente habría reducido notablemente la representatividad de los Estados en los órganos de gobierno, sino porque la nominación de los miembros del Consejo Ejecutivo en función, exclusivamente, de su competencia y experiencia no está plenamente garantizada al pesar interferencias de carácter político como algunos han interpretado en el caso de la propia presidencia.

Hay que resaltar, sin embargo, que quedan todavía algunos puntos importantes por concretar, entre los que destaca la duración de los mandatos o si se contempla algún cambio en cuanto a la frecuencia de las reuniones, la publicación de las actas, la identificación de los votos, etc.

V. Conclusiones

La Unión Europea se enfrenta a un reto de gran envergadura con importantes repercusiones en distintos campos, tanto para los nuevos países miembros como para los actuales. Debidamente gestionada, los efectos netos de la ampliación serán positivos para el conjunto de la Unión Europea al ampliar el mercado, dar cabida a un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas y a una mejor asignación de los recursos disponibles.

Para los actuales miembros, el grueso de los efectos de la ampliación se inclina hacia los aspectos institucionales y organizativos más que a los estrictamente económicos. La incorporación de los nuevos Estados miembros debería aprovecharse como un revulsivo

¹⁶ Véase, entre otros, Gros D. et al. (2002).

para avanzar en las urgentes reformas estructurales, básicamente enunciadas en las cumbres de Luxemburgo y de Lisboa, con el fin de dotar a la eurozona de una mayor flexibilidad y eficiencia.

Para España, los efectos de la ampliación se dejarán sentir en la vertiente real de la economía al tener que compensar los beneficios del acceso a un mercado más amplio, estable y en crecimiento, con un aumento de la competencia por parte de los nuevos miembros con claras ventajas, especialmente en términos de costes. En la vertiente monetaria, los efectos directos serán limitados y relativamente homogéneos respecto a los de la eurozona en su conjunto ¹⁷.

La presente nota se ha limitado a las implicaciones de la ampliación sobre la UME. De los precedentes análisis cabe extraer las siguientes conclusiones:

- El peso de los nuevos países miembros es importante desde el punto de vista de la extensión geográfica y de la población —sumando cerca de un 20% a su posición actual— pero relativamente limitado desde el punto de vista económico —algo menos del 5% del PIB—. Los efectos económicos para los actuales países miembros serán por lo tanto reducidos y no hacen previsible una alteración significativa de las estructuras productivas o de las tendencias macroeconómicas en curso.
- Un buen número de los países que se integrarán en la UE en mayo de 2004 estarán en condiciones de cumplir los criterios de convergencia nominal tras su permanencia durante dos años en el SME-II y podrían formar parte de la UME desde 2006.
- Dado el nivel más bajo de desarrollo de los nuevos miembros es prácticamente inevitable que durante todo el proceso de convergencia real de estos países, que será dilatado, se acompañe con una tasa de inflación (nivel general de precios) superior al de los más desarrollados. No obstante, esta circunstancia no conlleva necesariamente un deterioro de su

¹⁷ Para una apreciación global de los efectos de la ampliación sobre la economía española véase Martín C. (2002).

competitividad y de su capacidad de crecimiento siempre que dicho diferencial se vea compensado por unas mejoras relativas de la productividad. En tales circunstancias, el mantenimiento del criterio de convergencia en materia de precios, con un techo equivalente a la media de los tres mejores más 1,5 puntos parece innecesariamente estricto y costoso.

- Todo sugiere, por lo tanto, que deben propiciarse las condiciones para que los nuevos miembros acompañen la convergencia nominal y real con el fin de asegurar su integración en la moneda única sin tensiones internas contraproducentes o insostenibles.
- Son asimismo importantes las implicaciones de este diferencial de inflación sobre el diseño de la política monetaria del BCE. En efecto, aun considerando adecuada una tasa de inflación del 2% como garante de la estabilidad de los precios para las economías más avanzadas difícilmente se justifica como una referencia inamovible para el conjunto de la eurozona. Por consiguiente, también este objetivo debería reconsiderarse para dar cabida al mayor ritmo de crecimiento de los precios de los países en proceso de convergencia real. La aplicación estricta del actual criterio llevaría, inevitablemente, a una política monetaria excesivamente restrictiva para las economías más desarrolladas y con mayor nivel de precios.
- Es recomendable que la incorporación de los países candidatos a la moneda única se lleve a cabo con la debida prudencia dejando suficiente margen para progresar en las reformas internas y el proceso de ajuste institucional. Durante el período de transición al euro, los países candidatos deberían adoptar un régimen cambiario en función de su situación específica y en coordinación con las autoridades monetarias de la eurozona, orientado hacia una progresiva «euroización» que les garantizase una protección efectiva ante posibles ataques especulativos.

- La ampliación del euro a las economías del Este ha llevado a una reforma del sistema de representación en el BCE. El sistema finalmente adoptado en la cumbre de Bruselas de marzo de 2003 es razonable al conseguir un equilibrio entre los requerimientos de eficacia, operatividad y representatividad. La participación del gobernador del Banco de España está prácticamente asegurada de modo *cuasi* permanente puesto que emitirá su voto en cuatro de cada cinco tomas de decisiones del Consejo de Gobierno.

Bibliografía

- BALASSA, B. (1964): «The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal». *Journal of Political Economy*. Vol. 72, n.º 6.
- BALDWIN, R. et al. (2002): «Preparing the ECB for Enlargement». *CEPR Policy Paper*, n.º 6.
- CASSEL, G. (1922): *Money and Foreign Exchange After 1914*. London: Constable and Co.
- DEUTSCHE BANK (2003): «EU Enlargement Monitor: Central and Eastern Europe». Deutsche Bank Research. N.º 10, enero.
- (2003): «Exchange-rate policy prior to EMU membership». Deutsche Bank Research. N.º 1, abril.
- DUPRIEZ, L. H. (1939): «La doctrine des parités de pouvoir d'achat et son application depuis la guerre». Geneve. *Institut des Hautes Etudes Internationales*. Reproducido en *Bulletin de l'Ires*, n.º 69, Louvain la Neuve.
- DUPRIEZ, L.H. et al. (1966): *Diffusion du progrès et convergence des prix*. Nauwelaerts. Louvain-Paris.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (1999): «Inflation Differentials in a Monetary Union». *ECB Monthly Bulletin*. October.
- GROS, D. et al. (2002): *The Euro at 25*». *Special Report on Enlargement*. CEPS Macroeconomic Policy Group.
- MARTÍN, C. et al. (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*. La Caixa. Colección de Estudios Económicos. N.º 27.

- PELKMANS, J. (2002): «Economic Implications of Enlargement». Mimeo. 2nd Annual Congress of the German Association of Agriculture Economics. Halle, Martin-Luther University.
- POLLARD, P. S. (2003): «A Look Inside Two Central Banks: The European Central Bank and the Federal Reserve» in *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 85. N.º 1.
- PORTES, R., Boeri T. et al. (2002): «Who's afraid of Big Enlargement». *CEPR Policy Paper n.º 7*.
- PRADES, F. (1980): Les effets d'une disparité de change: le cas du franc belge pendant la décennie de 1970. *Recherches Economiques de Louvain*. Vol. 46.
- SZAPÁRY, G. (2000): «Maastricht and the Choice of Exchange Rate in Transition Countries During the Run-Up to EMU». *CEPS Working Document*. N.º 153
- TRIFFIN, R. (1937): «La théorie de la surévaluation monétaire et la dévaluation belge». *Bulletin de l'Ires*.
- UNECE (2001): «Economic Transformation and Real Exchange Rates in the 2000's: The Balassa-Samuelson Connection» in: *Economic Survey of Europe*. N.º 1. Chapter 6.

LA AMPLIACIÓN Y LA PAC

JOSÉ MARÍA SUMPSI VIÑAS

Catedrático de Economía y Política Agraria, Universidad Politécnica de Madrid
Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo

Resumen

El presente artículo pretende analizar el significado y las implicaciones de la ampliación de la Unión Europea desde la perspectiva del sector agrario y del medio rural. En cuanto al significado, se destaca su importancia puesto que tendrá un 43% más de superficie agrícola útil y un 105% más de explotaciones, lo cual implicará, en conjunto, una Unión más agraria y rural que la actual y una estructura agraria más deficiente que la presente. La ampliación de la UE tendrá importantes impactos en la agricultura y medio rural europeos por doble vía. Por un lado, presionando hacia la reforma de la PAC, aunque hay otras fuerzas que también empujan al cambio de esta política comunitaria. Después de analizar la evolución de la PAC se pasa a evaluar el impacto de la ampliación, en una segunda vía, que se concreta en los efectos económicos y sociales sobre la economía real del sector agrario de los nuevos miembros y de los actuales países de la UE-15, centrándose el análisis en los efectos sobre la agricultura e industria agroalimentaria española. Las principales conclusiones son que, si bien la ampliación puede comportar algunos problemas en los productos continentales españoles, también ofrece valiosas oportunidades a los sectores agrarios mediterráneos y a la industria agroalimentaria española.

1. Principales rasgos de la agricultura y la sociedad rural de la UE-27

La ampliación de la UE hacia el centro y este de Europa supone, sin duda, un hito histórico en el proceso de construcción europea iniciado a finales de los años 50. El significado político, económico y social de esta ampliación es enorme no sólo por la dimensión de la misma, por territorio y población afectada, sino también por la peculiar situación de la mayoría de los países candidatos, todavía en fase de transición desde regímenes totalitarios y de economía planificada a regímenes democráticos y de economía de mercado.

Los efectos de la ampliación se dejarán sentir con fuerza en la configuración y peso de la agricultura y la sociedad rural de la UE-27 ¹ (cuadro 1). El número de explotaciones aumentará muy sensiblemente, pasando de 7 millones a más del doble, reduciéndose por lo tanto el tamaño medio de las explotaciones (cuadro 1). La superficie agraria útil (SAU) pasará de 135 millones de hectáreas a 193 millones de hectáreas, lo que supone un aumento del 43,2% (cuadro 1). De lo anterior resulta que la dimensión media de las explotaciones se reducirá de 19,4 a 6,1 hectáreas de SAU, lo que implica que la estructura agraria de la futura UE-27 será netamente peor que la estructura agraria de la actual UE-15.

Para completar los datos agregados sobre lo que significa en términos agrarios la ampliación de la UE (cuadro 1), merece la pena señalar que la superficie de cereales se incrementará en un 62,3%, el número de cabezas de ganado vacuno de carne aumentará en un 18,9%, el de ganado vacuno de leche un 34,5%, el ovino y caprino

¹ En este artículo consideramos la ampliación completa al este de Europa, ya que en el Consejo de Copenhague se acordó que Bulgaria y Rumania, los dos países descolgados de la actual ampliación, formen parte de la UE en 2007, es decir, tan sólo tres años después de la actual ampliación, coincidiendo con el inicio del siguiente período de programación financiera (2007-2013), que es el horizonte en el que se analizará la reforma de la PAC. No se considera, en cambio, la adhesión de Turquía, mucho más incierta, aunque debemos mencionar que la dimensión agrícola de Turquía es prácticamente equivalente a la de los diez países del Este considerados.

Cuadro 1

	EU-15	PECO*	Variación total %
1999 Superficie agrícola útil (1.000 ha)	135.825	58.660	43,2
1997 Número de explotaciones (1.000)	6.989	14.637	105,5
1999 Superficie de cereales (1.000 ha)	36.401	22.691	62,3
1998 Cabezas vacuno de carne (1.000)	82.775	15.638	18,9
1998 Cabezas vacuno de leche (1.000)	21.477	7.415	34,5
1998 Cabezas ovino y caprino (1.000)	110.184	15.734	14,3
1998 Cabezas porcino (1.000)	125.361	41.771	33,3

Fuente: Informe agricultura, 2000. Comisión Europea.

* Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Lituania, Estonia, Letonia, Eslovenia, Rumania y Bulgaria.

un 14,5% y el porcino un 33,3%, cifras que son apreciables, sobre todo si, como veremos más adelante, tenemos en cuenta que son superficies y cabañas de bajo rendimiento pero de gran potencialidad productiva, especialmente si los nuevos países miembros modernizan su agricultura con celeridad.

Interesa ahora conocer el papel de la agricultura en la economía de la UE-15 y en la de los doce países candidatos (cuadro 2). Así, en la UE-15 la agricultura aporta tan sólo el 2% del Valor Añadido Bruto (VAB), mientras que en los doce países candidatos aporta el 8,5%. Las diferencias son más acusadas si lo medimos en términos de empleo, pues mientras en la UE-15 la agricultura emplea al 4,3% de la población ocupada total, en cambio en los doce países candidatos emplea al 20,7% de la misma. Pero las distancias son mayores todavía si nos referimos a la población que reside en el medio rural. Mientras en la actual UE-15 sólo un 20% de la población vive en el medio rural, en cambio en los doce países candidatos este porcentaje alcanza el 65%. El gasto de las familias en alimentación también presenta grandes diferencias. Así, en la UE-15 dicho gasto representa tan sólo el 17,4% del gasto total de las familias, mientras que en los doce países candidatos supone más del doble, el 36,3%, lo que implica que en estos países la inflación es

Cuadro 2
LAS CIFRAS ECONÓMICAS DEL SECTOR AGRARIO EN LOS PAÍSES DE LA UE-15
Y DE LA EUROPA DEL ESTE

	Superficie agrícola		Valor añadido bruto de la agricultura ⁽²⁾		Empleo agrario ⁽²⁾	
	SAU ⁽³⁾ (1.000 Ha)	% de la Superficie total	Millones de €	% sobre el total del PIB	Empleo agrícola (.000)	% del total
	1999		2000		2000	
Bulgaria	5.517	49,7	2.137 c	16,4 *	342	11,9
Chipre	134	14,5	329 d	4,2 *	14	5,0
Eslovaquia	2.444	49,8	847	3,5	119	5,7
Eslovenia	491	24,2	560	2,9	81	9,1
Estonia	1.001	22,1	254	4,7	32	5,3
Hungría	5.744	61,7	1.913 d	3,9 *	227	6
Letonia	2.488	38,5	3.0640	118	12,1	5,7
Lituania	3.496	53,5	836	6,9	262	17,2
Malta	12	38,1	78	2,0	2,6 ***	1,8 ***
Polonia	18.413	58,9	4.965 d	2,9 *	2.698	18,6
R. Checa	4.282	54,3	1.846	3,4	193	4,1
Rumania	14.784	62,0	4.564	11,4	4.861	44,6
Turquía	41.488	53,5	2.4265 d	11,2 *	9.149 b	41,8 b
CEEC-12	58.660	54,4	18.145 *	1,9 *	8.933 *	20,7 *
UE-15	135.825	42,0	167.197 *	2,0 *	6.767	4,3
Alemania	17.152	48,0	22.277	1,1	958	2,6
Austria	3.410	40,7	3.919 d	1,9 *	223	6,2
Bélgica	1.394	45,7	3.329	1,4	79	1,9
Dinamarca	2.684	62,3	4.089	2,3	99	3,7
España	28.882	57,1	19.889	3,3	992	6,9
Finlandia	2.201	6,5	4.134	3,1	147	6,4
Francia	29.937	55,0	36.592	2,6	971	4,3
Grecia	5.109	38,7	8.030 c	6,6 *	669	17,0
Irlanda	4.418	62,8	2.952 d	2,9 *	130	8,6
Italia	15.401	51,1	29.992	2,6	1.095	5,4
Luxemburgo	127	49,4	127	0,6	4	1,7
Países Bajos	1.962	47,2	10.235	2,6	240	3,2
Portugal	3.908	42,5	3.768	3,3	614	12,7
Reino Unido	16.169	66,2	14.001	0,9	424	1,6
Suecia	3.071	6,8	3.863 c	1,6 *	120	3,0

a = 1994 / b = 1997 / c = 1998 / d = 1999* estimado

FUENTES: DG AGRI A2, EUROSTAT, DG ECFIN, OECD, FAOSTAT

Comercio productos bilateral ⁽⁴⁾		Comercio agrícola		Gasto en alimentación
% total export.	% total import.	% de export. agríc.	% de import. agríc.	% del gasto total
1999				1998
16,2	7,1	37,9	37,6	53,5
38,3	19,0	52,7	46,0	19 b
3,8	7,0	23,4	37,2	31,8
4,3	7,0	31,4	50,5	23,5 b
9,2	14,3	28,3	57,0	37,5
9,1	3,7	53,1	45,3	42,1
13,1	30,7	50,0	44,9	
12,9	11,5	29,9	45,8	46
2,2	10,3	13,1	73,1	n.d.
8,9	7,4	45,5	47,7	36,9
4,4	6,5	36,3	48,0	26,8
5,8	8,1	42,7	37,0	58
15,9	6,5	43,2	27,8	29,7 a
7,2	7,0	40,2	45,3	36,3 *
6,6	6,8	12,1	10,4	17,4 b
3,3	5,7	23,6	19,7	16,0
4,1	4,4	41,3	55,2	15,5
5,5	8,0	13,3	5,3	17,8
21,4	8,2	7,1	9,8	18,1
11,0	10,9	12,9	4,8	18,6 b
3,4	4,4	18,7	11,5	18,9
9,0	5,3	5,7	7,1	17,9 b
24,1	6,3	33,6	18,6	21,3 b
10,1	3,0	3,6	3,8	19,1
5,3	7,2	11,9	13,7	18,0
0,7	2,0	6,6	0,8	18,2 b
17,1	10,2	12,1	5,6	15,3
9,6	13,7	1,3	5,4	27,0 b
5,8	6,3	6,4	4,9	19,9 b
2,5	4,8	10,4	11,6	18,4 b

(1): Paridad de compra (Fuente: EUROSTAT).

(2): Incluye silvicultura, caza y el sector pesquero.

(3): Superficie Agrícola Útil.

(4): Todos los productos agrícolas, a excepción de la pesca y productos derivados, pero incluyendo «UR products».

mucho más sensible a las subidas de los precios agrarios de lo que sucede en la actual UE-15. *La conclusión de todo lo anterior es, pues, que la UE ampliada será mucho más agrícola y rural que la actual UE, por lo que la Política Agraria influirá decisivamente en la evolución de la agricultura y el desarrollo rural de los nuevos países miembros y del conjunto de la nueva Unión Europea.*

Las cifras anteriores son cifras agregadas que, como tales, esconden situaciones muy diversas, pero en el caso que nos ocupa la distorsión del análisis agregado es, si cabe, mayor, dado que las diferencias entre unos países y otros de la UE-15 y todavía más entre los doce países candidatos, es enorme (cuadro 2). Lo primero que debemos señalar es que aunque estamos hablando de doce países, sólo cinco tienen entidad en cuanto a población y producto agrario: tres en el grupo de los diez que entrarán en 2004, Polonia, Hungría y República Checa, y los dos que entrarán en 2007, Bulgaria y Rumania. Entre estos cinco países, hay dos que sobresalen de modo destacado que son Polonia y Rumania. Entre los dos suman una SAU de 33 millones de hectáreas, frente a un total de 58 millones de hectáreas SAU en los doce candidatos y 7,5 millones de empleos agrícolas, frente a un total de 9 millones de empleos agrícolas en los doce candidatos.

Si observamos el cuadro 2, en el que se recogen datos similares a los del cuadro 1, pero ahora desagregados por países, pueden observarse las enormes diferencias entre ellos. En efecto, dentro de los doce países candidatos hay algunos con porcentajes de población activa agraria sobre la total inferiores al 6% (estándares próximos a los de la UE-15), como es el caso de República Checa, Hungría y Eslovaquia, mientras que otros superan el 40%, una cifra muy apartada de la realidad de la UE-15, como es el caso de Rumania.

Si analizamos otros indicadores sucede algo parecido, aunque los valores extremos dentro de los diez países candidatos no siempre se alcanzan en los mismos países según indicadores. Así, si consideramos ahora la aportación de la agricultura al Valor Añadido Bruto de cada país, se aprecia que hay algunos en los que no se supera el 3%, como por ejemplo Polonia y Eslovenia, mientras

que en otros se supera el 15%, como Bulgaria. El porcentaje que la componente de alimentación supone en los gastos totales familiares, presenta una menor variación. Sin embargo, los valores extremos siguen estando distantes (26% en la República Checa, 53% en Bulgaria y 58% en Rumania).

Pero las diferencias dentro de la UE-15 también son notables, tanto, que los países más «agrarios» de la UE-15 lo son más que los países candidatos menos «agrarios». Por ejemplo, Grecia y Portugal presentan valores mayores de porcentaje de población activa agraria sobre la total, 17% y 12% respectivamente, que países candidatos como República Checa (4,1%), Eslovaquia (5,7%), Hungría (6%) y Eslovenia (9%). Algo parecido sucede, aunque de forma menos acusada, si consideramos la participación de la agricultura en el VAB nacional (cuadro 2).

2. La ampliación y el futuro de la Política Agrícola Común

Antes de evaluar la influencia de la ampliación en la economía agraria española, es necesario que analicemos la posible evolución de la Política Agrícola Común en los próximos años. La razón es que el sector agrario es un sector con una política muy intervencionista, lo que condiciona las decisiones empresariales y por lo tanto el impacto de la ampliación en la economía agraria de la UE y de España. Dicho impacto será totalmente distinto si la PAC se mantiene en lo esencial que si cambia radicalmente, sobre todo si es en el sentido de disminuir el apoyo público al sector.

Desde hace años se viene desarrollando en Europa un intenso debate sobre la reforma de la PAC². Pero, aunque cada vez es mayor el número de expertos, círculos académicos y organizaciones no agra-

² Entre los trabajos que analizan las distintas opciones de reforma de la PAC cabe destacar los de Buckwell et al, 1997; Swinbank y Tangermann, 2000; Burell, 2000; Swinnen, 2001; García Azcárate, 2002; Massot, 2002; Sumpsi, 2002; Saraceno, 2002 y Sumpsi y Buckwell, 2002.

rias, e incluso alguna agraria, que proponen un cambio profundo de la PAC, ésta sigue evolucionando con gran lentitud, como consecuencia de las fuertes presiones de los grupos de interés afectados directamente, de las organizaciones agrarias y de las fuertes resistencias de muchos gobiernos. Por ello, queremos dejar claro que el análisis que se presenta bajo este epígrafe es tributario del mundo de las realidades y no del mundo de los deseos. Por lo tanto, no hablaremos de la evolución deseable de la PAC sino de la evolución previsible de la PAC, dos evoluciones que llevan mucho tiempo sin coincidir y que, casi seguro, continuarán sin coincidir en el futuro.

Analizaremos la previsible evolución de la PAC en dos escenarios distintos: antes de 2006 y después de 2006. El escenario de corto y medio plazo ha quedado despejado con la aprobación por el Consejo de 26 de junio de 2003 de una nueva reforma de la PAC, tras una larga y difícil negociación sobre la propuesta de la Comisión de enero de 2003. Como siempre, la reforma aprobada por el Consejo se queda a medio camino de la reforma impulsada por la Comisión, pero aun así hay que reconocer que el cambio es notable. En primer lugar, por la transformación de las actuales ayudas directas en ayudas desacopladas³, aunque el acuerdo del Consejo no va tan lejos como la propuesta de la Comisión, que planteaba un desacoplamiento total de las actuales ayudas directas. Este cambio obedece fundamentalmente a la necesidad de convertir las ayudas que distorsionan el comercio agrario mundial (actuales ayudas directas) en ayudas que no son distorsionadas del comercio (ayudas desacopladas), con la finalidad de alcanzar un acuerdo en las negociaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio. En segundo lugar se ha acordado una reducción de las ayudas directas del 5%, reducción que es menor de la propuesta por la Comisión. A cambio, el Consejo aprobó un mecanismo automático de disciplina financiera, consistente en la

³ Se denominan ayudas desacopladas a aquéllas que no dependen de, y por lo tanto no alteran, las decisiones de producción. Es decir, se trata de ayudas independientes del volumen de producción y de lo que se produzca, e incluso pueden percibirse aunque no se produzca nada.

reducción de las ayudas para financiar posibles déficits presupuestarios provocados por nuevas reformas, cosa que ocurrirá con elevada probabilidad. La reducción del 5% de las ayudas, que se alcanzará en 2007 se destinará al segundo pilar de la PAC: ayudas al desarrollo rural. En tercer lugar, el catálogo de ayudas al desarrollo rural se amplía para incorporar las ayudas al fomento de la calidad y seguridad de los alimentos, así como las que se concedan transitoriamente para compensar los costes del cumplimiento de las condiciones ambientales que se establecerán para poder percibir las ayudas desacopladas.

De los cambios aprobados en junio de 2003, los que tendrán un mayor impacto son el desacoplamiento progresivo de las ayudas directas y en mecanismo automático de disciplina financiera. El primer cambio supone que los agricultores recibirán una ayuda a la renta, incluso aunque no produzcan, por lo que la única condición exigida para percibir dicha ayuda será el cumplimiento de los estándares y de la normativa medioambiental. Ello puede provocar una notable deslocalización de la producción agraria y el abandono de las áreas marginales de cultivo, lo que puede provocar la pérdida de tejido económico y social en las zonas rurales desfavorecidas. El segundo cambio supone un elemento de incertidumbre, pues los agricultores no tendrán una certeza absoluta sobre el monto de ayudas que percibirán en el futuro, lo cual dificulta la planificación de las inversiones en las explotaciones agrarias, y además puede constituir un serio obstáculo para la necesaria modernización agraria de los países del Este.

A partir de 2006 se abre la posibilidad de una reforma de la PAC más profunda, aunque no es fácil prever la dirección y, sobre todo, la intensidad de la misma. Para desarrollar este apartado, analizaremos los elementos de cambio, de resistencia y de incertidumbre.

a) Elementos de cambio

Entre los principales elementos de cambio que seguirán presionando sobre la PAC para que ésta varíe podemos distinguir los in-

ternos y externos. Dentro de los primeros, destacan las demandas de los consumidores y ciudadanos de la UE en defensa de una alimentación segura y de calidad, y de un medio ambiente bien conservado. Sin embargo, el grado de organización de consumidores y ecologistas no es muy elevado, aunque la capacidad de movilización y presión de estos últimos es considerable y se ha visto ampliada en los últimos tiempos por los medios de comunicación. Pero estas presiones se debilitarán como consecuencia de la ampliación de la UE, ya que los consumidores y ciudadanos de los países candidatos son mucho menos sensibles a los problemas de seguridad y calidad de los alimentos y de preservación del medio ambiente que los consumidores y ciudadanos de la UE-15.

Dentro de los elementos externos que presionarán sobre la PAC, el más importante es el de las negociaciones comerciales multilaterales en curso. Los dos elementos principales de distorsión del comercio agrario internacional son los aranceles, que dificultan el acceso a los mercados, y las subvenciones a las exportaciones, que inundan terceros mercados. Las presiones para reducir significativamente los primeros y drásticamente los segundos son intensas, lo que puede obligar a la Unión Europea a desacoplar las actuales ayudas directas y a reducir los precios de intervención en sectores de la PAC ya reformados (cereales, carne de vacuno y ovino) y sobre todo en sectores importantes todavía pendientes de reforma (leche y azúcar). La situación presupuestaria de la UE no permitiría compensar íntegramente estas nuevas reducciones de precios, aunque el presupuesto total destinado a las ayudas directas podría redistribuirse hacia sectores productivos afectados por las nuevas reformas. Algunas de estas reformas, caso de la leche, ya se han aprobado en junio de 2003, pero otras sucederán después, en función de la evolución de los mercados agrarios en el mundo y en la UE-27.

Justamente, la necesidad de una estrategia no defensiva en las negociaciones comerciales multilaterales está en la base de la mencionada reforma de la PAC de junio de 2003, especialmente en lo que se refiere al desacoplamiento progresivo de las actuales ayudas

directas, a la reducción del 5% de las ayudas y al mecanismo automático de disciplina financiera. Sin embargo, la presión ejercida en la fallida reunión de Cancún de septiembre de 2003, en el marco de las negociaciones de la Ronda Doha, por los países en desarrollo, y fundamentalmente por el Grupo de los 21 liderado por Brasil, China y la India, puede provocar que la reforma de la PAC de junio de 2003 se quede corta. En efecto, los países en desarrollo exigen como condición para negociar otros temas que interesan a los países desarrollados, como es el caso de los llamados temas de Singapur, un nivel de desmantelamiento de los subsidios agrarios, tanto los de caja ámbar⁴ como los de caja azul, mayor del que se ofrece en el documento acordado entre los EEUU y la UE en agosto de 2003.

b) Elementos de resistencia

Los principales elementos de resistencia al cambio de la PAC son las presiones ejercidas por las organizaciones profesionales agrarias, los países beneficiarios de la actual PAC y las restricciones presupuestarias. En cuanto a lo primero, hay que recordar que el grado de organización de los intereses agrarios es fuerte, ya que gozan de una gran tradición y capacidad de movilización y presión. Por otro lado, aunque la población agraria sólo representa el 4,5% de la UE-15, la población rural vinculada a la agricultura es mayor, de modo que la posible pérdida de votos rurales como consecuencia de la adopción de reformas de la PAC lesivas para los agricultores, atenaza a los políticos a la hora de tomar decisiones en ese sentido,

⁴ En la Ronda Uruguay se acordó la clasificación de las ayudas agrícolas en dos categorías. La primera son las ayudas acopladas a la producción, es decir, que dependen del volumen de producción, y que se considera que distorsionan el comercio internacional (caja ámbar). Éstas son las ayudas que los países deben reducir. La segunda son las ayudas desacopladas, es decir, que no dependen del volumen de producción y que, por lo tanto, se considera que no distorsionan el comercio internacional (caja verde). Éstas son las ayudas que los países pueden mantener. Cuando la PAC se reformó en 1992, se creó una tercera categoría de ayuda (ayudas a la hectárea y cabeza de ganado) que son ayudas semidesacopladas y que se considera que distorsionan sólo levemente el comercio internacional (caja azul).

especialmente en períodos electorales. Estas presiones se verán incrementadas como consecuencia de la adhesión, ya que el peso de los intereses agrarios en los países candidatos es mucho mayor que en la actual UE, como se ha podido comprobar con la dura posición de Polonia en las negociaciones del capítulo agrícola de la ampliación.

En cuanto a la posición de los países, los mayores receptores de las ayudas PAC, con Francia a la cabeza, forman un grupo de apoyo al mantenimiento del *statu quo* de la PAC, mientras que países contribuyentes netos y/o poco beneficiarios de la PAC, como Reino Unido, Países Bajos, Suecia y Alemania, son partidarios de un cambio profundo. Hasta el presente, incluido el acuerdo del pacto franco-alemán, luego refrendado por el Consejo en la cumbre de Bruselas de 24 y 25 de octubre de 2002, siempre ha triunfado la posición de los países partidarios del *statu quo* o de reformas leves. En el futuro es muy probable que siga siendo así, ya que todo parece indicar que los nuevos miembros se alinearán con los países defensores de la actual PAC. En efecto, como ha demostrado Polonia en las negociaciones finales de la cumbre de Copenhague, estos países aplican el refrán «más vale pájaro en mano que ciento volando». O sea, que prefieren mantener las ayudas directas de la PAC, que son financiadas íntegramente por Bruselas, aunque sea a costa de reducir sus fondos estructurales, pues las políticas estructurales requieren financiación nacional y gran capacidad pública y privada de emprendimiento y gestión de proyectos.

Por último, las restricciones presupuestarias existentes hacen difícil pensar en reformas profundas, a menos que no cuesten dinero. Pero aunque no cuesten dinero, seguro que una reforma profunda produciría una redistribución del monto que cada Estado miembro recibe actualmente de la PAC, lo que implica que los países «perdedores» se opondrían a la reforma y la harían muy difícil. Cualquier reforma profunda perjudicaría a Francia, el gran receptor de las ayudas directas de la PAC, lo que explica que este país lidere todos los movimientos y coaliciones para defender la actual PAC.

c) Elementos de incertidumbre

Los principales elementos de incertidumbre son dos: resultado final de la Convención Europea y futuras ampliaciones. En cuanto a lo primero, la Convención Europea puede modificar las reglas de funcionamiento, toma de decisiones y financiación de la Unión. La UE-25 no podrá funcionar igual que la UE-15, por lo que la ampliación afectará al papel, competencias y funcionamiento de las tres instituciones comunitarias: Consejo, Comisión y Parlamento Europeo. Además, el peso de cada país (ponderación del voto) deberá cambiar para cumplir lo acordado en el Tratado de Niza, y las reglas de decisión también sufrirán cambios, en el sentido de eliminar prácticamente la regla de la unanimidad y generalizar la de la mayoría cualificada. Por último, es posible que se modifique incluso el modo de financiar el presupuesto de la UE, de forma que una parte del mismo se financie directamente por los contribuyentes europeos a través de un impuesto específico u otras fórmulas. Un cambio de esta naturaleza contribuiría a que los ciudadanos europeos se sintieran más implicados en la construcción europea y a que los países contribuyentes netos relajaran su absoluta oposición a cualquier aumento del presupuesto comunitario, lo que está condicionando fuertemente la financiación de las políticas comunitarias. Todos estos cambios institucionales y presupuestarios tendrían importantes implicaciones para la futura PAC, pues se abrirían nuevas posibilidades de reforma de la misma.

Un segundo elemento de incertidumbre son las adhesiones de Bulgaria, Rumania y Turquía. Las dos primeras están previstas que se produzcan en el año 2007 y la de Turquía empezaría a negociarse en el año 2005, si se cumplen una serie de condiciones que en la actualidad no se cumplen. Este último país tiene un peso agrario equivalente al de los doce países que entrarán en 2004 y en 2007 respectivamente, de modo que si esta ampliación se llegase a producir la política agraria comunitaria podría sufrir enormes tensiones

presupuestarias que podrían forzar un cambio mucho más radical de la PAC de lo previsible.

La conclusión final es, por lo tanto, que si dejamos aparte los factores de incertidumbre, lo más probable es que después del año 2006 la PAC no sufra profundas reformas sino sólo retoques para adaptarse a las restricciones presupuestarias (pequeños recortes de ayudas) y a las exigencias de las negociaciones multilaterales (reducción de precios de intervención, redistribución de ayudas directas entre diversos sectores y desacoplamiento parcial o total de las ayudas directas). Algunos de estos cambios y ajustes de la PAC ya se han producido en la reforma de la PAC de julio de 2003, entre otras razones para facilitar el avance en las negociaciones comerciales de la OMC.

Pero, si tenemos en cuenta los factores de incertidumbre, la probabilidad de cambios profundos de la PAC más allá de 2010 aumenta considerablemente, pues su reforma en el contexto de la UE-28 es realmente inexorable. Otra cosa bien distinta es prever la dirección e intensidad de esta reforma radical que podría producirse después de 2010, lo que sería un ejercicio de ciencia ficción y en cualquier caso una osadía o incluso temeridad por nuestra parte.

3. El impacto de la ampliación en la economía agraria española

El presente análisis se basa en los datos y estudios disponibles en la actualidad y parte de la hipótesis de mantenimiento del *statu quo*, es decir, que el escenario de PAC contemplado es el de la reforma de julio de 2003, aunque pueden producirse ciertas adaptaciones y ajustes antes de 2006. Después de 2006, la PAC podría cambiar, y es muy probable que así sea, pero es muy difícil prever en qué dirección y sobre todo con qué intensidad, pues depende de cómo se despejen los elementos de incertidumbre a los que antes aludíamos, especialmente los posibles cambios institucionales y financieros derivados de la Convención Europea, cosa que no es fácil aventurar.

Hemos dividido este epígrafe en dos partes. La primera trata del impacto en las producciones y mercados agrarios y la segunda en la industria agroalimentaria.

3.1. Impacto en las producciones y mercados agrarios

Un elemento clave para evaluar la repercusión de la ampliación en la economía agraria europea y en la española, es la situación de la productividad agraria en los países candidatos. Analizando la información disponible (Berkowitz y Münch, 2000; Tangermann y Banse, 2000; Swinnen, 2001), se observa que la productividad agraria presenta una evolución similar en la mayoría de cultivos y países candidatos. Así, los rendimientos descienden fuertemente en la primera mitad de los años 90 y se recuperan en la segunda mitad, lo que se explica por las distintas fases que ha atravesado la transición de la economía de estos países. Sin embargo, a pesar de la recuperación de los rendimientos agrarios en los países candidatos durante los últimos años, no se alcanza el nivel de los rendimientos agrarios de la UE-15, que siguen aumentando a un ritmo notable. Los rendimientos de la ganadería son más estables a lo largo de la última década, apreciándose incluso un aumento sostenido en algunos países candidatos, caso de Hungría y de la República Checa, de modo que en estos dos países los rendimientos llegan a ser equiparables a los rendimientos medios de la UE-15.

Por lo tanto, existe un importante potencial productivo para los principales productos agrarios continentales en los países del Este, que es mayor en las producciones agrícolas que en las ganaderas. Si estos países desarrollan dicho potencial productivo, y el consumo no aumenta en la misma proporción, podría producirse un gran excedente de producción que no podría exportarse mediante subvenciones, debido a los compromisos de reducción de las subvenciones a las exportaciones asumidos por la UE al suscribir el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay, compromisos que con seguridad de-

berán ampliarse para alcanzar un acuerdo en la actual Ronda de Negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este caso el excedente debería venderse en el mercado interior, lo que sin duda presionaría los precios a la baja y pondría en dificultad a los países miembros con producciones agrícolas continentales menos competitivas como España.

Sin embargo, para que los agricultores de los futuros países miembros desarrollen el potencial productivo existente en dichos países, es necesario que se produzcan tres condiciones: *precios agrarios atractivos, reestructuración y modernización agraria y derechos de producción no restrictivos*.

En cuanto a lo primero, la adhesión no va a significar un fuerte aumento de los precios agrarios en los países candidatos, pues en los últimos años se observa una convergencia entre los precios de los países candidatos y los de la UE-15 (Hartell y Swinnen, 1998; Burell y Oskam, 2000; Münch, 2000) . Esta convergencia es fruto de dos tendencias de signo contrario: por un lado el incremento de los precios agrarios de intervención en los países candidatos (adopción de nuevas políticas agrarias), y por otro la disminución de los precios agrarios de intervención en la UE (reforma de la PAC de 1992 y Agenda 2000). De hecho, en la actualidad, las diferencias de precios entre la UE-15 y los países candidatos están entre el 10 y el 30%, mientras que hace tan sólo cinco años tales diferencias se situaban entre el 20 y el 50% (Swinnen, 2001). Por lo tanto, la aproximación de precios derivada de la adhesión de esos países no implicará grandes aumentos de precios; al contrario, los precios de intervención seguirán bajando por imperativo de las negociaciones en la OMC, y dicha reducción con toda probabilidad arrastrará a los precios de mercado, sobre todo si el potencial productivo de estos países se desarrolla con rapidez y las exportaciones subvencionadas no son posibles por el acuerdo en la OMC.

Respecto a la segunda cuestión, podemos tomar como punto de referencia la propia experiencia española. En efecto, los elementos clave que explican el intenso proceso de modernización agraria

producido en España durante la década de los años 60 son básicamente tres: la salida masiva de población activa agraria excedente, consecuencia de la emigración de obreros agrícolas y pequeños agricultores a los principales polos de desarrollo industrial de Europa; el aumento de la demanda interna de productos agrarios, resultado del incremento de renta y capacidad de compra de los españoles; y la importante política estructural agraria (concentración parcelaria, formación profesional, transformación en regadío, investigación y extensión agraria o fomento de la agricultura asociativa), fruto de la política económica desarrollista llevada a cabo en los años 60.

De las tres condiciones señaladas, la tercera es seguro que se cumplirá, pues en los próximos años la política estructural agraria en los países candidatos se reforzará como consecuencia de la adhesión, al aplicar en ellos las importantes ayudas del Reglamento de Desarrollo Rural (segundo pilar de la PAC) más algunas ayudas que se han diseñado específicamente para países candidatos⁵. La segunda también se cumplirá, pues no cabe duda de que a medio plazo la integración de los países candidatos en la UE impulsará su desarrollo económico y la capacidad de compra de sus ciudadanos, aunque ya es más difícil aventurar el ritmo al que esto sucederá. La primera es la de más difícil cumplimiento, ya que el excedente de población activa agraria es de varios millones de pequeños agricultores de subsistencia y no es fácil prever en qué medida se producirá un éxodo rural masivo. De hecho, una parte de este éxodo ya ha sucedido en la década de los 90, preferentemente hacia países de la UE, aunque todavía queda un contingente importante, que constituye una reserva de mano de obra de gran envergadura. Ahora bien, ¿qué ocurrirá en el futuro? En principio, están dadas todas las condiciones para que el éxodo rural continúe, pero la duda es si hay

⁵ Estas ayudas se dirigen a la agricultura de subsistencia y su objetivo es apoyar su conversión hacia una agricultura comercial con capacidad para sobrevivir, lo que aliviaría la presión migratoria de estos agricultores pobres hacia las ciudades de sus países o hacia los países más desarrollados de la de la UE.

capacidad de absorción en la UE-15 o en sus propios países. La gran diferencia con lo sucedido en España es que entonces, años 60, Europa crecía a tasas muy elevadas y el desarrollo industrial estaba en pleno auge, mientras que la situación de la economía europea de principios de siglo XXI es precaria y no está en condiciones de absorber el excedente de población activa agraria de los países del Este. Por ejemplo, Alemania, que sería el destino natural de muchos campesinos pobres de los países candidatos vecinos, con cuatro millones de desempleados, déficit público y por tercer año consecutivo con crecimiento prácticamente nulo de su economía, no está en condiciones de acoger este éxodo masivo de pequeños agricultores de subsistencia. Ésta es la razón por la que se ha establecido un período de transición de siete años para que entre en vigor la libre circulación de personas de los países candidatos a la UE-15.

Por ello, la estrategia de la UE-15 durante las negociaciones de adhesión ha consistido en volcar su esfuerzo financiero en las políticas estructurales para los nuevos miembros, tanto en la política de desarrollo regional como en la política de desarrollo rural. Es muy probable que la aplicación en estos países de las políticas estructurales contribuya poderosamente a su desarrollo económico, lo que permitiría que buena parte del éxodo rural se dirigiera a las ciudades y grandes centros industriales de tales países, facilitando así la absorción de una buena parte del excedente de población activa agraria. Por otro lado, las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), contribuirían a la diversificación de la economía rural, lo que a su vez facilitaría que el resto del excedente de población activa agraria permaneciese en el medio rural, bien como agricultores en régimen de pluriactividad o incluso abandonando la actividad agraria para trabajar en otros sectores.

En cuanto al tercer tema, derechos de producción (cantidades máximas garantizadas, cuotas de producción, superficie o cabaña ganadera que tiene derecho a percibir las ayudas), las negociaciones han sido muy duras pues las diferencias entre los derechos solicitados por los países candidatos y los derechos ofrecidos por la UE han

sido enormes⁶. Se comprende, pues lo que está en juego es nada más y nada menos que las posibilidades de expansión productiva del sector agrario de los países candidatos. La UE no desea que estas posibilidades sean importantes, para evitar justamente la generación de excedentes no exportables que hundirían el mercado comunitario, y por ello ha ofrecido derechos de producción limitados, mientras que los países candidatos defienden su legítimo derecho a modernizar su agricultura y a aumentar sus producciones agrarias, dado que sus rendimientos son claramente inferiores a los de la UE-15, y por consiguiente solicitan mayores derechos de producción.

En este sentido la experiencia española también permite extraer conclusiones. Una vez dentro de la UE, los nuevos países miembros presionarán para aumentar sus derechos de producción y habrá que hacer concesiones, como ha sucedido con la cuota lechera y otros derechos de producción con España, de modo que a medio plazo es muy probable que estos países consigan mayores derechos de producción, sobre todo si este tipo de mecanismos se flexibilizan en futuras reformas de la PAC y, por lo tanto, puedan incrementar sus producciones con los consiguientes problemas de aumento de la oferta en el mercado interior. Por otro lado, es dudoso que los potencialmente importantes aumentos de producción agraria de estos países puedan ser absorbidos por el alza de su consumo interno derivado del incremento de la renta por habitante, conforme su economía se desarrolle.

La conclusión de lo anterior es que las importantes ayudas desacopladas que los agricultores de los países del Este van a recibir a partir de 2004 y los derechos de producción restrictivos aprobados en la cumbre de Copenhague actuarán a corto y medio plazo como frenos a la reestructuración y modernización agraria, que por consiguiente no será muy intensa al principio. Por lo tanto, el desarro-

⁶ Por ejemplo, Polonia, el país con mayor potencial productivo agrario de los candidatos, pedía una cuota láctea de 16 millones de toneladas y la posición común (UE) sólo aceptó 9 millones de toneladas; en cereales pedía una superficie de base de 4 millones de hectáreas y la posición común (UE) sólo aceptó 2,5 millones de hectáreas.

llo del potencial productivo a corto y medio plazo será limitado. Sin embargo, esta valoración es más cierta para los productos agrícolas (cereales, oleaginosas, proteaginosas, remolacha y patata) que para los ganaderos (leche y carne de vacuno y porcino), pues en estos últimos, especialmente en la leche, la estructura productiva existente en los países del Este es más eficiente y cabe esperar un rápido desarrollo productivo, sólo limitado por un régimen restrictivo de cuotas lácteas. Dado que dicho régimen podría desaparecer o al menos flexibilizarse a partir de 2007, es muy posible que se produzcan desequilibrios en este mercado a partir de esta fecha, coincidiendo con las proyecciones realizadas por algunos trabajos (Berkowitz y Münch, 2000). En el sector carne vacuno también puede haber algunos problemas para España en los sistemas de producción extensivos, aunque no en los cebaderos de engorde intensivo de vacuno y de porcino en los que España es muy competitiva.

A medio y largo plazo el desarrollo económico de los países del Este impulsará la reestructuración y modernización agraria, como sucedió hace 40 años en España, aunque ahora ocurrirá más lentamente pues las posibilidades de éxodo rural a la UE-15 serán limitadas por la actual fase del desarrollo económico de la UE. El proceso de modernización también alcanzará pues, aunque probablemente más tarde, a los grandes cultivos herbáceos, de modo que a medio o largo plazo también cabe esperar problemas para nuestra agricultura en sectores como los cereales, oleaginosas, remolacha y patata, sectores en los que los nuevos países miembros tienen un gran potencial productivo y de competitividad. El desarrollo, más pronto o más tarde, de dicho potencial acabará por crear dificultades a los agricultores continentales poco competitivos del sur de Europa, por lo que es esencial que España lleve a cabo una intensa política de reestructuración y modernización de estos sectores productivos en los secanos del interior.

El impacto será muy distinto en las producciones agrícolas mediterráneas. En efecto, exceptuando algunas producciones hortofrutícolas muy concretas, puede decirse que en general el potencial

productivo de los países del Este en los sectores mediterráneos es muy escasa, mientras que estos productos presentan una elevada elasticidad demanda-renta, lo que puede significar que el aumento de renta de estos países, fruto del desarrollo económico impulsado por su adhesión a la UE, se traduzca en un importante incremento de su demanda de frutas y hortalizas, lo que sin duda ofrecerá nuevas oportunidades para nuestras exportaciones hortofrutícolas.

3.2. Impacto en el sector agroalimentario

Si analizamos la evolución del flujo comercial agroalimentario entre la UE-15 y los países del Este durante los últimos años se comprueba que desde finales de los años 80 hasta finales de los 90, las exportaciones de la UE hacia los países candidatos han aumentado mucho más que las importaciones procedentes de dichos países, de modo que el saldo neto ha evolucionado favorablemente para la UE-15, pasando de saldo negativo (déficit de la balanza comercial agroalimentaria UE - países candidatos) a positivo (superávit de la balanza comercial agroalimentaria UE - países candidatos). Hay que señalar que los datos del comercio exterior incluyen no sólo productos agrarios sino también productos agrarios transformados (balanza agroalimentaria), y que el fuerte incremento de las exportaciones de la UE-15 a los países candidatos se debe a la exportación de productos elaborados y no de productos frescos, lo cual refleja la escasa competitividad de la obsoleta industria alimentaria de los países candidatos en relación a la moderna y potente industria agroalimentaria de la UE-15.

Si analizamos los datos sobre comercio exterior agroalimentario no de modo agregado sino para los distintos países de la UE-15 y candidatos (cuadro 2), se puede apreciar el papel tan distinto que para unos países y otros tiene dicho comercio exterior, tanto en las exportaciones como en las importaciones. Así, en la mayoría de países candidatos, las exportaciones agroalimentarias representan un

escaso porcentaje, inferior al 10% en casi todos los países, sobre las exportaciones totales. Este dato muestra la debilidad exportadora del sector agroalimentario de los países candidatos, causada por la escasa competitividad de su agricultura e industria alimentaria y también por la inexistencia de un sistema de subvenciones a la exportación tan potente como el que disfruta la agricultura de la UE. *Sensu contrario*, en varios países de la UE-15, las exportaciones agroalimentarias superan, en algunos casos ampliamente, el 10% de las exportaciones totales: Grecia (24%), Dinamarca (21%), Países Bajos (17%) y España (11%). En cambio, los porcentajes que las importaciones agroalimentarias representan sobre el total de importaciones son netamente superiores en los países candidatos a los de los países de la UE-15. Por último, si se analizan los datos del comercio bilateral UE-países candidatos, por países, se puede concluir que el comercio exterior agroalimentario de los candidatos es muy dependiente de la UE, mientras que lo contrario no sucede (cuadro 2).

La industria agroalimentaria española es más competitiva que la de los países del Este, por lo que cabe esperar un aumento de nuestras exportaciones agroalimentarias hacia los nuevos miembros del Este. Sin embargo, toda la industria agroalimentaria de la UE-15 tiene su mirada puesta en la futura expansión hacia estos nuevos mercados, que puede ser importante dado el bajo nivel de demanda actual y el previsible incremento de la misma como consecuencia del desarrollo económico que su adhesión a la UE supondrá. De hecho algunos países de la UE-15 ya han tomado posiciones en los últimos años. La cuestión es la cuota que España pueda lograr de estos mercados internos emergentes. De nuevo, es muy probable que nuestra cuota sea mayor en los productos mediterráneos en los que nuestra industria es muy potente, que en los productos continentales (azúcar, cereales, patata, leche carne de porcino y de vacuno), en los que nuestra industria agroalimentaria es menos competitiva que la de países como Francia, Alemania, Austria, Países Bajos o Dinamarca, vecinos de los nuevos miembros de la UE.

Pero es seguro que la industria agroalimentaria de los países del Este se modernizará más rápidamente que la agricultura, ya que el factor tierra constituye una barrera de entrada para ésta pero no para aquélla. Además, la política agraria comunitaria y las políticas estructurales disponen de potentes instrumentos y ayudas para fomentar la industria agroalimentaria. De hecho, Italia a finales de los 70 y 80, Grecia en los 80 y España y Portugal a finales de los 80 y 90, modernizaron su industria agroalimentaria gracias a las potentes ayudas de la UE, y no hay ninguna razón para que esto no ocurra en Polonia, Hungría, Eslovaquia, la República Checa y otros países candidatos. Si la inversión en la industria agroalimentaria de los países del Este no es realizada por el capital nacional, el vacío será cubierto por capital de la UE-15, como en efecto ya está ocurriendo actualmente.

Por lo tanto, la industria agroalimentaria de la UE-15 tiene una doble oportunidad: aumentar sus exportaciones a los nuevos mercados e invertir en la modernización y ampliación de su industria agroalimentaria. En qué medida la industria española aproveche esta doble oportunidad y obtenga una cuota significativa en ambas cuestiones dependerá de la propia industria española, de sus estrategias de expansión, de su capacidad de penetración exterior y de su competitividad, lo que induce a pensar, de nuevo, que tales cuotas serán mayores, por regla general, en los sectores de producción mediterránea (frutas, hortalizas, vino y aceite de oliva) que en los de producción continental (cereales, oleaginosas, azúcar, patata, leche y carne de vacuno, porcino y aviar).

4. Conclusiones

La ampliación de la Unión Europea supone un reto para la agricultura y la industria agroalimentaria europea y española ya que planteará algunos problemas para determinados productos pero también ofrecerá valiosas oportunidades para otros. Los problemas se pueden presentar en los productos llamados continentales

(cereales, oleaginosa, azúcar, leche, carne de vacuno y patata), y la magnitud de los mismos dependerá del ritmo con que los nuevos países miembros desarrollen el potencial de productividad existente en dichos productos y del ritmo de desarrollo de su economía, que a su vez marcará el ritmo de crecimiento de su consumo interno. Si el primero es fuerte y el segundo es débil, pueden plantearse serios problemas, pues los excedentes no serían absorbidos por el consumo interior de estos países y no podrían tampoco ser exportados a terceros como consecuencia de la reducción de subsidios a la exportación que sin duda se aprobará en la presente ronda de negociaciones de la OMC, de modo que tales excedentes no exportables se volcarían en el mercado comunitario, deprimiendo los precios y poniendo en dificultades a aquellos países que como España son menos competitivos en estos productos.

Sin embargo, no está claro que el desarrollo de su potencial productivo sea tan rápido e intenso, pues estos países deberán superar numerosos problemas tecnológicos, institucionales y organizativos, a los que habrá que añadir las restricciones productivas que se les impone en las negociaciones de ampliación (cuotas, cupos, superficies de base, cantidades máximas garantizadas, cabañas ganaderas de base). Todo ello hace pensar en que, al menos a corto y medio plazo, los problemas para nuestras producciones continentales no serán graves. Otra cosa es lo que suceda a largo plazo, pero para entonces la competitividad de nuestras producciones continentales debería aumentar sensiblemente, de la mano de la reestructuración y modernización productiva.

En cambio, los sectores de agricultura mediterránea (vino, aceite de oliva, frutas y hortalizas) pueden obtener ventaja de la ampliación pues la demanda de estos productos podría crecer conforme sus economías se desarrollen, y la posición competitiva de los productos mediterráneos españoles es ventajosa en el contexto de la UE, no solo vía precios sino también vía calidad y organización exportadora. Por lo tanto, cabría prever una cierta expansión de nuestras exportaciones hacia los nuevos socios comunitarios.

Por último, la industria agroalimentaria europea y española, mucho más potente y competitiva que la de los países del Este, gozará de nuevas oportunidades en una doble vertiente: aumento de las exportaciones o aumento de las inversiones en nuevas plantas de transformación en estos países.

Bibliografía

- BERKOWITZ, P. (2000): *How will the Common Agricultural Policy cope with Enlargement*, Lund University, Swedish Institute for Food and Agricultural Economics.
- BERKOWITZ, P. y W. MÜNCH (2000), *The Competitiveness of Meat and Milk Production in Central and Eastern Europe*, Federal Agricultural Research Center.
- BRENTON, P. y NÚÑEZ FERRER, J. (2000): «EU Agriculture, the WTO and Enlargement», en BILAL, S. y PEZAROS, P. (eds.), *Negotiating the Future of Agricultural Policies: Agricultural Trade and the Millennium*, Kluwer Law International.
- BUCKWELL, A. et al (1997): «Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe», *European Economy*, Reports and Studies, n.º 5.
- BUCKWELL, A. y S. TANGERMANN (1999): «The Future of Direct Payments in the Context of Eastern Enlargement, MOCT/MOST *Economic Policy in Transition Economies*, n.º 9.
- BURRELL, A. (2000): «The World Trade Organisation and EU Agricultural Policy», en BURRELL, A. y A. Oskam (eds.), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- BURRELL, A. y OSKAM, A. (eds.) (2000): *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- FERNÁNDEZ SALIDO, J. (2001): «Efectos de la ampliación de la Unión Europea sobre la agricultura de los países de Europa Central y Oriental. Una revisión de la evidencia científica» *Revista Española de Estudios Agrosociales, Pesqueros y Alimentarios*, 193, MAPA.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2001): *Los retos de la PAC ante la ampliación*, Universidad Complutense de Madrid, Cursos del Escorial.
- (2002): *La revisión a medio plazo de la PAC: unas reflexiones a finales del año 2002*. Instituto Internacional San Telmo. Sevilla.

- HARTELL, J. y J. SWINNEN (1998): «Trends in Price and Trade Policy Instruments in Central European Agricultural and Food Markets», *The World Economy* 21 (2).
- MARTÍN, C. et al (2002): «La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española». La Caixa, Servicio de Estudios, *Colección Estudios Económicos*, n.º 27, abril 2002.
- MASSOT, A. (2002): «El acuerdo del Consejo Europeo de octubre de 2002: entre la ampliación real y la reforma de la PAC virtual». Ponencia presentada al seminario sobre Los efectos en el sector agroindustrial de Galicia de la ampliación. Fundación Pedro Barrié de la Maza. Coruña, 13 de noviembre de 2002.
- MÜNCH, W. (2000): «Effects of CEEC-EU Accession on Agricultural Markets in the CEEC and on Government Expenditure», en TANGERMANN, S. y BANSE (eds.), *Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union*, CAB international.
- POULIQUEN, A. (2001): Competitiveness and farm incomes in the CEEC agri-food sectors. Implications before and after accession for EU markets and policies. Comisión Europea.
- SARACENO, E. (2002), Rural development policies and the «second pillar» of the CAP Contributed Paper from X European Conference of Agricultural Economists. Zaragoza 28-30 agosto de 2002.
- SUMPSI, J. M (2002): «Las implicaciones de la ampliación para la Política Agrícola Común», *Papeles de Economía Española*, n.º 91.
- SUMPSI, J. M. y BUCKWELL, A. (2002): Greening the CAP: the future of the «first pillar» Contributed Paper from X European Conference of Agricultural Economists. Zaragoza 28-30 agosto de 2002.
- SWINBANK, A. y S. TANGERMANN (2000): «A Proposal for the Future of Direct Payments under the CAP», *Working paper*, n.º 1, Project QLRT-1999-01510, Centre for Agricultural Strategy, University of Reading.
- SWINNEN, J. (2001): *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?*, Special Report, Centre for European Policy Studies.
- TANGERMANN, S. (2000): «Widening the EU to Central and Eastern European Countries: WTO and Perspectives of the New Member Countries», en BURRELL, A. y A. OSKAM, *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- TANGERMANN, S. y M. BANSE (eds.) (2000): *Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union*, CAB international.

LA AMPLIACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN*

ANTONI CASTELLS

Catedrático de Hacienda Pública, Universidad de Barcelona
Instituto de Economía de Barcelona (IEB)

MARTA ESPASA

Profesora titular de Hacienda Pública, Universidad de Barcelona
Instituto de Economía de Barcelona (IEB)

1. La política comunitaria de cohesión económica y social

La política de cohesión económica y social (consagrada por el Tratado de Maastricht como uno de los tres objetivos esenciales de la Unión Europea) persigue reducir las diferencias en los niveles de desarrollo entre las regiones europeas y el retraso de las menos favorecidas (art. 158). El instrumento específico creado por la Unión Europea para alcanzar este objetivo son las denominadas medidas estructurales, que representan, en las perspectivas financieras 2000-06, el 33% del total de los gastos comunitarios (porcentaje similar al del período de programación 1993-99) y se subdividen en dos grandes componentes de importancia desigual: los Fondos Estructurales (91,5% del total) y el Fondo de Cohesión (8,5%) (cuadro 1).

El Fondo de Cohesión se destina a la financiación de proyectos de infraestructuras medioambientales y de transporte y se distribuye exclusivamente entre los países con un PNB por habitante, medido en paridad de poder de compra, inferior al 90% de la media comunitaria, según los siguientes porcentajes: España 61-63,5%, Grecia y Portugal 16-18% e Irlanda 2-6% (cuadro 1). Por su parte, los Fondos Estructurales son el FEDER, el FSE, el FEOGA-Orien-

* Este trabajo se acabó de elaborar en diciembre de 2002. Con posterioridad a esta fecha han aparecido informes que actualizan algunos de los datos utilizados. Aunque naturalmente no se han reelaborado todas las estimaciones contenidas en este estudio, podemos afirmar que se mantiene plenamente la validez de las conclusiones que aquí se presentan.

Cuadro 1
DATOS BÁSICOS DE LA ACTUAL POLÍTICA DE COHESIÓN (período 2000-2006)
(Millones de euros a precios de 1999)

	Fondos Estructurales	Fondo de Cohesión	TOTAL FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN			
			Millones de euros	% s/ Total	% s/ PIB'99	Media anual % s/ PIB'99
Bélgica	2.038		2.038	1,0	0,9	0,1
Dinamarca	828		828	0,4	0,5	0,1
Alemania	29.764		29.764	14,0	1,5	0,2
Grecia	21.823	3.060	24.883	11,7	21,3	3,0
España	45.045	11.160	56.205	26,4	10,0	1,4
Francia	15.666		15.666	7,4	1,2	0,2
Irlanda	3.254	720	3.974	1,9	4,4	0,6
Italia	29.656		29.656	13,9	2,7	0,4
Luxemburgo	91		91	0,0	0,5	0,1
Países Bajos	3.286		3.286	1,5	0,9	0,1
Austria	1.831		1.831	0,9	0,9	0,1
Portugal	19.700	3.060	22.760	10,7	21,5	3,1
Finlandia	2.090		2.090	1,0	1,7	0,2
Suecia	2.186		2.186	1,0	1,0	0,1
Reino Unido	16.596		16.596	7,8	1,2	0,2
No territorializado	1.146		1.146	0,5		
TOTAL	195.000	18.000	213.000	100,0	2,7	0,4

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

tación y el IFOP, de los cuales el primero es el más importante en términos cuantitativos. Los principales países beneficiarios de los mismos son, por este orden, España (23,1% del total), Alemania (15,3%), Italia (15,2%), Grecia (11,2%) y Portugal (10,1%). Los fondos se destinan a financiar iniciativas nacionales, que absorben la parte fundamental, Iniciativas Comunitarias y, de manera residual, las Acciones Innovadoras. Para el período 2000-06 las Iniciativas Comunitarias suponen el 5,4% del total y han quedado reducidas a cuatro: INTERREG (cuyo objetivo es promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), LEADER+ (que pretende fomentar el desarrollo rural a través de iniciativas locales), EQUAL (que combate las discriminaciones y desigualdades para el acceso al mercado laboral), y URBAN (cuyo propósito es favorecer la revitalización económica y social de las zonas urbanas en crisis).

Como se ha señalado, la mayor parte de los Fondos Estructurales se canaliza a través de las iniciativas nacionales a partir de las propuestas de programación nacionales o regionales. Para el período 2000-2006 se han definido tres grandes objetivos. El *objetivo 1* (al que se destina el 69,7% del total y en el que participan los cuatro Fondos Estructurales) tiene como finalidad fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (aquéllas con un PIB *per cápita*, expresado en paridad de poder de compra, inferior al 75% de la media comunitaria). El *objetivo 2* (cuyos recursos se canalizan a través del FEDER y el FSE y supone el 11,5% del total) pretende ayudar a la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales. El *objetivo 3* (que se canaliza a través del FSE y supone el 12,3% del total) tiene como finalidad ayudar a los Estados miembros a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Se destina a las regiones no integradas en el *objetivo 1*.

Los principios rectores de los Fondos Estructurales, que se han ido modificando ligeramente en las sucesivas reformas, son en la actualidad los siguientes: a) *principio de concentración*, según el cual

los fondos deben concentrarse en unas acciones prioritarias para evitar la dispersión y reforzar su eficacia; *b) principio de complementariedad* entre los recursos nacionales y los comunitarios (dos manifestaciones concretas de este principio son la cofinanciación y la *adicionalidad*, es decir, la ayuda comunitaria debe añadirse y no sustituir a los recursos nacionales); *c) principio de cooperación* entre todos los agentes implicados: administraciones públicas, sector privado y agentes sociales; *d) principio de programación*, según el cual los Fondos Estructurales financian programas, dentro de los cuales los Estados miembros determinan los proyectos concretos que se deben incluir.

2. Política de cohesión y reducción de los desequilibrios territoriales

La eficacia de la política regional de la UE

De acuerdo con la Comisión Europea la política regional ha conseguido éxitos notables en sus objetivos de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo de los países y las regiones más pobres y de reducir los desequilibrios territoriales. En este sentido, pueden destacarse algunos datos:

1. Durante el período 1988-99, el PIB por habitante de las regiones *objetivo 1* ha pasado del 63% al 70% de la media de la UE y el de los cuatro países de la cohesión del 68% al 80%¹.
2. Las acciones estructurales generan una redistribución de renta de las regiones ricas a las pobres, que reciben un flujo

¹ Aunque estos datos indicarían una importante reducción de los desequilibrios regionales, un análisis más atento permite comprobar que, en general, se ha producido una clara reducción de las diferencias entre países, una reducción más matizada de las diferencias entre regiones a escala europea y, por el contrario, un aumento de las diferencias regionales en el interior de algunos de los principales países. Véase Castells y Espasa (2002), págs. 253-258.

neto de recursos equivalente al 3% de su PIB. Existe una relación significativa y de signo negativo entre las acciones estructurales recibidas y el PIB *per cápita*².

4. La redistribución de renta producida por las acciones estructurales ha generado una reducción de entre un 3% y un 5% de las desigualdades regionales³.
5. Aunque no pueden extraerse conclusiones definitivas, se aprecia una relación significativa y de signo positivo entre las acciones estructurales y la convergencia regional⁴.
6. Los diferentes modelos macroeconómicos (*input-output*, *HERMIN4* y *QUEST II*) utilizados por la Comisión⁵ sugieren que los Fondos Estructurales han permitido a los cuatro países de la cohesión un crecimiento adicional del PIB, en relación con el que hubieran tenido en ausencia de estos fondos, de entre el 0,1% y el 1% anual, según los países y los modelos empleados⁶. Para el caso español, estos porcentajes se sitúan entre el 0,1% y el 0,5%.

² Tanto si consideramos las ayudas estructurales brutas recibidas por una región, como el saldo neto percibido por la misma, definido como el volumen de recursos procedentes de las acciones estructurales destinados a una región menos la contribución de dicha región a la financiación del conjunto de las acciones estructurales. Véase Castells y Espasa (2002) y Ederveen et al. (2002).

³ Castells y Espasa (2002). Por su parte, De la Fuente (2002) obtiene que la ayuda estructural recibida por las regiones españolas *objetivo 1* durante el período 1994-99 ha eliminado el 20% de la diferencia inicial de renta *per cápita* entre estas regiones y el resto del país.

⁴ Véase Castells y Espasa (2002) y Ederveen et al. (2002).

⁵ En concreto, se trata de los trabajos realizados por Pereira (1994), mediante un modelo macroeconómico de oferta; Beutel (1996), a través de un modelo keynesiano con técnicas *input-output*; Bradley et al. (1995), con el modelo macroeconómico HERMIN4, que incorpora tanto efectos de demanda como de oferta; y, por último, Roeger (1996), que construye un modelo (QUEST II) en el que aparte de los efectos sobre la demanda y la oferta considera la presencia de variables monetarias. Véase Comisión Europea (1999), Tabla 34, pág. 229.

⁶ Una recopilación exhaustiva de dichos modelos y de sus sucesivas actualizaciones y aplicaciones a los distintos países de la cohesión puede encontrarse en Ederveen et al. (2002), págs. 43-45.

Cabe tener en cuenta que las ayudas estructurales producen un doble efecto: 1) un efecto directo en forma de transferencia de renta, que se manifiesta inmediatamente en una mejora de la renta disponible; 2) un efecto más a medio y largo plazo sobre los factores de crecimiento endógeno, que ha de manifestarse en un mayor crecimiento del PIB. Mientras que el primero está perfectamente contrastado por distintos estudios⁷, el segundo es mucho más complejo y difícil de estimar. ¿Cómo aislar el efecto del instrumento específico empleado (los Fondos Estructurales) sobre un objetivo como el crecimiento del PIB? La mera concurrencia de un bajo crecimiento económico regional con una importante ayuda estructural no implicaría necesariamente que ésta hubiera fallado: las regiones podrían haber crecido menos sin dicha ayuda⁸. Existen numerosos efectos interrelacionados que provocan que las estimaciones directas resulten altamente insuficientes y sean necesarios modelos más complejos. Pero éstos pueden ser muy diversos y proporcionar resultados muy diferentes.

Así, aunque los modelos macroeconómicos citados en el punto 6 indican que los Fondos Estructurales han contribuido significativamente al crecimiento del PIB de los países más pobres, otros autores ponen seriamente en duda la validez de estos resultados⁹. Martin (2000), por ejemplo, cuestiona los modelos macroeconómicos de corte keynesiano utilizados por la Comisión, por centrarse fundamentalmente en los efectos sobre la demanda y no sobre la oferta y por considerar el país en su conjunto cuando la ayuda estructural se dirige a las regiones. Por su parte, Ederveen et al. (2002) señalan que dichos modelos sólo consideran los potenciales efectos positivos de las políticas de cohesión, ignorando los efectos negativos en forma de ineficiencias asignativas, efectos *crowding out* y búsqueda de rentas (*rent seeking*).

⁷ Doménech et al. (2000), Comisión Europea (2001), Espasa (2001) y Castells y Espasa (2002), entre otros.

⁸ Ederveen et al. (2002), pág. 43.

⁹ Véase, por ejemplo, Nahuis y Mooij (2001), pág. 374, y Ederveen et al. (2002), pág. 81.

Otras críticas cuestionan la conveniencia de los Fondos Estructurales, sobre la base de que estas ayudas tienen un efecto negativo sobre la movilidad de los factores y sobre un proceso de convergencia que se hubiera producido, en su ausencia, y de forma más efectiva, a través del mercado ¹⁰. Aunque es evidente que hay que estar muy atentos a los problemas de incentivos que estas políticas pueden provocar, es preciso recordar que ni el mercado garantiza por sí solo el equilibrio territorial, ni los efectos disuasivos de estas políticas son un motivo suficiente para no llevarlas a cabo. Precisamente, su objetivo es evitar que los ajustes que deben tener lugar a través del mercado no tengan un carácter traumático y, en la medida de lo posible, evitar que la convergencia en términos de PIB *per cápita* se produzca a costa de la pérdida de peso económico de las regiones pobres.

Para el caso español, recientes estudios subrayan los efectos positivos de los Fondos Estructurales sobre el crecimiento económico. De la Fuente (2002) demuestra que estas ayudas han permitido un diferencial de crecimiento anual del 1% en el PIB y del 0,4% en el empleo en las regiones *objetivo 1* durante el período 1994-99. Por su parte, Sanz (2001) estima con un modelo *input-output* que las acciones estructurales previstas para el período 2000-06 producirán un aumento del PIB del 1,03% y 183.000 nuevos empleos en el año 2006. Para este mismo período, pero empleando un modelo HERMIN, Herce y Sosvilla (1999) estiman un crecimiento del PIB del 3,47% y 250.000 nuevos puestos de trabajo. Finalmente, María-Dolores y García Solanes (2002) concluyen que la contribución de los Fondos Estructurales a la convergencia real de las regiones españolas ha sido positiva aunque modesta ¹¹.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Boldrin y Canova (2001), pág. 211.

¹¹ En concreto, estiman que el FEDER ha aumentado la tasa de convergencia en un 0,70%, el FSE en un 0,12% y el FEOGA-Orientación en un 0,94%.

Consecuencias de la ampliación sobre los desequilibrios territoriales

La ampliación de la Unión Europea hacia los PECO conducirá a un aumento sustancial de los desequilibrios territoriales en Europa. Puede ser útil subrayar algunos datos referidos al año 1999¹²:

1. Los diez nuevos países miembros tienen un PIB *per cápita*, expresado en paridad de poder de compra, igual al 44,3% de la media UE-15 y al 48,8% de la media UE-25. Como consecuencia, el PIB *per cápita* de la UE ampliada pasará a ser el 90,8% de la media comunitaria actual (cuadro 2)¹³.
2. Las disparidades territoriales aumentarán de forma importante, tanto entre países como entre regiones. Entre países, el ratio *max-min* (cociente entre el PIB *per cápita* del país más rico y el más pobre), pasa de 2,72 a 6,50. Entre regiones, de 4,20 a 8,00. El resto de indicadores de dispersión confirman estos resultados.
3. La ampliación mejora, como es obvio, la posición relativa de España y sus regiones. El índice del PIB *per cápita* de España pasa de 82,2 respecto a la media UE-15, a 90,6 respecto a la UE-25 y a 95,0 en relación a la UE-27. Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, en el período 2000-06 nueve de ellas son consideradas regiones *objetivo 1*¹⁴. Si se mantiene el actual criterio de elegibilidad y sobre la base de datos de 1999, sólo Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia,

¹² Fuente: EUROSTAT (2002a, 2002b). Obviamente, estas estimaciones no coinciden con las de algunos estudios que se basan en proyecciones sobre el crecimiento regional, por ejemplo, Martín et al. (2002).

¹³ Evidentemente, el ingreso de Bulgaria y Rumania aumentará todavía más esta diferencia al tratarse de países con un menor nivel de renta (cuadro 2).

¹⁴ Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, C. Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia, además de Ceuta y de Melilla. Cantabria se halla en una situación transitoria, ya que en este período ha superado el límite exigido por los criterios de elegibilidad para dicho objetivo.

Cuadro 2
DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES (1999)
(PIB per cápita en PPC)

	UE (15)		UE (25)		UE (27)	
	Entre países (15)	Entre regiones (123)	Entre países (25)	Entre regiones (164)	Entre países (27)	Entre regiones (178)
Ratio max-min						
* una región	2,72	4,20	6,50	8,00	7,91	12,11
* 10% de regiones	2,15	2,57	4,27	4,52	5,30	5,69
* 20% de regiones	1,87	2,11	3,47	3,34	4,32	3,15
Coefficiente de variación (CV)	0,27	0,27	0,40	0,36	0,44	0,41
Índice de Gini (G)	0,06	0,19	0,30	0,29	0,32	0,32
Posición relativa (PIBpc UE = 100)	82		91		95	
España						
Madrid		112		123		129
Navarra		105		115		121
Baleares		101		112		117
País Vasco		101		111		117
Cataluña		101		111		116
Rioja		93		102		107
Aragón		87		96		100
Canarias		81		89		93
Comunidad Valenciana		79		88		92
Cantabria		78		86		90
Castilla y León		75		83		87
Asturias		71		78		82
Murcia		68		75		79
Galicia		65		72		76
Ceuta y Melilla		65		72		76
Castilla-La Mancha		65		72		75
Andalucía		60		66		69
Extremadura		52		57		60

Fuente: Eurostat (2002a, 2002b).

Ceuta y Melilla serán regiones de *objetivo 1* tras la ampliación y únicamente lo serían las dos primeras en la UE-27 (cuadro 2).

3. El impacto financiero de la ampliación sobre las políticas de cohesión

Las coordenadas financieras de la ampliación

El coste financiero de la ampliación vendrá condicionado de forma determinante por el modelo de política regional que se adopte¹⁵. En la actualidad, dicho modelo está por definir y el debate se centra en torno a tres grandes cuestiones: la necesidad de aumentar o no el presupuesto comunitario, la eventual modificación de su estructura a favor de la política regional y los criterios de distribución de la ayuda estructural. Los informes en poder de la Comisión barajan distintas opciones¹⁶: a) *mantenimiento* del presupuesto actual y aplicación automática de los criterios de distribución a los nuevos diez países; b) *diferenciación* entre la política de cohesión destinada a los actuales países miembros, para los que se mantendrían los actuales criterios, y a los países de la ampliación, para los que se implementaría una política a nivel nacional; c) *concentración* de la política de cohesión, de manera que la UE actuaría sólo en aquellos países que no fueran capaces de llevar a cabo una política propia de desarrollo regional; y d) política de cohesión *horizontal*, distribuyendo los recursos estructurales entre todos los países miembros en función de su PIB *per cápita* y su población.

En cualquier caso, el modelo finalmente elegido será el resultado de una negociación esencialmente política, en la que cada uno de los actores se sitúa en función de sus intereses¹⁷: los países que ac-

¹⁵ Un sistema de subvenciones de igualación tendría un coste muy elevado, mientras que, en el otro extremo, la ‘renacionalización’ total de la política regional tendría un coste nulo para el presupuesto comunitario.

¹⁶ Véase, en especial, Bachtler et al. (2001), pág. ii y págs. 23 y ss.

¹⁷ Nahuis y Mooij (2001), pág. 373, y Ederveen et al. (2002), pág. 81.

tualmente son contribuyentes netos, tratando de limitar al máximo el aumento presupuestario; los que son beneficiarios netos, intentando elevar el listón de las regiones elegibles (actualmente en el 75% del PIB de la UE), con el argumento de que la posición real no varía, aun cuando lo haga la posición relativa; los nuevos Estados miembros, tratando de elevar el umbral de absorción (fijado en el 4% del PIB). Sin embargo, la variable clave es la cuantía del presupuesto destinado a acciones estructurales. De poco serviría elevar el umbral del 75% hasta, por ejemplo, el 85% o el 90% si, al mismo tiempo, el presupuesto destinado a acciones estructurales se mantuviera congelado tras la ampliación.

El coste financiero de la ampliación

Según distintas estimaciones, el presupuesto comunitario destinado a políticas de cohesión se podría situar en una cifra del orden de 300.000-350.000 millones de euros tras la ampliación (considerando un período de siete años equivalente al de las perspectivas financieras 2000-2006)¹⁸, lo que supondría un incremento de entre el 40% y el 65% respecto de los 213.000 millones previstos en las actuales perspectivas financieras para la UE-15¹⁹. Estas previsiones coinciden estrechamente con unas estimaciones elementales realizadas en este artículo, considerando diferentes alternativas.

La *primera alternativa* considera que los actuales Estados miembros reciben las cuantías previstas en las actuales perspectivas financieras, y los diez países de la ampliación una cuantía *per cápita* equivalente a la de los cuatro países de la cohesión. El coste de la ampliación sería en este caso de 133.449 millones de euros, y de 84.188 millones aplicando el límite del 4% (cuadros 3 y 3 bis, Es-

¹⁸ Véase, por ejemplo, Nahuis y Mooij (2001), pág. 373, y Ederveen et al. (2002), pág. 69.

¹⁹ Otras estimaciones rebajan sensiblemente esta cifra: por ejemplo, Bachtler et al. (2001) (pág. 22) calculan un aumento anual de entre 7.000 y 16.000 millones, lo que supondría entre 50.000 y 110.000 en siete años.

Cuadro 3
IMPACTO PRESUPUESTARIO DE LA AMPLIACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

I. Sin aplicación del límite de absorción del 4% de los recursos estructurales sobre el PIB

	Escenario 1: Igualación Ayuda Estructural criterio población		Escenario 2: Igualación Ayuda Estructural criterio PIB	
	(A)	(B)	(A)	(B)
Bélgica	2.038	1.308	2.038	996
Dinamarca	828	531	828	405
Alemania	29.764	19.105	29.764	14.551
Grecia	24.883	15.972	24.883	12.165
España	56.205	36.076	56.205	27.478
Francia	15.666	10.056	15.666	7.659
Irlanda	3.974	2.551	3.974	1.943
Italia	29.656	19.035	29.656	14.499
Luxemburgo	91	58	91	44
Países Bajos	3.286	2.109	3.286	1.606
Austria	1.831	1.175	1.831	895
Portugal	22.760	14.609	22.760	11.127
Finlandia	2.090	1.342	2.090	1.022
Suecia	2.186	1.403	2.186	1.069
Reino Unido	16.596	10.653	16.596	8.114
No territorializado	1.146	736	1.146	560
UE(15)	213.000	136.719	213.000	104.134
Chipre	1.184	760	2.145	1.049
República Checa	18.307	11.751	33.179	16.221
Estonia	2.568	1.649	4.655	2.276
Hungría	17.919	11.502	32.476	15.877
Letonia	4.252	2.729	7.706	3.768
Lituania	6.586	4.227	11.936	5.835
Malta	689	442	1.249	611
Polonia	68.804	44.163	124.698	60.964
República Eslovaca	9.604	6.165	17.407	8.510
Eslovenia	3.534	2.269	6.406	3.132
AC (10)	133.449	85.657	241.857	118.242
UE(25)	346.449	222.376	454.857	222.376
%s/PIB	4,16%	2,67%	5,46%	2,67%

Notas:

Escenario (1): Los países de la ampliación reciben la media *per cápita* que reciben para el período 2000-06 los cuatros países de la cohesión.

Escenario (2): La cantidad *per cápita* correspondiente a los nuevos Estados miembros se determina en función de su PIB *per cápita* en relación a la media comunitaria. A tal efecto, se calcula la elasticidad de las ayudas *per cápita* recibidas por los actuales países de la cohesión en relación a su PIB *per cápita* (con un PIB *per cápita* del 80% de la media comunitaria reciben unas ayudas que equivalen al 315% de la media) y se aplica esta misma elasticidad a los nuevos Estados miembros teniendo en cuenta su PIB *per cápita* en relación a la media comunitaria.

Cuadro 3 (continuación)

II. Aplicando el límite de absorción del 4% de los recursos estructurales sobre el PIB*

	Escenario 1: Igualación Ayuda Estructural per cápita		Escenario 2: Igualación Ayuda Estructural criterio PIB	
	(A)	(B)	(A)	(B)
Bélgica	2.038	1.376	2.038	1.328
Dinamarca	828	559	828	540
Alemania	29.764	20.097	29.764	19.396
Grecia	24.883	16.801	24.883	16.215
España	56.205	37.950	56.205	36.627
Francia	15.666	10.578	15.666	10.209
Irlanda	3.974	2.683	3.974	2.590
Italia	29.656	20.024	29.656	19.326
Luxemburgo	91	61	91	59
Países Bajos	3.286	2.219	3.286	2.141
Austria	1.831	1.236	1.831	1.193
Portugal	22.760	15.368	22.760	14.832
Finlandia	2.090	1.411	2.090	1.362
Suecia	2.186	1.476	2.186	1.425
Reino Unido	16.596	11.206	16.596	10.815
No territorializado	1.146	774	1.146	747
UE(15)	213.000	143.820	213.000	138.805
Chipre	1.184	760	2.145	1.049
República Checa	14.326	11.751	14.326	14.326
Estonia	1.366	1.366	1.366	1.366
Hungría	12.621	11.502	12.621	12.621
Letonia	1.749	1.749	1.749	1.749
Lituania	2.802	2.802	2.802	2.802
Malta	689	442	958	611
Polonia	40.742	40.742	40.742	40.742
República Eslovaca	5.174	5.174	5.174	5.174
Eslovenia	3.534	2.269	5.253	3.132
AC (10)	84.188	78.556	87.136	83.571
UE(25)	297.188	222.376	300.136	222.376
%s/PIB	3,57%	2,67%	3,60%	2,67%

Subescenario (A): Escenario de incremento presupuestario. A cada país se le asignan las cantidades obtenidas aplicando los criterios correspondientes a los escenarios (1) o (2), sin restricción presupuestaria alguna.

Subescenario (B): Escenario de congelación presupuestaria: el presupuesto global mantiene el porcentaje sobre el PIB actualmente previsto para el conjunto del período 2000-06: 2,67% del PIB del año 1999 (lo que equivale a un 0,38% anual). Las cantidades correspondientes a cada país se calculan reduciendo en la misma proporción las cantidades obtenidas en el subescenario (A).

* Se atribuye a todos los países la cantidad más reducida de entre las obtenidas en los escenarios (1) y el 4% de su PIB.

Cuadro 4
IMPACTO PRESUPUESTARIO NETO* DE LA AMPLIACIÓN SOBRE LA POLÍTICA
DE COHESIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

I. Sin aplicación del límite de absorción del 4% de los recursos estructurales sobre el PIB

	Situación actual	Escenario 1: Igualación Ayuda Estructural criterio población		Escenario 2: Igualación Ayuda Estructural criterio PIB	
		(A)	(B)	(A)	(B)
Bélgica	-4.220	-7.760	-4.981	-10.826	-5.293
Dinamarca	-3.509	-5.961	-3.826	-8.086	-3.953
Alemania	-22.691	-52.357	-33.606	-78.054	-38.160
Grecia	21.752	19.982	12.826	18.448	9.019
España	41.180	32.683	20.978	25.322	12.380
Francia	-20.208	-40.497	-25.994	-58.071	-28.390
Irlanda	1.608	271	174	-888	-434
Italia	222	-16.424	-10.542	-30.844	-15.079
Luxemburgo	-399	-676	-434	-917	-448
Países Bajos	-6.642	-12.257	-7.868	-17.121	-8.370
Austria	-3.394	-6.349	-4.075	-8.909	-4.356
Portugal	19.885	18.259	11.720	16.850	8.238
Finlandia	-1.111	-2.922	-1.875	-4.490	-2.195
Suecia	-3.862	-7.282	-4.674	-10.244	-5.008
Reino Unido	-19.757	-40.316	-25.878	-58.125	-28.417
UE(15)	0	-120.462	-77.321	-224.807	-109.906
Chipre		824	529	1.673	818
República Checa		16.179	10.385	30.385	14.855
Estonia		2.366	1.518	4.389	2.146
Hungría		16.044	10.298	30.014	14.674
Letonia		3.992	2.563	7.365	3.601
Lituania		6.169	3.960	11.389	5.568
Malta		547	351	1.062	519
Polonia		62.752	40.278	116.751	57.079
República Eslovaca		8.836	5.671	16.398	8.017
Eslovenia		2.754	1.768	5.381	2.631
AC (10)		120.462	77.321	224.807	109.906
UE(25)		0	0	0	0

Cuadro 4 (continuación)

II. Aplicando el límite de absorción del 4% de los recursos estructurales sobre el PIB

	Situación actual	Escenario 1: Igualación Ayuda Estructural criterio población		Escenario 2: Igualación Ayuda Estructural criterio PIB	
		(A)	(B)	(A)	(B)
Bélgica	-4.220	-6.367	-4.913	-6.450	-4.961
Dinamarca	-3.509	-4.996	-3.799	-5.054	-3.818
Alemania	-22.691	-40.680	-32.614	-41.379	-33.315
Grecia	21.752	20.679	13.655	20.637	13.070
España	41.180	36.027	22.852	35.827	21.528
Francia	-20.208	-32.511	-25.471	-32.989	-25.840
Irlanda	1.608	797	306	766	213
Italia	222	-9.872	-9.554	-10.264	-10.252
Luxemburgo	-399	-567	-431	-574	-433
Países Bajos	-6.642	-10.047	-7.758	-10.179	-7.835
Austria	-3.394	-5.186	-4.014	-5.256	-4.058
Portugal	19.885	18.899	12.478	18.860	11.943
Finlandia	-1.111	-2.209	-1.806	-2.252	-1.855
Suecia	-3.862	-5.936	-4.601	-6.016	-4.653
Reino Unido	-19.757	-32.224	-25.325	-32.708	-25.715
UE(15)	0	-73.048	-70.221	-75.886	-75.236
Chipre		875	529	1.833	818
República Checa		12.501	10.385	12.483	12.960
Estonia		1.192	1.236	1.190	1.236
Hungría		11.013	10.298	10.997	11.418
Letonia		1.526	1.582	1.524	1.582
Lituania		2.445	2.535	2.441	2.535
Malta		567	351	834	519
Polonia		35.550	36.857	35.498	36.857
República Eslovaca		4.514	4.680	4.508	4.680
Eslovenia		2.865	1.768	4.577	2.631
AC (10)		73.048	70.221	75.886	75.236
UE(25)		0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 3.

Nota: Véanse las notas del cuadro 3.

* Impacto presupuestario neto = Ayuda estructural recibida por un país para financiar el conjunto de la ayuda estructural.

La contribución de cada país para financiar el conjunto de la ayuda estructural se calcula en función de su participación en el PIB comunitario expresado en euros.

cenarios I.1.(A) y II.1.(A)), lo que supondría un incremento de entre el 40% y el 65% sobre la cifra actual y de entre el 0,90% y el 1,50% del PIB a lo largo de siete años (es decir, entre el 0,13% y el 0,21% anual).

La *segunda alternativa* considera también que los actuales Estados miembros reciben las mismas cuantías que actualmente, pero en cambio los diez países de la ampliación reciben una cuantía *per cápita* superior a la de los cuatro países de la cohesión (de la misma forma que éstos reciben actualmente un importe más elevado que los otros Estados miembros), teniendo en cuenta que su nivel de renta es sensiblemente más reducido. El coste de la ampliación sería ahora mucho más elevado, en caso de no considerar el límite de absorción (241.857 millones de euros, lo que significa un aumento del 113%) y muy similar al anterior (87.136 millones) aplicando este límite²⁰ (cuadros 3 y 3 bis, Escenarios I.2.(A) y II.2.(A)).

¿Quién soportará el coste de la ampliación?

Una cosa es el coste de la ampliación y otra sus efectos sobre cada uno de los Estados miembros. ¿Sobre quién recaerá este coste? La respuesta depende de dos variables críticas: del coste global (cuanto mayor sea más empeorará el saldo de los contribuyentes netos) y de los criterios de asignación de los fondos y en especial del umbral de elegibilidad escogido (que actualmente se sitúa en el 75%). En cualquier caso, una vez conocido el coste de la ampliación, existirían en teoría distintas posibilidades: incrementar el presupuesto de la UE, reasignar los fondos actuales o bien una combinación de ambas²¹. Hemos considerado estas opciones al examinar las alternativas comentadas en el punto anterior. En cada una de ellas se han supuesto dos hipótesis: incremento del presupuesto comunitario

²⁰ Véase cuadro 3 para una explicación detallada de la estimación que se ha realizado.

²¹ Everdeen et al. (2002), pág. 81.

por los importes allí comentados (133.449 o 84.188 millones de euros, según se aplique o no el límite del 4% en el supuesto de ayuda *per cápita* igual que los países de la cohesión; 241.857 o 87.136 millones de euros en el caso de tener en cuenta el nivel de renta relativo) o bien congelación del presupuesto en relación al PIB. En el primer caso, el esfuerzo fundamental de la ampliación recaería en los principales contribuyentes, que llegarían a triplicar las transferencias netas de renta que realizan actualmente hacia los países beneficiarios²². En el caso de que se mantuviera congelado el presupuesto, en cambio, el esfuerzo recaería especialmente sobre los Estados miembros más beneficiados por las acciones estructurales, cuyo saldo favorable se reduciría prácticamente a la mitad²³.

En definitiva, si se financiara mediante un incremento del presupuesto, el coste recaería fundamentalmente en los principales países contribuyentes: alrededor del 25% la RFA, el 17% Francia y el Reino Unido, Italia el 14% y España el 7% (cuadro 5). En cambio, si se congelara el presupuesto y se reasignaran los actuales fondos, el coste recaería preferentemente en los principales países beneficiarios: España el 26%, Grecia y Portugal el 11%, la RFA e Italia el 14%, y Francia y el Reino Unido entre el 7% y el 8%. Hay que subrayar que en el primer caso, el coste de la ampliación se distribuiría entre los Estados miembros de conformidad con su PIB, lo que «a priori» parece perfectamente razonable. Sin embargo, su aceptación entraña dificultades políticas evidentes para los princi-

²² Por ejemplo, en el caso más favorable (es decir, suponiendo que se aplica el límite del 4% del PIB), el saldo negativo de la RFA aumentaría en el 80% y el de Francia y el Reino Unido en más del 60% (cuadro 4 bis, Escenarios II.1.(A) y II.2.(A)). En el más desfavorable, este saldo aumentaría en el 344% para la RFA y en más del 285% para Francia y el Reino Unido (cuadro 4, Escenario I.2.(A)). También España se vería perjudicada (su saldo positivo disminuiría entre un 13% y un 39% según los escenarios), no a consecuencia de que recibiera menos dinero, sino de que debería contribuir en la parte que le correspondiera (hemos supuesto que en relación al PIB) al aumento de coste presupuestario que se produciría.

²³ En el caso más favorable (suponiendo que se aplicara el límite del 4%), el saldo positivo de España se reduciría en el 45% y el de Grecia y Portugal en casi el 40% (cuadro 4 bis, Escenarios II.1.(B) y II.2.(B)). En el más desfavorable, el de España disminuiría en un 70% y los de Grecia y Portugal en casi un 60% (Cuadro 4, Escenarios I.1.(B) y I.2.(B)).

Cuadro 5
REPARTO DEL COSTE FINANCIERO DE LA AMPLIACIÓN SOBRE LA POLÍTICA
DE COHESIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

	Escenarios (A) Incremento del presupuesto	Escenarios (B) Congelación del presupuesto
Coste financiero*:		
I.1	120.462	77.321
I.2	224.807	109.906
II.1	73.048	70.221
II.2	75.886	75.236
Distribución del coste entre países:		
Bélgica	2,9%	1,0%
Dinamarca	2,0%	0,4%
Alemania	24,6%	14,1%
Grecia	1,5%	11,5%
España	7,1%	26,1%
Francia	16,8%	7,5%
Irlanda	1,1%	1,9%
Italia	13,8%	13,9%
Luxemburgo	0,2%	0,0%
Países Bajos	4,7%	1,6%
Austria	2,5%	0,9%
Portugal	1,3%	10,6%
Finlandia	1,5%	1,0%
Suecia	2,8%	1,1%
Reino Unido	17,1%	7,9%
UE(15)	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro 4.

Notas:

* No hay que confundir coste de la ampliación con incremento neto de los Fondos Estructurales puesto que el primero incluye, en el caso de que se produzca, la disminución de los Fondos Estructurales recibidos por los actuales Estados miembros. Esto es especialmente válido en los escenarios de congelación presupuestaria en los que los costes de la ampliación son muy superiores al aumento experimentado por los Fondos Estructurales.

(A): Corresponde a los resultados de los distintos escenarios (A). En los 4 escenarios la distribución del coste financiero de la ampliación es la misma.

(B) Corresponde a los resultados de los distintos escenarios (B). La distribución por países del coste financiero de la ampliación es prácticamente el mismo en los cuatro escenarios.

pales países contribuyentes, por lo que cabría pensar en soluciones intermedias menos gravosas para los mismos.

En este sentido, como ya se ha señalado, las variables críticas a tener en cuenta son dos: el coste global y los criterios de asignación de los fondos y especialmente el umbral de elegibilidad escogido. Está claro que si se opta por una solución intermedia, este umbral debería aumentar para evitar el efecto meramente estadístico que supone la ampliación, hasta colocarse en un porcentaje en ningún caso superior al 82,6%, que es donde se situaría el actual 75%, habida cuenta del descenso de la media comunitaria de la UE-25 respecto de la UE-15. Sin embargo, hay que tener claro que el umbral de elegibilidad no es la única variable relevante. También lo es, y mucho, la pauta de distribución que se determine entre las regiones elegibles, en el supuesto, que parece razonable, de que cuanto más pobre sea una región en términos relativos, mayores deberían ser los fondos *per cápita* que se le asignaran²⁴. Es preciso llamar la atención sobre este punto, porque se está dando mucha importancia a la primera cuestión (cuál debe ser el umbral elegido) y muy poca a la segunda (cuál es el grado de progresividad de la distribución de los fondos). Además, hasta el presente ha existido mucha transparencia sobre la primera²⁵ y muy poca sobre la segunda, que es tanto o más determinante que aquella.

4. Conclusiones y recomendaciones

La ampliación de la Unión Europea obliga a replantear las políticas de cohesión. Aunque este replanteamiento resultaba probablemente inevitable con o sin ampliación, ésta ha actuado de cata-

²⁴ De la misma forma que actualmente supone una gran diferencia tener el 75% de la media comunitaria o tener el 80% a la hora de beneficiarse de los Fondos Estructurales, no parecería lógico que no la tuviera en el futuro situarse en el 75% o en el 40%.

²⁵ Lo cual no quiere decir que la aplicación del criterio de elegibilidad no esté exenta de críticas: retraso excesivo en la información estadística utilizada, lo que puede llevar a que determinadas regiones reciban ayudas cuando ya no las necesitan; inadecuación de la variable empleada (PIB) cuando la región es territorialmente muy reducida (puede tratarse de zonas residenciales de elevado nivel de renta y reducido nivel de producción).

lizador, en el sentido de que precipita la aparición de determinados problemas (tanto en el terreno de la concepción como en el de la gestión) que hasta ahora se iban aplazando. Es por ello que ampliación y políticas de cohesión han aparecido estrechamente unidas, y que algunos autores han podido señalar que «en el corazón del debate sobre los retos de la ampliación de la UE, se encuentra la cohesión económica y social en una Europa más amplia»²⁶. La cuestión ha merecido la atención de diversos estudios, de los que cabe citar, entre los más recientes, a Bachtler et al. (2001), Nahuis y Mooij (2001), Weise et al. (2001), Bailey y De Propriis (2002), Ederveen et al. (2002), Hallet (2002) y Martín et al., (2002). Aunque cada uno tiene su propia línea argumental, también existe una amplia coincidencia en torno de algunas cuestiones básicas. Entre ellas figura sin duda el problema de la financiación, pero no es la única²⁷. Existen también otras que hay que examinar. Ederveen et al. (2002), por ejemplo, señalan que la ampliación plantea seis grandes dilemas en la reforma de las políticas de cohesión²⁸: 1) equidad vs. eficiencia; 2) eficacia redistributiva vs. viabilidad política; 3) redistribución nacional vs. redistribución regional; 4) programación vs. competencia; 5) rendición de cuentas vs. simplicidad; 6) absorción vs. adicionalidad. En los párrafos que siguen trataremos de apuntar algunas ideas sobre ocho aspectos clave de la política regional, en forma de conclusiones y recomendaciones, prestando una especial atención a sus implicaciones para España.

1) La ampliación reafirma la vigencia de la política regional

La política de cohesión tiene pleno sentido tras la ampliación, puesto que ésta producirá un importante aumento de los desequili-

²⁶ Weise et al. (2001), pág. 16.

²⁷ «La financiación de las asignaciones no es el único tema; existe terreno para nuevas ideas sobre la forma de la política y la naturaleza de los instrumentos utilizados en la política regional de la UE», Bachtler et al. (2001), pág. vii.

²⁸ Ederveen et al. (2002), págs. 71 y ss.

brios territoriales en la Unión Europea. Su objetivo es promover la convergencia de las regiones más pobres en términos de PIB. Esta política debe continuar siendo una responsabilidad comunitaria, para garantizar su efectividad a nivel de la UE, y no parece aceptable su renacionalización. De todas formas, hay que ser conscientes de que ha recibido importantes críticas, lo que hace indispensable profundizar en la evaluación de los efectos de los Fondos Estructurales sobre el crecimiento del PIB de las regiones beneficiarias. La ausencia de resultados concluyentes en este sentido hace precisamente que diversos autores se pregunten si esta política es algo más que un mero mecanismo de transferencia de renta entre regiones²⁹.

2) *La política regional no es un mero mecanismo de transferencias fiscales*

La política de cohesión se materializa en forma de transferencias y por lo tanto produce un efecto inmediato en términos de incremento de la renta disponible. Pero su objetivo último no es éste, sino conseguir que las regiones más pobres tengan un crecimiento del PIB más elevado del que tendrían en ausencia de estas políticas. Ello no quiere decir que en el futuro la UE no deba plantearse el establecimiento de un sistema de perecuación financiera parcial entre sus territorios (a la manera de los que existen en numerosos países descentralizados), porque a la larga puede plantear serios problemas la existencia de territorios donde, realizando un mismo esfuerzo fiscal, los ciudadanos reciban niveles manifiestamente distintos de servicios. Un instrumento financiero de este tipo tiene un coste elevado en términos presupuestarios, por lo que cualquier progreso en este sentido debe ir aparejado a un replanteamiento del peso del presupuesto de la UE y de su financiación.

²⁹ Bachtler et al. (2001), pág. 28, Nahuis y Mooij (2001), págs. 370 y 373, Ederveen et al. (2002), pág. 72.

3) *Una política regional orientada a la financiación de proyectos*

Las políticas de cohesión deberían orientarse más a la financiación de proyectos que de programas³⁰. Los programas son más difícilmente evaluables que los proyectos, y su cumplimentación se convierte fácilmente en una formalidad burocrática. Y sobre todo, existe suficiente base empírica para afirmar que el crecimiento del PIB depende críticamente de la inversión realizada en cuatro campos básicos: educación y cualificación del capital humano; infraestructuras de transportes y comunicaciones; investigación e innovación tecnológica; solidez del marco institucional. Una reforma en esta dirección implicaría que los fondos se destinaran necesariamente a proyectos (seleccionados por las administraciones del propio Estado miembro) encuadrados en estas categorías y que los mismos fueran objeto de una rigurosa y efectiva evaluación en términos de *performance audit*. En este sentido, debería existir un criterio altamente severo y restrictivo en la elegibilidad de los proyectos, mientras que cabría una flexibilidad mucho mayor para el control de los denominados gastos elegibles.

4) *Una política dirigida a las regiones, teniendo en cuenta la posición de los países*

Una importante corriente de pensamiento se pregunta si la política de cohesión no debería ir orientada hacia los Estados miembros en lugar de a las regiones³¹. Renacionalizar la política regional sería tanto como negar su aplicación a escala europea. Sin embargo, es un hecho que los presupuestos nacionales cons-

³⁰ Ederveen et al. (2002), págs. 73 y 78-79.

³¹ Véase, por ejemplo, Bachtler et al. (2001), pág. viii y 28, Nahuis y Mooij (2001), pág. 373, Everdeen et al. (2002), págs. 72-73 y Hallet (2002), pág. 49.

tituyen, con diferencia, el principal mecanismo de redistribución interregional³². Es cierto, por ello, que la ampliación plantea un problema de fondo: ¿cuál es la prioridad de los nuevos Estados miembros, el crecimiento del PIB nacional o el reequilibrio regional? Es decir, ¿no sería aceptable una política que privilegiara el crecimiento de las regiones más productivas, como locomotoras del crecimiento global de todo el país, para que éste se extendiera después, a través de los mecanismos internos de redistribución nacional al resto de las regiones? A nuestro parecer, la mejor política regional es la que posibilita el mayor crecimiento de las regiones pobres, de manera que un aumento de las desigualdades en el interior del país resultaría aceptable, siempre que las más pobres convergieran en términos comunitarios.

Por ello, simplifica en exceso las cosas la pregunta de si el punto básico de referencia es la región en el contexto europeo o la región en el contexto de los Estados miembros³³. Cabría proponer una reforma basada en tres puntos: 1) asignar los fondos entre países según el nivel de renta de las regiones en el contexto europeo; 2) distribuirlos de forma flexible en el interior del país: un determinado porcentaje debería concentrarse obligatoriamente en las regiones pobres y el resto podría ser asignado de forma abierta en todo el territorio; además, el principio de adicionalidad debería aplicarse al conjunto del país y no sólo a las regiones directamente beneficiarias; 3) vincular la continuidad en la percepción de los fondos al

³² La confluencia de una política de cohesión regional a nivel de la UE y un espacio de solidaridad fiscal básicamente nacional produce resultados injustos y es una fuente de distorsiones de distinto tipo tanto a nivel nacional como regional. Penaliza a los Estados que, teniendo a nivel comunitario un mismo nivel de renta que otros, realizan un mayor esfuerzo de reequilibrio regional; y a las regiones ricas de los Estados pobres, que no reciben financiación comunitaria y en cambio son contribuyentes netas en el interior de su propio país. Esta situación se ve agravada, sobre todo en un contexto de disciplina presupuestaria, por la aplicación de los principios de cofinanciación y adicionalidad, que conducen a que la inversión realizada con cargo al presupuesto nacional se concentre también en las regiones beneficiarias de las acciones estructurales.

³³ Bachtler et al. (2001), pág. 28.

cumplimiento del objetivo de convergencia de las regiones pobres en términos de PIB ³⁴.

5) Una política regional que «ayude a quien se ayuda»

La política regional debe servir para que las regiones receptoras realicen un mayor esfuerzo, no para que se adormezcan; debe estimular, y no narcotizar, los factores endógenos de crecimiento. La UE ha formulado de forma muy gráfica este propósito al proclamar que la política regional ha de «ayudar a quien se ayuda» ³⁵. En definitiva, hay que ser conscientes de que esta política plantea problemas serios de incentivos y de *moral hazard* ³⁶. Aunque en parte son problemas inevitables, cabría introducir algunos mecanismos correctores. En primer lugar, vincular claramente los fondos a los resultados obtenidos: por una parte, a su efecto sobre la convergencia regional de las regiones pobres ³⁷; y por otra, a la evaluación de los proyectos financiados. En segundo lugar, revisar el concepto de adicionalidad, que en su formulación actual resulta difícilmente verificable ³⁸. En tercer lugar, las ayudas estructurales deben tener, por su propia naturaleza, una duración temporal limitada ³⁹.

³⁴ Evidentemente, este objetivo sólo puede ser contrastado comparando el crecimiento real del PIB con el que se habría producido en ausencia de acciones estructurales. Este tipo de ejercicio de simulación no resulta fácil, ni los que hasta ahora se han realizado son plenamente satisfactorios ya que, como se señala en el apartado 2, la mera coincidencia de un débil crecimiento con la existencia de Fondos Estructurales no permite concluir el fracaso de estos últimos; véase, por ejemplo, Ederveen et al. (2002), pág. 43.

³⁵ Véase Landáburu (2000), pág. 67, y Bachtler et al. (2001), pág. 27.

³⁶ Ederveen et al. (2002), pág. 73.

³⁷ Siempre considerando, naturalmente, que se dispone de los instrumentos apropiados para estimar este efecto.

³⁸ Véase el último punto de este mismo apartado.

³⁹ Puesto que en caso de resultar exitosas, su mantenimiento pierde sentido una vez alcanzada la posición relativa deseada; y en caso de no resultarlo, deberían ser reconsideradas. Véase Bachtler et al. (2001), pág. 28 y Ederveen et al. (2002), pág. 72.

6) *Una radical revisión de los mecanismos de gestión, control y rendición de cuentas*

Existe una amplia coincidencia sobre la necesidad de esta revisión⁴⁰. En primer lugar, la distribución de los fondos entre países y entre proyectos ha de basarse en reglas y no en criterios discrecionales⁴¹. En segundo lugar, el principio básico debería ser la máxima descentralización en la gestión junto con el reforzamiento de los mecanismos de control, supervisión y evaluación *ex-post*⁴². Como ya se ha señalado el centro de gravedad debería desplazarse de los programas y los gastos elegibles, cuya evaluación resulta sumamente dificultosa, hacia un control muy riguroso de los proyectos financiados y del cumplimiento de los objetivos propuestos. En este sentido, es fundamental: 1) que los objetivos sean cuantificables; 2) que se precisen claramente los indicadores que se van a utilizar; 3) que exista una base estadística apropiada⁴³. En tercer lugar, la gestión de los fondos depende en gran medida de la existencia del marco institucional y de la calidad de la Administración pública⁴⁴. Finalmente, deben reforzarse la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas. El gestor debe saber que los resultados van a ser públicos y que va a tener que responder de los mismos ante los órganos de control político correspondientes.

7) *Una política de cohesión cuyo impacto financiero sea soportado equilibradamente por los distintos Estados miembros*

Hay tres aspectos de la incidencia presupuestaria de la ampliación que merecen una especial atención. Por una parte, la cuantía de los

⁴⁰ Hallet (2002), pág. 49.

⁴¹ Nahuis y Mooij (2001), págs. 373 y 375, y Ederveen et al. (2002), pág. 72.

⁴² Bailey y De Propriis (2002), pág. 8, y Ederveen et al. (2002), pág. 78.

⁴³ Lo que requiere que se disponga de una información estadística homogénea y actualizada y que se utilicen los indicadores adecuados.

⁴⁴ Bailey y De Propriis (2002), pág. 24, y Ederveen et al. (2002), pág. 79.

fondos destinados a los nuevos Estados miembros (lo que depende, en parte, del límite de absorción establecido en el 4%); después, determinar hasta qué punto estos fondos se van a financiar mediante un incremento neto del presupuesto comunitario o bien mediante una redistribución de los fondos actuales; y finalmente, en este segundo caso, establecer estos criterios de redistribución (lo que en parte tiene que ver con el umbral de elegibilidad escogido, el actual 75%, para ser beneficiario de la política regional). Según se opte por una u otra solución, el coste de la ampliación recaerá en mayor o menor medida en los contribuyentes o en los beneficiarios netos actuales⁴⁵. A nuestro juicio, los costes de la ampliación se deben distribuir equilibradamente entre los distintos Estados miembros, puesto que con la ampliación todos ellos mejoran, en definitiva, en la misma proporción, su posición relativa respecto a la media comunitaria. Al final, pues, debería aumentar el saldo negativo de los actuales contribuyentes netos y disminuir el saldo positivo de los actuales beneficiarios. Para alcanzar este resultado existen dos variables críticas, cuyo valor depende fundamentalmente de criterios políticos: el importe del presupuesto destinado a política de cohesión; y la pauta de asignación de los fondos entre las regiones beneficiarias⁴⁶.

8) *Una nueva concepción del principio de adicionalidad*

La ampliación incide también en las exigencias de cofinanciación y adicionalidad. Por una parte, la cofinanciación puede dificultar (incluso con la limitación del 4%) la capacidad de absor-

⁴⁵ Por ejemplo, según nuestras estimaciones (véase apartado 3), en el primer caso el coste de la ampliación sería financiado por la RFA en un 25%, por Francia y el Reino Unido en un 17% y por Italia en un 14%, y sólo en un 7% por España. En el segundo, en cambio, el coste sería financiado por España en un 26%, por la RFA e Italia en un 14%, por Grecia y Portugal en un 11% y por Francia y el Reino Unido por un porcentaje comprendido entre el 7% y el 8%.

⁴⁶ Como se ha señalado en el apartado anterior, en el que se examina el impacto financiero de la ampliación, el umbral de elegibilidad que se establezca es importante, pero lo fundamental es el patrón distributivo que se determine. Es decir, en qué medida van variar las ayudas *per cápita* a medida que varíe el PIB *per cápita*.

ción de fondos comunitarios por parte de los nuevos Estados miembros, al exigirles una importante aportación de recursos «domésticos»⁴⁷. A ello se añade la dificultad de cumplir el principio de adicionalidad, que requiere que los Fondos Estructurales se añadan, y no sustituyan, a los gastos previamente realizados por el Estado miembro⁴⁸. Este requisito plantea problemas tanto de definición como de verificación, que hasta la fecha no han sido satisfactoriamente resueltos. Más bien distintos estudios parecen demostrar que, en buena medida, existe un desplazamiento de recursos nacionales por recursos comunitarios⁴⁹. Por todo ello, resultaría recomendable una revisión a fondo del principio de adicionalidad, que debería ir asociada a un nuevo enfoque de la política regional europea, considerando conjuntamente la acción comunitaria y las acciones llevadas a cabo por los propios Estados miembros.

Bibliografía

- BACHTLER, J., WISHLADE, F. y YUILL, D. (2001): *Regional Policy in Europe After Enlargement*, Regional and Industrial Policy Research Paper, núm. 44, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- BAILEY, D. y DE PROPRIIS, L. (2002): «EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement» ponencia presentada en *RSA International Conference*, Aix-en Provence, mayo de 2002.
- BOLDRIN, M. y CANOVA, F. (2001): «Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies», *Economic Policy*, vol. 32, págs. 205-253.
- CASTELLS, A. y ESPASA, M. (2002): «Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión Europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 91, págs. 253-278.

⁴⁷ Ederveen et al. (2002), pág. 75.

⁴⁸ Aunque existen puntos de confluencia, no hay que confundir cofinanciación con adicionalidad. Puede existir adicionalidad sin cofinanciación y cofinanciación sin adicionalidad.

⁴⁹ Véase Castells y Espasa (2002), pág. 271, y Ederveen et al. (2002), pág. 73.

- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Sexto Informe periódico sobre la situación económica y social de las regiones de la Unión Europea*, Luxemburgo.
- (2001): *Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo.
- (2002): *Primer Informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, Bruselas.
- DE LA FUENTE, A. (2002): «The effect of Structural Fund spending on the Spanish regions: an assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF», *Discussion Paper Series*, núm. 3673, Centre for Economic Policy Research.
- DOMÉNECH, R., MAUDES, A. y VARELA, J. (2000): «Fiscal flows in Europe: the Redistributive Effects of the EU Budget», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 136 (4).
- EDERVEEN, S., GORTER, J., MOOIJ, R y NAHUIS, R (2002): *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis.
- ESPASA, M. (2001): «The Territorial Redistributive Power of the EU Budget. Empirical Evidence at National and Regional Level», *Environment & Planning C: Government & Policy*, vol. 19 (5), págs. 771-790.
- EUROSTAT (2002a): *Statistics in focus: Regional Gross Domestic in the European Union 1999*, Luxemburgo.
- (2002b): *Statistics in focus: Regional Gross Domestic in Candidate Countries 1999*, Luxemburgo.
- HERCE, J. A. y SOSVILLA-RIVERO, S. (1999): *Los efectos macroeconómicos de la Agenda 2000*, Documento de Trabajo 99-21, FEDEA, Madrid.
- LANDÁBURU, E. (2000): Opciones per a la política regional, *Revista Económica de Catalunya*, núm. 38, págs. 66-75.
- MARÍA-DOLORES, R. y GARCÍA SOLANES, J. (2002): «Convergencia real de las regiones españolas: el impacto de los fondos estructurales», *Papeles de Economía Española*, núm. 93, págs. 51-64.
- MARTÍN, C., HERCE, J. A., SOSVILLA-RIVERO, S. y VELÁZQUEZ, F. (2002): *La ampliación de la Unión Europea: Efectos sobre la economía española*, Colección Estudios Económicos, núm. 27, La Caixa, Barcelona.
- MARTIN, P. (2000): *The role of public policy in the process of regional convergence*, EIB Papers, 5(2).
- NAHUIS, R. y MOOIJ, R. (2001), «Cohesion policy in the EU: Going beyond fiscal transfers?», *The Economist*, núm. 149, págs. 365-376.

- SANZ, I. (2001): *La política de cohesión de la UE ampliada: la perspectiva de España*, Documento de Trabajo, núm. 169, FUNCAS.
- WEISE, C., BATCHTLER, J., DOWNES, R., MCMASTER, I. y TOEPEL, K. (2001): *The Impact of EU Enlargement on Cohesion*, German Institute for Economic Research y European Policies.

LA AMPLIACIÓN, EL PRESUPUESTO DE LA UE Y LAS POLÍTICAS FISCALES NACIONALES: CONSECUENCIAS Y RETOS PARA ESPAÑA

JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-PÁRAMO

Catedrático de Hacienda Pública, Universidad Complutense de Madrid
Consejero ejecutivo y miembro del Consejo de Gobierno del Banco de España

1. En puertas de una Unión Europea ampliada

Una vez iniciado con éxito el gran proyecto europeo de fin de siglo, con la creación de la Unión Económica y Monetaria en enero de 1999, Europa se enfrenta a la culminación de un empeño histórico que marcará la primera década del siglo XXI: la ampliación hacia los países de Europa Central y Oriental (PECO, que incluyen Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania), Chipre, Malta y Turquía. El desmoronamiento del antiguo bloque comunista y la aceleración del proceso de integración europea de los 80 y de los 90 han venido a aunarse en un objetivo cuajado de oportunidades, aunque no exento de problemas.

Si bien todos estos países se encontraban en principio en la misma posición de salida, las situaciones económicas y políticas se han manifestado como marcadamente diferentes. En el Consejo Europeo de Copenhague (junio de 1993) se definieron tres criterios que debían satisfacer los candidatos antes de la ampliación: 1) Político: existencia de instituciones democráticas; 2) Económico: economía de mercado viable y capaz de arrostrar las presiones competitivas; y 3) Acervo comunitario: capacidad de asumir los objetivos de la Unión. Tras el Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre de 1997), que ratificó la propuesta de la Agenda 2000, el proceso de adhesión comenzó en marzo de 1998 con aquellos países mejor

situados respecto de los tres criterios: Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Chipre.

La ampliación no ha dispuesto de un calendario preciso. El Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) estableció que la Unión podría proceder a la adhesión de nuevos países desde finales de 2002, una vez adaptadas las instituciones a las necesidades de una Europa ampliada. El 12 de diciembre de 2002, en la cumbre de Copenhague, se acordó la entrada en la UE de un primer grupo amplio de países candidatos (PC), todos menos Bulgaria, Rumania y Turquía (PC-10). Los nuevos miembros deben proceder a la ratificación de los tratados de adhesión durante 2003 y participar en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004. Probablemente en 2007 la ampliación alcance al grupo PC-12, tras superar Rumania y Bulgaria los obstáculos que han impedido su acceso en 2004.

2. Rasgos de la ampliación y retos de política

La ampliación es un proyecto que abre grandes oportunidades en lo político y en lo económico. Supone la aceptación de que la Unión es el mejor instrumento político para la paz, el desarrollo y la respuesta a la globalización. Y al mismo tiempo ofrecerá oportunidades económicas a más de 100 millones de nuevos ciudadanos antes del final de la década —75 millones en 2004—, al favorecer el comercio, la actividad económica y la cohesión en el conjunto del área de la UE.

La presente ampliación —la quinta desde la firma del Tratado de Roma— presenta características propias que hacen singulares las exigencias de adaptación, tanto por parte de los nuevos socios como en lo que atañe a los actuales miembros. Los PC forman un grupo de países mayor en número que en ampliaciones previas, que hará aumentar la población del área en un 20% (28% con PC-12) y la producción real en sólo un 4,6% (5,3% con PC-12), lo que implica una reducción de la renta *per cápita* media de la UE del

12,7% (18,2% con PC-12). Estas últimas cifras sugieren que la convergencia real será el primer reto de los países entrantes, cuyas economías vienen lastradas por un sector agrario de gran envergadura relativa (13% de la población activa y 4% del PIB), una productividad y unos salarios inferiores a la mitad de los existentes en la UE-15, un escaso desarrollo del sector financiero, una elevada tasa de paro y abundantes deficiencias institucionales y de infraestructuras. Con todo, su impulso reformador ha sido notable a lo largo de los años 90, y poseen factores de convergencia real que permiten aventurar progresos futuros: cercanía geográfica al núcleo económico de la UE, fuerte penetración de la inversión extranjera directa en los últimos años y una razonable dotación de capital humano (educación y sanidad).

Es preciso reconocer, sin embargo, que la ampliación creará tensiones nuevas y agravará problemas económicos ya antiguos y no bien resueltos —ya lo está haciendo— a los cuales es necesario ofrecer respuestas comunitarias y nacionales. Estos retos son bien visibles en las áreas siguientes: comercio, flujos de inversión y migraciones; presupuesto y política fiscal; Unión Monetaria; cohesión económica y social; agricultura; empleo y protección social; y, entre otros, instituciones de toma de decisiones en el seno de una UE con casi el doble de países miembros. De entre todos estos asuntos, abordados en el conjunto de trabajos de esta obra, aquí nos ocuparemos de los que se refieren al presupuesto de la UE y al ajuste de las políticas fiscales nacionales, contemplados desde la perspectiva de los intereses de la economía española.

3. Presupuesto de la UE y convergencia fiscal

Con la ampliación se registrarán dos tipos de impactos presupuestarios de relevancia para el conjunto de la UE ampliada. El primero de ellos es ocasionado por la participación directa de los nuevos miembros en el presupuesto de la UE —PC-10 desde 2004 y los

dos restantes PECO probablemente desde 2007—, como contribuyentes y, sobre todo, como beneficiarios de sus políticas. El segundo, más incierto en su alcance y en sus exigencias, se relaciona con la necesaria profundización de las políticas fiscales nacionales en las medidas tendentes a asegurar: 1) la convergencia nominal, especialmente en el caso de los nuevos socios, aunque también en algunos de los actuales países UE-15 con problemas presupuestarios y de inflación; y, 2) la capacidad estabilizadora, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la contribución positiva al crecimiento y la convergencia real de todos los miembros de la UE-25.

En relación con el presupuesto comunitario, debe subrayarse que éste ha sido repetidamente criticado por su escasa entidad cuantitativa: un 1,27% del PNB del área como límite máximo y un gasto efectivo de apenas el 1,1% del PNB del área en el período 2000-2006. No hay acuerdo para proceder a su fortalecimiento; antes bien al contrario, la presión dominante hoy entre los países centrales de la UE-15 apunta a una disminución del techo cuantitativo. Ello implica que las necesidades financieras de los nuevos miembros deberán atenderse con reducciones en los gastos en otros países actualmente beneficiarios.

Al mismo tiempo, el limitado impacto distributivo del presupuesto UE y la nula capacidad estabilizadora de sus partidas podría agudizar la vulnerabilidad de las economías de los países miembros en una UE ampliada, ya que la mayor disparidad de situaciones económicas traerá consigo un riesgo mayor de aumento de los *shocks* asimétricos dentro del área. Y como las competencias para el desarrollo de una política fiscal contracíclica siguen en manos de los gobiernos nacionales, las exigencias de disciplina y coordinación presupuestarias se harán más perentorias en los próximos años para los países afectados, tanto del grupo PC-12 como entre los miembros más directa y adversamente influidos por la ampliación.

La renta *per cápita* de los nuevos miembros (PC-10), expresada en paridad de poder de compra, es inferior al 50% de la media de la UE-15. Ello implica que, por un mero efecto estadístico, algunos

países de la actual UE-15, entre los que España ocupa un lugar destacado, dejarán de percibir un volumen no despreciable de Fondos Estructurales y de Cohesión si el monto total dedicado a acciones estructurales no aumenta de modo apreciable. Pero la iniciativa de suavizar el efecto estadístico tropieza con la resistencia de los países más ricos.

A ello debe añadirse que los nuevos países miembros presentan un mayor peso en la agricultura, lo que implica una presión adicional sobre los recursos del presupuesto. Los anacronismos patentes en la PAC han planteado ya de forma efectiva la disminución de las ayudas. Ambos problemas —acciones estructurales y, en menor medida, subvenciones agrícolas— se abordan con mayor detalle en la próxima sección.

La ampliación tendrá también efectos sobre las políticas presupuestarias nacionales. En el marco del proceso de transición hacia la UE ampliada, los PC introdujeron programas de estabilización que han implicado una mayor estabilidad cambiaria, una notable reducción de la tasa de inflación hasta niveles del 9% de promedio en 2001, así como de los tipos de interés a largo plazo, y una mejoría en la situación de las finanzas públicas. Los avances en estos indicadores de convergencia nominal son importantes si se tiene presente la situación de partida, pero insuficientes para cumplir con las condiciones que permiten a un país miembro aspirar al ingreso en la Unión Monetaria, hecho que probablemente no ocurra en ningún caso antes de 2006. La situación de la deuda no es preocupante, pero quizás sí lo sean los indicios de «fatiga fiscal» que afloran tras la detención del proceso de consolidación fiscal en 2000, con un aumento del déficit de los países PC-10 de 1,5 puntos hasta el 4,5% de promedio alcanzado en 2002.

En los meses próximos, los PC deberán hacer frente a dos grandes retos. El primero de ellos es reanudar su proceso de consolidación presupuestaria en el marco de las instituciones multilaterales de supervisión de la UE (Comisión Europea, 2002a). Pese a que inmediatamente después de la incorporación a la UE los PC-10 no es-

tarán obligados a cumplir el límite de déficit del 3% del PIB, ni serán sancionables en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo, al ser países con derogación, sí estarán sujetos —en pie de igualdad con los actuales miembros de la UE-15— a los restantes procedimientos de coordinación macroeconómica: Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Grandes Orientaciones de Política Económica y Recomendaciones del Consejo en el marco de la supervisión multilateral. La reducción del déficit es tanto más necesaria por cuanto que el *output* de estos países ha mostrado en el pasado una elevada volatilidad, que con frecuencia no ha sido atenuada por la política fiscal de orientación generalmente procíclica (Comisión Europea, 2002b).

El segundo reto es el de acometer gastos públicos necesarios para la convergencia real, como son los asociados a las infraestructuras, el transporte, el medio ambiente y el establecimiento de instituciones. Todo ello resulta imprescindible para aumentar la competitividad y, al mismo tiempo, completar la aplicación del acervo comunitario.

El conflicto que ambos retos parecen plantear entre convergencia nominal y convergencia real puede suavizarse notablemente por dos caminos. En primer término, a través de iniciativas internas, pues son grandes los márgenes que ofrecen en estos países los gastos en subvenciones a empresas, en defensa y en transferencias a gobiernos locales, así como los desajustes de los sistemas de seguridad social. A estas medidas internas se sumarán, en segundo lugar, los Fondos Estructurales que, como países de desarrollo inferior al promedio, llegarán del presupuesto comunitario.

Respecto de los miembros de la UE-15, parece que en términos macroeconómicos (crecimiento e inflación, básicamente) la ampliación no tendrá probablemente mayores efectos agregados de los que tuvo la ampliación en la que accedieron España y Portugal, que fue relativamente modesta en términos agregados. Sí tendrá, sin embargo, efectos asimétricos temporales y permanentes de distinto signo sobre algunos de los actuales miembros. Estos efec-

tos asimétricos influirán no sólo sobre el actual grado de cohesión económica y social, sino también sobre la orientación y la estrategia requeridas de la política fiscal nacional. Los dos apartados que siguen se concentrarán en las consecuencias previsibles para España.

4. Consecuencias para España (I): presupuesto de la UE, perspectivas financieras y cohesión

A partir de 2004, los PC-10, que venían recibiendo ayudas de preadhesión en el marco de las Perspectivas Financieras 2000-2006, pasarán a convertirse en beneficiarios de las acciones estructurales y de los fondos agrícolas instrumentados a través del presupuesto de la UE, como miembros de pleno derecho. Respecto de las primeras, integradas esencialmente por las ayudas que reciben las regiones *objetivo 1* (con renta *per cápita* inferior al 75% de la media de la UE), los países del Fondo de Cohesión (renta *per cápita* inferior al 90% de la media de la UE) y el conjunto de países de la UE con cargo a otros objetivos de los distintos fondos (FEDER, FEOGA-Orientación, FSE e IFOP), su meta esencial ha venido siendo potenciar la cohesión económica y social. Con este fin, tras la ampliación de 1986 —España y Portugal— la cuantía de estos fondos fue duplicada y asignada entre países con un claro criterio regional. Se trataba de promover el desarrollo y el ajuste estructural en las regiones menos avanzadas, así como mejorar el medio ambiente y modernizar las infraestructuras, todo ello al servicio de un funcionamiento más equilibrado del Mercado Interior en todo el territorio de la UE.

Desde el punto de vista de la economía española, el grueso de la evidencia disponible indica que la contribución de los Fondos Estructurales al crecimiento y a la convergencia regional ha sido realmente importante (Boeri y otros, 2002; De la Fuente, 2003). Así, los fondos canalizados a las regiones *objetivo 1* han contribuido al crecimiento de la producción real de estas regiones en torno a un

0,7% por año desde mediados de los 90 y más de un 0,3% por año al crecimiento del PIB real del conjunto de España, han reducido la dispersión de la productividad regional del trabajo en un 1% por año, han frenado la tendencia al alejamiento de la renta relativa de las regiones *objetivo 1* respecto del conjunto nacional y explican dos terceras partes del acercamiento de la renta relativa española al promedio de la UE-15. Frente a este positivo balance, el gobierno político de la UE parece descartar la alternativa de que a la nueva ampliación a UE-27 le acompañe, como en ampliaciones previas, un aumento de los fondos dedicados a acciones estructurales. Si los actuales criterios de elegibilidad se mantuviesen inalterados, ¿cuál sería el coste para España como consecuencia de la pérdida de fondos del presupuesto de la UE?

Este escenario pesimista debe contemplar tres elementos de disminución de fondos: 1) Convergencia real durante el período de vigencia de las Perspectivas Financieras 2000-2006. Como consecuencia de su propia dinámica de crecimiento y convergencia, aún cuando no hubiese ampliación dejarían de cualificar como regiones *objetivo 1* Valencia, Canarias y Castilla y León; 2) «Efecto estadístico regional». El ingreso de nuevos miembros reducirá la renta *per cápita* de la UE en alrededor del 18% hacia 2007 y, con ello, se elevará la renta *per cápita* de algunas regiones españolas actualmente receptoras de Fondos Estructurales por encima del 75% de la renta *per cápita* de la UE-27. En este escenario, perderían su condición de elegibles Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha, Ceuta, Melilla y Galicia, quedando reducido el conjunto de regiones receptoras a dos, de las diez actuales; 3) «Efecto estadístico nacional». La ampliación elevará la renta *per cápita* de España por encima del 90% de la media UE-27, perdiéndose con ello los Fondos de Cohesión. Los efectos 1 y 2 ascenderían a unos 12,1 y 9,2 miles de millones de euros de 2002 para un período de siete años, esto es, un 0,3% y un 0,2% del PIB, respectivamente (Martín y Sanz, 2003). El efecto 3 sumaría una partida adicional de 12 mil millones de euros de 2002, o un 0,3% del PIB.

En conjunto, este escenario tendría muy serias implicaciones para el desarrollo y la cohesión territorial de España en la UE-27. Se trata de un *shock* de oferta que reduciría el crecimiento del PIB en las actuales regiones *objetivo 1* en un 0,2% por año aproximadamente. También tendría un efecto negativo directo en las restantes regiones, teniendo en cuenta que el Fondo de Cohesión beneficia asimismo a regiones que no son *objetivo 1*, en algunas de las cuales la productividad marginal de las infraestructuras es apreciablemente mayor que en las incluidas en los Marcos de Apoyo Comunitario.

Estas previsiones negativas no pueden ser descartadas como improbables, si bien cabe que la negociación política ofrezca algunos márgenes para suavizar las pérdidas señaladas en aras del consenso político, la cohesión territorial y la racionalidad económica. Algunos de los argumentos que podrían esgrimirse a este respecto son los siguientes: 1) las actuales regiones *objetivo 1* afectadas por el «efecto estadístico» deberían disfrutar de las ayudas que hubieran estado disponibles sin ampliación durante un período transitorio, en la medida en que su situación económica no ha variado sustantivamente, máxime cuando los nuevos miembros tendrán en los primeros años una limitada capacidad de absorción de fondos (Comisión, 2002c); 2) la reforma de la Política Agrícola Común decidida en la cumbre de Bruselas de octubre de 2002 (véase Sumpsi y Atance, 2003) y concretada en el Consejo de Luxemburgo de junio de 2003, entre cuyas medidas se cuenta la limitación del crecimiento de los gastos agrícolas a un máximo anual del 1% hasta 2013, liberará recursos que podrían nutrir los fondos destinados a acciones estructurales en el marco de unos nuevos criterios de elegibilidad; 3) no está justificado que sean los socios más desaventajados de la UE-15 los que financien la ampliación cuando la capacidad financiera del presupuesto de la UE está infrutilizada: frente a un límite máximo del 1,27% del PNB, el empleo real de fondos viene siendo inferior al 1,10%; 4) el reparto de las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE podría revisarse, incluso dentro del

actual límite del 1,27% del PNB, reajustando a la baja los recursos que aportan las naciones que ahora lo hacen más que proporcionalmente respecto de su renta *per cápita*, como son los casos de Alemania, España, Italia, Países Bajos y Suecia (De la Fuente y Doménech, 2001); y 5) la extraordinaria coyuntura de la ampliación se constituye en el mejor argumento para reactivar la propuestas de la Comisión sobre nuevas fuentes de financiación basadas en recursos propios de naturaleza impositiva que desvinculen el debate sobre la financiación de la ampliación del *statu quo* determinado por los saldos netos nacionales (Comisión Europea, 1998).

5. Consecuencias para España (II): estabilidad presupuestaria, sostenibilidad y crecimiento

En cualquier escenario, parece inevitable que el volumen total de fondos comunitarios disponibles para inversiones en infraestructuras y capital humano disminuyan significativamente a partir de 2007 (Weise, 2001). Dado este elemento de certidumbre, una posible respuesta por parte de las autoridades españolas —Estado y Comunidades Autónomas— sería «nacionalizar» los fondos perdidos y aumentar el déficit público de forma estructural y permanente. Esta alternativa es políticamente tan atractiva como, desafortunadamente, simplista y errónea desde la perspectiva más general de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Tres son las razones esenciales que justifican la conveniencia de acomodar este *shock* sin un aumento del déficit público: 1) los efectos de la ampliación a UE-25 sobre la economía española son mucho más complejos, de mayor alcance a corto plazo que los derivados de la pérdida de Fondos Estructurales, y pueden afectar negativamente a la producción potencial; 2) es necesario preservar un margen para la política estabilizadora que no ponga en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas; y, 3) las presiones financieras derivadas del envejecimiento de la población comenzarán a sen-

tirse con intensidad a partir de la década de 2010, inmediatamente después de asimilarse los efectos más directos de la ampliación. Estos dos últimos argumentos son los que ofrecen su justificación más sólida al objetivo de asegurar la estabilidad presupuestaria, esto es, mantener las finanzas públicas en una situación de equilibrio o de superávit, lo que requiere un superávit estructural sostenido en el tiempo (González-Páramo, 2001; Comisión Europea, 2002b). La respuesta adecuada de las finanzas públicas al impacto del acceso de PC-12 debe tener en cuenta estas restricciones, así como la naturaleza específica de los *shocks* que se derivarán de la ampliación.

La ampliación producirá en la economía española efectos muy complejos, de signo contrapuesto y de carácter tanto temporal como permanente (Martín y otros, 2002). Los ajustes comerciales derivados de la probable pérdida de mercados de exportación a corto plazo tendrán un impacto fuerte aunque transitorio sobre la demanda agregada, dados el patrón de especialización reciente de los países PC-12 y el impulso recibido por éstos de la inversión directa extranjera. Respecto de estas inversiones, los países PC-12 ofrecen costes laborales bajos, cualificación de la mano de obra y proximidad geográfica al centro económico de la UE, rasgos que comprometen el papel de España como receptora de inversión directa extranjera. Será necesario seguir mejorando las dotaciones de infraestructuras, la formación y las actividades de I+D+I, entre otras iniciativas, para reducir el impacto de este *shock* negativo. De signo contrario será el efecto de la ampliación del Mercado Interior, si bien más modesto en magnitud y más progresivo en el tiempo: tras un impacto negativo en los años iniciales, la mejora de la eficiencia (productividad) y la competencia en precios (menores costes y precios exteriores) serán un *shock* positivo y permanente de oferta, potenciado por el mayor crecimiento del PIB de la UE. Finalmente, hay que referirse al *shock* negativo de oferta (y de demanda) que supondrá la reducción de ayudas estructurales a partir de 2007, un efecto negativo permanente cuyas características e implicaciones se han estudiado en la sección precedente.

El orden de magnitud del conjunto de estos *shocks* ha sido estimado por Martín y otros (2002) en una reducción del PIB —respecto del nivel que se hubiese observado sin ampliación— del 0,4% a corto plazo en 2004, para alcanzar un máximo del 1,8% en 2008, atenuándose desde esta fecha hasta el 1% en 2014. ¿Cuál es la respuesta adecuada de la política fiscal ante estos severos ajustes en el nivel de actividad? Tomando como referencia las elasticidades del déficit respecto del *output gap* (Comisión Europea, 2002b), el déficit registraría un aumento automático del 0,7% del PIB en 2004-2008 como máximo, cifra que se reduciría al 0,4% en 2013. Se trata de una cuantía en apariencia pequeña y admisible, dado que los *shocks* son asimétricos y no es probable una respuesta expansiva por parte del Banco Central Europeo. Cabría incluso pensar que el apreciable tamaño del *shock* justifica una reacción discrecional expansiva de carácter transitorio por parte de la política presupuestaria.

Puede argumentarse, sin embargo, que ni la expansión discrecional está justificada ni probablemente lo esté el deslizamiento automático del déficit en más de unas pocas décimas del PIB en los primeros años. El impacto más fuerte a corto plazo tendrá su origen en el ajuste comercial, que provocará una disminución de la producción del sector comerciable que será transitoria si se permite el ajuste a la baja de precios y salarios, necesario para recuperar los mercados inicialmente perdidos ante competidores extranjeros. Frente a la depreciación del tipo de cambio real lograda de esta forma, una política discrecional expansiva podría retrasar el necesario reajuste del sector externo (Alesina y otros, 2001), además de dar lugar a otros problemas si los habituales retrasos en la adopción de medidas y su irreversibilidad en el tiempo no reciben cuidadosa atención (Corsetti y otros, 2002). En cuanto a los restantes *shocks*, éstos tienen predominantemente una naturaleza de oferta, son de carácter duradero y de signo neto negativo. En efecto, aunque la liberalización y la ampliación de los mercados traerán consigo avances en la productividad y reducciones en precios y costes, este proceso

será relativamente lento y cuantitativamente más modesto en magnitud que las disminuciones en el ritmo de avance de la productividad derivadas de la previsible reducción inicial de los flujos de inversión directa hacia nuestro país, así como del posterior recorte de las ayudas para acciones estructurales con cargo al presupuesto de la UE.

La reacción apropiada ante un *shock* negativo de oferta de carácter permanente es una disminución (aumento) del déficit (superávit) estructural del presupuesto, que compense el efecto de los estabilizadores automáticos. En efecto, la respuesta automática del saldo presupuestario ante cambios permanentes en la oferta agregada tiende a ser desestabilizadora, pues retrasa el ajuste estructural y prolonga las tensiones inflacionistas (Artis y Buti, 2000; Buti y otros, 2001; Comisión Europea, 2001; Corsetti y otros, 2002).

El ajuste requerido del saldo estructural del presupuesto podría evitarse, sin embargo, a condición de que se adopten medidas de reestructuración de gastos e ingresos públicos, dentro de un paquete de reformas orientadas a flexibilizar la oferta. Entre estas medidas de reestructuración cabe señalar las siguientes: 1) aumentar las inversiones públicas —y su calidad— financiando este aumento con una disminución de los gastos de consumo público; 2) rebajar las cotizaciones sociales financiando la pérdida recaudatoria con aumentos en el IVA; y, 3) reformar el sistema tributario para eliminar obstáculos a la inversión productiva, a la movilidad y, en general, a la flexibilidad en la oferta (por ejemplo, potenciación adicional de los gastos en I+D+I y revisión del tratamiento fiscal de la vivienda en propiedad). Estas medidas habrán de insertarse en un conjunto más amplio de reformas estructurales, que incluya la liberalización de los mercados de trabajo y de productos, que promueva la inversión en capitales físicos y humanos, y que consiga ganancias de una más eficiente gestión de los servicios públicos.

La primera propuesta se orienta directamente a potenciar la oferta, mientras que la segunda trata de contribuir a la mejora de la competitividad. Una rebaja de gastos públicos de personal ayuda a

moderar las presiones salariales en el sector privado y facilita menores precios, más inversión y más *output* (Alesina y otros, 2002; De Castro, 2003). El aumento en la inversión pública compensaría el impacto contractivo a corto plazo del descenso de los gastos salariales públicos, pero tendría a medio plazo un efecto positivo sobre la productividad, adicional que tiene la disminución del consumo público. Para que esta reestructuración del gasto —que permitiría contemplar la «nacionalización» de los Fondos Estructurales perdidos— consiga el máximo impacto sobre la productividad debe basarse en una escrupulosa selección de proyectos y en la máxima coordinación entre la Administración central y las Comunidades Autónomas, dada la distribución de competencias de gasto entre ellas. Respecto de la segunda propuesta, su efecto es equivalente a una depreciación del tipo de cambio real, pues el coste salarial forma parte del precio de las exportaciones mientras que el IVA no le afecta (Calmfors, 1998). Esta medida puede toparse con dificultades técnicas, pues el sistema de seguridad social funda su lógica interna en la relación entre cotizaciones y prestaciones.

Esta referencia a la seguridad social permite hilvanar unos breves comentarios finales sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y la ampliación a UE-27. Se ha señalado anteriormente que el *shock* de la ampliación no justifica un deterioro del saldo presupuestario en más allá de unas pocas décimas del PIB con carácter transitorio. Pero aunque los argumentos que se oponen a una reacción más vigorosa de la política fiscal fueran minusvalorados, existen dos restricciones que aconsejan la máxima prudencia fiscal. En primer lugar, es necesario reservar un margen de reacción ante perturbaciones asimétricas que de forma imprevista pudieran afectar a la economía española. Ese margen podría desaparecer, y perderse con ello la eficacia de la política fiscal, con un empeoramiento del saldo presupuestario poco justificado y que comprometa la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y ésta, en segundo término, estará sometida a presiones crecientes desde comienzos de la década de 2010 por la dinámica de los gastos públicos ligados al en-

vejecimiento de la población. En esta década, los gastos en pensiones crecerán un 1% del PIB, casi un 2% en la de los años 20 y un 2,5% en la de los 30, y los gastos sanitarios presionarán también al alza, bien que con menos intensidad. Junto con Grecia, Países Bajos y Finlandia, España es uno de los países europeos con perspectivas menos favorables en lo que respecta a los gastos sociales. Ello exigirá la adopción de una estrategia basada en reformas de los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria, en incentivos al aumento de las tasas de empleo de mujeres y de trabajadores de más de 60 años y, finalmente, en reducciones anticipadas del nivel de deuda pública a través de reducciones en los déficit y el mantenimiento regular de superávit públicos. Los márgenes para una respuesta expansiva de la política fiscal ante la ampliación de la UE, por moderada y transitoria que aquélla fuese, son prácticamente inexistentes.

6. Conclusiones

La ampliación es un proyecto que abre grandes oportunidades en lo político y en lo económico. Al mismo tiempo, sin embargo, creará tensiones nuevas y magnificará problemas económicos ya antiguos, a los cuales es necesario ofrecer respuestas comunitarias y nacionales. De entre todos los retos que hoy se plantean, abordados en el conjunto de trabajos de esta obra, aquí nos hemos ocupado de los referidos al presupuesto de la UE y al ajuste de las políticas fiscales nacionales, contemplados desde la perspectiva de los intereses de la economía española.

Con la ampliación se registrarán dos tipos de impactos presupuestarios de relevancia para el conjunto de la UE ampliada. El primero de ellos viene dado por la participación directa de los nuevos miembros en el presupuesto de la UE como beneficiarios de sus políticas. El segundo, más incierto en su alcance y sus exigencias, se relaciona con la necesaria profundización de las políticas fiscales nacionales en las medidas tendentes a asegurar la convergencia

nominal, la capacidad estabilizadora, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la contribución positiva al crecimiento y a la convergencia real de todos los miembros de la UE-27.

Si los actuales criterios de elegibilidad que dan acceso a las acciones estructurales se mantuviesen inalterados, ¿cuál sería el coste para España derivado de la pérdida de fondos con cargo al presupuesto de la UE? Este escenario pesimista debe contemplar tres elementos de disminución de fondos: 1) convergencia real durante el período de vigencia de las Perspectivas Financieras 2000-2006; 2) «efecto estadístico regional». El ingreso de nuevos miembros elevará la renta *per cápita* de algunas regiones españolas actualmente receptoras de Fondos Estructurales por encima del 75% de la renta *per cápita* de la UE-27; 3) «efecto estadístico nacional». La ampliación elevará la renta *per cápita* de España por encima del 90% de la media UE-27, perdiéndose así los Fondos de Cohesión.

En conjunto, dado lo que la evidencia empírica indica sobre los efectos económicos de las acciones estructurales, el escenario tendencial tendría muy serias implicaciones para el desarrollo y la cohesión territorial de España en la UE-27. Se trata de un *shock* de oferta que reduciría el crecimiento del PIB tanto en las actuales regiones *objetivo 1* como en las restantes regiones, teniendo en cuenta que el Fondo de Cohesión beneficia también a regiones que no son *objetivo 1*, dificultando al mismo tiempo el proceso de convergencia real de las regiones menos avanzadas.

Pero la ampliación, además de la pérdida de Fondos Estructurales, determinará ajustes en el sector exterior (comercio y flujos de inversión) y una extensión del mercado comunitario. El orden de magnitud del efecto neto conjunto de estos *shocks* ha sido estimado en una reducción del PIB —respecto del nivel que se hubiese observado sin ampliación— del 0,4% a corto plazo en 2004, para alcanzar un máximo del 1,8% en 2008, atenuándose desde esta fecha hasta el 1% en 2014. ¿Cuál es la respuesta adecuada de la política fiscal española ante los severos ajustes previstos en el nivel de actividad? Una reacción pasiva a través de los estabilizadores auto-

máticos vería aumentar el déficit en un 0,7% del PIB en 2004-2008 como máximo, cifra que se reduciría al 0,4% en 2013. Se trata de una cuantía en apariencia pequeña y admisible. Cabría incluso pensar que el apreciable tamaño del *shock* justifica una reacción discrecional expansiva y transitoria por parte de la política presupuestaria.

Sin embargo, hay tres razones de peso que subrayan la conveniencia de acomodar este *shock* sin un aumento del déficit público que vaya más allá de unas décimas: 1) los efectos de la ampliación sobre la economía española son más complejos, de mayor alcance a corto plazo que los derivados de la pérdida de Fondos Estructurales, y pueden afectar negativamente a la producción potencial, lo que requiere una reducción del saldo estructural más que un aumento del mismo; 2) es necesario preservar un margen para la política estabilizadora que no ponga en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas; y, 3) las presiones financieras derivadas del envejecimiento de la población comenzarán a sentirse con intensidad a partir de la década de 2010, inmediatamente después de asimilarse los efectos más directos de la ampliación.

El ajuste del saldo estructural del presupuesto que requiere el acomodo de un *shock* de oferta podría evitarse a condición de que se adopten medidas de reestructuración de gastos e ingresos públicos, dentro de un paquete de reformas orientadas a flexibilizar la oferta. Entre estas medidas cabe señalar las siguientes: 1) aumentar las inversiones públicas -y su calidad- financiando este aumento con una disminución de los gastos de consumo público; 2) rebajar las cotizaciones sociales financiando la pérdida recaudatoria con aumentos en el IVA; y, 3) reformar el sistema tributario para eliminar obstáculos a la inversión productiva, a la movilidad y, en general, a la flexibilidad en la oferta. Estas medidas habrán de insertarse en un conjunto más amplio de reformas estructurales (liberalización de los mercados de trabajo y de productos, promoción de la inversión en capitales físicos y humanos, y medidas para una más eficiente gestión de los servicios públicos).

En suma, el *shock* de la ampliación no justifica un deterioro del saldo presupuestario en más allá de unas pocas décimas del PIB con carácter transitorio. Pero, aunque los argumentos que se oponen a una reacción más vigorosa de la política fiscal fueran minusvalorados, existen dos restricciones que aconsejan la máxima prudencia fiscal. En primer lugar, es necesario reservar un margen de reacción ante perturbaciones asimétricas que de forma imprevista pudieran afectar a la economía española. Ese margen podría desaparecer, y perderse con ello la eficacia de la política fiscal, con un empeoramiento del saldo presupuestario poco justificado y comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas. Ésta, en segundo término, estará sometida a presiones crecientes desde comienzos de la década de 2010 por la dinámica de los gastos públicos ligados al envejecimiento de la población. Los márgenes para una respuesta expansiva de la política fiscal ante la ampliación de la UE, por moderada y transitoria que aquélla fuese, son prácticamente inexistentes.

Bibliografía

- ALESINA, A., O. BLANCHARD, J. GALÍ, F. GIAVAZZI y H. UHLIG (2001): «Defining a macroeconomic framework for the Euro area», *Monitoring the European Central Bank*, CEPR, 3.
- ALESINA, A., S. ARDAGNA, R. PEROTTI y F. SCHIANTARELLI (2002): «Fiscal policy, profits, and investment», *American Economic Review*, 92, págs. 571-589.
- ARTIS, M. y M. BUTI (2000): «Close to balance or in surplus, a policy-makers's guide to the implementation of the Stability and Growth Pact», *Journal of Common Market Studies*, 38, págs. 563-592.
- BOERI, T., G. BERTOLA, H. BRÜCKER, F. CORICELLI, J. DOLADO, J. FITZGERALD, A. DE LA FUENTE, P. GARIBALDI, G. HANSON, J. JIMENO, R. PORTES, G. SAINT-PAUL y A. SPILIMBERGO (2002): *Who's Afraid of the Big Enlargement?*, CEPR Policy Paper, 7 (<http://www.cepr.org>).
- BUTI, M., W. ROEGER y J. IN'T VELD (2001): «Stabilising output and inflation: Policy conflicts and coordination under a stability pact», *Journal of Common Markets Studies*, 39, págs. 801-828.

- CALMFORS, L. (1998): «Macroeconomic policy, wage-setting and employment: What difference does EMU make?», *Oxford Review of Economic Policy*, 14, págs. 125-151.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): «Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el Funcionamiento del Sistema de Recursos Propios», *Boletín de la Unión Europea*, Suplemento 2/98, Luxemburgo.
- (2001): «Public Finances in EMU-2001», *European Economy*, 3/2001.
- (2002a): «The Macroeconomic Policy Framework for EU Membership and Euro Area Participation-The Role of Budgetary Policy», Conference on EU Accession-Developing Fiscal Policy Frameworks for Sustainable Growth, Bruselas, 13-14 de mayo (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/events/2002/brussel2/macro_en.pdf)
- (2002b): «Public finances in EMU-2002», *European Economy*, 3/2002.
- (2002c): «First Progress Report on Economic and Social Cohesión», COM/46/final, Bruselas.
- CORSETTI, G., J. FLEMMING, S. HONKAPOHJA, W. LEIBFRITZ, G. SAINT-PAUL, H.-W. SINN y X. VIVES (2002): *Report of the European Economy 2002*, CESifo, Munich.
- DE CASTRO, F. (2003), «The macroeconomic effects of fiscal policy in Spain», Banco de España, mimeo.
- DE CASTRO, F., J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y P. HERNÁNDEZ DE COS (2003): «Fiscal consolidation in Spain: Dynamic interdependence of public spending and revenues», *Investigaciones Económicas*, en prensa.
- DE LA FUENTE, A. (2003): «El Impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia Real y Cohesión Interna», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, en prensa.
- DE LA FUENTE, A. y R. DOMÉNECH (2001): «The Redistributive Effect of the EU Budget: An Análisis and a Proposal for Reform», *Journal of Common Market Studies*, 39, pgs. 307-330.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001), *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MARTÍN, C., J. A. HERCE, S. SOSVILLA-RIVERO y F. J. VELÁZQUEZ (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, La Caixa, Colección Estudios Económicos, 27 (<http://www.fedea.es/libros/libro27.html>).
- MARTÍN, C. e I. SANZ (2003): «Las consecuencias de la ampliación para la política regional europea: la perspectiva española», Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, enero, mimeo.

- SUMPSI, J. M. e I. ATANCE (2003): «La ampliación al Este de la Unión Europea: implicaciones agrarias». Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, febrero, mimeo.
- WEISE, C. (2001), «EU eastern enlargement can be financed - Increased need for reforms. Scenarios for the 2007 and the 2013 budgets», *Economic Bulletin*, 10, DIW Berlin and Springer Verlag, (http://www.diw.de/english/publikationen/bulletin/docs/eb01/n01_10okt1.html).

LA AMPLIACIÓN, EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

MANUEL BALMASEDA

Economista jefe para España del Servicio de Estudios del BBVA

MIGUEL SEBASTIÁN

Profesor titular de Fundamentos del Análisis Económico,
Universidad Complutense de Madrid

PATROCINIO TELLO

Jefa de la División de productos, análisis y metodología de Balanza de Pagos,
Banco de España

1. Introducción

La ampliación hacia los países de Europa Central y Oriental (PECO) supone el reto más importante que tendrá que afrontar la Unión Europea (UE) en los próximos años. La Comisión Europea autorizó, a finales de 2002, el ingreso en 2004 de diez de los doce países candidatos que habían iniciado formalmente las negociaciones¹. La ampliación cambiará a la UE que conocemos hoy, al afectar a múltiples ámbitos: político, institucional, económico, social y presupuestario.

La libertad de movimientos de bienes, de capitales y de personas que supone la ampliación de la UE hacia los PECO se traducirá en un impulso a la renta de la nueva UE-27. Sin embargo, las ganancias no serán homogéneas entre los países pertenecientes a la UE en la actualidad (UE-15) y a los PECO (el peso relativo de los PECO con respecto a la UE-15 es muy pequeño, apenas representa el 5% del PIB). Dichas ganancias tampoco se distribuirán de forma uniforme en el seno de la UE-15, ante la disparidad en la intensidad de las relaciones entre los países miembros y los candidatos. El impacto

¹ El grupo de países que accederá a la UE en 2004 está constituido por: Eslovenia, República Checa, Hungría, Estonia, Chipre, Polonia, Malta, Eslovaquia, Letonia y Lituania. Bulgaria y Rumania aún no cumplen los criterios de adhesión y su ingreso se retrasa a 2007.

potencial sobre cada país dependerá de sus características particulares (proximidad geográfica, estructura productiva y comercial, lazos históricos y culturales, tamaño del mercado, costes productivos, etc.). El análisis de estos factores permite evaluar las posibles repercusiones económicas sobre una región concreta de la futura UE-27, dado que de ellos dependerá el impacto final de la mayor integración económica. A este efecto hay que sumar el derivado de la repercusión de la ampliación sobre el presupuesto comunitario.

Los principales canales a través de los que la mayor integración va a afectar a las economías de la UE-15 son tres: el comercial, la inversión extranjera directa (IED) y la inmigración. En el caso de la economía española el impacto de la ampliación se producirá a través de sus repercusiones en los flujos comerciales y en la IED, dado que los escasos lazos culturales y la distancia geográfica no auguran movimientos migratorios significativos. En cuanto al comercio, la ampliación no sólo incidirá sobre los flujos comerciales entre España y los PECO sino que afectará de forma indirecta a los flujos de España con la UE-15, mercado que supone el 70% del comercio español. El impacto final dependerá principalmente del grado de similitud del comercio y de la competitividad de las economías. En cuanto a la IED, existe el temor, fundado en los menores costes laborales y en la mejor localización de los PECO respecto a España, de que la ampliación desencadene un desplazamiento de los flujos de capital desde España hacia el Este. Al margen de estos temores, deben resaltarse las oportunidades que ofrece el nuevo mercado, que deberían reflejarse en un auge de las inversiones nacionales en los nuevos países miembros.

El artículo se organiza como sigue. En la sección 2 se revisan las similitudes y diferencias del comercio de los PECO y de España con el fin de evaluar el impacto potencial sobre los flujos comerciales de la ampliación de 2004. En la sección 3 se analiza si la ampliación de la UE hacia el este de Europa está provocando una redistribución de los flujos de IED desde los países del sur de Europa hacia los países candidatos. Para ello se exploran cuáles han sido los

principales determinantes de la IED en España en el pasado y cómo cabe esperar que evolucionen en el futuro en el nuevo marco de una UE de 27 miembros. Además, se examina el impacto que el acceso de España y de Portugal a la Comunidad Económica Europea en 1986 tuvo sobre los países miembros. Finalmente, en la sección 4, se presentan las conclusiones.

2. El comercio: similitudes y diferencias entre España y los países candidatos

De acuerdo con las teorías de comercio internacional, la integración económica entre áreas con dotaciones de factores productivos diferentes eleva el bienestar agregado de la región y tiende a igualar la remuneración de los factores de producción (capital y trabajo) entre las áreas integrantes. La reducción de costes que conlleva la apertura de fronteras (reducción de tarifas, de costes en frontera y de barreras técnicas) y la disponibilidad de nuevos mercados (más consumidores y más productores) incidirán sobre los flujos comerciales. La apertura de nuevos mercados implica, por un lado, más comercio. Desde la apertura de las negociaciones con los países de Europa Central y del Este las exportaciones de la UE a estos países han crecido a una tasa media del 15% en el periodo 1989-1999 y las importaciones al 12%, frente al 8% y el 10,6%, respectivamente, en el periodo 1980-1986 en España. Por otro lado, también se incrementa el número de productores, lo que se traduce en una mayor competencia y eficiencia y, en consecuencia, en menores precios. El beneficio para un país de la UE-15 será tanto mayor cuanto más desarrolladas estén las relaciones comerciales con los PECO y tanto menor cuanto más elevado sea el grado de sustitución entre los productos que comercian. Viner (1950) denominó a estos impactos, efecto creación de comercio («trade creation») y efecto diversificación del comercio («diversion trade»). En principio, tras la integración económica, el comercio tenderá a aumentar

entre los países que tienen un patrón de exportaciones e importaciones similar. Al mismo tiempo, aquellos países con una estructura de exportación parecida competirán por abastecer un mismo mercado. *A priori*, cabría esperar que entre el grupo de países más beneficiados por la ampliación de la UE hacia los PECO se encontrarán Alemania, Austria y, en menor medida, Italia, tanto por razones de proximidad geográfica como por lazos históricos y culturales. En un segundo grupo, podrían encontrarse los países del sur de Europa. En la tabla 1 se presentan índices de creación de comercio e índices de diversificación de comercio para la UE y los PECO². Los datos avalan, en general, la intuición inicial, al confirmar que los países que más se beneficiarían de la ampliación del mercado único serían Alemania, Italia y Austria. Sin embargo, sorprende que el índice de creación de comercio apunte una ganancia para la economía española superior a la esperada para la UE en su conjunto. En cuanto a la similitud de las exportaciones, los países de la UE que presentan un patrón de exportaciones más parecido a la de los países del Este y que, por lo tanto, deberían sufrir en mayor medida su competencia, coinciden con los países que más se beneficiarán de la ampliación de mercado (Alemania, Italia y Austria). Esta coincidencia geográfica de efectos, «creation trade» y «diversion trade», dificulta extraer resultados concluyentes acerca del impacto neto de ambos efectos en países concretos, por lo que se requiere un análisis más detallado de las peculiaridades del comercio en las distintas áreas.

Los PECO están especializados en productos intensivos en mano de obra y de tecnología baja-media (maquinaria, material eléctrico, productos textiles y automóviles), sectores con un gran peso en el comercio español (7,4%, 7,3%, 4,5% y 20%, respectivamente, del total de las exportaciones españolas a la UE). Ello, unido a la especial relevancia de la competitividad vía precios en esta

² Caétano et al. (2002): «The Eastward Enlargement of the Eurozone». *Ezoneplus Working Paper*, n.º 7.

Tabla 1
INDICADORES DE SIMILITUD DE FLUJOS COMERCIALES 2000

	Índice de creación de comercio	Índice de diversificación de comercio
Australia	0,64	0,44
Italia	0,59	0,42
Austria	0,52	0,46
Reino Unido	0,52	0,36
Finlandia	0,28	0,27
Irlanda	0,30	0,17
España	0,47	0,37
Portugal	0,31	0,38
UE	0,44	0,35

Fuente: Caétano, J. and all (2002).

gama de productos y los menores costes laborales en los PECO (entre un 20% y un 60% inferiores a los de la UE) realza los temores de deterioro comercial para la economía española. De lo anterior podría deducirse que el comercio español es muy sensible a las presiones competitivas procedentes de estos países y que, por lo tanto, la ampliación podría provocar una pérdida de cuota de mercado en los países de la UE-15 (receptora del 70% del total de las exportaciones españolas, como ya se ha mencionado). Sin embargo, un análisis más detallado permite ser más optimista. En primer lugar, las exportaciones de estos países al resto de la UE están ya liberalizadas en la mayoría de los productos, salvo los agrícolas, desde comienzos de los noventa en virtud de los Acuerdos Europeos bilaterales pactados entre la UE y los países candidatos. Estos acuerdos se han traducido en un aumento de las exportaciones a la UE procedente de los PECO, que crecieron a una tasa media del 12% entre 1989-1999. A pesar de ello, las exportaciones españolas a Europa mantuvieron un importante dinamismo en dicho periodo, creciendo un 13,4% de media anual. En segundo lugar, los índices

de similitud de importaciones³ muestran que la estructura de las importaciones de la UE desde los PECO y desde los países del sur de Europa es similar a la que mantiene con otros países en vías de desarrollo y sólo ligeramente superior a la similitud que tienen con las de otros países industrializados. Así, como puede observarse en la tabla 2, las importaciones alemanas procedentes de los PECO tienen una estructura relativamente similar a las provenientes de otros países en transición (43,0 según el Índice de Finger y Kreinin) y son menos parecidas a las procedentes del sur de Europa (30,7). En tercer lugar, las importantes diferencias existentes en los valores unitarios, precios de exportación, sugieren que estos países compiten en segmentos de mercado de calidad diferente. El conjunto de estos factores sugiere que el impacto directo sobre las exportaciones españolas a terceros mercados de la ampliación de la UE será más moderado del que se deduce de la simple comparación del patrón de exportaciones y el destino de las ventas.

Con respecto a la competitividad, el diferencial de inflación que ha mantenido la economía española con respecto a la UE se ha traducido en una merma de su competitividad. De mantenerse, esta tendencia podría desembocar en una pérdida de cuota de mercado tanto exterior como interior. Ahora bien, con respecto a los países candidatos, la competitividad de los productos españoles podría verse favorecida a corto plazo por la apreciación del tipo de cambio real de las monedas de los PECO asociada a las mayores tasas de inflación mientras se consolida la convergencia nominal. Y, en particular, de aquellas economías cuyas monedas están ligadas directamente al euro, que impide que el tipo de cambio compense el diferencial de inflación. A medio plazo, el proceso de convergencia real de estas economías se traducirá en una reducción del diferencial de salarios, deteriorándose su actual ventaja competitiva.

Por lo tanto, el mantenimiento del dinamismo del comercio español y de la competitividad de la economía en un mercado europeo

³ Índice de Finger y Kreinin.

Tabla 2
ÍNDICE DEL GRADO DE SIMILITUD DE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE LOS PECO Y DE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE OTRAS ÁREAS

	Países del sur de Europa ²	UE-12	Otros países industriales ³	Otros países en transición ⁴	Países desarrollados ⁵
Reino Unido	29,9	31,5	21,3	18,8	29,6
Alemania	30,7	36,5	28,8	43,0	37,9
Italia	28,2	27,9	18,9	35,0	32,3
Reino Unido	31,2	27,4	18,2	16,3	22,9

1. Índice Finger y kreinin. Índice = 100, implica similitud perfecta.
2. Grecia, Portugal y España.
3. OCDE excepto UE.
4. Anterior a la URSS, antigua Yugoslavia excepto Eslovenia y Albania.
5. Resto del mundo.

Fuente: Comisión Europea.

ampliado radica en la mejora de la estructura productiva. Ello requiere aprovechar la oportunidad que supone el reto de la ampliación hacia Europa Central y del Este para avanzar en las reformas necesarias para impulsar la competitividad y la productividad de la economía española y, en definitiva, elevar su eficiencia y potencial de crecimiento.

3. La inversión extranjera directa: principales determinantes y perspectivas

La ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y Oriental podría provocar una redistribución de los flujos de inversión extranjera directa dentro de la UE ampliada, desde los actuales receptores hacia los países candidatos. El importante potencial de crecimiento de los PECO, el aprovechamiento de sus ventajas de localización, de la disponibilidad de mano de obra relativamente cualificada y «barata» y de las ventajas de la internacionalización de la actividad económica son factores que auguran un aumento de

IED hacia los nuevos miembros de la UE, que podría producirse a costa de los fondos actualmente percibidos por España, Portugal, Grecia o Irlanda. Esta redistribución tendría implicaciones especialmente negativas en el caso de España e Irlanda, países en los que la IED ha desempeñado un papel fundamental en la ganancia de eficiencia de la economía, fruto de las externalidades positivas generadas por la competencia de las empresas domésticas con las nuevas compañías entrantes (multinacionales) con un mayor desarrollo tecnológico («efficiency spillovers») ⁴. La capacidad de la economía para beneficiarse de estas externalidades es tanto mayor cuanto más elevadas sean las dotaciones tecnológicas y de capital humano de la economía. Además, la capacidad para atraer nuevas inversiones depende del tamaño relativo del mercado frente a destinos alternativos por su mayor capacidad de absorción ⁵, caso de España en la anterior ampliación, o de la adopción de políticas de apoyo a la IED ⁶, como ha tenido lugar en Irlanda. En este contexto, el impulso de la IED hacia los PECO en los últimos años justifica los temores a un desplazamiento de capitales desde España a los futuros países miembros.

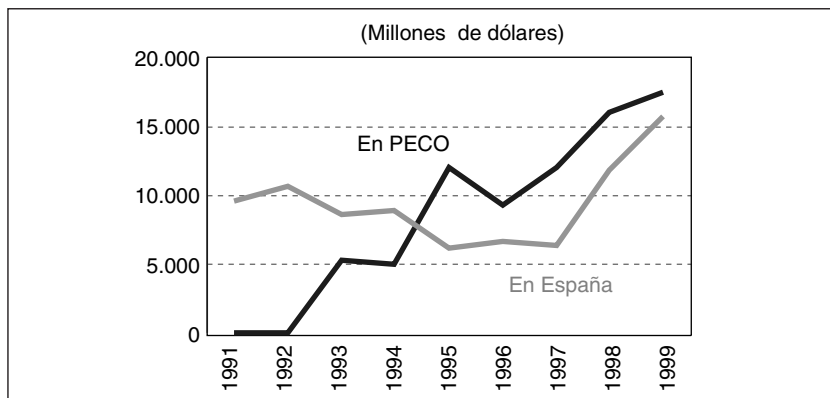
En el gráfico 1 se presenta la IED percibida por España y por los PECO desde 1991. Con excepción de los años 1993 y 1995, los flujos de capital recibidos tanto por España como por el resto de los países menos desarrollados de la UE no sólo no experimentan ningún retroceso significativo sino que mantienen la tendencia observada antes de que la IED hacia los PECO comenzara a tomar valores significativos. Esta evolución de los flujos de capitales no puede explicarse exclusivamente por el avance de las negociaciones de la

⁴ Véase «Efficiency Spillovers from Foreign Direct Investment in the EU Periphery: A Comparative study of Greece, Ireland and Spain». Barrios, S. y otros. Documento trabajo Fedea, 2002-02.

⁵ El PIB y la renta *per cápita* son indicadores del tamaño potencial del mercado, de la capacidad de importación, del desarrollo de sus infraestructuras. Asimismo, un mayor grado de bienestar, aproximado por la renta *per cápita*, es un indicador del grado de estabilidad política y económica de un país.

⁶ Incentivos fiscales, impuesto sobre sociedades, facilidad para repatriar el beneficio obtenido, etc.

Gráfico 1
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (FLUJOS)



Fuente: FMI.

ampliación de la UE, según apuntan los estudios que analizan los principales determinantes de los flujos de IED entre países. De acuerdo con estos trabajos, los factores determinantes de la IED pueden agruparse en diferentes bloques según aproximamen:

1. Las características específicas del país de destino (renta *per cápita*, costes laborales, infraestructuras, impuesto sobre sociedades, estabilidad política, etc).
2. El grado de internacionalización de los mercados (royalties, grado de apertura de la economía, etc).
3. La diferente dotación de factores productivos (dotación capital físico y humano, I+D).
4. Las economías de escala generadas por la concentración de la actividad productiva («location advantage») frente a las ventajas de la proximidad al nuevo mercado («proximity advantage»).
5. El grado de integración económica con otros países, esto es, la pertenencia a un área económica (UE, UEM, NAFTA, MERCOSUR).

La evidencia empírica apunta a que los países que han logrado atraer una mayor cantidad de IED son aquéllos con una mayor renta *per cápita*, una mejor dotación de infraestructuras y una mayor estabilidad política, mientras que las ventajas competitivas fundadas en los costes laborales no siempre han resultado significativas. En el caso de España, los estudios realizados destacan que el tamaño del mercado y las expectativas de crecimiento potencial son los factores que han contribuido en gran medida a explicar el aumento de la IED en el pasado, mientras que los menores costes laborales no han desempeñado un papel importante⁷. De hecho, ha sido la disponibilidad de mano de obra cualificada, esto es, la calidad de los trabajadores y no su coste, la variable relevante en las decisiones de IED en España. A ello apunta además que la IED haya tendido a concentrarse en los sectores más productivos, buscando aprovechar esta mayor productividad y no las ventajas en costes. La experiencia española es determinante para evaluar la validez de uno de los argumentos que habitualmente se esgrimen para cuestionar la continuidad de los flujos de IED hacia España después de la adhesión de los PECO, unos costes laborales muy inferiores⁸. En síntesis, los flujos de inversión se dirigen hacia las economías más rentables y los costes laborales son sólo uno de los factores en consideración, pero no la variable clave.

Este resultado es corroborado cuando el análisis del impacto de la ampliación sobre los flujos de IED hacia España se elabora en el contexto de modelos de gravedad («gravity models»)⁹. Según estos modelos, la IED hacia España creció en los años previos a su ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Unión Económica y Monetaria (UEM) muy por encima de lo que sugerían los determinantes fundamentales de la IED. Esta «sobreinversión»,

⁷ Véase Bajo, O. y López, C. (2001): «Foreign direct investment in a process of economic integration: The case of the Spanish manufacturing 1986-1992». Forthcoming.

⁸ Según Eurostat en el año 2000 los costes laborales en los países candidatos se situaron en 4,21 euros por hora, frente a 22,7 euro por hora en la UE y 14,22 en España.

⁹ Véase, Bush, C., Kokta, R. y Piazzolo, D. (2001): «Does the East Get What Would Otherwise Flow to the South», FDI Diversion in Europe. Kiel Institute of World Economics Paper, n.º 1061.

aunque se mantuvo hasta finales de los noventa, se fue moderando paulatinamente, reflejando la aproximación al *stock* de IED de equilibrio, es decir, el compatible con las características estructurales de la economía española. Según este resultado, la moderación de los flujos de IED hacia España es independiente del proceso de ampliación de la UE hacia los PECO, ya que hubiera tenido lugar aún sin la adhesión de nuevos miembros a la Unión. La continuidad de la inversión dependerá de la capacidad de la economía española para aumentar el nivel de desarrollo, el tamaño del mercado doméstico y la cuota de mercado externo o la reducción de los costes de transporte. En definitiva, la IED hacia España depende fundamentalmente de la capacidad de la economía española de generar oportunidades de negocio y menos de la competencia de otros mercados. Ello confirma la necesidad de adoptar medidas de política económica que eleven el crecimiento potencial de la economía española, aumentando su atractivo para los inversores internacionales.

El conjunto de resultados presentados sugiere que la ampliación de la UE supone un problema menor para la economía española, que debería ser un destino de inversión internacional independientemente de la ampliación. A pesar de ello, no debe minimizarse la cuestión, ya que para mantener las entradas de capital será necesario adoptar reformas en el mercado español que dinamicen la economía y la doten de mayor eficiencia y flexibilidad. No hay duda de que el ingreso de los PECO en la UE va jugar un papel positivo en la atracción de IED hacia estos países. En el caso de España, el ingreso en la CEE y su posterior participación en la UEM fueron acontecimientos que dinamizaron la entrada de capitales. La mayor estabilidad macroeconómica que supone la pertenencia a la UEM sienta, por un lado, las bases para garantizar un crecimiento económico sostenido y, por otro lado, reduce la incertidumbre asociada tanto a la evolución de los mercados como a la adopción de medidas de políticas económicas poco ortodoxas. Este cambio estructural ha supuesto un impulso duradero para la IED en España. El efecto de la mayor estabilidad esperada en los países candidatos ya

se está traduciendo en un aumento de los flujos de IED hacia los PECO. Es previsible que este dinamismo se mantenga en el futuro ya que el *stock* de IED observado en estos países es significativamente inferior al de equilibrio, estimado sobre la base de modelos de gravedad.

Aún así, la respuesta de la IED al anuncio de la apertura de negociaciones con los países candidatos ha sido menos dinámica que la que tuvo en España. Ello es debido a la situación de partida de estos países que, en términos económicos, políticos y sociales ¹⁰, es más retrasada que la de España en 1986, lo que limita su capacidad de absorción. Así, a corto plazo, el retraso que los PECO mantienen en términos de legislación sobre la competencia o quiebras empresariales (inseguridad jurídica), el limitado desarrollo del sistema bancario y del mercado de capitales y, a medio plazo, la presión que sobre el gasto público ejercerán tanto la necesaria reforma de los deficientes sistemas de protección social como el cumplimiento de las normas europeas (ambientales, sanitarias, ...), son elementos que van a ralentizar el proceso de convergencia del *stock* de capital hacia su valor de equilibrio. A medida que se corrijan estas deficiencias, la IED fluirá hacia los PECO con mayor diligencia, si bien discriminando por el grado de avance registrado por los distintos países. España debe aprovechar el margen temporal de que dispone, mientras las economías de los PECO modernizan sus estructuras e instituciones, para sentar las bases que hagan de la economía española una economía atractiva como destino de inversiones. En este sentido, la dotación en capital humano y la inversión en I+D, factores clave de la evolución de la IED en España en el pasado, muestran todavía un *gap* importante respecto a la UE. Además, aunque en términos relativos al conjunto de los PECO España presenta una situación de partida favorable, el *gap* se ha reducido considerablemente en los últimos años e incluso se ha anulado con algunos países (véase tabla 3), lo que sugiere que deben intensificarse los esfuerzos.

¹⁰ Por ejemplo en términos de renta *per cápita*, liberalización y desregulación de los mercados y democracias relativamente jóvenes.

Tabla 3
INDICADORES DE INNOVACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

	CAPITAL HUMANO	CREACIÓN DE CONOCIMIENTO		INNOVACIÓN	PRODUCTIVIDAD	
	Licenciados en ciencias y tecnologías	I+D	I+D empresarial	Inversión TIC	Productividad del trabajo	
	1000 hab. 20-29 años	%PIB	%PIB	%PIB	UE = 100	
	2000	2000	2000	2001	2002	1995
UE	9,80	1,93	1,07	6,97	100,00	100,00
España	9,90	0,94	0,47	4,44	91,60	94,80
PECO	6,30	0,84	0,34	5,49	50,03	42,85
Líder PECO	12,20	1,52	0,91	8,36	83,44	78,26

Fuente: Eurostat, Comisión Europea y elaboración propia.

Una forma alternativa de evaluar hasta qué punto la ampliación de la UE hacia el Este repercutirá sobre los flujos de IED hacia otros países de la UE es examinar qué impacto tuvieron ampliaciones anteriores sobre los países ya miembros. Estas experiencias muestran que la incidencia de estas ampliaciones fue muy limitada. Si bien la comparación debería llevarse a cabo respecto a los flujos de IED que hubieran recibido los países en ausencia de la ampliación, la información existente sólo permite examinar cómo evolucionó ésta en el periodo y si los flujos se redujeron ante la entrada de nuevos miembros. Concretamente, no existe evidencia de que tras el ingreso de España y Portugal tuviera lugar una reorganización de la IED, en particular en Irlanda, Italia o Francia. La ampliación de la CEE hacia España y Portugal no supuso un freno en los flujos de IED hacia estos países. De hecho, la IED como porcentaje del PIB aumentó tras la ampliación. En la tabla 4 puede observarse que los flujos de IED a Italia y a Francia aumentaron, tanto los totales como los provenientes de la UE. Es más, el porcentaje de IED proveniente de la UE se incrementó en todos los países, lo que sugiere que las ganancias de la integración superan a

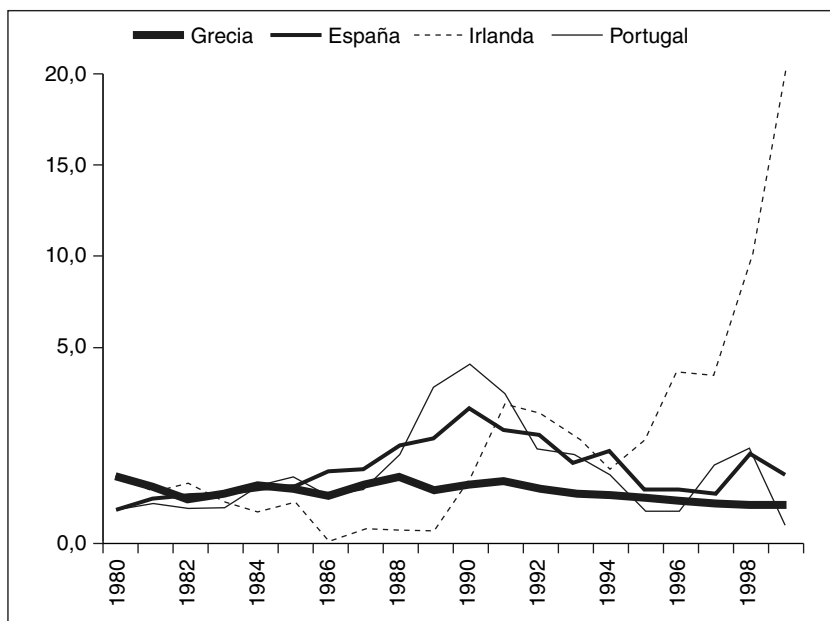
las de desplazamiento hacia los nuevos miembros. Con respecto a Irlanda, la disminución en términos de PIB fue debida, en parte, al importante incremento del PIB, del 12,6% anual, durante la década de los ochenta. En el gráfico 2 se observa que la IED percibida por Irlanda, tras una moderación inicial, acentuó su tendencia creciente. Sin embargo, el caso de Irlanda presenta ciertas peculiaridades que lo diferencian del español. En primer lugar, un tratamiento fiscal muy favorable a la IED. En segundo lugar, mientras que en el caso de España la IED procede fundamentalmente de la UE, en el de Irlanda, una parte importante procede de EE UU. En tercer lugar, en el caso de Irlanda, su actividad productiva se ha orientado hacia sectores de tecnología media alta, que difieren de los sectores en los que están especializadas tanto España y Portugal como los PECO. Por lo tanto, la experiencia pasada sugiere que el impacto de la ampliación sobre la IED no tiene por qué ser muy elevado, y que incluso puede ser positivo si el impacto de desplazamiento de flujos es más que compensado por la integración de los mercados. Es más, la experiencia de Irlanda demuestra que las economías pueden influir en el atractivo como destinos de inversión mediante la política económica. Ése precisamente es el reto al que debe enfrentarse la economía española en los próximos años.

Tabla 4
FLUJOS DE IED

	%PIB				% de la UE/Total	
	Totales		De UE		81-85	86-90
	81-85	86-90	81-85	86-90		
Francia	0,37	0,87	0,19	0,45	53	57
Italia	0,25	0,44	0,03	0,04	42	53
Irlanda	1,06	0,71	0,35	0,30	33	40
España	0,79	2,10	0,33	1,05	44	58

Fuente: OCDE.

Gráfico 2
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (INFLOWS) (%/PIB)



Fuente: Martín, C. y Velázquez, F. (2001).

Si bien el coste de la ampliación para España asociado a una menor IED por un efecto desplazamiento de fondos hacia los PECO podría no ser tan elevado como el estimado en algunos artículos ¹¹, los potenciales beneficios para España de la apertura de nuevos mercados tampoco serán muy importantes, a juzgar por la escasa presencia relativa de IED española en esos países comparada con la de otros miembros de la UE. A 31 de diciembre de 1999 más del 69% del stock de capital extranjero recibido por los PECO procedía de la UE, frente al 10% de EE UU. A pesar de ello, la IED de la UE hacia estos países apenas representó un 10% del total de IED reali-

¹¹ Véase Breuss, F. (2001): «Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members».

zada en el exterior durante la década de los noventa por los miembros de la UE (el 1,1% en el caso de España). Ello muestra el escaso peso que estos países, desde un punto de vista económico, tienen sobre el agregado de la UE. Sin embargo, en algunos países estas magnitudes alcanzan valores mucho más elevados. Así, en Austria, en Italia y en Alemania, la IED a los PECO ha representado el 38,7%, el 16,8% y el 12,9%, respectivamente, del total de la IED a Europa entre 1992-96. Ello confirma que la ampliación hacia el centro y este de Europa tendrá un impacto asimétrico en la UE. El efecto positivo derivado de una mayor presencia en los mercados domésticos de los países candidatos se situará en España por debajo de la media europea. Dado el potencial de crecimiento a largo plazo de estas economías, entre el 4,7% y en 5,9% según las estimaciones disponibles, la necesidad de diversificar las inversiones realizadas por las empresas españolas, que se concentran en Latinoamérica, la proximidad geográfica respecto a otras áreas receptoras potenciales de capital español (Asia) y la desaparición de las barreras a la libre circulación de bienes y capitales deberían situar a los PECO como un destino preferente para las inversiones españolas futuras.

4. Conclusiones

La ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y Oriental debe asumirse como un reto y una oportunidad. El impacto sobre las distintas economías de la Unión Europea dependerá de las características particulares de los países. Algunas de éstas son intrínsecas a los Estados, como la distancia geográfica de los países de la ampliación o los lazos culturales e históricos, pero otras pueden ser objetivo de la política económica con el fin de ganar una ventaja competitiva, como la inversión en educación o I+D. Además de la repercusión directa sobre la economía española de los cambios que en el presupuesto comunitario va a suponer la am-

pliación, existen otros dos canales a través de los cuales se materializará su impacto: los flujos comerciales y la IED. El efecto neto de éstos no tiene por qué ser negativo si se toman las medidas de política económica tendentes a flexibilizar el tejido productivo y dotarlo de mayor eficiencia. El retraso de los países candidatos con respecto a su estructura productiva y de mercado (regulación, instituciones, etc.) da a la economía española el tiempo suficiente para introducir las reformas que consigan dicho objetivo.

Con respecto al impacto de la ampliación sobre la economía española, debe tenerse en cuenta que los flujos comerciales se liberalizaron casi completamente, con la excepción de los productos agrícolas, a principios de los noventa, por lo que la ampliación por sí misma no debe tener un impacto significativo sobre el comercio español. Además, en este periodo las exportaciones españolas hacia la UE han sido muy dinámicas, mostrando su capacidad de competir con países con menores costes de producción. Ello sugiere que, a pesar de una elevada similitud en la estructura de las exportaciones, los productos españoles se dirigen a segmentos de mercado distintos que les han permitido mantener este auge. Ahora bien, la pérdida de competitividad de la economía española de los últimos años, fruto del mantenimiento de un sostenido diferencial de inflación con los países de la Unión Económica y Monetaria, supone un riesgo significativo de cara al futuro.

El desvío de inversión extranjera directa desde España y el resto de países del sur de Europa hacia los PECO supone una de las principales preocupaciones con respecto a la ampliación. La experiencia de ampliaciones pasadas (como la adhesión de España y de Portugal a la CEE) sugiere que el «efecto diversión» se ve más que compensado por el «efecto integración», que se traduce en un mayor flujo total de inversión. Además, la experiencia irlandesa confirma la capacidad de la política económica para adaptarse al entorno y hacer a la economía más atractiva a la IED. Es más, la propia experiencia española demuestra que las inversiones se dirigen hacia aquellos países donde su rentabilidad esperada es mayor, la cual depende, no sólo de

unos menores costes, sino fundamentalmente de la productividad de la economía y, por lo tanto, de su potencial de crecimiento. Como consecuencia, las medidas de política económica que se traduzcan en un incremento de la productividad también harán de España un destino más atractivo para los inversores internacionales.

En suma, España debe aprovechar la oportunidad del reto de la ampliación dando un paso más en la modernización de su estructura económica. La mayor eficiencia, fruto de una mayor flexibilización y liberalización de los mercados, permitirá a las empresas aprovechar la oportunidad que la apertura de nuevos mercados presenta, haciendo posible una mayor diversificación y sentando las bases para una sostenida expansión a escala global.

Bibliografía

- BANCO DE ESPAÑA: *Balanza de Pagos de España*.
- BALDWIN, R. FRANCOIS, J. F. y PORTES, R. (1997): «The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe». *Economic Policy*, April, n.º 24, págs. 97-105.
- BARRIOS, S. y otros (2002): «Efficiency Spillovers from Foreign Direct Investment in the EU Periphery: A Comparative study of Greece, Ireland and Spain». Documento trabajo Fedea, 2002-02.
- BAJO, O. y LÓPEZ, C. (2001): «Foreign direct investment in a process of economic integration: The case of the Spanish manufacturing 1986-1992». Forthcoming.
- BREUSS, F. (2001): «Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members». *WIFO Working Paper*, n.º 143/2001.
- BUSH, C., KOKTA, R. y PIAZOLO, D. (2001): «Does the East Get What Would Otherwise Flow to the South» FDI Diversion in Europe. *Kiel Institute of World Economics Paper*, n.º 1061.
- CAÉTANO, J. et al. (2002): «The Eastward Enlargement of the Eurozone». *Ezoneplus Working Paper*, n.º 7.
- CEPR (2002): «Who's Afraid of the Big Enlargement». *Policy Paper*, n.º 7.
- EUROPEAN COMMISSION (1999): *Report on progress towards convergence and recommendation with a view to the transition to the third stage of economic and monetary union*. COM (1998) 1999 final, March 25, 1998.

- (2001): «The economic impact of enlargement». *Enlargement papers*. Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- FINGER, J. M. y KREININ, M. E. (1979): «A measure of export Similitary and its possible uses». *Economic Journal*, vol. 89, págs. 905-912.
- MARTÍN, C. and VELÁZQUEZ, V. (2001): «An Assessment of Real Convergence of Less Developed EU Members: Lessons for the CEEC Candidates». *Working Paper Series*, n.º 5/2001. European Economy Group.

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PLANES DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

DIEGO CANO SOLER¹

Director del Servicio de Estudios, Confederación Española
de Organizaciones Empresariales

Profesor titular de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid

I. El Planteamiento. Retos y posibilidades de la ampliación

Cuando en 2004 se celebre la Conferencia Intergubernamental que dé cabida jurídica a la ampliación de la Unión Europea, se habrá marcado un hito en la construcción de Europa, con fuerza claramente determinante para el futuro de los países que componemos la Unión y nuestras relaciones. Recordemos, sin embargo, que las fechas, aunque sirvan de dintel en la Historia, apenas ubican procesos cuya naturaleza les obliga a desarrollarse a lo largo de períodos prolongados en el tiempo.

La transformación que la Unión sufrirá, a partir de las sucesivas oleadas de incorporación de los países con los que se va a producir la ampliación, supondrá para la economía española un cambio sustancial de las condiciones competitivas en que se desenvuelve hoy en día. Éste significará, a su vez, transformaciones en el aparato productivo y en las relaciones laborales que, en primer lugar, se han de analizar para, en segundo lugar y si así se considera oportuno, proceder a incidir en la dirección adecuada para guiar las transformaciones económicas y sociales a que nos veremos sometidos.

España ha estado desarrollando su actividad en un mercado relativamente protegido de la competencia por su integración econó-

¹ Este trabajo responde a la coautoría de Diego Cano, Carlos Ruiz, Paloma Blanco, David Martín y Miguel Ángel Rincón.

mica en los grupos industriales y empresariales en los que tenía como ventaja comparativa sus menores precios y costes en relación con sus socios comunitarios. El proceso de convergencia real en rentas salariales se ha venido graduando en la Negociación Colectiva para adaptarlo a las ganancias de productividad de nuestro aparato productivo, al tiempo que los esquemas de financiación comunitarios han permitido matizar la situación periférica que tiene nuestro país con respecto de los mercados centrales de la Unión. La mejora de las condiciones de financiación junto con la homologación de los sistemas normativos han permitido a España continuar siendo receptor privilegiado de inversiones. Por fin, el mayor desarrollo del mercado de trabajo español, consecuencia en parte del proceso de convergencia, ha transformado nuestra sociedad tradicionalmente emisora de emigrantes en una receptora de trabajadores procedentes de otros lugares².

La ampliación de la Unión modifica de forma radical las condiciones en las que desarrolla su actividad nuestro aparato productivo; el nuevo marco financiero del Presupuesto de la Unión que debe entrar en vigor a partir de 2007 plantea interrogantes sobre los recursos destinados a poner en práctica la Política Agraria Común y los fondos comprometidos con las políticas de cohesión social. Las condiciones de productividad y costes de los países de la ampliación exigen un esfuerzo que va más allá de mejorar la comercialización de los productos y servicios. Las ventajas de localización³ de inversiones junto con posibilidades aún no explotadas de los países de la ampliación requieren una política adicional a la presente para la efectiva atracción y mantenimiento de inversiones en España. Los movimientos migratorios que ya estamos experimentando procedentes de los países de la ampliación se verán acrecentados por la

² El desarrollo completo del argumento expuesto de manera apretada supralíneas se encuentra en Cano, «El mercado de trabajo en España» Análisis y propuestas, Ediciones Encuentro 2000.

³ Ventajas derivadas en gran medida por la favorable negociación que tienen estos países con la Unión, de una parte, y la adaptación de sus estructuras normativas a los requisitos de la deslocalización de las economías centrales, por otra.

posibilidad legal de ejercer el derecho a la libre circulación, residencia y establecimiento por parte de los ciudadanos de los países entrantes. Por fin, el aspecto geopolítico mismo de la ampliación acentúa la situación periférica de España y puede despreocupar a la Unión de las cuestiones que afectan a los países ribereños del Mediterráneo, así como de las relaciones entre Europa y América Latina, aspectos estos dos últimos de importancia capital para el tejido empresarial español.

Ante la amalgama de efectos y consecuencias expuesta supralíneas cabe plantear la ampliación como una mezcla de retos y oportunidades a los que debe dar o ayudar a dar respuestas la Administración que permita evaluar la acción pública por confrontación con los objetivos posibles. Una taxonomía tentativa podría presentarse como sigue:

- *Relaciones financieras con la Unión.* La incorporación de los nuevos miembros determinará la necesidad de establecer nuevas regiones consideradas como *objetivo 1* por la Unión. Este proceso deriva de la incorporación de regiones económicas que poseen una renta *per cápita* inferior a la media comunitaria. En el caso de España, este efecto, en principio de naturaleza estrictamente estadística, determinará que sólo tres de las diez Comunidades Autónomas que se financian a través de los Fondos Estructurales seguirán manteniendo este tipo de ayudas. En nuestra opinión, el Gobierno español debería esforzarse en que el proceso de incorporación de los PECO no suponga detracción de recursos procedentes de la Unión hacia la economía española. La evolución del presupuesto comunitario, caracterizada por un peso relativo de la Política Agraria Común superior al de las políticas económicas y sociales, se ha ido conformando a través de una disminución de la primera en favor de las otras dos partidas presupuestarias. Los efectos beneficiosos de la translación de una política de transferencia de rentas a una política de transferencias de capital deben marcar la guía del proceso de modificación de la política presu-

puentaria de la Unión tras la incorporación de los países candidatos sin perder de vista que España mantiene un déficit aún a superar de capital en infra e infoestructuras.

La ampliación de la Unión Europea no debe realizarse en menoscabo del espíritu de Lisboa. Europa debe afrontar su compromiso histórico y moral con los países de la ampliación sin por ello traicionar el que anima a la Unión y en el cual Lisboa se constituye en jalón de importancia. Así, la ortodoxia presupuestaria es exigible desde antes del ingreso a los países de la ampliación, así como el compromiso fiscal que implica tal ortodoxia, y que supone un elemento más del llamado acervo comunitario que debe ser asumido sin reservas por los países entrantes. La ampliación no puede ser excusa para *menos* Europa sino motivo para una Europa *más* profunda. Por poner un ejemplo que ilustre la afirmación anterior, hay que recordar que las ayudas estructurales suponen una parte de las ganancias derivadas del mayor comercio que conlleva el Mercado Único, y se utilizan en la mejora de este mismo Mercado Único, posibilitándolo mediante la ampliación de las infraestructuras de comunicación y transporte imprescindibles para la efectiva existencia de un mercado interior. La doctrina que ha venido animando la existencia de los Fondos Estructurales exige no sólo su mantenimiento sino incluso su mejora tras una extensión del mercado como la que se espera que se derive de la ampliación. Igualmente, los mercados de los actuales países entrantes deben compartir las condiciones de apertura y liberalización de los actuales países miembros. En el ámbito fiscal y presupuestario destaca sobremanera la necesidad de no distorsionar la libre competencia mediante ayudas de Estado o prácticas de efecto equivalente a las de restricciones del comercio, que convertirán a los no cumplidores en *free-riders* de la estabilidad fiscal.

- *La repercusión comercial* que se introduce con la ampliación conlleva efectos sobre el comercio bilateral con los nuevos socios y efectos de sustitución de nuestras exportaciones hacia el resto de países que integran la Unión. Estos dos efectos actuarán con mayor in-

tensidad conforme se alcance un mayor grado de convergencia de similitud en la composición de los flujos comerciales de ambas zonas económicas; en los últimos años se ha producido una aproximación creciente de las ventajas y desventajas de nuestro patrón comercial y el de los países candidatos. Los beneficios del aumento de las inversiones extranjeras directas y la introducción de estrategias de las principales multinacionales sobre el aparato productivo de los PECO han acrecentado este proceso. La competencia no sólo es efectiva en el mercado exterior de productos comercializables de carácter más tradicional sino que afectará esencialmente a aquéllos que poseen un componente de elaboración más dinámico o con un mayor grado de alta tecnología en sus procesos de producción. Es por esto que la política económica debe tener como objetivo favorecer la reordenación de los elementos constitutivos del aparato productivo hacia aquellas industrias y servicios que utilicen intensivamente el capital tecnológico y humano, lo que favorecerá a su vez el desarrollo de nuestro comercio exterior hacia productos y servicios que incorporen el grado de competitividad requerido en el nuevo mercado conformado a partir de la ampliación. En este sentido, es preciso desterrar uno de los mitos de conocimiento de uso común que dificultan la adaptación de nuestro aparato productivo a las exigencias de nuestra sociedad. En muchas ocasiones, se presenta como autogenerado un ajuste de las empresas en la reordenación de sus medios de producción hacia los bienes y servicios de valor añadido suficiente como para retribuir los factores productivos, ignorándose, además de los costes y plazos de ajuste, la posibilidad de cierre o deslocalización producida por las inferencias en costes derivadas de los sistemas regulatorios y tributarios de los países. La iniciativa empresarial suele darse cuando existen las condiciones para ésta, que en el caso español se refieren a la suficiencia en la dotación de capital tecnológico e investigador, que se constituye en prerequisite para la generación de productividad suficiente para mantener el nivel salarial y de protección social deseables por nuestra sociedad. La ampliación obliga a la reordenación de nuestro aparato productivo

pero ésta no puede ser confiada sólo a procesos autogenerados sino que ha de ser ayudada y estimulada mediante la creación de marcos adecuados para el desarrollo de la iniciativa empresarial.

- *Inversiones recibidas.* Muy ligado al punto anterior se encuentran los retos y oportunidades que se presentan para la economía española en materia de inversiones extranjeras directas recibidas en nuestra economía. La evolución del proceso de ampliación hacia los PECO se ha ido desarrollando con un proceso creciente de Inversión Extranjera Directa destinadas a estos países. Estas inversiones han encontrado paulatinamente mejores condiciones tanto en la propiedad de los medios de producción como en la localización de estas inversiones en los países de destino. España como potencial receptora de estos recursos debe reforzar aquellos puntos estratégicos que determinan un mayor flujo de retorno para este tipo de inversiones. Entre estos enclaves se ha de destacar el desarrollo de infraestructuras e infoestructuras que reduzcan los costes asociados a las transacciones que se producen en los mercados, pero también resulta muy significativo el marco regulatorio, la predictibilidad en su variación y la seguridad jurídica que de ello emana.

- *Migración.* Nos hemos de referir a las implicaciones que tendrá la libre circulación de personas en los territorios de la nueva Unión; a lo largo de estos últimos años la incidencia de la inmigración sobre las economías pertenecientes a la Unión ha resultado relativamente tenue debida las restricciones legales que se han impuesto sobre los movimientos migratorios procedentes de los PECO. Con la incorporación de estos nuevos miembros se eliminarán dichas restricciones, lo que no implica que se produzca un flujo constante y desordenado de personas hacia los otros países pertenecientes a la Unión; los factores que subyacen a los procesos de migración determinan la cuantía de los mismos así como el origen y el destino de estos movimientos. La situación geográfica, la diferencia entre los niveles de renta de distintas regiones y las tasas

de paro son, entre otros, factores que sitúan a la economía española como uno de los destinos menos solicitados de los posibles para los flujos de personas procedentes de los PECO, a diferencia de lo que ocurre con otras áreas geográficas en las que España se configura como referente a la hora de emigrar, al menos en un primer momento. La estructura de la edad de los inmigrantes, sus capacitaciones personales y los empleos a los que se destinan son otros de los elementos que hay que tener en consideración para analizar el impacto de los flujos migratorios sobre los países miembros de la Unión. En este sentido, se ha de resaltar la contradicción que se produce entre el elevado nivel de formación del capital humano y los puestos de trabajo que desempeñan en los países de destino, esto es, empleos que requieren bajos niveles de capacitación. El resultado de este proceso puede traducirse en una insuficiente difusión del capital humano en los mercados de trabajo que acogen estos flujos de inmigrantes. En cuanto a la estructura de edad (población joven) y las tasas de natalidad que caracterizan a estos segmentos de población (altas tasas de natalidad) han de vincularse con los posibles efectos que éstos tengan sobre el Estado de bienestar de las economías de la Unión tanto por una mayor recaudación como por un menor volumen de gasto social. La economía española como destino alternativo entre los distintos países que componen la Unión cuenta con menores posibilidades para recibir flujos de emigrantes procedentes del este de Europa por encontrarse en una situación de desventaja comparativa en cuanto a los factores que determinan estos movimientos migratorios.

- *Situación geopolítica.* España se ha integrado con éxito en la Unión Europea, en lo que ha venido a significar la ruptura del aislamiento sufrido en el pasado. Los últimos veinticinco años del siglo XX son para nuestro país la crónica de la apertura comercial, política y cultural de España y de su integración en los organismos internacionales. La apuesta por Europa es evidente, consiguiendo presencia y homologación así como estabilidad en las principales variables

económicas e institucionales. Por su parte, España aporta a Europa su privilegiada situación de puente entre culturas que determina la historia común y presencia en el norte de África y en América Latina, mercados naturales de la expansión comercial y de inversiones del tejido empresarial europeo y generadores de flujos migratorios compensatorios de determinados déficit del mercado de trabajo en Europa. La ampliación de la Unión hacia el Este matiza la importancia y necesidad de estas regiones, y por lo tanto, de España como puente hacia ellas. Debe entonces acometerse de forma autónoma la realización de una política exterior suficiente para compensar el agravamiento del efecto periférico que produce la ampliación. Desde el punto de vista físico, conviene reducir los costes asociados a la periferia mediante el esfuerzo adicional, varias veces ya reclamado, en comunicaciones, incluyendo tecnologías de la información y la telecomunicación y desarrollo de la sociedad de la información.

En resumen, los retos para España derivados de la ampliación pueden clasificarse como los derivados de las relaciones financieras con la Unión, la repercusión comercial, las inversiones recibidas, la migración y la situación geopolítica. La acción del Gobierno se debe evaluar en la medida en que responda a estos retos y aproveche las oportunidades.

II.a. Nudo. Los planes de la Administración

A la vista de la importancia que va a suponer la ampliación de la Unión para el sector exterior español, tanto por la oportunidad que supone el acceder en unas condiciones más liberalizadas a unos mercados con un importante potencial de crecimiento como por el gran reto que supone en términos de competitividad para las empresas españolas, la Administración comercial ha puesto en funcionamiento una serie de mecanismos y actuaciones cuya intención principal es posibilitar el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la incorporación de estos países.

El Plan de Ampliación se presentó por la Administración comercial española en mayo de 1999, con dos objetivos fundamentales; en primer lugar realizar una llamada de atención al sector privado sobre los retos y las oportunidades que ofrecen los futuros socios comunitarios y, en segundo lugar, establecer un marco estable y reforzado del apoyo que la Administración ya ofrece a las empresas que se propongan realizar inversiones o exportaciones a estos destinos.

En esta labor, además de la Administración, juegan un papel muy importante los agentes afectados por la ampliación y principales destinatarios del plan, es decir, las empresas exportadoras españolas, representadas por las Asociaciones empresariales de libre afiliación, así como por las Cámaras de afiliación forzosa. Concretamente, por parte de la Administración intervienen la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo con sus unidades, organismos y empresas públicas y el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos y la Representación Permanente ante la UE; por parte del sector privado y exportador intervienen la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, las Asociaciones sectoriales y el CSCC.

El Plan de Ampliación está concebido para los diez PECO que ingresarán en 2004 y se concreta en actuaciones por países denominadas Planes Países, que se adecuan a la situación económica, comercial y social de cada uno de ellos y, según la última actualización del plan correspondiente a 2000-2001, también a su situación en el proceso de preadhesión, elemento que en la actualidad no tiene relevancia al desaparecer la clasificación por grupos.

Las actuaciones que se plantean se clasifican en cuatro grandes grupos: remoción de barreras de acceso al mercado, fomento de exportaciones e inversiones, plan de información y comunicación y actuaciones complementarias.

El fomento de las exportaciones e inversiones se concreta en la agrupación de cinco actuaciones que se realizaban anteriormente: refuerzo de las labores de promoción comercial, intensificación de las actividades de información general y sectorial, estímulo de la in-

versión directa y de la participación en privatizaciones, mayor participación española en proyectos con financiación multilateral y, por último, refuerzo de los instrumentos bilaterales de apoyo financiero a la exportación.

- La labor que ha venido desempeñando el ICEX en términos de promoción e implantación comercial en esta área se está dotando de una mayor continuidad y prioridad. Así, en función del presupuesto disponible, se intenta compaginar el esfuerzo dedicado a suplir la demanda existente por parte de las empresas españolas, considerando estos mercados como prioritarios a la hora de seleccionar Planes de Implantación Comercial en el Exterior y, de otra parte, incentivar, estimular y promover a través de la información y de las participaciones en ferias, misiones directas e inversas dentro del Plan Comercial y estimulando la presencia de consorcios en destino.
- En lo que respecta a la intensificación de las actividades de información general y sectorial, se hace necesario poner a disposición de las empresas e instituciones interesadas información relevante y actualizada⁴.
- No se han previsto instrumentos financieros específicos con el objetivo de estimular la inversión directa y la participación en privatizaciones en los países del Este, pero sí se les conferirá un uso más intenso a los ya existentes⁵.

⁴ El ICEX junto con las Ofecomes vienen elaborando estudios de mercado que incluyen legislación concerniente a inversiones, acontecimientos económicos, acuerdos bilaterales en vigor y otro tipo de información económica de importancia para las empresas exportadoras y/o inversoras. Estos estudios se encuentran disponibles en Internet a través de la página web del ICEX y en otras unidades de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo.

⁵ Éstos son los fondos FIEX, FONDPYME, el JOP-Phare, las líneas COFIDES-BERD o el acuerdo de Conversión de Deuda con Bulgaria, que deben servir de apoyo y estímulo a la inversión en estos países. Por otra parte, dentro del Plan COFIDES-ICEX de Apoyo a la Inversión que se inició en 1999, se continúa con el proceso de información y difusión de oportunidades, ampliando el número de países y mejorando la comunicación entre el empresario español y local. También el ICO y CESCE cumplen un papel importante en esta labor, aplicando una mayor prioridad a las solicitudes de inversión hacia los PECO; el ICO dentro de su programa PROINVEX de cofinanciación con el BERD y CESCE a través de sus seguros de inversiones.

- Desde el inicio de las negociaciones de adhesión los PECO han sido destinatarios de una serie de programas de ayuda preadhesión que son sólo un anticipo del importante flujo de recursos que los Fondos Estructurales dedicarán a estos países a partir de su adhesión⁶. Dentro de las actuaciones previstas en el Plan de Ampliación se incluye fomentar la participación española en proyectos con financiación multilateral⁷.
- También existen mecanismos bilaterales de apoyo financiero a la exportación cuya demanda todavía es reducida y se pretende fomentar a través del Plan de Ampliación⁸.

La siguiente línea de actuación a la que hace referencia el plan, muy vinculada con las anteriores se denomina **Plan de Información y Comunicación** y pretende ser un programa de información y concienciación sobre las oportunidades y retos que conlleva la ampliación. En él juegan un importante protagonismo las cámaras y las asociaciones como nexo de comunicación con las empresas. Dentro de este plan se pretenden reforzar aquellos mecanismos de información ya existentes⁹. De igual modo, se promoverán iniciativas destinadas al conocimiento de España, sus empresas y su

⁶ Junto al PHARE, se han puesto en marcha dos nuevos programas ISPA y SAPARD; el primero de ellos destinado a infraestructuras y el segundo a la agricultura y el desarrollo rural.

⁷ Para ello se fijarán criterios que fomenten la asignación de recursos del Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV) a aquellos proyectos orientados a los PECO, se estrechará la coordinación entre las Ofecomes, Servicios Centrales, ICEX y la representación española en las instituciones financiadoras (UE, BEI, BERD, Banco Mundial), se potenciarán los actuales esquemas de cofinanciación con el Banco Mundial y el BERD y se continuará ofreciendo información sobre las actividades de estas instituciones en lo que se refiere a licitaciones y propuestas de financiación de todos los programas de ayuda de la UE.

⁸ Para financiación a medio y largo plazo existen los créditos a la exportación establecidos por CESCE y el Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses orientado a la exportación de maquinaria y equipo españoles. La financiación en operaciones a corto plazo presenta una demanda muy escasa que se intentará fomentar aunque el margen para mejorar las pólizas es escaso debido a la poca información que se dispone de los compradores por parte de las aseguradoras y los bancos.

⁹ Como ejemplo valgan las Jornadas Informativas sobre Mercados Exteriores, las Jornadas Informativas sobre Inversiones, los programas de publicaciones del ICEX y Cámaras, y el Boletín de Información Comercial Española, dando una mayor relevancia y difusión a la información existente y en proceso de elaboración sobre los PECO.

oferta exportable por parte de las autoridades y las empresas locales, adecuándolas a las características específicas de cada país.

Por último, se han previsto una serie de **Acciones Complementarias** como el refuerzo de la presencia política española en estos países intensificando los contactos entre altos cargos de la Administración y un mejor aprovechamiento de la red actual de Oficinas comerciales así como la apertura de otras nuevas.

Hasta que los PECO se integren plenamente en el Mercado Único, las diferentes normativas existentes pueden suponer problemas de cara a las relaciones comerciales con los países miembros, su progresiva adaptación al acervo comunitario es fundamental de cara a fomentar los intercambios comerciales.

El paso previo a la **remoción de barreras de acceso al mercado** consiste en la identificación de éstas; por ello se están llevando a cabo desde el inicio de ejecución del plan diferentes actuaciones destinadas a revelar los obstáculos encontrados por las empresas en sus actividades exportadoras a través de las Oficinas económicas y comerciales (Ofecomes) en colaboración con empresas, cámaras y asociaciones. Las empresas pueden manifestar las barreras encontradas a través de diferentes medios: la página web elaborada por la Comisión Europea para este fin, las Ofecomes, la Secretaría General de Comercio Exterior y el Proyecto Línea Abierta desarrollado por la CEOE.

Los resultados obtenidos a partir de estos organismos son remitidos a la Comisión Europea para su inclusión en la «Base de Datos de Acceso al Mercado»; este instrumento interactivo es de libre acceso y proporciona una importante información clasificada por países, sectores y productos sobre las condiciones de exportación e inversión, aranceles, impuestos, cupos, procedimientos y documentación, así como estadísticas actualizadas de los flujos comerciales entre la UE y terceros países. La Dirección General de Comercio de la Comisión Europea estudiará los problemas presentados por las empresas o los organismos encargados de su obtención y propondrá las acciones correspondientes para resolverlos.

La mayoría de los obstáculos y barreras ya se han identificado. Las gestiones llevadas a cabo durante este período han obtenido resultados positivos en la disminución de la incidencia de estos problemas a través de la identificación de los mismos, la negociación de los Acuerdos Europeos de Asociación y las negociaciones de adhesión. Una vez las negociaciones de adhesión se hayan cerrado la Administración continuará impulsando la firma por la UE de Protocolos de Evaluación de la Conformidad, por los que los PECO aceptarán los certificados y homologaciones europeas y eliminarán sus exigencias de certificación hasta armonizarlas con el acervo comunitario.

II.b. Nudo. La actuación de las asociaciones empresariales ante las restricciones al comercio. El proyecto Línea Abierta

El mundo empresarial juega un papel importante en el proceso de ampliación de la Unión Europea. Las empresas, gracias a su experiencia en los países candidatos, pueden contribuir a evaluar la situación de cada uno de los países e identificar las infracciones a las disposiciones de los acuerdos europeos. De acuerdo con esto, se desarrolla una iniciativa denominada Línea Abierta en la que la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, el Instituto Español de Comercio Exterior y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, CEOE, en colaboración con la Comisión Europea pretenden identificar los problemas de los países candidatos a la adhesión de la Unión Europea.

La realización del proyecto abarcó desde febrero de 2000 hasta diciembre de 2001. En este periodo se seleccionaron 2000 empresas representativas que mantenían relaciones comerciales con los países candidatos. De éstas, finalmente entraron 500 en la muestra objeto de estudio, a las que se pidió que respondieran un cuestionario tipo y con cuyos responsables de exportación se mantuvieron entrevistas en profundidad. A partir de la información obtenida, por una parte,

se elaboró un informe que muestra los principales problemas puestos de manifiesto por las empresas españolas y, por otra, dicha información se remitió a la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, que a través de sus oficinas en los países candidatos la analiza con el objeto de resolver los problemas encontrados.

En el informe elaborado por la CEOE, los problemas identificados se dividen en: problemas por países candidatos; problemas por sectores de actividad; y problemas por regiones. Además se diferencian entre dos categorías de problemas en función de su gravedad. En primer lugar, las *dificultades*, que son consideradas como problemas de menos entidad, y en segundo lugar, los *obstáculos comerciales*, que son aquéllos que surgen como consecuencia de exigencias o medidas impuestas en los países de destino. El informe recoge 13 tipos de obstáculos comerciales (normas técnicas para la comercialización de productos; trabas administrativas y fiscales; envase y embalaje; contratos y operaciones comerciales; garantías de mercancías y servicios; redes comerciales e implantación, competencia desleal; mercados públicos; transporte; aspectos jurídicos; y otros tipos de complicaciones) que a su vez contienen distintos obstáculos de carácter más concreto. De las empresas analizadas, 90 señalaron tener algún tipo de problema en el proceso de exportación de sus productos, contabilizando un total de 255 problemas. De todos ellos, 161 se clasificaron como obstáculos comerciales y fueron soportados por un total de 66 empresas. Por consiguiente, una de cada cinco empresas encontraron algún tipo de trabas en la exportación y una de cada siete se encontró con algún tipo de problema que se podía calificar como obstáculo comercial.

Desde el punto de vista de los países objeto de estudio, (Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Lituania, Bulgaria, Rumania, Eslovenia, Turquía, Estonia, Letonia, Malta, Chipre) ha sido en Polonia y en la República Checa donde las empresas españolas han encontrado un mayor número de obstáculos comerciales. Se ha observado una relación entre el volumen de comercio con el país y el número de trabas detectadas, excepto el caso de Turquía, donde a

pesar de ser el destino hacia donde se dirige el mayor volumen de exportaciones, el número de trabas es proporcionalmente inferior.

Los principales tipos de obstáculos comerciales detectados son las trabas administrativas y fiscales, los contratos y operaciones comerciales y las normas técnicas, que suponen el 90% del total de obstáculos registrados. De ellas, las trabas administrativas y fiscales son el mayor obstáculo comercial, representando un 32,9% del total y se han observado en todos los países menos Estonia y Letonia, y en todos los sectores analizados menos en la electrónica. Los contratos y operaciones comerciales suponen un 32,3% del total de trabas y las normas técnicas un 24,8%. El servicio de transporte, en especial por carretera, es otra dificultad que han encontrado los exportadores españoles, ya que son países muy alejados y en muchas ocasiones no existe transporte directo o frecuente.

Los obstáculos comerciales se diferencian también por sector de actividad. La muestra de empresas se dividió en quince sectores de actividad (Animal, Agrícola, Transformados y Bebidas, Químico y Farmacéutico, Plásticos, Madera y Muebles, Textil, Calzado y Marroquinería, Joyería y Bisutería, Materiales de Construcción, Metales, Bienes de Equipo, Electrónica, Transporte y Diversos). De ellos, los sectores con más obstáculos fueron: Agrícola, Diversos (juguete, libros, artes gráficas, aparatos dentales, equipos médicos, espadas toledanas, radiadores, aparatología estética), Metales, Bienes de Equipo y Textil, con un 70% del total de obstáculos identificados. Y las regiones españolas cuyas empresas encontraron un mayor número de trabas fueron Levante, Murcia y Cataluña. Por el contrario, no se han encontrado obstáculos comerciales en medio ambiente, debido a que la normativa comunitaria es más exigente, y escasos han sido los problemas encontrados en los contratos públicos y en el establecimiento de empresas, lo que según el informe podría estar causado por la baja implantación de empresas españolas en estos países.

Además de los obstáculos comerciales referidos supralíneas, las empresas españolas mostraron su preocupación con relación a

otros problemas como la falta de información sobre estos mercados en temas como información financiera, solvencia de los clientes, requisitos técnicos a satisfacer por los productos, prácticas y usos comerciales. También se ha señalado la escasa capacidad financiera de las empresas de esos países.

III. Desenlace

La ampliación de la Unión Europea significa retos y posibilidades que trascienden el flujo comercial y financiero; la readaptación del tejido empresarial y la reordenación de su producción hacia segmentos con valor añadido suficiente para que las exigencias de nuestro sistema de vida se compadezcan con las posibilidades derivadas de los mercados internacionales. Este objetivo trasciende con mucho el que se ha marcado la Administración española, que se limita a cubrir los retos derivados de la repercusión comercial que se introduce con la ampliación. Por su parte, la CEOE coopera con las empresas y las administraciones nacionales y europeas en la detección, para su posterior mejora, de medidas de efecto equivalentes a las restricciones del comercio, mediante su programa de Línea Abierta.

Claramente la Administración española, y en particular la Administración comercial, está enfocando un problema poliédrico en sólo una de sus caras, la más evidente sin duda alguna, pero en absoluto la fundamental; más bien al contrario, la acción comercial y la repercusión comercial suelen ser en la mayor parte de los casos consecuencia más que causa, síntoma más que origen. Este planteamiento es coherente con el enfoque que está prestando la Administración comercial española al problema de la competitividad, donde más que acudir a la raíz y esencia de la misma, la competitividad estructural, tiende a explicar los resultados coyunturales de algún índice concreto de competitividad macro. Cuando la economía española pierde cuota de mercado en el exterior, y los servicios de

estudios más importantes de este país así lo registran, el debate que se abre no debe ser la interpretación de las estadísticas sino las causas y las tendencias que están apuntando tales estadísticas. La ampliación nos enfrenta a un problema de competitividad con mayúscula, esto es, no sólo micro o macro, sino absoluta del entorno, que compete al igual que las empresas.

Por poner un ejemplo de lo anterior, nos gustaría referirnos al Informe de la CEOE de otoño de 2002 donde se presenta una taxonomía y definición de competitividad rica y compleja, acorde con la dificultad y relevancia del concepto. La competitividad requiere tanto una aproximación microeconómica cuanto una aproximación macro, esta última compleja y necesitada de varios indicadores y medidas de la misma. Lo que es más significativo, se ha pretendido presentar a la comunidad científica para su debate y estudio, y a los poderes públicos, para ampliar su base de referencia en la toma de decisiones de política económica, la competitividad estructural, que marca el acento no sólo en la posibilidad micro de las empresas sino en la interacción de sus capacidades con las capacidades del entorno en el que desarrollan su actividad. La competitividad estructural viene determinada por un muy elevado número de factores, cuyas variables representativas resultan a su vez de muy distinta naturaleza y en ocasiones de extremadamente compleja medición. Es obligada la referencia a los indicadores tradicionales del comercio exterior, entre los que la cuota de mercado es uno más; pero no se ignoran la productividad del trabajo, la evolución del empleo, la inversión, el progreso tecnológico que se refiere a la productividad total de los factores, así como a muchos de sus determinantes. Se analizan igualmente los precios absolutos y relativos y aspectos concretos y relevantes para determinar la competitividad de la economía española. Se hace, en definitiva, un trabajo serio, riguroso y completo, que pretende ser punto de partida y no de llegada en un debate honrado que debería interesar a todos. Pues bien, cuando la información en su conjunto hace pensar que la competitividad estructural de nuestro país se viene deteriorando lenta pero

sostenidamente, y así lo certifican empresas y sectores consultados, no se puede circunscribir el debate a una medición concreta, con un reduccionismo que resultaría frívolo si no fuese preocupante.

Queda pendiente, aún, la discusión en el ámbito nacional del modelo económico compatible con el social que deseamos mantener, así como la construcción del marco jurídico, tributario y productivo suficiente para permitir la generación de las capacidades que atesora nuestro país. Esta reflexión debe considerar las condiciones objetivas de la Unión tras la ampliación, pero también debe incluir las posibilidades autónomas de que disfruta nuestro país de acuerdo con su tradición, su historia y su cultura. Así, España debería aspirar a integrarse en la zona más eficiente de la Unión y acompañar su potencial económico con su capacidad de decisión en los asuntos comunes. El mantenimiento de la peculiaridad geopolítica puede transformarse en liderazgo en la Unión si se acompaña con una política exterior autónoma de peso suficiente. Dicho en breve, para encontrar nuestro sitio en la Unión es necesario reclamar antes nuestro lugar en el mundo.

LOS DESAFÍOS DE LA AMPLIACIÓN PARA LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

CARMELA MARTÍN

Catedrática de Economía Aplicada y directora del Grupo de Economía Europea,
Universidad Complutense de Madrid

Introducción

La ampliación de la Unión Europea con la adhesión de hasta doce nuevos miembros está cada vez más próxima. Conforme a lo convenido en el Consejo de Copenhague, de diciembre de 2002, diez de ellos —ocho de los países de la Europa Central y Oriental (PECO): Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania, además de las dos islas meridionales: Malta y Chipre— se convertirán en miembros de pleno derecho de la Unión en 2004, mientras que los otros dos PECO, Bulgaria y Rumania, lo harán en 2007.

Este nuevo episodio de ampliación que, por su significación política y alcance económico, tiene un carácter singular con relación a los que le han precedido, constituye uno de los desafíos más importantes de cuantos tiene en su horizonte el proceso de construcción europea. Ciertamente, la incorporación de un número tan elevado de nuevos socios, que plantea un reto para la gobernabilidad de la UE y una presión formidable para el presupuesto comunitario, requiere una adaptación de todas las instituciones y políticas comunitarias, en especial habida cuenta de su desnivel de renta y el mayor peso que la agricultura tiene en la actividad económica de la mayoría de los candidatos, de las políticas más controvertidas y que más fondos absorben del presupuesto comunitario: la Política Regional y la Política Agrícola Común (PAC). De la capacidad de la Unión para lle-

var a cabo esta adaptación, que implicará tanto una alteración del peso político de los actuales miembros como una modificación de sus saldos con el presupuesto comunitario, dependerá en gran medida el devenir de la integración europea y, consiguientemente, sus logros en términos de bienestar económico y social.

Además, y lo que a la larga es más importante, la extensión del mercado interior europeo —con la incorporación de diez nuevos miembros, con una población de más de 75 millones de consumidores— y su plena liberalización, provocarán una intensificación y ajuste en el comercio, en los flujos de capital y en los movimientos de trabajadores dentro de la Unión ampliada, que darán lugar a una transformación profunda en la geografía económica de la nueva Europa. Naturalmente, esta transformación, que previsiblemente conducirá a una mejor asignación de los recursos económicos en la futura UE-25 y, por lo tanto, contribuirá al aumento del crecimiento y bienestar económico de todos sus miembros, no beneficiará en igual medida a todos ellos y en todo caso conllevará unos costes de ajuste importantes para las economías de los actuales socios de la UE, en especial para aquéllas que sean más vulnerables a la competencia de unos nuevos socios cuyos costes laborales no alcanzan en media un tercio del promedio de los que tienen los Quince. A este respecto, sobre la base de un estudio reciente (véase Martín et al. 2002), se puede sustentar que España corre un elevado riesgo de ser uno de los países más afectados por los costes de ajuste derivados de la ampliación y, hasta el momento, uno de los peor posicionados para aprovechar las oportunidades económicas que ésta igualmente implica.

Ante la proximidad de la ampliación y a la vista de la importancia y variedad de los cambios potenciales que se avecinan para España, tiene un gran interés explorar la naturaleza de cada uno de estos cambios y sus repercusiones. En este sentido, el propósito de este trabajo es analizar uno de los que parecen más relevantes: el impacto de la ampliación sobre la industria. Se trata, más concretamente, de aventurar tanto las oportunidades como los riesgos que

comportará para nuestras empresas industriales la adhesión de los candidatos y, por lo tanto, la total eliminación de las barreras al comercio y a la movilidad del capital, aunque no las que afectan a la movilidad de los trabajadores, habida cuenta de la posibilidad que se han reservado los Quince de mantener controles a la entrada de los trabajadores de los nuevos socios durante un período transitorio de hasta siete años después de su plena incorporación a la UE.

Por consiguiente, y mientras se mantengan los controles a la inmigración, los ajustes en las importaciones y exportaciones de bienes y en los flujos de inversión directa que se produzcan en respuesta a la liberalización, serán los principales determinantes de las repercusiones de la ampliación en la industria española. A este respecto, y con el fin de aventurar la naturaleza y alcance de tales ajustes, lo más razonable es examinar lo acontecido durante la última década, ya que, en la medida que desde los primeros años 90 se ha experimentado una importante reducción a las barreras al comercio y a la inversión entre los actuales y futuros socios en el marco de los Acuerdos de Asociación establecidos entre la UE y cada uno de los candidatos, de la experiencia de lo sucedido desde entonces se pueden extraer enseñanzas valiosas para inferir lo que puede suceder tras la adhesión de estos países. Esto será, por lo tanto, lo que se hará a continuación.

El ajuste comercial y su incidencia en la industria

El efecto más directo de la incorporación de los candidatos a la UE sobre el comercio de bienes de España (y del resto de los actuales países miembros) será el aumento de las relaciones comerciales bilaterales con los nuevos socios. Ciertamente, la supresión de aranceles en los intercambios mutuos implicará un abaratamiento de los productos y, por lo tanto, en mayor o menor medida —en función de las correspondientes elasticidades-precio— un incremento de nuestras importaciones y exportaciones.

De hecho, y en virtud del proceso gradual de rebajas estipulado en los Acuerdos de Asociación que ya se encuentran prácticamente culminados para los productos industriales —con algunas salvedades en las ramas de alimentación y textiles, fundamentalmente—, el comercio bilateral de España y los PECO ha aumentado significativamente desde los primeros años de la década de los noventa. Al principio, y tal como era esperable —habida cuenta de los mayores niveles arancelarios de los candidatos con relación a la TEC (Tarifa Exterior Comunitaria) que grava a las importaciones de España (y del resto de los Quince)— el aumento de las exportaciones españolas a estos mercados emergentes superó al de las importaciones. Sin embargo, y ante la pujanza de la competitividad de estos países —impulsada, a su vez, por la creciente presencia de los inversores extranjeros— en los últimos años las importaciones han crecido más que las exportaciones, con lo que el saldo comercial de España con el conjunto de los candidatos ha sufrido un deterioro con relación al volumen de intercambios bilaterales, aunque todavía es positivo.

Ahora bien, además de este impacto directo sobre el comercio de España, la ampliación puede traer consigo un efecto indirecto sobre nuestras exportaciones, que podría tener una repercusión mayor sobre la producción y el empleo industrial, y en el que no siempre se repara. Se trata de la posible sustitución de exportaciones españolas en la UE, nuestro primer mercado de exportación, por productos de los PECO. La probabilidad de que este efecto, que evidentemente sería lesivo para el crecimiento de la industria española, sea una realidad tras la adhesión de los candidatos dependerá de la medida en que la composición sectorial y los factores de competitividad de nuestras exportaciones a la UE se asemejen a los que tiene la exportación de los PECO. A este respecto, es interesante examinar y comparar las trayectorias y la composición de las exportaciones de España y de los PECO en el mercado de la UE desde que los productos de los candidatos se han beneficiado de la progresiva reducción arancelaria estipulada en los referidos Acuerdos de Asociación. Para ello, es útil calcular un sencillo indicador,

el índice de especialización comercial (IE), que permite comparar las estructuras sectoriales de las exportaciones de dos países o grupos de países (aquí las de España y las de los PECO) en un mercado (en nuestro caso el de la UE)¹.

Por consiguiente, cuando el índice de especialización (IE) de un sector *i* tiene un valor superior a 100, significará que España está especializada en la exportación de bienes de ese sector *vis-à-vis* los PECO en el mercado de la UE. Los valores obtenidos para los índices de especialización comercial así definidos, para 1993 y 2000, (el año más reciente para el que se dispone de información) se han representado en el gráfico 1. Su examen pone de manifiesto que al comienzo del período España tenía una posición dominante en la exportación de los bienes industriales de mayor contenido tecnológico y demanda más dinámica, mientras que en las exportaciones de los PECO a la UE predominaban los sectores de demanda débil y de menor intensidad tecnológica, como era esperable dado el desnivel de renta de estos países con relación a España. Sin embargo, la situación en el último año es bastante diferente. Así, y como consecuencia del rápido crecimiento de las exportaciones de los PECO, la especialización exportadora de España en las industrias de bienes de equipo - maquinaria de oficina, material eléctrico y material de transporte (donde están incluidos los automóviles) se han visto deteriorada, al tiempo que se ha acentuado su posición en buena parte de las ramas de manufacturas más tradicionales. Este

¹ Más concretamente, compara el peso que tiene cada sector en las exportaciones de España en el mercado de la UE con el que tiene ese sector en las exportaciones de los PECO en el mismo mercado. Es decir:

$$IE_i = \frac{X_{it}^E / \sum M_{it}^{UE}}{X_{it}^{PECO} / \sum M_{it}^{UE}} \times 100$$

Donde:

X_{it}^E = exportaciones españolas del sector *i* en el año *t* a la UE.

X_{it}^{PECO} = exportaciones de los PECO del sector *i* en el año *t* a la UE.

$\sum M_{it}^{UE}$ = importaciones de todos los sectores industriales realizadas por la UE en el año *t*.

Gráfico 1
ÍNDICES DE ESPECIALIZACIÓN EXPORTADORA DE ESPAÑA FRENTE A LOS PAÍSES
CANDIDATOS EN EL COMERCIO DE BIENES INDUSTRIALES CON LA UE



hecho, que resulta en principio chocante con el mayor nivel de desarrollo de España, parece explicarse por las estrategias seguidas por las empresas multinacionales que se han ubicado de manera profusa en los países candidatos, modificando con intensidad y rapidez la estructura productiva y comercial de estos países.

Efectivamente, varios estudios sostienen que la estrategia preferente de las empresas multinacionales que se han instalado en los PECO es aprovechar las ventajas de localización que éstos ofrecen –una mano de obra relativamente cualificada a un coste reducido y la proximidad geográfica a los mercados más importantes de la UE- para utilizarlos como centros de producción y plataforma de exportación (véase: Lankes y Venables, 1997; Landesmann, 2000; EBRD, 2000; y Martín y Turrión, 2003, entre otros). Esta estrategia de los inversores extranjeros está permitiendo, por lo tanto, que algunos PECO, en especial Hungría, se especialicen en la exportación de productos de nivel tecnológico medio y alto. Por consiguiente, hay indicios fundados para pensar que, con el paso del tiempo, los PECO que cuentan con una mayor presencia de empresas multinacionales sigan progresando en esta tendencia de especialización y supongan un foco creciente de competencia con España en el mercado de la Europa ampliada.

El examen de los intercambios comerciales con el máximo grado de desagregación que permiten las estadísticas (5 dígitos de la clasificación CUCI) aporta una prueba adicional de la aproximación del patrón comercial de los PECO y de España en el área de la UE y, por ende, refuerza la idea de que en el futuro se agudizará la competencia entre las exportaciones españolas y las de los futuros socios por abastecer el mercado comunitario. Más aún, cuando se explora la entidad y naturaleza del comercio intraindustrial (CII) -es decir los intercambios de productos tan similares que a este nivel máximo de desagregación se registran como iguales, puesto que sus diferencias estriban en variedades de gama, ya sean cualitativas o meramente formales como el empaquetado o la marca- se pone de relieve que buena parte de los candidatos están mejorando la calidad

de sus productos a un ritmo mayor que España, (en Martín et. al., capítulo 4 se documenta este hecho).

En suma, en la trayectoria y pautas del comercio de España *vis-à-vis* los candidatos en el mercado de la Unión se observan varios rasgos que justifican la preocupación acerca de la capacidad de nuestras empresas para afrontar las presiones competitivas de los PECO por el abastecimiento del mercado de la Unión ampliada.

Las repercusiones en la industria por la vía de la inversión directa

Los ajustes en los flujos de inversión directa constituyen otra vía esencial de transmisión de los efectos de la ampliación sobre la industria española. Así, la ampliación supone nuevas oportunidades de inversión directa para nuestras empresas en mercados emergentes con un gran potencial de crecimiento. Pero, a la vez, los candidatos comportan un desafío importante para España al competir por la captación de proyectos de inversión. A ello se une, conviene no olvidarlo, el impulso que la inversión llegada a los PECO está dando a la modernización de la industria de estos países y el consiguiente refuerzo que —como hemos visto en el apartado anterior— ello supone para su capacidad de exportación al mercado de la Unión.

Veamos cada uno de estos efectos con más detalle, empezando por el más esperanzador para el futuro de nuestra industria: las oportunidades de inversión directa que ofrecen los candidatos. Para ello, también aquí es útil partir del examen de lo sucedido en los últimos años, pues, como se indicó, desde la firma de los Acuerdos de Asociación, los flujos de inversión directa de los Quince han gozado de un régimen de libertad casi pleno y semejante al que tendrán tras la adhesión de los PECO. Es más, durante estos años, los candidatos, al considerar a las entradas de capital foráneo como un factor esencial para la culminación de su transición al régimen de mercado y una

palanca para potenciar su desarrollo económico, han utilizado una generosa oferta de incentivos para atraerlas, que difícilmente se podrán mantener una vez que pasen a ser miembros de la UE y tengan que respetar, por lo tanto, su política de competencia.

Pues bien, en respuesta a este entorno propicio para la recepción de inversiones directas, adicionalmente favorecido por el proceso de privatizaciones que ha tenido lugar en los PECO y, ante sus ventajas de localización apreciables —bajos costes laborales y buena ubicación geográfica, entre otras— estos países han recibido por lo general, aunque con diferencias entre ellos, un intenso flujo de capitales en forma de inversión directa. De manera que, en la actualidad, la mayoría de ellos tienen un grado de penetración del capital foráneo superior al que tiene la UE y, desde luego, España.

Al igual que el resto de los Quince, España se sumaría a esta estrategia de implantación de centros de producción en los países candidatos, pero tardíamente —apenas se aprovecharon las condiciones favorables que se ofrecieron en los años álgidos del proceso de privatizaciones— y de una forma mucho más tímida por lo que su presencia en la zona —menos del 1% del stock de capital extranjero de los 10 candidatos— resulta ser todavía insignificante en comparación no sólo con la de los países que como Alemania tienen una posición preeminente, sino con la generalidad de los Quince (véase Martín, 2002). La escasa atención que nuestras empresas han prestado a los PECO se explica en parte por la decidida apuesta que tanto éstas como el Gobierno han hecho por Latinoamérica. Pero es indudable que la desidia que, a la luz de los datos, ha mostrado España ante las oportunidades de inversión que ofrecen estos países emergentes, que muy pronto serán nuestros socios, seguramente obedece a otros motivos que habría que explorar y, a mi juicio, superar con rapidez.

En efecto, de la experiencia de nuestros socios que tienen un despliegue de negocios en los PECO y que también tienen un papel importante como proveedores comerciales se puede inferir que la inversión constituye una vía esencial para abrir y consolidar los

mercados de exportación, tanto los de los países receptores como los de toda Europa. Recuérdese, al respecto, la evidencia que existe sobre la estrategia que están siguiendo las multinacionales instaladas en los PECO de utilizarlos como centros de producción y exportación a la Europa ampliada. Por todo ello, creo que para garantizar el crecimiento de las exportaciones españolas de bienes industriales es crucial que nuestras empresas inviertan con celeridad en los países candidatos.

Una vez que se han analizado las oportunidades que ofrecen los PECO para la inversión y tras constatar el escaso provecho que nuestra economía ha sacado de ellas, es momento de considerar el otro gran efecto que puede tener la ampliación sobre la inversión directa y, a través de ella, sobre la marcha de la industria española. Dicho efecto es, como se anticipó, el posible desplazamiento de los flujos de inversión directa que reciben los países de la Europa meridional, entre ellos el nuestro, hacia los futuros socios. Una posibilidad, nada halagüeña para España, frente a la que convendría estar precavidos.

Si atendemos a lo que propone la explicación de la inversión directa que cuenta con más respaldo empírico –la teoría ecléctica o paradigma OLI, denominada así por el acrónimo en inglés de los tres tipos de variables que serían determinantes: de propiedad (*ownership*), de localización (*location*) y de internalización (*internalization*)- una forma adecuada de explorar el grado de verosimilitud de tal posibilidad sería evaluar las ventajas de localización que poseen los PECO *vis-à-vis* España como destino de proyectos de inversión directa (para un mayor detalle puede consultarse Dunning, 1993). Ésta no es, sin embargo, una tarea fácil, pues la relación de las ventajas de localización que pueden contemplar las empresas para decidir el lugar de ubicación de sus proyectos de inversión es muy amplia, variada e insuficientemente conocida por los analistas. Piénsese que entre ellas habría que considerar, desde las variables que afectan a los costes de instalación (como el precio del suelo o la complejidad y coste de los trámites legales para la creación o com-

pra de empresas por inversores extranjeros), hasta aquellas otras que (como los impuestos sobre el capital o la regulación de la repatriación de beneficios) influyen en la rentabilidad, pasando por todo el sinfín de factores (salarios, regulación laboral, provisión de infraestructuras, dotación de capital humano, etc.) que condicionan la actividad productiva y comercial de los inversores foráneos.

Y, si difícil es efectuar una exploración comparada entre los PECO y España de esta relación casi interminable de factores, aún lo es más otorgar una adecuada ponderación a cada uno de ellos con vistas a evaluar la capacidad de cada país para atraer proyectos de inversión internacional. La penuria de estadísticas comparables que todavía se da en los PECO complica adicionalmente la respuesta cabal a la cuestión tan relevante para el devenir de nuestra industria que nos hacemos: ¿cuál es el riesgo de España de ser desplazada por los candidatos como destino de la inversión directa industrial? Con todo, hay algunos factores de localización que se pueden considerar y que aportan algunas pistas sobre la cuestión.

Así, para empezar, hay pocas dudas acerca de las ventajas que tienen frente a España aquellos PECO que, como la República Checa, Hungría o Polonia, se encuentran en una situación geográfica más próxima al área que concentra la mayor riqueza económica de la UE. Según se argumenta en los modelos de la «nueva geografía económica» (véase Ottaviano y Puga, 1998 y Puga, 2002) la presencia de economías de escala y aglomeración en la producción y la importancia de los costes de transporte en la comercialización de los bienes industriales privilegian, a efectos de la localización de la inversión internacional, a los territorios que se encuentren más cerca de los núcleos de producción y consumo. Sin embargo, esta ventaja geográfica de buena parte de los PECO frente a España podría ser contrarrestada por la disponibilidad de una mejor dotación de infraestructuras de transportes y comunicaciones. De hecho, las ventajas de que goza España en este terreno con relación a los candidatos son notorias, aunque gracias al creciente apoyo que los PECO están recibiendo de la UE mediante los

Fondos de preadhesión y aún recibirán en mayor medida a través de las acciones estructurales, estas ventajas podrían reducirse en el futuro si en España no se refuerzan las inversiones en estos capítulos.

Los costes laborales son también una ventaja en los candidatos, ya que su nivel en 2001 supuso únicamente un 37% de los españoles. Ahora bien, para valorar en su justa medida esta ventaja de localización es pertinente matizar que la importancia de este factor sólo es esencial para la atracción de proyectos de inversión que tienen como objetivo la producción de bienes o componentes que requieren un uso intensivo de mano de obra. Más importante que el propio coste es el capital humano que incorporan los trabajadores, puesto que éste es un determinante esencial de su productividad. Al igual que, naturalmente, lo es el stock de conocimientos técnicos.

Los PECO tienen, sin embargo, algunas limitaciones para merecer la confianza de los inversores foráneos que se derivan de la relativa fragilidad de sus sistemas políticos y de la menor consolidación de las instituciones, legislación y prácticas en que se asienta el adecuado funcionamiento de los mercados, aunque todo ello muestra una tendencia a mejorar que se reforzará cuando estos países formen parte de la Unión.

En definitiva, aunque insuficientes para sustentar un pronóstico fundado acerca de la posible desviación de la inversión directa que recibe España hacia los futuros socios, las consideraciones anteriores aportan algunos indicios de que ello pudiera suceder, al tiempo que permiten abogar por la conveniencia de potenciar las ventajas de localización de la economía española. En este sentido, la mejora de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, como vía de compensar una ubicación que con la ampliación se hace más periférica, junto con la intensificación de las inversiones eficientes para ampliar las dotaciones de capital humano y tecnológico de España parecen primordiales. Por lo demás, este tipo de inversiones resultan igualmente idóneas para potenciar nuestro todavía pobre papel como inversores en los futuros socios.

Conclusiones y recomendaciones

En los epígrafes precedentes se ha argumentado que las principales vías de impacto de la ampliación sobre la industria española serán los ajustes en el comercio y en las estrategias de localización de las inversiones directas de las empresas, que se lleven a cabo en respuesta a la incorporación al mercado único de los diez nuevos socios, aunque con posibles restricciones que los Quince pueden establecer durante un período transitorio de hasta siete años. En este sentido, conviene reparar en que ello sólo supondrá la culminación de un proceso de supresión de barreras frente al comercio y los movimientos de capital que, en virtud de los Acuerdos de Asociación que se firmaron entre la UE y cada uno de los candidatos durante los primeros años de la década de los noventa, se encuentra casi ultimado.

Por consiguiente, es previsible que los efectos de la adhesión de los nuevos socios no sean ni súbitos ni nuevos, sino una amplificación de los que han acontecido a lo largo de estos años. A este respecto, hay que señalar que la trayectoria de España no ha sido muy satisfactoria en comparación con la de la mayoría de nuestros socios. Ciertamente, por una parte, nuestras empresas manufactureras (y de servicios) apenas han aprovechado las oportunidades de exportación que ha proporcionado la gradual apertura de los mercados del Este y su participación en el despliegue de inversiones directas que se han llevado a cabo en la zona es hasta ahora insignificante. Por otra parte, y debido a la rápida e intensa mejora que, con el apoyo de las multinacionales, ha experimentado la capacidad productiva y exportadora de los candidatos, sus posibilidades de competir con España, tanto en el abastecimiento del mercado europeo como en la captación de proyectos de inversión extranjera, han aumentado.

De lo anterior se infiere, por lo tanto, que la industria española tendrá que esforzarse mucho más para aumentar sus cuotas de exportación en los mercados de los futuros socios y, sobre todo, para afrontar lo que considero el riesgo más preocupante para nuestro comercio: el desplazamiento de las exportaciones españolas al resto de los Quince

por exportaciones procedentes de los PECO más desarrollados. Para ello parece crucial que la industria española mejore su productividad. Además, sería muy conveniente que, al igual que vienen haciendo sus homólogas, las empresas españolas se instalen en los países candidatos con el fin de aprovechar sus ventajas de costes laborales y de ubicación geográfica para abastecer desde allí no sólo estos mercados emergentes sino todo el mercado europeo.

También será necesario un esfuerzo, si cabe mayor, para frenar la aparente tendencia de desplazamiento hacia estos países de las actividades productivas de las multinacionales instaladas en España. A este respecto, la mejora de las infraestructuras de transportes y comunicaciones parece ser esencial para potenciar el atractivo de nuestro territorio como lugar de ubicación de proyectos de inversión internacional.

En definitiva, puede decirse que la ampliación de la UE constituye un envite para la industria española. Un envite que puede servir de acicate para que nuestras empresas consoliden y diversifiquen su proceso de internacionalización pero que, de no ser aprovechado adecuadamente, se tornará en una amenaza grave para su desarrollo futuro.

Bibliografía

- DUNNING, J. H. (1993): *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison Wesley, Reading, Massachusetts.
- EBRD (2000): Transition Report. Londres.
- LANKES, H. P. y VENABLES, A. J. (1997): «Foreign direct investment in Eastern European and the former Soviet Union. Results from a survey of investors», en ZECCHINI, S. (ed.): *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*. Kluwer Academic Publishers and OECD, Norwell, Massachusetts.
- LANDESMANN, M. (2000): «Structural Change in the Transition Economies, 1989-1999», en: *United Nations: Economic Survey of Europe 2000* No. 2/3. Capítulo 4. Naciones Unidas. Nueva York.

- MARTÍN, C. (2002): «Las principales repercusiones económicas de la ampliación de la UE desde la óptica de España». *Papeles de Economía Española*, 91: 202-216.
- MARTÍN, C. et al. (2002): «La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española». *Colección Estudios Económicos*, n.º 27. La Caixa. Barcelona. 160 págs.
- MARTÍN, C. y TURRIÓN, J. (2003): «The Trade Impact of the Integration of the Central and Eastern European Countries on the European Union». *Journal of Economic Integration*, 18(2).
- OTTAVIANO, G. y PUGA, D. (1998): «Agglomeration in the Global Economy, A Survey of the “New Economic Geography”», *The World Economy*, 21(6): 707-731.
- PUGA, D. (2002): «European regional policies in light of recent location theories», *Journal of Economic Geography*, 2:373-406.

LA AMPLIACIÓN Y SU IMPACTO REGIONAL EN ESPAÑA*

FRANCISCO PÉREZ

Catedrático de Análisis Económico, Universidad de Valencia
Director de Investigación del Instituto Valenciano de Investigaciones
Económicas (IVIE)

Las consecuencias de la ampliación de la UE sobre la trayectoria futura de las regiones españolas se van a manifestar en dos aspectos clave para su desarrollo económico: el impacto sobre la localización de los factores productivos privados, dada su especialización productiva y su competitividad, y la captación de fondos de desarrollo de las políticas estructurales de la UE, tan importantes en los últimos quince años.

Los riesgos son de varios tipos. Para las regiones más dinámicas, los países de la Europa Central y Oriental (PECO) van a suponer una fuerte competencia en la captación de inversión extranjera en aquellos sectores intensivos en tecnología que orienten su localización buscando una combinación favorable de ventajas en dotaciones de capital humano y costes; en este sentido, algunos de los nuevos socios serán sus competidores directos en los mercados de factores y de productos. Para las regiones intermedias, la más que probable pérdida de fondos europeos les planteará cómo asegurar, por otras vías, la financiación de sus políticas de desarrollo. Para las más atrasadas, aunque conservarán los Fondos Estructurales, los PECO serán unos duros competidores en las políticas de cohesión europeas y en la captación de inversiones que deciden su localización por las ventajas de costes.

* Este trabajo se ha beneficiado de las investigaciones realizadas para el desarrollo del proyecto SEC 2002-03375 del Plan Nacional de I+D+I. Agradezco a Ángel Soler su ayuda en la preparación de la información estadística.

1. Introducción

Las regiones españolas han experimentado durante los últimos veinte años las consecuencias positivas de dos cambios institucionales muy importantes y simultáneos: el desarrollo del Estado de las Autonomías y la incorporación a una Unión Europea que, en este periodo, ha perseguido objetivos de integración cada vez más ambiciosos. Una manifestación de ese balance global es que todas las regiones han participado de un desarrollo económico que, unido al crecimiento de las décadas precedentes, representa la primera experiencia de acumulación de capital y mejora de rentas que dura más de cuarenta años en España.

Gracias a esa trayectoria, jalonada por numerosos cambios institucionales, buena parte de las regiones españolas han reducido su diferencial negativo con Europa en muchas de las dimensiones del bienestar social. Han logrado converger parcialmente en renta por habitante y han reducido su atraso relativo en materia educativa, en dotaciones de infraestructuras públicas y en la cobertura de los riesgos de exclusión social más característicos de las sociedades avanzadas ¹.

Muchos de los factores que han contribuido a la obtención de esos buenos resultados de crecimiento y convergencia se pueden considerar relacionados con la descentralización autonómica y/o la integración europea, dos procesos que han articulado amplios esfuerzos públicos y privados, de modernización económica y renovación institucional. Por citar algunos ejemplos destacados de los efectos de los cambios institucionales cabe señalar que, a principio de los ochenta, fue la expectativa de la entrada en la Comunidad Económica Europea la que lanzó una señal inequívoca a todos los agentes económicos de que las reglas de juego iban a ser las correspondientes a unos mercados más abiertos y menos protegidos. La conversión de esta expectativa en certeza fue un acicate clave

¹ Véase Mas y Pérez (dirs.) (2000) y Goerlich, Mas y Pérez (2002^a).

para la realización de serios esfuerzos de adaptación y mejoras de eficiencia en casi todos los frentes.

Nacidas como instituciones democráticas en ese mismo contexto histórico, las comunidades autónomas han sido un instrumento para la renovación de la estructura de un Estado escasamente desarrollado y su orientación hacia un esquema de prestación de servicios públicos más funcional, más equilibrado territorialmente y mucho más próximo a las necesidades del país. El protagonismo de los gobiernos regionales ha sido innegable en la expansión y diversificación de experiencias de prestación de servicios públicos fundamentales, como la educación y la sanidad. Su participación también ha sido destacada en las políticas de fomento del desarrollo económico. Con el concurso del resto de las administraciones públicas y el incentivo derivado de la normalización de las consultas electorales, se ha puesto fin a una tendencia al aplazamiento de múltiples proyectos necesarios².

Precisamente en las políticas de desarrollo regional han confluido con claridad las iniciativas de las instituciones europeas y regionales, habiéndose logrado resultados muy perceptibles en las últimas décadas, tanto en materia de dotaciones de infraestructuras como de convergencia real. Quizás por ello dichas políticas suelen concentrar la atención de las valoraciones de los efectos de la integración y de los cambios que pueden derivarse de la ampliación. Sin embargo, hay otro aspecto en el que la perspectiva europea y la ampliación son también muy relevantes para las regiones: su impacto sobre la evolución de su capacidad de competir en los mercados y atraer hacia su territorio factores productivos, tanto domésticos como de otros países. Ambos temas serán considerados en este documento, tras una descripción de la trayectoria reciente de las regiones y los efectos de la ampliación.

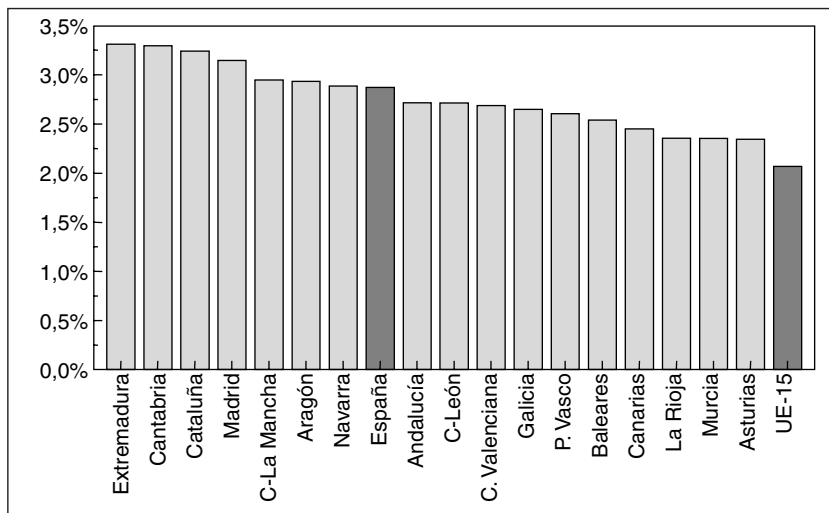
² Por más que hayan existido disfunciones en el proceso de descentralización, el balance del mismo como instrumento de modernización del sector público ha sido claramente positivo. Véase Pérez (2000 y 2002), Sevilla (2001), Goerlich, Mas y Pérez (2002b) y Cucó, Romero y Farinós (Eds.) (2002).

2. La trayectoria de las regiones españolas en Europa

Casi todas las regiones españolas se situaban en el momento de la integración en posiciones de atraso relativo respecto a Europa bastante notable, tanto en nivel de renta como en dotaciones de factores y especialización productiva. Partiendo de ese dato, su trayectoria pone de manifiesto una razonable capacidad de progresar en unas condiciones de competencia cada vez más exigentes, como muestran unos ritmos de crecimiento que superan a los europeos (gráfico 1). También se observa la presencia de debilidades claras y la dificultad de alcanzar objetivos tan ambiciosos como la convergencia real pues, aunque han existido progresos, ésta sigue siendo una meta lejana para la mayor parte de las regiones (gráfico 2).

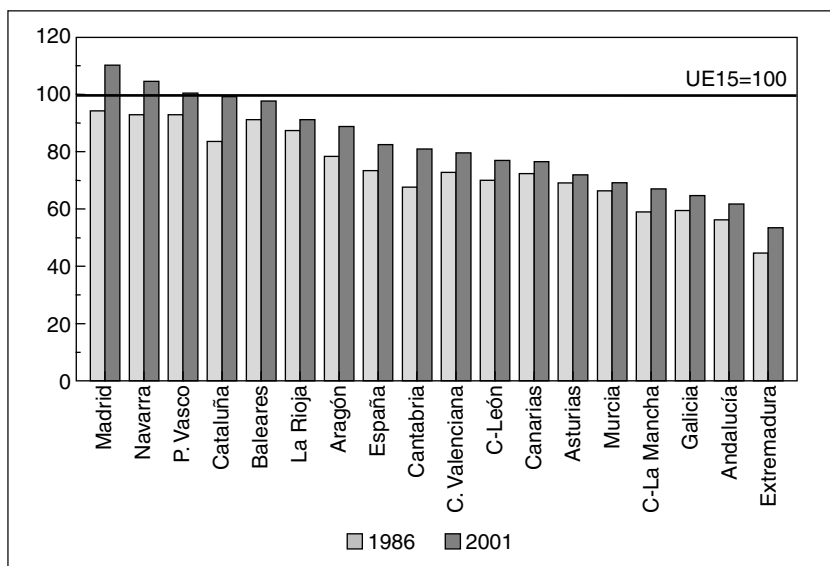
Si atendemos a los indicadores más habituales, las regiones han crecido en general a tasas por encima de la media europea y

Gráfico 1
TASA DE CRECIMIENTO MEDIO DEL PIB POR HABITANTE DE LAS REGIONES
ESPAÑOLAS Y DE LA UE (1986-2001)



Fuente: OCDE, INE y elaboración propia.

Gráfico 2
PIB POR HABITANTE DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS RESPECTO A EUROPA
 (UE15 = 100) 1986 Y 2001



Fuente: OCDE, INE y elaboración propia.

han reducido algo su distancia al nivel medio de renta por habitante de Europa. Las más dinámicas han ganado peso, ligeramente, en la población, producción, empleo y capital del conjunto de la UE. Estas mejoras distan de ser espectaculares —en contra de lo que en ocasiones parece darse a entender— pero son positivas. Reflejan, por una parte, que el crecimiento continuado es una asignatura que la economía española tiene aprobada y, por otra, que converger rápidamente con economías más avanzadas es muy difícil aunque, como demuestra el espectacular avance irlandés, no es imposible³.

Entre las regiones españolas persisten diferencias globalmente similares a las que existían a principios de los ochenta, porque la

³ Irlanda ha pasado del 71,2% de la renta *per cápita* europea en 1985 al 117% en 2001. Véase, entre los múltiples análisis que ha merecido el *tigre celta*, A.E. Murphy (2000).

convergencia interior en los niveles de renta permanece prácticamente estancada. Los mejores comportamientos corresponden a los archipiélagos y las regiones del cuadrante nororiental peninsular y las trayectorias más débiles a las del centro, sur y oeste peninsular. En esta valoración no se considera sólo la renta *per cápita* sino también la evolución de la dimensión global de la región, que refleja su capacidad de atraer hacia su territorio población, actividad y factores productivos ⁴. Desde este punto de vista, las regiones con más capacidad de aglomeración son relativamente avanzadas en el contexto español, caracterizadas por tener la mayor parte de su actividad orientada a mercados de demanda fuerte, en general de servicios, poseer mejores niveles de dotación de capital físico y humano y estar más abiertas comercialmente al exterior, sea en la venta de bienes (Cataluña) o de servicios turísticos (Baleares). En algunas, su dinamismo demográfico y unas orientaciones productivas hacia actividades de menor contenido tecnológico y productividad baja frena las tasas de crecimiento de sus rentas por habitante (Comunidad Valenciana o Murcia).

Las fuentes del crecimiento regional han sido, en todos los casos, la continuada capitalización de las economías —gracias a la acumulación de inversión privada y pública y las sustanciales mejoras del capital humano— y el progreso técnico. En algunas regiones con mayor capacidad de aglomeración, también ha contribuido al crecimiento la generación de empleo, habiéndose generalizado este incremento de la ocupación en todas ellas en los últimos años.

La aportación europea al crecimiento de las regiones se produce por varias vías ⁵. Por una parte, a través de la mejora de las condiciones de estabilidad macroeconómica generales derivadas de la

⁴ Algunas regiones logran que su renta *per cápita* aumente sobre todo por la reducción de su población (por ejemplo, Aragón o Castilla y León) pero, como acertadamente perciben sus habitantes, ésta es una vía para el logro de la convergencia no deseable.

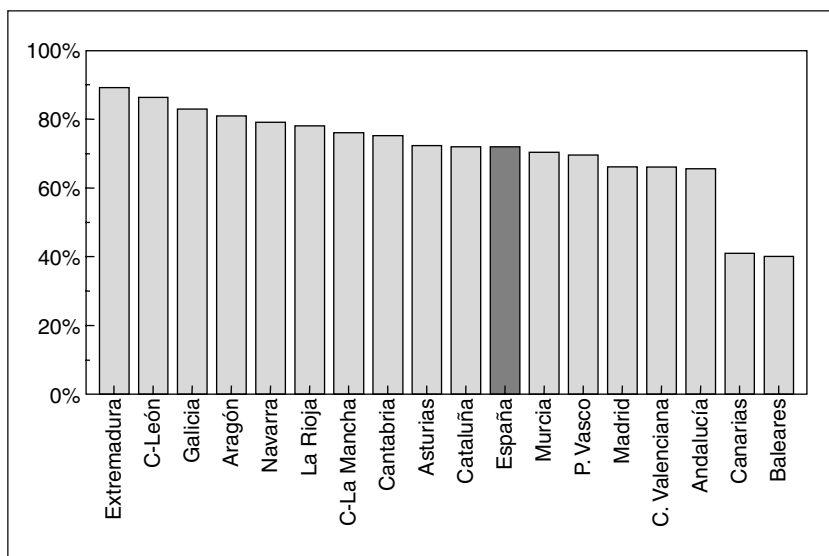
⁵ Véanse los trabajos contenidos en Cuadrado-Roura y Parellada (2002), Cuadrado-Roura y Mancha (2002) y Villaverde (2002).

convergencia nominal y la Unión Monetaria Europea (UME), que reducen la incertidumbre en distintos aspectos y han favorecido la acumulación de capital. Por otra, mediante los efectos de creación y desviación de comercio que acompañan al proceso de integración. En tercer lugar, mediante aportaciones directas a la acumulación de factores productivos en el territorio de las regiones, sobre todo a las dotaciones de infraestructuras en el caso del capital público y —en menor medida— incentivando las inversiones privadas directas. Por último, a través de la intensificación del proceso de difusión tecnológica, inducida por la integración.

En la mayoría de estos aspectos, Europa constituye hoy un referente primordial para las regiones españolas, tanto porque en algunos casos la contribución europea a los factores de crecimiento es claramente positiva como porque en otros la integración presenta algunas sombras. Así, por lo que se refiere a las luces, la importancia de los mercados europeos es cada vez más decisiva para las exportaciones españolas en general y para cada región en particular, con peso en las exportaciones totales superiores por lo general al 70% (gráfico 3). Por otra, todas las regiones son receptoras de fondos comunitarios en mayor o menor medida, resultado de las actuaciones de la Política Agraria Común (PAC) y, sobre todo, se benefician de la creciente orientación del presupuesto comunitario al fomento del desarrollo en los territorios más atrasados (ver recuadros 1 y 2).

Gracias a los fondos estructurales se han podido cofinanciar importantes mejoras en las dotaciones de infraestructuras públicas productivas y sociales, mejorar la formación de los trabajadores y aumentar el nivel de renta de la población agrícola. Si para los ciudadanos estos fondos europeos son percibidos de manera más o menos significativa, según sus circunstancias, para los gobiernos regionales —sobre todo para las diez comunidades autónomas que son *objetivo I*— dichos recursos han sido decisivos para hacer viables muchas de sus políticas más ambiciosas y para facilitar la consolidación de las instituciones autonómicas.

Gráfico 3
IMPORTANCIA DE LOS MERCADOS EUROPEOS EN LAS EXPORTACIONES
DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS, 2001



Fuente: Dirección general de Aduanas, AEAT, INE y elaboración propia.

Sin embargo, en otros aspectos los efectos positivos de la integración son más modestos. En concreto, la integración financiera sigue siendo limitada y, como consecuencia de ello, la financiación de la inversión presenta un fuerte sesgo doméstico⁶ y los flujos de inversión privada directa de los países de la UE canalizada hacia España no presentan un perfil de crecimiento sostenido ni son demasiado importantes⁷. Además, se concentran fundamentalmente en Madrid y en Cataluña y en inversiones inmobiliarias en las regiones turísticas, lo que limita considerablemente su potencial como instrumento de difusión tecnológica, vinculado sobre todo a las inversiones directas de empresas multinacionales industriales.

⁶ Véase Ivie, Ief y Funcas (2002)

⁷ Martín, Herce, Sosvilla y Velázquez (2002).

Recuadro 1
LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN

- La política regional de la Unión Europea se basa en la solidaridad financiera: una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario se transfiere hacia las regiones y categorías sociales menos favorecidas.
 - En el período de 2000-2006, estas transferencias representarán una tercera parte del presupuesto comunitario, es decir, 213.000 millones de euros:
 - 195.000 millones a través de los cuatro Fondos Estructurales (el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca y la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola);
 - 18.000 millones a través del Fondo de Cohesión.
- Los Fondos Estructurales se concentran en **objetivos prioritarios** claros:
 - El 70% de los créditos están destinados a la recuperación de las regiones menos desarrolladas, que representan el 22% de la población de la Unión (**objetivo 1**);
 - El 11,5% de los créditos sirven para apoyar la reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales, donde vive el 18% de la población europea (**objetivo 2**);
 - El 12,3% de los créditos favorecen la modernización de los sistemas de formación y el fomento del empleo (**objetivo 3**) fuera de las regiones del Objetivo 1.
- Los Fondos Estructurales financian estrategias plurianuales de desarrollo definidas en **cooperación**, por las regiones, los Estados miembros y la Comisión Europea, acordes con las **orientaciones** elaboradas por la Comisión para el conjunto de la Unión. Actúan sobre las estructuras económicas y sociales para:
 - Desarrollar infraestructuras, por ejemplo de transporte o de energía;
 - Ampliar los servicios de telecomunicaciones;
 - Ayudar a las empresas y formar a los trabajadores;
 - Difundir los instrumentos y los conocimientos de la sociedad de la información.
- Un fondo específico, el **Fondo de Cohesión**, financia directamente proyectos concretos de infraestructuras medioambientales y de transporte en España, en Grecia, en Irlanda y en Portugal, donde son aún insuficientes.
- El **Instrumento estructural de preadhesión (ISPA)** interviene siguiendo el mismo modelo en los diez países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión.

Fuente: Comisión Europea.

Recuadro 2
CRONOLOGÍA DE LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN

1957	El Tratado de Roma menciona en su preámbulo la necesidad de «reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas».
1958	Instauración de los dos Fondos sectoriales: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).
1975	Creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
1986	El Acta Única europea sienta las bases de una verdadera política de cohesión, como contrapartida a las cargas del mercado único en los países del sur y las regiones desfavorecidas.
1989-1993	El Consejo Europeo de Bruselas (febrero de 1988) reforma el funcionamiento de los Fondos de Solidaridad, llamados en lo sucesivo Fondos Estructurales.
1993	El Tratado de la Unión Europea consagra la cohesión como uno de los objetivos esenciales de la Unión y prevé la creación del Fondo de Cohesión.
1994-1999	El Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1993) decide asignar una tercera parte del presupuesto comunitario, a la política de cohesión.
1997	El Tratado de Amsterdam confirma la importancia de la cohesión e incluye un Título sobre el Empleo para actuar conjuntamente en reducir el paro.
2000-2006	El Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999) reforma los Fondos Estructurales y modifica el funcionamiento del Fondo de Cohesión, cuyas dotaciones se fijan para el periodo 2000 y 2006. El Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) y el Programa Especial de Adhesión en los Sectores de la Agricultura y el Desarrollo Rural (SAPARD) complementan el programa PHARE para favorecer el desarrollo económico y social en los países candidatos de Europa Central y Oriental.

Fuente: Comisión Europea.

En este contexto, la ampliación de la Unión Europea (UE) a diez países en 2004 y a dos más en 2007 representa un cambio de escenario con repercusiones importantes sobre la práctica totalidad de los aspectos mencionados del crecimiento de las regiones españolas y de su participación en la integración europea⁸. Las características de los países candidatos de la Europa Central y Oriental y la trayectoria reciente de sus relaciones con la UE así lo indican.

3. Las regiones españolas y los países candidatos: situación

Siguiendo los pasos de anteriores ampliaciones, la próxima dará entrada en la UE a países con menor nivel de renta y abrirá todavía más el abanico de las desigualdades territoriales en su interior. En esta ampliación los cambios serán muy relevantes porque la dimensión de la operación es la mayor de las hasta ahora acometidas: diez países (más dos en 2007), con una población total de 105 millones (30 millones más en 2007).

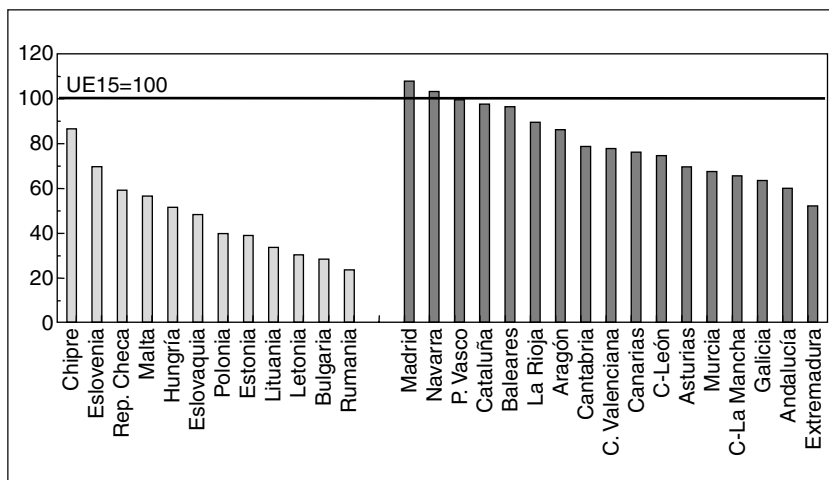
Buena parte de las economías que ahora se integran tienen dimensiones demográficas similares a las de distintas regiones españolas (sólo Polonia y Rumania son bastante mayores que Andalucía, y Malta es menor que La Rioja) y tan distintas entre sí como éstas. Las características de la mayoría de estas economías reflejan, en casi todos los casos, que hace poco más de una década que comenzaron su transición hacia la economía de mercado.

Para la comparación con las regiones españolas que aquí nos interesa, son relevantes los siguientes rasgos de los PECO:

1. Se trata de economías mucho más alejadas de la renta por habitante media europea que la práctica totalidad de las regiones españolas y que representan, por lo tanto, problemas mucho más graves para las políticas de desarrollo y cohesión de la UE (gráfico 4).

⁸ Véase Jordán (2002) y CE (2002).

Gráfico 4
PIB POR HABITANTE DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS Y LOS PECO RESPECTO
A EUROPA (UE15 = 100) 2000



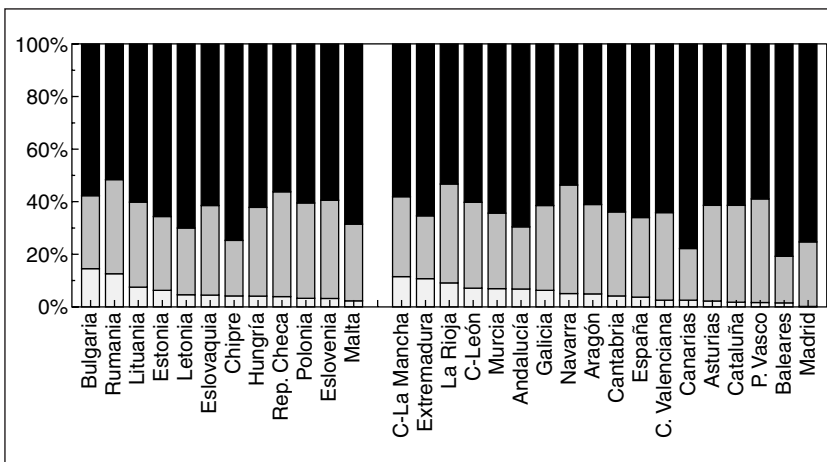
Nota: Magnitudes en euros corrientes PPS.
 Fuente: Eurostat, INE y elaboración propia.

2. Sus estructuras productivas presentan menores niveles de productividad que las regiones españolas y especializaciones algo más intensivas en la industria por lo general (y en algunos casos en la agricultura) y menos orientadas a los servicios (gráfico 5).

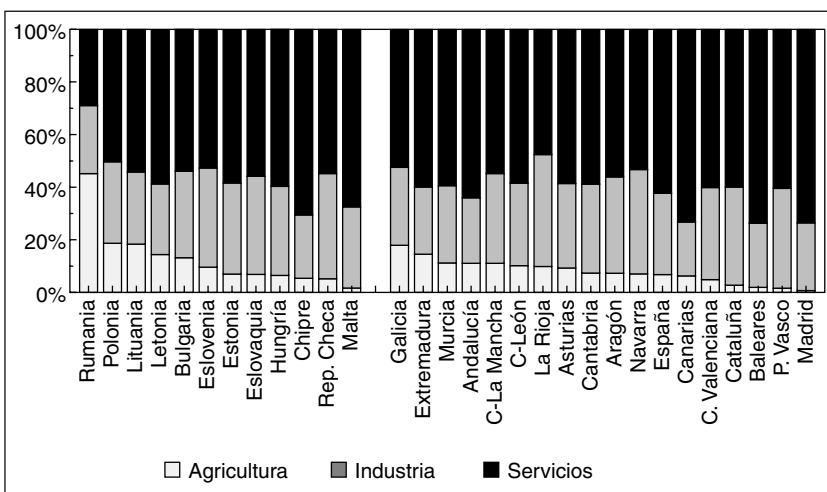
3. Se trata, generalmente, de sociedades con tasas de actividad y de empleo superiores a las de las regiones españolas, como consecuencia de la más amplia incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Sus tasas de desempleo presentan un abanico similar al de las regiones españolas, aunque es probable que tiendan a crecer como consecuencia del reajuste estructural que tienen pendiente, como sucedió en las décadas de los setenta y los ochenta en España (gráfico 6).

Gráfico 5
ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA PRODUCCIÓN Y DEL EMPLEO DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS Y DE LOS PECO, 2000

A) Estructura productiva

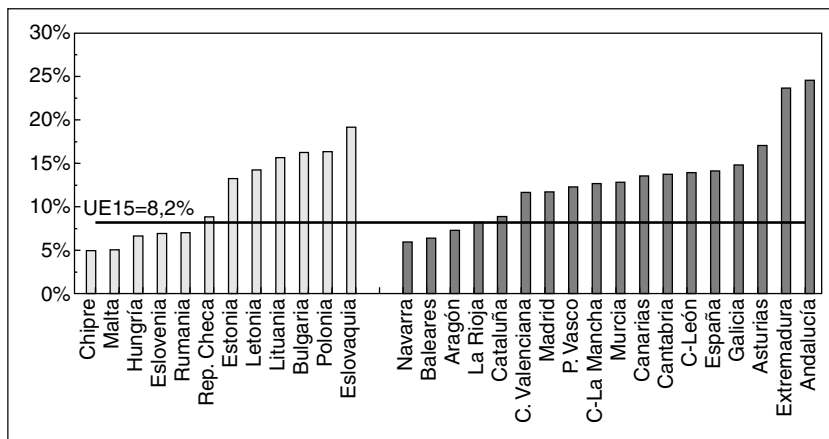


B) Estructura de empleo



Fuente: Eurostat, INE y elaboración propia.

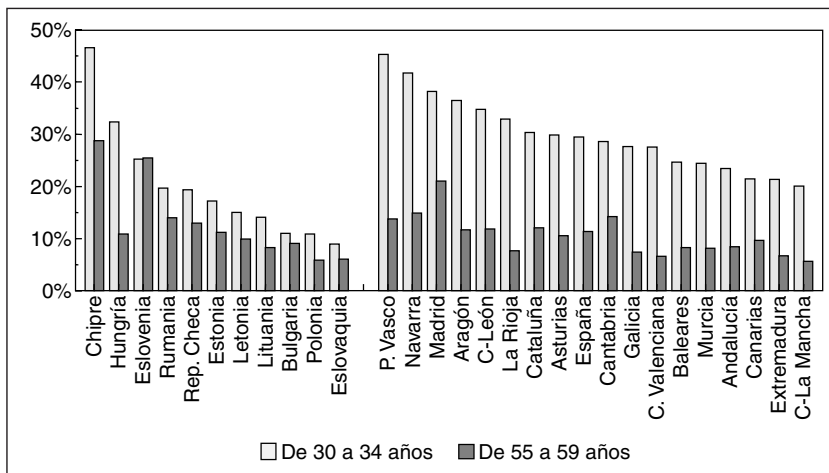
Gráfico 6
TASAS DE PARO DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS Y LOS PECO, 2000



Fuente: Eurostat e INE.

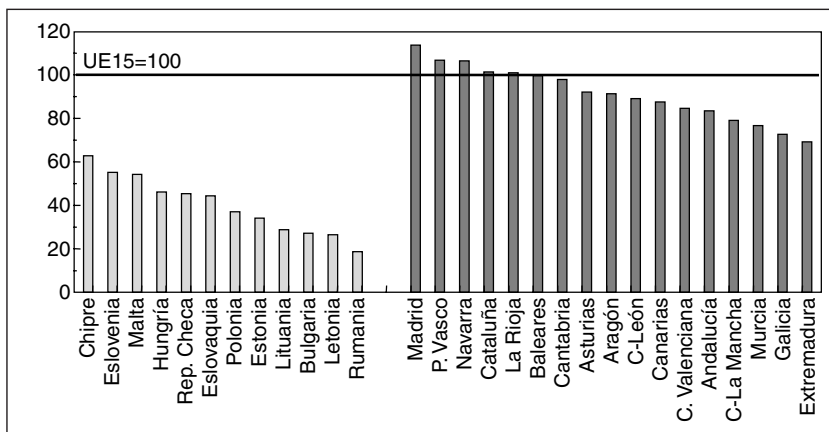
4. Los niveles educativos de la población adulta de los PECO son más elevados que los de los españoles pero la experiencia de su capital humano y de sus organizaciones en relación con el funcionamiento de las economías de mercado es mucho menor y los grupos de edad más jóvenes no han disfrutado de mejoras educativas tan intensas como las españolas (gráfico 7).
5. No se dispone de información sobre sus dotaciones de capital privado, pero sus niveles de productividad (gráfico 8) indican que son inferiores a los de las regiones españolas. No obstante, la inversión crece a buen ritmo en los últimos años y, una vez se han reducido las mayores incertidumbres asociadas a la transición, captan un volumen relevante de ahorro externo e inversiones directas.
6. Sus dotaciones de infraestructuras públicas son mucho menores y de peor calidad que las de las regiones españolas, en todos los aspectos: infraestructuras de transportes, comunicaciones y telecomunicaciones, equipamientos educativos y sanitarios, equipamientos de ocio y turísticos, etc.

Gráfico 7
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON ESTUDIOS TERCIARIOS (CINE 5 Y 6) POR GRUPOS DE EDAD DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS Y LOS PECO, 2000



Fuente: Eurostat, INE y elaboración propia.

Gráfico 8
PRODUCTIVIDAD POR OCUPADO DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS Y LOS PECO RESPECTO A EUROPA (UE15 = 100), 2000



Nota: Magnitudes en euros corrientes PPS.
 Fuente: Eurostat, INE y elaboración propia.

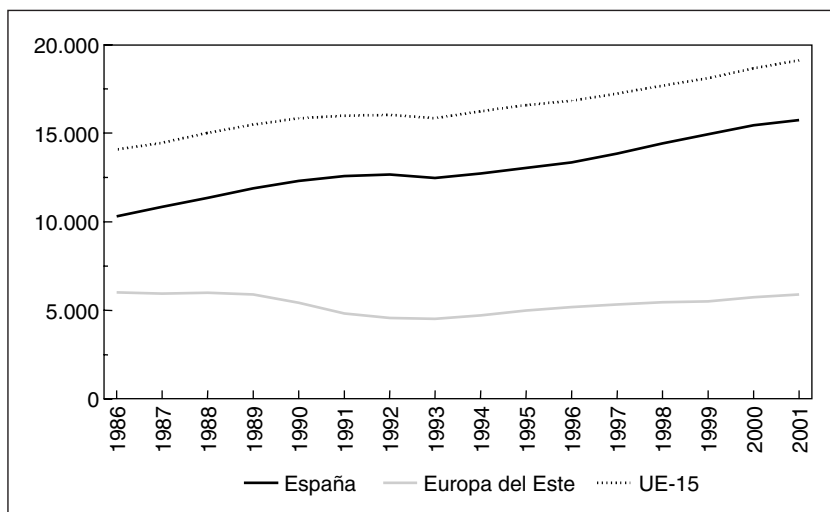
7. Su localización respecto a las mayores concentraciones espaciales de actividad de la UE es diversa, porque se trata de un número de países elevado con dimensiones y ubicaciones dispares. En todo caso, en conjunto su posición es también periférica, como la de las regiones españolas.

Con estas condiciones de partida es previsible que la próxima incorporación a la UE suponga para las economías de los PECO cambios estructurales muy importantes, que es interesante contemplar. En síntesis, si la integración tiene éxito, esas transformaciones serán las siguientes:

1. Oportunidad de consolidación de una trayectoria larga de crecimiento continuo del PIB, la renta por habitante y la productividad de los PECO, hasta ahora no conseguida (gráfico 9) y que representaría una posibilidad de no seguir aumentando la brecha que las separa de la UE.
2. Reducción del peso de la agricultura (sobre todo en Bulgaria y Rumania, los candidatos que entrarán en 2007) y la industria; aumento de las actividades terciarias.
3. Aumento de las tasas de desempleo y crecimiento de la emigración, realizada en mejores condiciones que hasta ahora.
4. Intensificación de los flujos comerciales con la UE y de los flujos de inversión directa.
5. Importante mejora de sus infraestructuras públicas y apoyo financiero para las mejoras educativas.
6. Aumento paulatino de su experiencia de gestión de organizaciones orientadas al mercado y mejora del funcionamiento institucional.

Las implicaciones de estos cambios para las regiones españolas se pueden sintetizar como sigue. Por una parte, como mercados en desarrollo ofrecerán oportunidades para los capitales y las mercancías españolas que, en la medida en que se incorporen al cumpli-

Gráfico 9
EVOLUCIÓN DEL PIB POR HABITANTE DE ESPAÑA, UE-15 Y EUROPA DEL ESTE.
Dólares de 1990 (1986-2001)



Fuente: OCDE, ONU, FMI, INE y elaboración propia.

miento del marco normativo comunitario, serán menos arriesgados que hasta ahora. Por otra, pueden constituir desafíos (y amenazas) en dos sentidos: a) por sus efectos sobre la localización de los factores productivos, la evolución de la especialización productiva y la dinámica del comercio exterior; y b) por los cambios que se produzcan en las prioridades de la política regional y de cohesión de la UE.

4. Desafíos de la ampliación (I): la localización de los factores y la especialización productiva

Desde la adhesión de España a la CEE en 1986 hasta la actualidad el ritmo de avance de la integración de las economías se ha intensificado mucho y una manifestación de ello es la creciente importancia concedida a la *globalización* en todas sus dimensiones.

Muchas de las iniciativas de profundización de la integración europea son actuaciones orientadas a favorecer o controlar (mediante instrumentos adecuados) el imparable proceso que viene impulsado, como primer motor, por el cambio tecnológico.

Situados los territorios en un escenario de creciente movilidad de los factores dentro de un espacio cada vez más integrado, ¿cómo puede afectar la incorporación de economías como las de los PECO a la dinámica de localización de los factores y actividades productivas en el seno de la UE, en particular a la de las regiones españolas? Lo probable es que el efecto sea significativo, por dos razones: porque esta ampliación se producirá en unas condiciones mucho más favorables para la realización efectiva de los principios de libertad de movimiento de mercancías y factores productivos, así como para el ejercicio del derecho de libertad de establecimiento, y porque las diferencias de rentas son elevadas y, por ello, los incentivos de costes relevantes.

La capacidad de un territorio de atraer actividad y factores productivos a localizarse en él es un asunto muy complejo, sobre el cual no existen conclusiones precisas del análisis económico, ni tampoco diagnósticos o predicciones fáciles. En todo caso, se destacan cuatro tipos de ventajas: las locacionales (relacionadas con la posición frente a los recursos naturales y con los costes de transporte), las dotacionales (derivadas de las dotaciones de factores, su calidad y sus costes), las derivadas de la trayectoria histórica (asociadas a las economías de escala dinámicas y de aglomeración) y las vinculadas a la especialización productiva (hacia sectores de demanda fuerte o débil y hacia actividades que incorporan un ritmo alto o bajo de progreso técnico).

En un espacio económico tan amplio y heterogéneo como el europeo se pueden esperar multitud de situaciones particulares ubicadas entre estos dos tipos de resultados polares. El primero es la concentración en las regiones centrales: se produce cuando predominan las ventajas de las localizaciones más consolidadas (derivadas de su especialización en actividades tecnológicamente avanzadas y de

manda fuerte, del aprovechamiento de economías de escala y aglomeración y de una posición central que reduce sus costes de transporte). El segundo es el predominio de la dispersión de la actividad entre muchas regiones, gracias a las ventajas de costes de los factores de las más atrasadas y a la reducción de otras desventajas de localización mediante las *políticas* públicas de infraestructuras, o gracias a su buena suerte que les permite participar en la expansión de actividades de demanda fuerte. Si el resultado predominante es este segundo, la concentración se reduce, los territorios más atrasados ganan peso en el agregado y, en algunos casos, se logra convergencia en rentas por habitante ⁹.

El crecimiento a ritmos superiores a la media europea de las regiones españolas en las dos últimas décadas no ha sido tan elevado como para demostrar claramente *capacidad de aglomeración* generalizada de las mismas. Las ventajas de coste ya no son tan amplias (el factor trabajo se ha encarecido conforme aumentaban el nivel de renta y los costes salariales) y en las inversiones en actividades manufactureras se percibe la competencia de otras localizaciones. En los últimos años esta circunstancia se aprecia en la limitada capacidad de atracción de inversión extranjera, al comparar la localizada en España y en otras áreas de la periferia europea, y en particular en los PECO.

La permanencia del atractivo de las regiones para localizar en ellas actividades se refuerza si poseen especializaciones ventajosas, en algún sentido. Así, en aquellas regiones en las que se aprovecha el impulso sostenido de una actividad productiva dinámica y de dimensión significativa como el turismo ¹⁰, la capacidad de aglomeración es más nítida. Téngase en cuenta que entre 1980 y 2001, mientras el producto interior bruto real de España crecía un 2,72%

⁹ Reducción de la concentración y convergencia real no son equivalentes. Véase Krugman (1991) y Puga (1999).

¹⁰ En otros casos, como Irlanda o Finlandia, ha sido su capacidad de atraer inversión en actividades relacionadas con las TIC. Sobre la importancia del turismo para la trayectoria de crecimiento española y su impacto regional, véase Uriel y Monfort (2001). Sobre la importancia de las TIC, véase Pilat (2002) y Van Ark (2002).

el número de visitantes extranjeros lo hacía un 3,75% y los ingresos por turismo un 5,67% en pesetas constantes. Estas actividades han sido decisivas para la localización de buena parte de la inversión residencial y para la generación de empleo en la costa mediterránea, cuyas regiones son las que presentan un más rápido crecimiento poblacional y de volumen de actividad durante los años noventa.

Entre las otras comunidades que ganan peso y no son turísticas destaca Madrid y, por desbordamiento de la capital, Castilla-La Mancha; también, por desbordamiento del País Vasco, destacan Navarra y La Rioja. En todas ellas se da una mayor orientación hacia las actividades de contenido tecnológico medio y alto. Otras comunidades autónomas, en cambio, que ni se benefician del impulso del turismo ni de una especialización productiva algo más avanzada, no poseen esa capacidad de aglomeración y pierden peso a escala española o europea.

La entrada de los PECO en la UE supondrá un reforzamiento de su atractivo como localización competitiva para las inversiones en actividades manufactureras, sobre todo en productos maduros. Dados sus bajos costes laborales y aceptables niveles educativos, su posición es a priori favorable en actividades en las que sea posible el control de los niveles de productividad por parte del inversor, y así parecen estar considerándolo ya numerosas empresas multinacionales. De hecho, un segundo desafío para las regiones españolas puede provenir de que los capitales y empresas locales entiendan —con buen criterio— que la penetración de los mercados de los PECO (o de otros) les aconseja localizar allí parte de su producción, como vienen haciendo desde hace años otros miembros de la UE. Si eso sucede, aquellos territorios representarán una alternativa locacional también para el ahorro doméstico.

Las ventajas de localización que las regiones españolas podrán conservar durante más tiempo serán las vinculadas a dos tipos de factores. En primer lugar, las que tienen que ver con los recursos naturales (en nuestro caso el turismo, en algunas de sus variantes), sobre todo si son reforzadas con otros elementos de calidad y di-

versificación imprescindibles para que el producto ofrecido mantenga su atractivo y su capacidad de aportar valor añadido. En segundo lugar, las de aquellas actividades en las que la existencia de sectores o distritos industriales eficientes y dinámicos permite aprovechar economías de escala y de aglomeración ya existentes, mejorándolas mediante una creciente participación en toda la cadena de generación de valor.

La información disponible para valorar comparativamente las ventajas de localización de las regiones españolas y los PECO es escasa, porque la regionalización de los datos de inversión directa extranjera es muy imperfecta. Como cabe suponer que el atractivo de las regiones está conectado con su capacidad de competir en los mercados internacionales, puede ser útil analizar, en su lugar, los datos de comercio exterior.

El volumen del comercio con los PECO es muy pequeño, si se compara con los intercambios que la economía española mantiene con el resto de la UE. Las exportaciones a los países de la ampliación tenían en 2001 un volumen que apenas representaba el 4% del flujo de exportaciones a la UE y en las importaciones el porcentaje no alcanzó el 3% (ver gráfico 10). Tres regiones —Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco— totalizan más del 60% de las exportaciones.

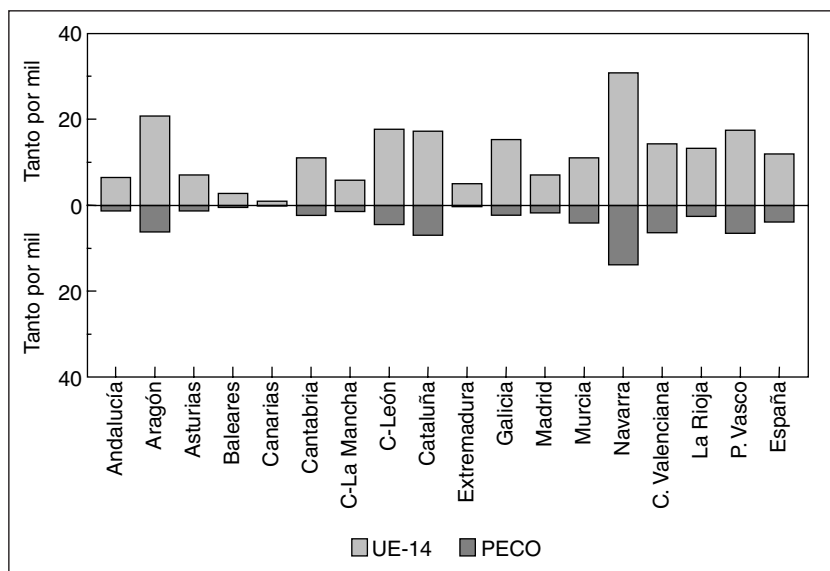
Los problemas de calidad de la información también suscitan dudas sobre la precisión territorial de los datos de comercio exterior¹¹. Con las debidas cautelas, las trayectorias de exportaciones e importaciones de las regiones españolas a los PECO en los últimos años¹² indican lo siguiente:

1. La intensidad de las relaciones comerciales de las regiones con estos países es muy heterogénea (gráfico 10).
2. La ventaja comparativa revelada de las regiones españolas en su comercio exterior con los PECO es modesta y se basa en

¹¹ Basta observar el peso de las importaciones atribuidas a Madrid, mucho más elevado de lo que cabría esperar en proporción a su dimensión y al volumen de las exportaciones.

¹² Corresponden al periodo de expansión reciente, 1995-2001.

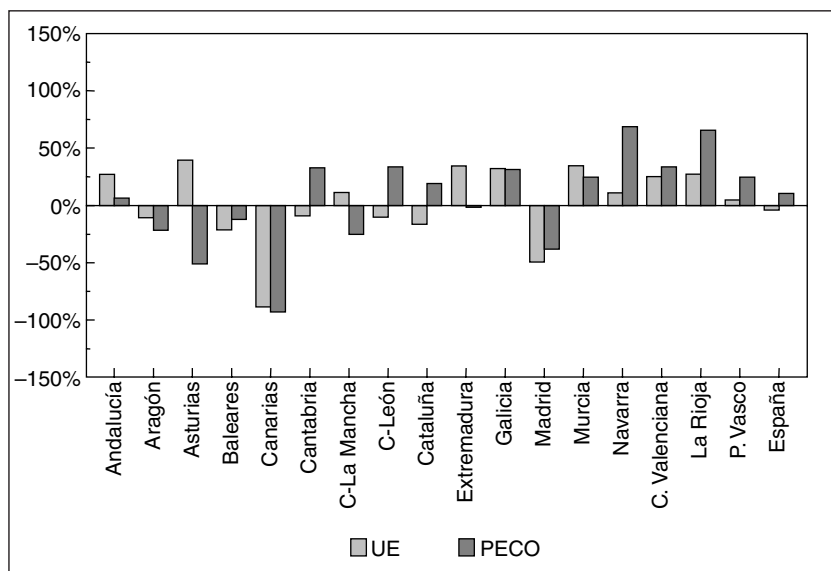
Gráfico 10
IMPORTANCIA DE LAS EXPORTACIONES RESPECTO AL PIB DE LAS REGIONES
ESPAÑOLAS UE versus PECO. Media 1995-2001



Fuente: Dirección general de Aduanas, AEAT, INE y elaboración propia.

- los sectores de tecnología media y demanda moderada. En los sectores intensivos en tecnología alta y demanda más dinámica existe desventaja.
3. Las regiones con mayores ventajas comparativas relativas son el triángulo formado por Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana (gráfico 11).
 4. Las ventajas comparativas en productos agrícolas se concentran en las regiones mediterráneas. La Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía y Cataluña suman más del 90% de las exportaciones agrícolas a los PECO.
 5. En las exportaciones de manufacturas, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco totalizan las dos terceras partes. En los sectores intensivos en tecnología destaca el peso de Ca-

Gráfico 11
ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN SU
COMERCIO CON LA UE Y LOS PECO. Media 1995-2001



Fuente: Dirección general de Aduanas, AEAT, INE y elaboración propia.

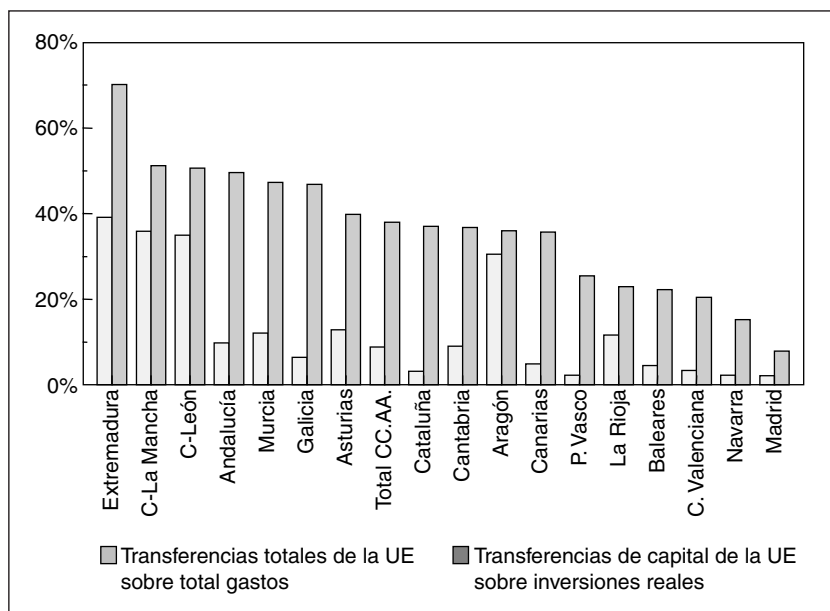
taluña y de Madrid. En los sectores de tecnología media, Cataluña, País Vasco y Castilla y León. En las manufacturas de tecnología baja sobresalen Cataluña y la Comunidad Valenciana.

En síntesis, puede decirse que las regiones españolas más dinámicas y abiertas al exterior disfrutaron de una ventaja comparativa, por el momento, respecto a los PECO, compensando las desventajas de coste con más alta productividad y mayor competitividad. El reto será mantener y mejorar esa posición. En cuanto al resto de regiones, que compiten menos y peor, los desafíos más inmediatos que los PECO representan se van a plantear sobre todo en el ámbito de las políticas de cohesión europeas.

5. Desafíos de la ampliación (II): la política regional y de cohesión

El otro cambio de escenario importante para las regiones españolas derivado de la ampliación se produce en las políticas regional y de cohesión, que han supuesto para las administraciones públicas españolas (en particular para las comunidades autónomas) una fuente financiera muy relevante durante veinte años (ver gráfico 12), sobre todo para financiar sus inversiones. Estas políticas serán revisadas en condiciones diferentes en 2006, debido a la presencia en la UE de unas regiones y países mucho más alejados de los niveles de renta medios de lo que están España y sus regiones.

Gráfico 12
IMPORTANCIA DE LOS FONDOS EUROPEOS EN EL PRESUPUESTO O LAS INVERSIONES PÚBLICAS DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS. Media 1995-2001



Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Formación Territorial, Ministerio de Hacienda.

Las posibles alternativas futuras se pueden sintetizar como sigue:

1. *Escenario financiero optimista: pérdida moderada de recursos.* Sólo si se amplía la restricción financiera de la UE sería posible mantener la capacidad de recibir fondos de las regiones españolas que sigan siendo *objetivo 1* y financiar, aunque menos, una transición para las que ya no lo sean. En este caso sería posible que la PAC no se viera sustancialmente alterada.
2. *Escenario financiero central: pérdida de recursos significativa y selectiva.* Si la restricción financiera global se mantiene y los fondos se deben compartir con los PECO, una reforma de la PAC permitiría liberar recursos para que el ajuste de la política regional sea menos duro. Si la capacidad de absorción de fondos de los PECO se mantiene limitada, el impacto sobre los otros países será menor. El efecto mayor se producirá en este caso sobre las regiones que dejan de ser *objetivo 1*, que pueden experimentar reducciones importantes de su financiación, y sobre las que se vieran más afectadas por la reforma de la PAC.
3. *Escenario financiero pesimista: pérdida de recursos elevada.* Si la restricción financiera global se mantiene, pero no hay reforma de la PAC y aumenta la capacidad de absorción de fondos de los PECO, la pérdida de recursos para las regiones españolas será fuerte y generalizada, tanto para las regiones que dejan de ser *objetivo 1* como para las que continúan siéndolo.

La importancia de la prevalencia de un escenario u otro será seguramente mayor para las regiones que dejen de ser *objetivo 1*. Aunque dentro de esa categoría el volumen de recursos recibidos no es el mismo para unas u otras comunidades, en cualquier caso todas reciben aportaciones mucho más importantes que las que no están en dicho grupo y han dependido sustancialmente de los fondos europeos para financiar sus políticas de desarrollo.

La relevancia de los Fondos Estructurales durante estos años ha sido doble: financiera y para la gestión pública. Por una parte, han representado una pieza fundamental para salvaguardar un elevado ritmo de inversión pública y ofrecer un margen de actuación financiero para la mejora de muchos servicios públicos a unas administraciones regionales deseosas de legitimarse ante los ciudadanos mediante dichas actuaciones. Por otra, las orientaciones de las políticas europeas han contribuido a estructurar buena parte de las actuaciones de los gobiernos regionales con un diseño de *políticas de oferta*, que vinculan los servicios de las infraestructuras, la educación o las políticas de empleo con el crecimiento y la mejora de la productividad. Adicionalmente, han exigido a los distintos niveles de gobierno que participaran en ejercicios de programación y evaluación de las políticas que, aunque mejorables, han puesto límites a los planteamientos puramente coyunturales.

La pregunta es si estos dos efectos de los Fondos Estructurales estarán en peligro en caso de que las cuantías de los mismos se reduzcan sustancialmente. La respuesta es afirmativa; puede existir ese riesgo, por dos motivos diferentes. En cuanto al mantenimiento del esfuerzo inversor, el problema se deriva de que para la mayoría de las comunidades autónomas su nivel de gasto corriente se ha elevado, y en algunas funciones de gasto, como la sanidad o la educación, es previsible que siga presionando al alza, absorbiendo la práctica totalidad del crecimiento de los ingresos. Así pues, la capacidad de generar ahorro bruto de los gobiernos regionales es limitada y en esas condiciones sus inversiones dependen de su capacidad de endeudamiento (bastante agotada por sus trayectorias pasadas y por el actual contexto de estabilidad presupuestaria), o de la recepción de transferencias de capital, como las europeas (que se reducirán).

No se puede descartar que esta situación represente un elemento de inestabilidad en el futuro para el sistema de financiación autonómico puesto en funcionamiento en 2002. A pesar de que es mucho

más completo que los anteriores en materia de corresponsabilidad fiscal ¹³, la parte que se relaciona con la política de desarrollo, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), es débil —tanto por su volumen como por su diseño— si se compara con la envergadura de la política regional europea. Si los fondos europeos se reducen sensiblemente se pondrá de manifiesto esta debilidad, hasta ahora oscurecida por el alcance generalizado de la financiación comunitaria y las exigencias de programación del desarrollo regional que la acompañan.

En cuanto a la contribución de la política regional europea al diseño y a la evaluación de las políticas de desarrollo regional en España, la actuación de los gobiernos españoles en este sentido apenas ha ido más allá de su ejecución, no apreciándose impulsos internos adicionales en esa dirección. Quizás por coincidir con un periodo de asentamiento de la autonomía de los gobiernos regionales y por respeto a dicho principio, o por no considerar necesarios los ejercicios de programación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, no se encuentran en otras políticas estatales modos de funcionamiento y de relaciones entre las administraciones similares a los que estimula e impone la UE en este campo.

Es llamativo que esto suceda en un Estado altamente descentralizado como el español, en el que los flujos de solidaridad —explícitos entre la Hacienda central y las haciendas autonómicas e implícitos entre los ciudadanos de las distintas comunidades de régimen común— son muy importantes. Sin embargo, mientras en la UE se acepta con naturalidad el debate sobre la eficacia de las políticas de cohesión, por entender que es la contrapartida del esfuerzo de solidaridad que se realiza, en España no se considera políticamente aceptable que la rendición de cuentas sea la contrapartida de la autonomía aun cuando ésta resulta factible gracias a la solidaridad.

¹³ Véase Lasarte et al. (2002).

6. Conclusiones

Este trabajo ha evaluado las consecuencias de la ampliación de la UE sobre la trayectoria futura de las regiones españolas, considerando cómo pueden verse afectados en el futuro dos aspectos clave de su desarrollo económico reciente: la localización de los factores privados, dada la especialización productiva y la competitividad de las regiones; y la capacidad de captación de fondos públicos europeos para financiar políticas de desarrollo regional.

La conclusión que se obtiene es que la ampliación va a suponer cambios relevantes en ambos aspectos, algunos de los cuales ya han comenzado a ponerse de manifiesto. Los riesgos son variados y su incidencia sobre las regiones dependerá de sus características. Para las regiones más dinámicas, los PECO van a suponer una fuerte competencia en la captación de inversión extranjera en sectores intensivos en tecnología que orienten la localización de sus actividades por la combinación de dotaciones de capital humano y costes. Sólo aquellos territorios que atraigan inversiones con suficiente intensidad mantendrán su capacidad de aglomerar actividad y la capacidad de competir en los mercados internacionales. Para las regiones intermedias, que han recibido en estos años impulsos significativos para mejorar sus infraestructuras, la probable pérdida de fondos europeos planteará la necesidad de asegurar por otras vías la financiación de sus políticas de desarrollo. Las regiones más atrasadas tendrán en los PECO unos duros competidores tanto en la obtención de fondos de desarrollo —aunque mantengan su condición actual de receptores— como en la captación de inversiones que deciden su localización básicamente por las ventajas de costes.

La importancia de estos retos requiere lanzar señales inequívocas sobre la necesidad de anticiparse a sus consecuencias negativas mediante iniciativas tanto públicas como privadas. La experiencia positiva del esfuerzo de adaptación realizado para nuestro ingreso indica que es posible responder con éxito a este tipo de desafíos,

pero estando dispuestos a hacer cambios. En particular, sería necesario abrir un debate sobre cuál debe ser el alcance, diseño y contenidos de la política de desarrollo regional en un escenario en el que, a diferencia de lo sucedido hasta ahora, el marco europeo sólo sea relevante para unas pocas regiones. El problema debe ser abordado con suficiente antelación porque es importante para la mayoría de las regiones y puede requerir ajustes de dimensiones considerables en la Hacienda pública. No se olvide que la práctica totalidad de las regiones que pueden quedar fuera de los Fondos Estructurales siguen estando alejadas de los actuales niveles medios de renta por habitante de la UE y aspiran a converger hacia ellos por vías distintas del artificio estadístico que se derivará de incluir los países de la ampliación en el cálculo de media.

Bibliografía

- AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2002): *Estadísticas de comercio exterior de España*, Dirección General de Aduanas.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, Bruselas.
- (2002): *Convergence report 2000*.
- CUADRADO-ROURA, J. R. y Mancha, T. (2002): «Política regional y de cohesión» en José M.^a Jordán (coordinador): *Economía de la Unión Europea*, 4.^a edición, Editorial Civitas, págs. 439-472.
- CUADRADO-ROURA, J. R. y PARELLADA, M. (eds.) (2002): *Regional convergence in the European Union. Facts, prospects and policies*, Springer-Verlag, 365 págs.
- EUROSTAT (2002): *The statistical guide to Europe*.
- (2002): *Statistical yearbook on candidate and south-east European countries, data 1996-2000*.
- GOERLICH, F.; MAS, M. y PÉREZ, F. (2002a): «Crecimiento y convergencia en la Unión Europea», en José M.^a Jordan (coordinador): *Economía de la Unión Europea*, 4.^a edición, Editorial Civitas, págs. 151-173.
- (2002b): «Concentración, convergencia y desigualdad regional en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 93, págs. 17-36.
- INE (2002): *Encuesta de Población Activa*.

- IVIE, IEF y FUNCAS (2002): *The monitoring of structural changes and trends in the internal market for financial services*, Comisión Europea, 400 págs.
- JORDÁN, J. M.^a (coord.) (2002): *Economía de la Unión Europea*, 4.^a edición, Editorial Civitas, 611 págs.
- KRUGMAN, P. R. (1991): *Geography and trade*. MIT Press, Cambridge, MA.
- LASARTE et alli (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Secretaría de Estado de Hacienda, Ministerio de Hacienda, 215 págs.
- MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA, S. y VÉLAZQUEZ, F. (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, La Caixa, Colección Estudios Económicos, n.º 27, 160 págs.
- MAS, M. y PÉREZ, F. (Dirs.) (2000): *Capitalización y crecimiento de la economía española (1970-1997): una perspectiva internacional comparada*, Fundación BBV, 477 págs.
- MURPHY, A.E. (2000): «The “Celtic Tiger” an analysis of Ireland’s economic growth performance», Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute.
- PÉREZ, F. (2000): «Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional», *Papeles de Economía Española*, n.º 83, págs. 100-116.
- (2002): «La financiación del Estado autonómico: una lectura de veinte años de descentralización» en A. Cuco, J. Romero y J. Farinos (eds.): *La organización territorial del Estado, España en Europa: un análisis comparado*, Universitat de València, págs. 41-66.
- PILAT, D. (2002): «How is ICT affecting productivity growth? Perspectives from the macro, sectoral and micro level», Documento presentado en el seminario sobre *Growth, capital stock and new technologies*, 25-26 de noviembre, Ivie.
- PUGA, D. (1999): «The rise and fall of regional inequalities», *European Economic Review*, n.º 43, págs. 303-334.
- SEVILLA, J. V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*, Editorial Crítica, 187 págs.
- URIEL, E.; MONFORT, V. (Dirs.); FERRI, J. y FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J. (2001): *El sector turístico en España*, CAM, 478 págs.
- VAN ARK, B. (2002): «ICT investment and growth accounts for the European Union, 1980-2002», Documento presentado en el seminario sobre *Growth, capital stock and new technologies*, 25-26 de noviembre, Ivie.
- VILLAVERDE, J. (2002): Convergencia, polarización y movilidad regional en la Unión Europea, *Papeles de Economía Española*, n.º 93, págs. 2-16.

ESTRATEGIAS EMPRESARIALES ANTE LA AMPLIACIÓN DE LA UE

JORDI CANALS

Director general y profesor ordinario de IESE Business School,
Universidad de Navarra

Introducción

La ampliación de la UE hacia los países del centro y este de Europa introducirá cambios importantes en el mapa empresarial europeo. El escenario en el que las empresas europeas realizarán sus operaciones experimentará una transformación radical. En efecto, los fenómenos de la globalización y la subsiguiente deslocalización industrial han sido, hasta ahora, especialmente intensos en aquellos sectores con una fuerte rivalidad procedente del Sudeste Asiático. La ampliación colocará en unas oportunidades inmejorables a los países del centro y este de Europa, que se convertirán en destino natural de plantas de fabricación y complejos logísticos de muchas empresas hoy basadas en la actual UE. Por lo tanto, el nuevo escenario de las empresas europeas en los próximos años será bastante diferente del actual.

El debate fundamental de la integración desde un punto de vista económico aún se centra en la supuesta senda de convergencia nominal y real de aquellos países hacia los niveles de los actuales países miembros de la UE¹. Con ser ésta una cuestión relevante, no podemos olvidar que, desde un punto de vista microeconómico, la evolución de las pautas del comercio, la reestructuración sectorial, las diferencias de productividad y los cierres y aperturas de nuevas plantas productivas serán algunas de las cuestiones centrales que

¹ Al respecto, véase Balmaseda y Sebastián (2001) y European Commission (1999).

preocuparán a empresarios, directivos y opinión pública en los próximos años.

En realidad, los procesos de intensificación del comercio o de incremento de la inversión directa son la expresión exterior y visible de diversas decisiones empresariales de entrada en nuevos mercados, inversión, deslocalización, comercialización, financiación o cesión de tecnología. La incorporación de aquellos países desatará un conjunto de *shocks* competitivos para las empresas locales, muchas de las cuales deberán afrontar una reestructuración². Contemplaremos numerosas alianzas y operaciones de fusiones y adquisiciones entre las empresas de la UE y las del este de Europa. En este proceso, surgirán nuevas empresas con costes de fabricación más bajos y con unas ventajas competitivas que supondrán un reto importante para las empresas de la actual UE.

La ampliación de la UE hacia el Este supondrá también un cambio radical de escenario para las empresas de aquella región. Su capacidad de reacción para asimilar estos *shocks* dependerá en buena parte de la fuerza que tenga la iniciativa empresarial y la aparición de nuevos empresarios. De hecho las nuevas empresas, en la medida en que sean capaces de crecer y sobrevivir en un entorno de mayor competencia, son las que potenciarán la inversión y crearán empleo. Probablemente, de la transformación de grandes empresas antiguamente propiedad del Estado cabe esperar poco.

Este trabajo pretende estudiar las posibles reacciones de las empresas de la UE ante las consecuencias del proceso de su ampliación y analizar algunas estrategias genéricas que deberán afrontar en los próximos años para asegurar su supervivencia. Los *shocks* competitivos esperados serán importantes. Ante esta encrucijada que las empresas deberán afrontar, no caben las posturas reactivas o pasivas. Sólo una actitud proactiva que busque afrontar el reto puede garantizar la supervivencia.

² La analogía de la integración de España en la antigua CE y el *shock* que este proceso desencadenó es válida en este contexto. Véase Viñals *et alia* (1990).

La estructura de este trabajo es la siguiente. En la próxima sección analizaremos el nuevo escenario de la UE tras la ampliación, con algunos aspectos especialmente importantes para las empresas que hoy operan en la UE. A continuación, examinaremos algunas de las estrategias que las empresas europeas deberán considerar y ejecutar ante la inminencia de la ampliación, para asegurar su viabilidad a largo plazo. Finalmente, concluiremos el trabajo con algunas reflexiones sobre el ajuste que las empresas deben afrontar en este nuevo escenario.

El nuevo perfil de la UE tras la ampliación. Una perspectiva empresarial³

La ampliación de la UE hacia los países de centro y este de Europa es un fenómeno de integración económica y política de tal magnitud que no tiene precedentes en otras regiones del mundo o en otros momentos de la historia más reciente. Por consiguiente, las referencias que se pueden construir son, por definición, limitadas. Sin embargo, a partir de la experiencia de otros procesos de integración económica —como las sucesivas ampliaciones de la UE hacia otros países, como fue el caso de España, o bien el proceso de creación del NAFTA—, es factible extraer algunas ideas que pueden ayudar a definir mejor el escenario europeo tras la ampliación y que organizaremos en cuatro apartados: dimensión del mercado, rivalidad, deslocalización industrial y sistema financiero.

Un mercado de mayores dimensiones

La primera consecuencia de la ampliación será la creación de un mercado de mayor dimensión, con unos 460 millones de habitantes

³ Esta sección y la siguiente están organizadas a partir de las ideas presentadas en Canals (2001).

y con menores barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional. Es de esperar que la expansión del mercado conduzca a un crecimiento del PIB de los distintos países, gracias a los mecanismos del comercio internacional y de la inversión directa en el exterior. Un mercado mayor permitirá que las empresas alcancen con mayor facilidad un tamaño mínimo eficiente y que el lanzamiento de nuevos productos intensivos en I+D o capital puedan tener un retorno de la inversión más rápido.

Intensificación de la rivalidad

Una competencia más intensa en todos los sectores es una de las consecuencias naturales de cualquier proceso de integración económica y de liberalización del comercio. Así, junto a nuevas oportunidades de negocios en aquellos países, las empresas europeas deberán competir con rivales que gozan de costes sustancialmente más bajos, tanto de empresas locales como multinacionales con inversión directa. Aquellas empresas han empezado compitiendo con costes bajos y lo seguirán haciendo durante años. Sin embargo, la mejora continua de la calidad de los productos industriales es ya notoria en muchos sectores. La exportación les permitirá un aumento de volumen y, por lo tanto, una reducción mayor de los costes de operaciones.

Por otra parte, conviene no olvidar que estos países tienen un buen nivel educativo, y un sistema universitario y científico sofisticado. Tanto las empresas locales como las multinacionales que han invertido en aquellos países dispondrán de las personas, la formación necesaria y la tecnología más adecuada para competir desde aquella región en todo el mundo. En un escenario global de mayor rivalidad, la excelencia en las operaciones y la productividad son condiciones necesarias. La innovación y el sentido de anticipación son, además, características imprescindibles para no quedar desplazado en el proceso de servir a los clientes.

Desde el punto de vista de la rivalidad, es importante considerar que la ampliación de la UE supondrá la entrada de países que aportarán una mayor diversidad social, cultural y económica. En términos de productos de consumo, la diversidad de preferencias y gustos domésticos aumentará, no disminuirá. A corto plazo, esto puede suponer una barrera a las exportaciones desde los países de la UE. Efectivamente, la penetración en aquellos mercados no es fácil. Sin embargo, intentarlo supondrá un esfuerzo y una oportunidad en términos de aprendizaje. La fragmentación de preferencias ofrece también una oportunidad para que las empresas segmenten sus mercados adecuadamente y aprovechen aquéllos en los que pueden ofrecer productos verdaderamente únicos y singulares, en lugar de intentar abarcar con unos productos estándares el conjunto del mercado.

Deslocalización de la producción

La integración de los países del centro y este de Europa acelerará el proceso de deslocalización de empresas de la UE hacia aquellos países. Costes laborales, sociales y fiscales más bajos, junto a un buen sistema educativo, una población abierta y unos países con infraestructuras en proceso de mejora, suponen un atractivo importante para empresas industriales internacionales. Por consiguiente, la integración supondrá una intensificación de uno de los efectos directos de la globalización: el traslado de sedes de fabricación desde los países más avanzados económicamente hacia países con costes laborales y sociales más bajos⁴.

Evidentemente, esto no significa que la industria vaya a desaparecer en la UE actual, del mismo modo que la integración de España no supuso la desaparición de la industria francesa o alemana

⁴ De este modo, se repite un proceso similar al seguido por otros países y regiones económicos durante los últimos cien años. Puede verse este fenómeno en Stopford y Strange (1991).

en los años ochenta. Sin embargo, no hay que perder de vista que el proceso actual de deslocalización a nivel mundial es aún más intenso que el de los años noventa. La mayor rivalidad global está forzando a muchas empresas industriales a pensar en producir en países con una estructura de costes más bajos, a buscar una mejora permanente de la productividad y a definir la innovación como base para competir.

El proceso de deslocalización supondrá también el desmantelamiento de algunos *clusters* industriales en algunos países, los cuales han sido clave en el proceso de crecimiento económico. En el caso de España podemos anticipar un cambio importante en la configuración de *clusters* como el químico o el de la automoción. La reconfiguración y debilitamiento de algunos de ellos tendrán un efecto negativo sobre las empresas que los integran. Probablemente, la única solución para ellas sea también invertir en los nuevos países miembros y, si bien se perderá capacidad de fabricación aquí, al menos se ganará en una cierta capacidad de decisión. En definitiva, se trata de volver a estar en el centro del *cluster* con un papel importante aunque sea a mucha distancia de la actual sede corporativa.

En definitiva, la deslocalización entraña una enorme oportunidad para que las empresas reflexionen sobre la base de sus ventajas competitivas y cuestionen los modos nuevos de competir que deben afrontar en los próximos años. El caso de empresas como Inditex, con una producción centralizada en España en un sector donde la tendencia es a una subcontratación de la fabricación hacia países con costes laborales y sociales más bajos, es todo un ejemplo de innovación e iniciativa empresarial. En otras palabras, muchas empresas industriales se verán afectadas en términos de mayor rivalidad. Sin embargo, aquéllas que consigan repensar su modo de fabricar y vender, pueden aprovechar la integración para un replanteamiento global de la estrategia y las operaciones empresariales.

Sistema financiero y economía real

El sistema financiero de la mayoría de los países candidatos al ingreso en la UE está basado en unos bancos fuertes y unos mercados de capitales por desarrollar. Además, el modelo de bancos universales frente a bancos especializados parece imponerse. En estas etapas de impulso de la modernización económica, este sistema tiene ventajas considerables, pero los riesgos resultan conocidos: el desarrollo de relaciones demasiado estrechas entre bancos y empresas, inversiones crediticias en proyectos poco rentables, toma de participaciones de los bancos en empresas no financieras o el cruce de consejeros en los consejos de bancos y empresas no financieras.

Si bien este sistema puede ser especialmente favorable para bancos de la UE que tomen posiciones en aquellos países –como ABN Amro o Deutsche Bank–, esta opción tiene riesgos importantes para los bancos locales y presenta limitaciones para el conjunto de aquellos países a medio plazo. Éstos necesitan un desarrollo rápido de los mercados de capitales, fundamentalmente de los mercados de deuda y renta variable, para poder facilitar la financiación de proyectos empresariales importantes sin tener que depender de un grupo bancario determinado.

Estrategias empresariales ante la ampliación de la UE

La elección de una estrategia empresarial es, por definición, un proceso específico de cada empresa. Lo que es válido para una empresa puede no serlo para otra, incluso dentro del mismo sector. La historia de cada empresa, sus personas, sus directivos, su capacidad tecnológica, sus recursos y capacidades, o su cultura son distintas. Por lo tanto, es imposible definir la estrategia óptima ante unas circunstancias determinadas, pues los aspectos únicos de cada organización configuran un modo de responder diferente ante los retos externos.

Sin embargo, podemos perfilar algunas referencias que deben constituir el marco de reflexión para que cada empresa decida sobre el modo de afrontar el reto de la ampliación europea, dentro de este marco de mayor rivalidad y presión competitiva que hemos definido en la sección anterior.

Además, dentro del ámbito de la UE, el caso de las empresas españolas es también especial. El *shock* desencadenado por la integración de España en la UE implicó que millares de ellas desaparecieran porque no pudieron hacer frente a una mayor rivalidad. Actualmente, el *shock* competitivo de la nueva ampliación plantea un aspecto diferencial crítico. La integración de España en la UE supuso una mayor rivalidad del exterior, pero también una entrada neta de capitales, una buena parte en forma de inversiones productivas en empresas industriales. En esta ocasión, el *shock* de la ampliación supondrá una entrada masiva de productos procedentes de aquellos países que no irá acompañada de una entrada de inversiones. Por el contrario, España dejará de recibir un volumen importante de inversiones y, al mismo tiempo, se acelerará el proceso de deslocalización industrial. Asimismo, es de esperar que la empresa española siga invirtiendo en el exterior. Las empresas españolas en particular necesitan una revitalización de su estrategia y de su modo de competir y, por lo tanto, la necesidad de una reflexión estratégica profunda sobre estas cuestiones resulta imprescindible. En los próximos apartados plantearemos algunos de los retos estratégicos que la ampliación de la UE hacia el Este plantea a las empresas, con una especial referencia a las empresas españolas.

La dimensión de la empresa

La dimensión media de la empresa española desde la integración de España en la UE ha crecido. Sin embargo, el tamaño medio de la empresa española sigue siendo inferior al de muchos pa-

íses europeos en la mayoría de sectores. Por lo tanto, la búsqueda de un tamaño mayor es una reflexión que la empresa española debe realizar ante la ampliación de la UE. En determinados sectores y segmentos, con una mayor convergencia en preferencias por parte de los compradores en la UE, el tamaño puede ser una variable crítica.

Esta pauta resulta evidente en numerosos sectores industriales y también en productos de consumo (alimentación, distribución, textil, etc.). En general, la tendencia a una dimensión mayor se detiene en momentos de estancamiento económico. No obstante, cuando la economía internacional vuelva a repuntar, volveremos a contemplar un movimiento de fusiones y adquisiciones y una creciente concentración en algunos sectores. Insistimos en que este proceso no será universal, ni el tamaño será la condición determinante. Por consiguiente, las empresas españolas deben reflexionar sobre estas cuestiones, seguir de cerca la evolución de sus competidores y preguntarse si en un mundo más competitivo y una Europa más integrada política y económicamente, el tamaño puede tener un impacto mayor a la hora de competir.

Un modo de alcanzar más tamaño es mediante fusiones en el mercado doméstico, como ocurrió en el sector bancario con las fusiones del Santander y BCH, o del BBV y Argentaria, o la que intentaron protagonizar Endesa e Iberdrola en el sector eléctrico. En algunos casos, los obstáculos pueden ser de tipo regulatorio y el camino no es fácil. Sin embargo, si España quiere seguir manteniendo empresas con centros de decisión importantes dentro de sus fronteras, resulta imprescindible afrontar el reto de la dimensión de la empresa, ya no sólo por razones tecnológicas o productivas, sino para mantener el control corporativo. La buena gestión es condición necesaria para la supervivencia, pero en un proceso de integración económica y unos mercados de capitales con mayor influencia que nunca sobre las empresas, la buena gestión resulta insuficiente para asegurar la viabilidad de una empresa a largo plazo. Y aunque las fusiones no suelen ser el mejor camino para una mejora de la efi-

ciencia, ni para la creación de mayor valor, pueden ser un paso ineludible para mantener los centros de decisión dentro del ámbito de la economía española.

El crecimiento internacional de la empresa

La expansión exterior de la empresa española durante los años ochenta y noventa miró hacia la UE y América Latina. En general, los países del centro y este de Europa no han sido un objetivo prioritario para la expansión internacional de la empresa española. La ampliación de la UE ofrece a la empresa española una oportunidad para replantear su estrategia de crecimiento y reequilibrar su cartera de inversiones en el exterior⁵.

Los países del este de Europa ofrecen oportunidades de crecimiento, de inversión directa, de adquisiciones y de alianzas empresariales. Algunas empresas europeas han actuado rápidamente durante estos años, pero lo que queda por hacer en estos países es muy importante en una gran variedad de sectores industriales, como energía, telecomunicaciones, automoción, vehículos industriales o construcción, por citar sólo algunos. Las ventajas de la inversión directa en aquellos países son claras, aunque la internacionalización siempre supone, por definición, un aumento del riesgo.

La diversificación del riesgo internacional es una referencia en la reflexión estratégica sobre el crecimiento de la empresa. El salto cualitativo y cuantitativo en el campo internacional que las empresas españolas han dado durante los últimos años ha merecido todo tipo de elogios. Sin embargo, estamos aún en una expansión internacional muy concentrada en América Latina, con las ventajas

⁵ La preocupación por el crecimiento de la empresa y, en particular, su expansión internacional constituye un tema de enorme interés en el mundo empresarial. Las oportunidades que ofrece la ampliación de la UE hacia el este de Europa intensifican dicho interés. Para un tratamiento conceptual del reto del crecimiento empresarial, véase Canals (2000).

y los riesgos que esto supone. Uno de los inconvenientes es, precisamente, la concentración de riesgos en una determinada región del mundo. Las crisis financieras no duran para siempre, pero cuando ocurren, sacuden de manera más intensa a aquellas empresas con una mayor exposición a la situación en aquellos países.

Para la empresa española, la penetración en Estados Unidos o en el resto de Europa occidental no es fácil, y el reto no debería olvidarse. Empresas como Telefónica, Repsol, BBVA, BSCH, Endesa, Gas Natural o Iberdrola, por citar sólo algunas, tienen recursos y disponen de capacidades directivas para hacerlo cuando las circunstancias son favorables. Y deberían hacerlo y seguir el ejemplo de empresas como Inditex, Campofrío, Ficosa International, Ferrovial o Nutrexpa que, desde hace años, han invertido en plantas propias y en distribución, según los casos, en Europa occidental, Europa oriental, Asia y Norteamérica, además de América Latina. Su ejemplo muestra que las empresas españolas están en condiciones de competir a nivel internacional, aunque a veces deban realizar un esfuerzo superior al que realizan las de otros países.

La expansión internacional de la empresa española y la diversificación en nuevas actividades plantearán un reto de gestión importante, como la experiencia de las grandes y medianas compañías que han afrontado la internacionalización en los años noventa puede atestiguar. La capacidad de organización y gestión es una ventaja clave para las empresas en proceso de crecimiento internacional (Bartlett y Ghoshal, 1989). La dirección de empresas vive sumida desde hace años en el mundo de la complejidad, que la globalización ha intensificado. Además, la sensibilidad de los altos directivos hacia realidades culturales distintas de las propias debe ser mayor que nunca. La hora de las estrategias globales, que planteaban visiones uniformes del mundo empresarial y de los consumidores, ya ha pasado.

No obstante, conviene destacar que también se han quedado cortos otros enfoques como el que sostiene *think global, act local* que, implícitamente dejaban para las filiales nacionales el papel

de meros ejecutores de una estrategia local. De hecho, una buena prueba del fracaso de este enfoque es la relativa capacidad de supervivencia de empresas locales en los países de la UE en bastantes sectores en los que su capacidad tecnológica o financiera es inferior a la de las multinacionales que han intentado seguir aquel enfoque. La diversidad de mercados exige enfoques diferentes, no sólo una acción distinta en un país que no es el de origen.

Por último, la gestión de las empresas españolas que opten por una expansión internacional se enfrentarán al reto de una gestión de riesgos complicada, como las empresas que han iniciado el camino de la internacionalización en los últimos años pueden atestiguar. El mercado doméstico suele ser, por definición, más seguro y más rentable a medio plazo. Los mercados exteriores suelen, en general, ser menos rentables para las empresas que los emprenden. Sin embargo, la alternativa es que el mercado local será cada vez más complejo y con menos margen para el crecimiento.

La reconfiguración de las actividades de la cadena de valor

En la sección anterior hemos explicitado el proceso por el que la ampliación europea llevará a una deslocalización industrial en los actuales países de la UE y, por lo tanto, en España. Ésta es una tendencia que se agudizará con la ampliación de la UE.

Durante un proceso más o menos sostenido de crecimiento económico, los países que crecen de forma más rápida –normalmente, los que tienen mayores posibilidades de mejora debido a su bajo nivel de partida– inician un proceso de convergencia real con los países más avanzados. En muchos casos, este proceso es irregular y resulta interrumpido por numerosos *shock* externos o internos, como por ejemplo en los países de América Latina en los últimos treinta años. Sin embargo, este proceso puede resultar lento, pero firme; éste es el caso de otros países como Portugal, Irlanda o España en Europa, o de Corea del Sur o Taiwan en Asia.

En general, los nuevos países emergentes no suelen disponer de la tecnología más sofisticada, sino que aprovechan, normalmente, ventajas en costes de fabricación o de localización regional. Su ascenso supone un gran peligro para empresas que operan en los mismos sectores desde países más avanzados. La gradual desaparición de ventajas competitivas de empresas industriales europeas y norteamericanas ha sido una constante en los últimos veinte años. En sectores como automoción, químico, electrónica de consumo o construcción naval, la supervivencia de las empresas occidentales se ha basado en la diferenciación.

Las consecuencias de este fenómeno para la empresa española son notables. España aún dispone de una industria importante, a pesar del fuerte peso que en nuestro país tiene el sector servicios. Sin embargo, empresas y administraciones públicas deben actuar para que el sector industrial no pierda de golpe más peso en nuestro país debido a la integración en la UE de los países de centro y este de Europa. Ante esta realidad, las empresas españolas deben reflexionar sobre ciertas cuestiones críticas. La primera es que parte de su cadena de valor⁶ dejará de ser competitiva ante la mayor rivalidad procedente del este de Europa. La segunda es qué hacer con estas secciones de la cadena de valor. Una de las respuestas es reinventar el conjunto de la cadena de valor, como ha hecho Inditex. La segunda cuestión es considerar si aquellos países de Europa del Este ofrecen oportunidades para reubicar en ellos determinadas actividades de la empresa que pueden acabar operando de modo más eficiente, aunque a corto plazo la deslocalización suponga un coste. En último término, se trata de reenfocar alguna de estas actividades para que el conjunto de la empresa siga siendo viable a largo plazo.

⁶ La cadena de valor sintetiza el sistema de actividades que la empresa lleva a término para ofrecer a sus clientes los bienes y/o servicios propios. Incluye, por consiguiente, tanto las actividades funcionales clásicas orientadas al cliente (compras, producción, logística o distribución) como aquellas actividades que dan soporte y apoyo a las anteriores, como finanzas o tecnología.

La estructura financiera de la empresa

El crecimiento internacional de la empresa plantea el requisito ineludible de su financiación. La salida a bolsa ha sido el camino escogido por algunas empresas; otras han buscado y siguen buscando colocaciones privadas de capital. En cualquier caso, las empresas españolas se enfrentan con el reto de tener que afrontar un proceso de crecimiento que, a corto plazo, supondrá una rentabilidad menor, al tiempo que tendrán que ofrecer a nuevos accionistas una promesa de un retorno apropiado a la inversión.

La entrada de accionistas no habituales en numerosas empresas españolas plantea, además, la cuestión del gobierno de la empresa. En España, el avance en la modernización en la estructura y funcionamiento de los consejos de administración no es suficiente. Las mejoras propuestas en los últimos años no han sido implantadas con la rapidez deseable. El papel real de los consejeros independientes, la transparencia en las operaciones y, en definitiva, la separación entre la propiedad y la gestión de la empresa siguen siendo cuestiones críticas. Una mayor presencia internacional de las empresas españolas exige una reforma profunda en el funcionamiento de aquéllas que lo emprenden, tanto las que cotizan en bolsa como las que aún permanecen bajo el control privado.

En general, las empresas españolas en bastantes sectores son aún pequeñas en relación con otras empresas europeas o norteamericanas. Es cierto que muchas de ellas son eficientes de acuerdo con estándares internacionales. Sin embargo, la diferencia de tamaño y, en particular, las fuertes oscilaciones en el valor bursátil pueden colocar a las compañías españolas en una situación de indefensión frente a las OPA hostiles por parte de empresas de otros países de mayor dimensión.

Finalmente, conviene no olvidar el proceso de impulso de nuevas empresas y de la iniciativa empresarial en general. La creación de una atmósfera de mayor espíritu emprendedor en España se enfrenta a algunos obstáculos importantes, entre los que destaca la for-

mación de los emprendedores y la financiación. Como ha ocurrido en Gran Bretaña y Alemania, numerosos emprendedores son personas que han diseñado un producto o un servicio nuevo. Sin embargo, carecen de las capacidades comerciales o de gestión para hacer que la organización crezca y sea algo más que un producto o una idea brillante. El desarrollo de capacidades directivas es crítico, y el sector privado debe seguir impulsando proyectos educativos que formen emprendedores.

Un segundo obstáculo es la organización del capital riesgo. A pesar de que se ha afirmado que el capital no es el recurso escaso, la realidad es diferente. En momentos de temor como el actual, el capital no sabe distinguir entre buenos y malos proyectos. Es importante una mejor organización del sector del capital riesgo, con una combinación de regulación y flexibilidad adecuada y un tratamiento fiscal aún más favorable. El impacto en la recaudación no es muy grande y, en cambio, los efectos sobre la creación de puestos de trabajo y de riqueza pueden ser considerables.

Algunas conclusiones

La ampliación de la UE hacia los países del centro y este de Europa plantea un cambio de escenario en el mundo de la empresa con algunos previsible efectos. El crecimiento del mercado natural de las actuales empresas de la UE constituye una primera consecuencia de la ampliación. La nueva UE no será un mercado homogéneo, pero sí un mercado con más posibilidades en términos de tamaño y diversidad de consumidores.

La integración de aquellos países en la UE arrojará, como resultado, la creación de una región económica de enorme tamaño en población, PIB y en posibilidades de crecimiento. Por este motivo, el peso específico de las empresas españolas puede decrecer frente a compañías más grandes de otros países. El riesgo de que las empresas españolas queden como jugadores marginales en algunos

sectores no es despreciable. De otra parte, este riesgo se ve acentuado por la volatilidad de los mercados financieros y su percepción del valor y riesgo de las inversiones españolas en América Latina. En definitiva, las empresas españolas, en particular las que cotizan en bolsa, deben reflexionar sobre la necesidad de adquirir una mayor dimensión ante el reto de la ampliación.

En general, los países de Europa del Este ofrecen una oportunidad para crecer. El mercado español o el de la UE son ya mercados que tienden a la madurez, con una población estancada y, en muchos sectores, sin demasiadas posibilidades de crecimiento. En cambio, los países del Este se hallan en un proceso de acercamiento económico a la UE. El crecimiento hacia aquellos países, además, ofrece a las empresas españolas con fuertes riesgos en América Latina la posibilidad de diversificar algo su exposición a una única región de países emergentes.

Además, la rivalidad que las empresas españolas experimentarán durante y después de la fase de acceso por parte de las empresas localizadas en aquellos países se intensificará. Los patrones de crecimiento económico muestran que en muchos sectores la evolución de las empresas en países más avanzados tiende a mostrar la pérdida de ventajas competitivas frente a países emergentes con costes de fabricación más bajos y con inversiones más recientes.

El imparable proceso de integración económica y el proceso de convergencia de los países emergentes hacia los niveles económicos de los países más avanzados ponen en marcha el mecanismo de la deslocalización económica. Estas circunstancias –reforzadas por una coyuntura económica de estancamiento– conducen a la necesidad de reconfigurar la cadena de valor de las empresas y desplazar algunas actividades hacia aquellos países.

Conviene no olvidar que la ampliación de la UE hacia los países de centro y este de Europa plantea no sólo una mayor presión competitiva a las empresas. Por encima de todo, se trata de una enorme oportunidad histórica para la UE de integrar a tantas naciones europeas bajo el paraguas común de unas instituciones democráti-

cas, basadas en el respeto de los derechos humanos, y de una economía que gravita sobre la libre iniciativa. Por consiguiente, es lógico considerar en estos momentos la magnitud de tal acontecimiento y mostrar la actitud de solidaridad que el momento histórico exige, más que limitarse a subrayar los costes particulares que aquel proceso pueda demandar. Hay procesos que cambian el curso de la Historia y la actual ampliación de la UE es uno de ellos.

Bibliografía

- BALMASEDA, M. y M. SEBASTIÁN (2001): «La ampliación de la UE hacia el Este: un reto y una oportunidad», en AA.VV. *El papel de España en una UE ampliada*, Círculo de Empresarios, Madrid, 43-79.
- BARTLETT, C. y S. GHOSHAL (1989): *Managing across borders*, Harvard Business School Press, Boston.
- CANALS, J. (2001): «La empresa ante la ampliación de la UE», en AA.VV. *El papel de España en una UE ampliada*, Círculo de Empresarios, Madrid, 81-108.
- CANALS, J. (2000): *Managing corporate growth*, Oxford University Press, Oxford.
- EUROPEAN COMMISSION (1999): «The economic impact of enlargement», Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- STOPFORD, J. y S. STRANGE (1991): *Rival states, rival firms*, Cambridge University Press, Cambridge.
- VIÑALS, J. et alia (1990): «The EEC cum 1992 shock: The Case of Spain», en C. Bliss y J. Braga de Macedo (eds) *Unity with diversity in the European economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 145-234.

LAS PRIVATIZACIONES EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

EMILIO ONTIVEROS

Consejero delegado de Analistas Financieros Internacionales
Catedrático de Economía de la Empresa, Universidad Autónoma de Madrid

JAVIER PAREDES

Miembro de Analistas Financieros Internacionales

Introducción

Ninguna otra región del mundo ha conocido un proceso de transformación tan rápido y profundo como el que ha experimentado Europa Central y Oriental desde 1989. Sus poblaciones, sus estructuras políticas y económicas e incluso sus fronteras han estado en el centro de esa dinámica de cambio, cuya síntesis más expresiva es la aparente consolidación de las instituciones democráticas y de la economía de mercado como mecanismo de asignación. Esa creciente homologación con las economías del resto de Europa ha posibilitado una no menos explícita integración internacional, y una mejora gradual de sus equilibrios macroeconómicos y en el bienestar de sus poblaciones. Todo ello ha favorecido la concreción de ese horizonte de adhesión a las instituciones de la Unión Europea de la mayoría de esas economías, en los términos que lo hizo el Consejo Europeo de Copenhague, el 13 de diciembre de 2002.

Las privatizaciones han sido piezas básicas en la totalidad de los procesos de reforma de las economías en transición y en los de convergencia estructural con las economías de la Unión Europea, aunque sus resultados hayan sido distintos según los países. Esa diversidad de resultados es consecuencia, fundamentalmente, de las modalidades de transferencia de la propiedad empleadas y de su impacto sobre la eficiencia empresarial. El contexto en el que esas operaciones han tenido lugar, su también desigual acompañamien-

to de actuaciones tendentes al fortalecimiento de las instituciones propias de una economía de mercado y, en no menor medida, las orientadas a la emergencia de nuevas empresas, han de tomarse igualmente en consideración a la hora de explicar esas notables diferencias dentro del grupo de países que han protagonizado esa intensa y compleja metamorfosis desde la planificación central al mercado. Ése es el objeto de este trabajo en el que se trata de revisar los condicionantes históricos y políticos del proceso, las modalidades de privatización utilizadas y sus resultados, la importancia de la inversión extranjera directa y, por último, la relación entre ese proceso privatizador y el de adhesión a la UE.

No es éste un trabajo de investigación, sino el resultado de una lectura, creemos que amplia y atenta, de aquellas aportaciones consideradas relevantes para el suministro de respuestas a las cuestiones contenidas en los anteriores enunciados. También aspira a ofrecer algunas conclusiones normativas, a ser de utilidad en el análisis de decisiones similares de privatización y de su compatibilidad con las no menos necesarias de fomento de generación de nuevas iniciativas empresariales.

1. Los condicionantes histórico-políticos del proceso de privatizaciones

Toda reforma económica es tributaria del contexto histórico-político en el que se lleva a cabo. Aunque la transición hacia una economía de mercado constituye el denominador común de los países objeto de nuestro análisis, no es en modo alguno circunstancia suficiente para derivar de ella una tipología única de los procesos de privatización que se han llevado a cabo en los distintos países como pieza esencial de las reformas institucionales. En mayor medida puede intentarse identificar un conjunto de condiciones que, con desigual magnitud, han influido en esos procesos de transferencia de propiedad y, en general, en la transición a una economía de mercado.

Entre estos condicionantes destaca, en primer lugar, lo que Melo, Denizer y Geb (1996) caracterizaron como la «memoria histórica de mercado», entendida como la mayor o menor predisposición de las distintas economías para llevar a cabo la transición desde los planteamientos de la planificación a los del mercado. Según estos autores, el grado de «memoria» de cada uno de los países de Europa del Este estaría ligado a factores como el número de años de permanencia bajo el socialismo, y su nivel relativo de desarrollo económico. En esta misma línea, los autores apuntan otros condicionantes institucionales, tales como la localización (proximidad geográfica con Occidente) o la condición de «nuevos Estados» versus «viejos», que tenderían a explicar la mayor facilidad relativa que han tenido en sus procesos de transición viejos Estados fronterizos con Europa occidental, como Polonia, Hungría o la República Checa, frente a otros de más reciente creación y con una localización geográfica más periférica, como las antiguas Repúblicas Soviéticas o incluso Rumania o Turquía. En cualquier caso, y aunque el poder explicativo de estas variables es ciertamente interesante, no permiten, probablemente por sí solas, dar cuenta de las resoluciones que tomaron los distintos gobiernos en materia de privatizaciones.

El factor político también parece haber tenido un papel destacado en los procesos de privatización. Y es que las decisiones de reforma no son decisiones neutras desde el punto de vista electoral, y en un proceso de transición como el de los países de Europa del Este, con sus importantes implicaciones sociales, la variable política adquirió una relevancia, si cabe, mayor. En este sentido, no sorprende comprobar, como apunta Janos Kornai (2000), que los partidarios de anteponer el factor social al estrictamente económico en las privatizaciones esgrimieran razones políticas. A este respecto, el autor húngaro mantiene que la victoria del Gobierno en las segundas elecciones libres de Checoslovaquia tuvo mucho que ver con su programa de privatización masiva mediante la emisión de bonos, aunque los resultados económicos de esta estrategia dejaran mucho que desear. Junto a ello, en algunos países con estructuras institu-

cionales muy debilitadas, como Rusia, prevalecieron los intereses personales de antiguos dirigentes, más deseosos de mantener el *statu quo* del que se nutrían generosamente que de promover cambios que hubieran acabado con sus privilegios.

Factores de tipo institucional o político permiten explicar, por lo tanto, en mayor o menor medida, las diferencias que se advierten en los procesos de privatización de los distintos países en transición. Junto a estos condicionantes de naturaleza interna, también es posible identificar otros de carácter externo. Así, la comunidad internacional y, más concretamente, las agencias multilaterales, tampoco permanecieron completamente al margen de las decisiones que adoptaron los distintos países en materia de privatizaciones. En este sentido, no fueron pocos los economistas occidentales que recomendaron muy fervientemente a estos países la adopción de políticas de privatización rápidas y, en no pocos ejemplos, precipitadas. En algunos casos estas recomendaciones podían obedecer, como argumenta Thomas Rawski (1997), a «una exageración de la importancia de la propiedad». En otros, se trataba de acelerar el proceso de transición con el fin de asegurar la plena integración de estos países en las estructuras internacionales y descartar cualquier tentación de retorno a los postulados del régimen anterior. Cualquiera que fuese la motivación de estas sugerencias, lo cierto es que los resultados no fueron siempre los esperados.

Factores externos e internos condicionaron, por lo tanto, las decisiones de los distintos gobiernos en sus políticas de transición. La variedad y el distinto peso específico de esos condicionantes son tal vez los responsables de la diversidad de experiencias que exhiben los distintos países en materia de privatización y que aconsejan su estudio sobre la base de una tipología, como la que se comenta en el enunciado siguiente. Todo ello con arreglo a los indicadores de transición del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), reflejado en el cuadro 1, empleado por García Herrero y del Río (2002) para evaluar el grado de convergencia de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

Cuadro 1
PAÍSES CANDIDATOS. INDICADORES DE TRANSICIÓN (a)

	Bulgaria	Eslovaquia	Eslovenia	Estonia	Hungría	Letonia	Lituania	Polonia	Rep. Checa	Rumania
Tamaño sector privado (% PIB)	70	80	65	75	80	65	70	75	80	65
REFORMAS INSTITUCIONALES:										
Empresas:										
Privatización a pequeña escala	4-	4+	4+	4+	4+	4+	4+	4+	4+	4-
Privatización a gran escala	4-	4	3	4	4	3	3+	3+	4	3+
Gestión y reestructuración	2+	3	3-	3+	3+	3-	3-	3+	3+	2
Mercados:										
Liberalización de precios Comercio y sistema de tipo de cambio	3	3	3+	3	3+	3	3	3+	3	3+
Política de competencia	4+	4+	4+	4+	4+	4+	4+	4+	4+	4
	2+	3	3-	3-	3	2+	3	3	3	2+
Instituciones financieras:										
Reforma bancaria, liberalización tipos de interés	3	3+	3+	4-	4	3+	3	3+	4-	3-
Mdos. capitales e instituciones no bancarias	2	2+	3-	3	4-	2+	3	4-	3	2
INFRAESTRUCTURAS:										
Telecomunicaciones	3	2+	3	4	4	3	3+	4	4	3
Energía eléctrica	3+	3	3	4	4	3	3	3	3	3
Ferrocarriles	3	2+	3+	4	3+	3+	2+	4	2+	4
Carreteras	2+	2+	3	2+	3+	2+	2+	2+	2+	3
Agua y aguas residuales	3	2+	4	4	4	3+	3+	4	4	3
REFORMAS LEGALES:										
Derecho mercantil:										
Total	4-	3+	4-	4-	4-	4-	4-	3+	3	4
Cobertura	4	3+	4-	3+	4-	4-	4-	4-	3	4
Efectividad	4-	3+	4	4	4-	4	4-	3	3	4
Leyes financieras:										
Total	3	3	4-	4-	4-	3	3+	3+	3	3+
Cobertura	3	3	4	4	4-	3	3+	4	3+	4
Efectividad	3	3	4-	3+	4-	3	4-	3	3	3

Fuente: BERD.

(a) Escala de media: de 1 a 4+, donde 1 significa exceso o ningún cambio respecto a una economía planificada y 4+ significa el estándar de una economía de mercado avanzada.

2. Caracterización de los procesos de privatización

A pesar de la diversidad de las experiencias privatizadoras, es posible identificar rasgos comunes que, ya sea de forma somera, permitan establecer una suerte de tipología no exenta de los defectos propios de cualquier tipo de clasificación. En este caso, sin embargo, y salvando los matices de los autores, parece que existe un cierto consenso en distinguir dos grandes modalidades: «privatizaciones hacia adentro» y «privatizaciones hacia afuera». A ella se hace referencia, por ejemplo, en los trabajos del Banco Mundial (2002), o de autores como Roman Frydman (1997) y John Nellis (1999), entre otros.

Dicha tipología incide especialmente en la titularidad de la propiedad, como criterio discriminante fundamental. Así, se entiende como «privatización hacia afuera» aquella en que la propiedad se concentra en manos de inversores llamados «externos» (fondos de inversión, empresas extranjeras, o tenedores de paquetes de acciones), mientras que las «privatizaciones hacia adentro» se refieren a modalidades de venta de activos que conducen a una dilución del capital en una multitud de propietarios denominados «internos» (capital popular, gestores o empleados).

Admitiendo el evidente valor explicativo que presenta esta tipología, resulta, a nuestro juicio, más esclarecedora la que propone Janos Kornai (2000), en la medida en que presenta la virtud de incorporar, al criterio de la titularidad de la propiedad, otro factor relevante como es la existencia o no de políticas de acompañamiento a las privatizaciones, susceptibles de crear un marco empresarial favorable al desarrollo de la iniciativa privada. Desde esta perspectiva, el autor distingue dos grandes estrategias de privatización: «privatización de desarrollo orgánico» y «privatización acelerada».

La «*privatización de desarrollo orgánico*» apuesta por un proceso de desarrollo paulatino de la iniciativa privada y de retirada progresiva del Estado. Desde esta óptica, los procesos de privatización suelen estar precedidos de un conjunto de medidas encaminadas a favorecer el desarrollo del sector privado, tales como la eli-

minación de obstáculos a la iniciativa privada y la adopción de una serie de garantías jurídicas en materia de propiedad privada y contratación, entre otras. Desde el punto de vista del destinatario, la venta de los activos públicos suele estar dirigida a actores ajenos a la organización, tanto nacionales como internacionales. Esta modalidad implica, por último, el progresivo abandono de los programas de asistencia pública a las «viejas compañías», mediante un estricto control presupuestario, y la aplicación rigurosa de la regulación en materia de quiebra.

Por el contrario, la «*privatización acelerada*» defiende la inhibición acelerada del Estado mediante procesos de venta masiva de activos públicos (por ejemplo a través de bonos, como en el caso checo) que incorporan una clara filosofía redistributiva. Frente a los planteamientos selectivos de la primera modalidad, la «*privatización acelerada*» aboga por el desarrollo de un «capitalismo popular» que, habitualmente, no viene acompañado de las medidas oportunas que aseguren su viabilidad y eviten un cierto inmovilismo. El resultado es una dilución del capital nada propicio a la reestructuración y, por consiguiente, una frecuente perpetuación de las ineficiencias históricas en las empresas privatizadas.

Asociar las distintas experiencias de los diferentes países a una u otra modalidad no resulta fácil. Son frecuentes las combinaciones de ambas modalidades y, en otros casos, una cierta alternancia entre las mismas. Con todo, y a la luz de los estudios realizados, Hungría, y en menor medida Polonia, parecen haber optado por una «*privatización de desarrollo orgánico*», mientras que todo parece indicar que la República Checa y sobre todo Rusia se inclinaron por la opción de la «*privatización acelerada*».

Desde los postulados que caracterizan una y otra modalidad no resulta muy difícil anticipar sus resultados, más favorables, en principio, en el caso de «*la privatización de desarrollo orgánico*» que en la «*privatización acelerada*». Las experiencias de algunos países, como Polonia, Hungría o República Checa, confirman estas lógicas previsiones e invitan, por ello, a defender las virtudes de la primera.

Dicho esto, lo relevante no consiste tanto en establecer tipologías, como en emplearlas para determinar los factores que están en el origen de la distinta suerte de ambas estrategias de privatización. En este sentido, no parece que el criterio de la propiedad o destinatario, al que frecuentemente se ha recurrido como principal elemento explicativo, sea el factor decisivo a la hora de valorar los progresos de los distintos países en materia de eficiencia empresarial.

3. Análisis de los resultados

Desde los más tempranos años del proceso de transición han proliferado los estudios sobre los resultados de los programas de privatización y, en concreto, sobre sus consecuencias en términos de eficiencia empresarial. En este sentido, destacan los trabajos de Roman Frydman (1997) en los que se consagra la mayor eficiencia de las empresas privatizadas frente a las públicas, al tiempo que se afirma que, dentro del primer grupo, las privatizaciones en las que el propietario es ajeno a la organización arrojan mejores resultados que las que tienen como principales propietarios sus gestores o empleados, en términos de ingresos, empleo, productividad y costes. La titularidad de la propiedad tiene, por lo tanto, según el autor, un impacto claro en la eficiencia empresarial. Esta opinión, con algunas matizaciones, también la comparten otros estudiosos del tema como Gerhard Pohl (1997) y Olech Havryshyn y Donal McGettigan (1998), entre otros.

Sin embargo, no todas las experiencias parecen confirmar estas conclusiones. Los estudios llevados a cabo en países como Georgia por Djankov y Kreacic (1998), en Armenia por el Center for Economic Policy Research and Analysis (1997), en Mongolia por Anderson, Lee y Murrell (1999) o en Rusia por Commander, Fan y Schaffer (1996) no comparten este optimismo hacia las privatizaciones, llegando incluso a demostrar que, en ocasiones, las empre-

sas privatizadas exhiben un peor comportamiento que las públicas. A pesar de tratarse de trabajos relativos a países no explícitamente incluidos en el objeto del presente artículo, lo cierto es que estos resultados tienden a relativizar la importancia de la propiedad como factor de mejora de la eficiencia empresarial. Ciertamente, no faltan quienes justifican estos diferentes resultados en situaciones de partida muy distintas entre estos países y los países de Europa del Este más occidentales, en términos de «experiencia histórica de mercado», estabilidad política y solidez de las instituciones, entre otros. Sin embargo, estas diferencias, lejos de invalidar las anteriores matizaciones, confirman precisamente que las privatizaciones, independientemente de la modalidad empleada, sólo pueden plantearse con éxito si se dan ciertas condiciones previas y de acompañamiento a la transferencia de la propiedad pública.

No parece, por lo tanto, que los distintos resultados que ofrecen estos diez años de transición en materia de privatización estén ligados a la propiedad. Las experiencias menos favorables de «la estrategia de privatización acelerada» no proceden tanto de sus peculiaridades en términos de titularidad de la propiedad, sino de la ausencia de políticas de acompañamiento adecuadas que propicien su eficacia: del insuficiente fortalecimiento de las instituciones en apoyo de los mercados, de la precariedad de la normativa en materia de propiedad privada, de la falta de aplicación efectiva de la regulación en materia de quiebras, de la existencia de un mercado de capitales ineficiente, etc... En definitiva, de la ausencia de un marco empresarial que asegure las condiciones de una competencia efectiva y promueva la iniciativa privada.

Desde esta óptica, se entiende que diversos autores, como Pan-kaj Tandon (1995) o Wendy Carlin (2001), hayan insistido en el hecho de que es la existencia de un marco competitivo, y no tanto la propiedad, el factor determinante en materia de eficiencia empresarial, y que, consecuentemente, este primer objetivo debe ser prioritario, aunque ello no implique necesariamente abandonar políticas que simultaneen ambas acciones. En este sentido, no se trata de

emitir reglas universales, sino tan sólo de plantear, en cada caso, aquella estrategia más adecuada a las circunstancias específicas de cada país, abandonando, eso sí, la idea preconcebida de que la propiedad es inevitablemente la llave para alcanzar la eficiencia.

Asignar la principal prioridad a la creación de un marco empresarial adecuado frente a la sacralizada transferencia de la propiedad desde la iniciativa pública a la privada en las economías en transición lleva asociado otros dos importantes beneficios, que cuentan además con un alto grado de consenso por parte de los distintos autores. Se trata, en primer lugar, del mejor comportamiento relativo de las empresas de nueva creación, frente a las «viejas empresas», privatizadas o no. Ello confirma la idea de que privilegiar el desarrollo de un marco normativo y de una estructura institucional y gubernamental adecuados no sólo permite asegurar el éxito de las privatizaciones, sino que además promueve la más necesaria natalidad empresarial, contribuyendo, con ello, a la efectiva dinamización de la economía. Las experiencias acerca del papel impulsor de las reformas que desempeñan las empresas de nueva creación son suficientes a este respecto; de las dos vías conducentes a la disposición de un potente sector privado, —la privatización de empresas ya existentes y la creación de nuevas empresas— McMillan y Woodruff (2002) destacan cómo el análisis se ha centrado en exceso en la primera de las alternativas, sacrificando las prioridades de aquellas reformas orientadas a fomentar la entrada de nuevos actores empresariales. La obsesión por considerar la transferencia de propiedad como sinónimo de asentamiento del sistema basado en el mercado, ha sacrificado la vitalizadora capacidad para emprender, garantía de la verdadera regeneración institucional y de la definitiva eliminación de las barreras de entrada que las viejas empresas bajo nuevos patrones de propiedad podrían seguir manteniendo.

Un segundo elemento positivo asociado a la existencia de un entorno normativo e institucional favorable, propiciador de la convergencia nominal y real, tiene que ver con sus efectos en materia

de inversión extranjera. No en vano, han sido las economías dotadas de un marco más favorable y de un grado de desarrollo más avanzado, las que han conseguido atraer mayores flujos de capital exterior.

4. La inversión extranjera en los procesos de privatización: la presencia de España

En los últimos diez años, los países de Europa Central y Oriental han atraído un importante y sostenido flujo de capital foráneo, que se ha traducido en un gran crecimiento del stock de inversión directa extranjera (IDE) en la región, desde los 3.500 millones de dólares de 1990 a los 188.000 millones actuales (2002).

Entre los factores determinantes del proceso inversor, la mayoría de los autores suelen referirse al potencial del mercado, la dotación de recursos naturales, la cualificación de la mano de obra, los costes laborales, el grado de desarrollo del proceso de transición y, en particular, las oportunidades generadas por los programas de privatización.

El papel de la inversión extranjera directa en las privatizaciones es indiscutible, si tenemos en cuenta que, según el Banco Mundial, el 43% del stock de inversión extranjera está asociado a los programas de privatización. La desigualdad en el reparto de la inversión extranjera en la región, con una clara concentración en Hungría, en la República Checa y en Polonia (85% del stock de inversión total), confirma, por otro lado, la manifiesta correlación que existe entre privatización y reestructuración empresarial, por un lado, e inversión directa, por otro, tal y como destaca Krkoska (2001). Son, en efecto, las economías más avanzadas en sus procesos de transición, las que se han beneficiado de una mayor aportación de capital foráneo.

Idéntica concentración se advierte en cuanto a los emisores. Alemania y Austria son los principales inversores en la zona,

Cuadro 2
PRINCIPALES PRIVATIZACIONES EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL (período 1988-1999)

País	Empresa	Sector	Año	Comprador	País	Importe Mill. USD
Eslovaquia	Duslo	Químico	1995	Inversor local	Eslovaquia	89,7
	Chemossvit Svit	Químico	1994	Inversor local	Eslovaquia	63,4
	Mataador	Químico	1994	Inversor local	Eslovaquia	50
	Slovakofarma	Químico	1994	Inversor extranjero	Eslovaquia	48,8
	Benzinol	Petróleo	1995	Inversor local	Eslovaquia	44
Eslovenia	Papirnica Kotlicevo	Papel	1992	Sartio	n.d.	88
	Mercator	Comercio	1995	n.d.	n.d.	81
	Papirnica Kotlicevo	Papel	1992	Saffa	Italia	77
	Radenska	Agua mineral	1995	n.d.	n.d.	70
	Tobacna tovarna Ljubljana	Tabaquero	1992	Reemisma	Alemania	69
Estonia	Estonian Shipping Company	Naviero	1997	Consorcio liderado por Tschudi & Eitzen	Nonega	51,4
	As Eesti Merelaevandus	n.d.	1997	Esco Holding	Estonia	50,4
	Estonian Metal Export (EMEX)	Comercio	1997	Nelimet	Estonia	13,8
	RAS Hotel Viru	Hotelesería	1994	Harmaron	Estonia	11,7
	Esoil	Petróleo	1996	nd.	EEUU	10
Bulgaria	Yambolen SPJSCo.- Yambol	Químico	1999	Chimimport Investment & Fertilisants	Reino Unido	666,7
	Bulgarian Telecommunications Company (BTC)	Telecomunicaciones	1999	Consorcio OTE-KPN	Grecia-Países Bajos	510
	Sodi Devnya	Químico	1997	Solvay	Bélgica	160
	Chimkov	Fertilizantes	1997	Canada's Stellar Global Corporation	Canada	123
	Neftochim JSCo.Bourgas	Químico	1999	Lucoil Petrol JSCo	Rusia	101
Hungria	Del-Dumantuli Meh Rt.	Materiales construcción	1993	Guy Dauphin Environment SA	Francia	745,7
	Kelet-Magyarorszagí Meh Rt.	Materiales construcción	1993	Guy Dauphin Environment SA	Francia	564,8
	Tiszamenti Vegyi Muvek	Químico	1993	Holland Colours		518,5
	Budapest es Videke Meh Rt.	Materiales construcción	1993	Guy Dauphin Environment SA	Francia	346,4

Magyar Altalános Gyugaiipari (MAG)	Maderero	1993	Swedish Match AB	Suecia	341,6
Letonia					
LaSam	Hidrocarburos	1997	Inversor local	Letonia	128
Riga	Maquinaria ferrocarril	1997	Joint venture	Letonia/Ucrania	28,2
Rigas Transport Fleet	Transporte	1996	Inversor local	Letonia	15,1
Valmiera Fiber Glass Plant	Telecomunicaciones	1996	Glassalden GmbH	Alemania	10,2
Liepajas Metalurgs	Metalurgia	1996	Agrosin Pte	n.d.	4
Lituania					
Hotel Megava	Turismo	1992	Inversor local	Lituania	510
Centro comercial	Venta minorista	1992	Inversor local	Lituania	130
Viltis	Venta minorista	1992	Inversor local	Lituania	80,7
Complejo de auto servicio	Servicios	1992	Inversor local	Lituania	63,5
Hotel Vilija	Turismo	1993	Inversor local	Lituania	62,5
Polonia					
Kapruzn	Construcción	1991	Annex	Polonia	1.074
Mostostal Warszawa	Construcción	1991	Phz Elektrim	Polonia	900
Krakbud	Construcción	1991	Equipo directivo	Polonia	710,5
Ekomeł	Construcción / Materiales construcción	1991	K. Horodecki	Polonia	600,6
Pollena-Nowy Dwor	Detergente	1991	Benckiser	Alemania	585,8
República Checa					
Ceskoslovenska obchodni banka (CSOB)	Banca	1999	Belgumi's KBC	Bélgica	1.175
Trinecke Zelezamy	Acero	1995	Moravia Steel	Republica Checa	100
Autopal Novy Jicin	Automoción	1993	Ford	Estados Unidos	64,7
Poldi Kladrnok	Acero	1993	Bohemia Art	62.7	
Jan Becher-Karlowska Becherovka (JBK)	Bebidas	1997	Pernod-Ricard y Patria Finance	Francia/R. Checa	60
Rumania					
Banca Romana Pentru Dezvoltare S.A.	Banca	1998	Société Generale	Francia	200
Oltcit	Automovil	1996	Daewoo	Corea del Sur	156
Bucharest Hotel	Turismo	1996	Inversor local	Rumania	135
IMGB	Maquinaria	1997	Inversor local	Rumania	64,5
Casial	Cemento	1997	Lasseisberger Holding	Austria	50

Fuente: World Bank, 2000.

Nota metodológica: En la elaboración del cuadro se han seleccionado las principales privatizaciones en términos de importe. No se han tomado en consideración aquellas privatizaciones realizadas por un porcentaje del capital inferior al 50%, ni aquellas en principales empresas de próxima privatización en los países de Europa Central y Oriental.

Cuadro 3
PRINCIPALES EMPRESAS DE PRÓXIMA PRIVATIZACIÓN EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

País	Empresa	Sector	Año	
Eslovaquia	Transpetrol	Petróleo	2004	
	Slovak Gas Industry Company	Gas	2004	
	Western Slovakian Energy Utility Company	Eléctrica	2004	
	Central Slovakian Energy Utility Company	Eléctrica	2004	
	Eastern Slovakian Energy Utility Company	Eléctrica	2004	
Bulgaria	Bulgaria Telecommunication Company (BTC)	Telecomunicaciones	2003	
	Bulgartabak Pie	Tabaquero	2003	
	Biochim Bank	Banca	2003	
	District Heating Companies	Energético	2003	
	Varna Shipyard	Astillero	2003	
	Navigation Maritime Bulgare	Naval	2003	
Letonia	Latvian Shipping Company	Transporte	2003	
	Ventspils Nafta	Hidrocarburos	2003	
	Krajbanka	Banca	2003	
Lituania	Lithuanian Power Company	Eléctrico	2003	
	Lithuanian Railways	Transporte	2003	
	Lithuanian Airways	Transporte	2003	
Polonia	Telekomunikacja Polska (TP) S.A.	Telecomunicaciones	n.d.	
	Polski-PKO BP	Servicios bancarios	n.d.	

PZU S.A.	Seguro y reaseguro	n.d.
Kopalnia Wegla Brunatnego Belchatow S.A.	Minas lignito	n.d.
Ruch S.A.	Editorial	n.d.
Elektrownia Belchatow S.A.	Generación energía	n.d.
PBP CHEMOBUDOWA KRAKOW S.A.	Construcción	n.d.
OPTEX S.A.	Textil	n.d.
Zielonogorskie Przedsiębiorstwo Przemysłu Drzewnego LUBTAR S.A.	Ind. maderera	n.d.
C. Hartig Warszawa S.A.	Transporte por automóvil	n.d.
Zakłady Miesne S.A. Plock	Procesado de carne	n.d.
República Checa		
CEZ	Electricidad	2003
Unipetrol	Petróleo	2003
Cesky Telecom	Telecomunicaciones	2004
Rumania		
S.C. Faur S.A. Bucuresti	Fabricación ferrocarriles	2003
S.C. Siderurgica S.A. Hunedoara	Industria del metal	2003
Energoreparatii S.A. Bucuresti	Equipamiento eléctrico	2003
UMUC S.A. Bucuresti	Equipamiento industria química	2003
Verachim S.A. Giurgiu	Químico	2003
S.C. Letea S.A. Bacao	Papel	2003
S.C. Republica S.A. Bucuresti	Tuberías de acero	2003
S.C. I.C.M.R.S. S.A. Galati	Construcción	2003
S.C. Foradex S.A. Bucuresti	Petróleo y gas natural	2003
S.C. Santierul Naval S.A. 2 Mai	Astilleros	2003
S.C. Durau S.A. Ceahlau	Turismo	2003
S.C. Ski Alpin S.A. Sinaia	Turismo	2003

Fuente: Multilateral Investment Guarantee Agency, Agencias Nacionales de Privatización, Oficinas Comerciales de España en el Exterior.
Nota metodológica: la presente selección no pretende ser exhaustiva, sino tan sólo apuntar algunas de las próximas privatizaciones previstas durante este año y el que viene, según las fuentes consultadas.

mientras que España se sitúa en el vigésimo lugar en el ranking, con tan sólo el 0,5% de la inversión directa extranjera. En términos de stock, y según datos de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones, el capital español en la región en 2002 ascendía a 1.501 millones de euros, con una marcada concentración geográfica (Hungría) y sectorial (intermediación financiera, banca y seguros). Se trata, además, de una inversión asociada a operaciones puntuales de grandes compañías, en sectores tradicionales de la inversión española, como son banca, turismo y automoción. La evolución en los últimos dos años tampoco es muy halagüeña, a pesar del interés creciente que suscitan estos mercados entre nuestras empresas, a la luz de los resultados de las últimas ediciones del Índice de Mercados Emergentes ¹. En 2001, la inversión directa española en el área registró una caída del 82%, que se ha mantenido en 2002 (80%). La marcada concentración de nuestra inversión en zonas culturalmente más próximas, como América Latina y norte de África, explican este escaso protagonismo de capital español en las economías de Europa Central y Oriental. De la experiencia de los socios con mayor presencia comercial en estos mercados, como Alemania o Austria, se infiere, sin embargo, que el aprovechamiento de las oportunidades de negocio que ofrecen estas economías sólo es posible mediante una decidida política de inversión que consolide nuestra presencia y asegure un control efectivo de los canales de distribución.

¹ El Índice de Confianza de Mercados Emergentes es un indicador sintético elaborado semestralmente por el Club de Exportadores. Los datos se recogen a partir de una encuesta dirigida a los directivos de las empresas miembros del Club en la que se les pide que valoren una serie de factores (perspectivas de crecimiento, de solvencia, de estabilidad política, importancia política para España, etc.) para seis grandes zonas emergentes del mundo (Asia, Latinoamérica, Europa del Este-CEI, Oriente Medio, Magreb y África subsahariana).

Cuadro 4
ESTIMACIÓN STOCK IDE DE ESPAÑA EN LOS PECO en 2002 (Miles de euros)
DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES DE DESTINO

Países	Stock inversión
Bulgaria	47.697
República Checa	70.573
Estonia	0
Hungría	1.371.840
Lituania	12
Letonia	658
Polonia	170.252
Rumania	5.205
Eslovenia	31.060
República Eslovaca	3.171
Países de Europa Central y Oriental	1.711.400

Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

De cualquier forma, e independientemente del origen de los flujos, resulta incuestionable el importante papel que ha desempeñado la inversión extranjera en el proceso de transición de los países de Europa del Este, tanto en el plano macroeconómico como en el microeconómico. A este respecto, no faltan los estudios sobre el positivo impacto que ha tenido la IDE en las economías en transición. En este sentido, destacan los trabajos de Borensztein (1998) sobre los efectos de la inversión extranjera en el crecimiento económico o la relación que establecen Markusen (1998) y Repkine y Walsh (1998), entre otros, entre comercio e inversión. Tampoco escasean los estudios sobre el impacto del capital extranjero en materia de reestructuración y eficiencia empresarial. Autores como Konings (2000) o Lizal y Svejnar (2001) apuntan el relativo mejor comportamiento de las empresas de capital extranjero en las economías en transición. Las investigaciones de la OCDE (2001) también confirman esta relación; según este organismo, las empresas in-

dustriales con capital extranjero en la República Checa representan el 41% de la producción, el 28% de la mano de obra y el 65% de los beneficios antes de impuestos.

No son necesarios muchos más ejemplos para comprobar el positivo impacto que ha tenido la inversión extranjera en los procesos de transición de las economías de Europa Central y Oriental, cuya afluencia ha estado en gran parte asociada a los programas de privatización. Las perspectivas de que este proceso inversor se mantenga en el futuro, a medio plazo, parecen favorables, a juzgar por los estudios que estiman en cerca de 75.000 millones de dólares el potencial de inversión que ofrecen estos mercados en el periodo 2000-2010, atendiendo a factores tales como su peso económico, su localización geográfica, y su próxima condición de miembros de la UE.

5. Privatizaciones y adhesión a la UE

El proceso de transición desde los fundamentos de la economía dirigida a los principios de la economía de mercado se ha desarrollado en paralelo a otro proceso: el de integración a la UE. Es más, la transformación económica de estos países ha estado fundamentalmente inspirada y marcada por los principios y mecanismos que defiende y encarna la UE y que han ido poco a poco, y a distintos ritmos, incorporando los países del área, como de forma aproximada se pone de manifiesto en el conjunto de indicadores recogidos en el cuadro 5.

Así, y tras diez años de transición, los países de Europa Central y Oriental han protagonizado significativos avances en sus procesos de integración comunitaria, asumiendo los distintos capítulos que conforman el denominado «acervo comunitario». Excepto en el caso de Rumania y Bulgaria donde el retraso es importante, el resto de candidatos cumplen con la mayoría de los requisitos planteados, como se advierte en el cuadro 5 y como ha corroborado el Consejo de Copenhague el 13 de diciembre de 2002. Tan sólo en competencia y

Cuadro 5

	Bulgaria	Chipre	Chequia	Eslovenia	Hungría	Letonia	Lituania	Malta	Polonia	Rumania	Eslovaquia	Eslovenia
1. Libertad de circulación de mercancías	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
2. Libertad de circulación de personas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
3. Libertad de prestación de servicios	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
4. Libertad de circulación de capitales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
5. Derecho de sociedades	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Competencia	-	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-	X
7. Agricultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8. Pesca	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9. Transporte	-	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	X
10. Fiscalidad	X	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X
11. EMU	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
12. Estadísticas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13. Política social y empleo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
14. Energía	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
15. Política industrial	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
16. PYMES	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
17. Ciencia e investigación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
18. Educación y formación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
19. Telecomunicaciones	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
20. Cultura y audiovisual	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
21. Política regional	-	X	X	X	X	X	X	X	-	-	X	X
22. Medio ambiente	-	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X
23. Consumo y sanidad	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
24. Justicia e interior	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
25. Unión aduanera	X	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X
26. Relaciones exteriores	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
27. Política exterior y de seguridad	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
28. Control financiero	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
29. Financiación y presupuesto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30. Instituciones	X	X	-	X	-	-	X	X	X	X	X	X
Capítulos cerrados	21	28	25	28	26	27	28	24	26	13	27	28

Fuente: Comisión Europea (2002).

agricultura se detectan ciertas debilidades que no deberían plantear demasiados problemas. El índice de Foders Piazolo y Schweickert (2002)² también confirma los avances que han protagonizado estas economías en relación a los criterios de Copenhague (instituciones, estabilidad económica y política comercial). Como se advierte en el cuadro 5, la mayor parte de estos países cumplen con los criterios de Copenhague, si bien los autores señalan algunas diferencias respecto a la valoración de la Comisión.

En cualquier caso, en este proceso de integración comunitaria, las privatizaciones han tenido un protagonismo evidente, en la medida que han sido factores de reestructuración y convergencia con los estándares europeos. El papel de las empresas de la UE en las privatizaciones tampoco ofrece ninguna duda, como se desprende, con bastante elocuencia, de las estadísticas de inversión extranjera en la región. La estrecha relación que existe entre privatizaciones y ampliación se refuerza, además, si tenemos en cuenta que las marcadas diferencias que se advierten en materia de inversión extranjera están indudablemente ligadas, como ponen de manifiesto entre otros, Claudia M. Buch y Daniel Piazolo (2000), a las perspectivas de integración. Así, no sorprende que países como Hungría, la República Checa y Polonia, cuya incorporación a la UE se había asumido desde hace tiempo, hayan sido también los mayores beneficiarios de la inversión extranjera, mientras que otros países, como Rumania y Bulgaria, más rezagados en sus procesos de transición y, por lo tanto, con posibilidades de integración a la UE más remotas, hayan disfrutado de un menor aporte de capital extranjero.

² Foders, Piazolo y Schweickert han definido un índice compuesto que compara el progreso conseguido por los países candidatos (en términos de instituciones, estabilidad macroeconómica y política comercial), con el comportamiento de cuatro países miembros de referencia (España, Grecia, Irlanda y Portugal). El índice permite a los autores definir tres grupos de países: Grupo 1: países con una calificación igual o superior a los países de referencia; Grupo 2: países con una calificación igual o superior al peor de los países de referencia; Grupo 3: países con una calificación inferior a la del peor de los países de referencia. Para los autores, sólo los países de los Grupos 1 y 2 cumplen los criterios de Copenhague y, por lo tanto, están preparados para incorporarse a la UE.

Lógicamente, no todos los países miembros de la UE han tenido el mismo protagonismo en el proceso de transición. Por razones de orden cultural y geográfico, Alemania y Austria han ejercido, en efecto, un claro liderazgo, llegando a niveles de integración con la región muy intensos. Desde esta perspectiva se entiende que el proceso de convergencia que han protagonizado estas economías tenga una clara impronta germana, de la que son un fiel reflejo muchas de sus instituciones y buena parte de su ordenamiento jurídico. También Alemania es acreedora del principal impulso para la integración europea de esos países.

Entre transición y ampliación se da, en definitiva, una suerte de círculo virtuoso. Así, los progresos en materia de transición redundan en el proceso de integración comunitaria y, a su vez, los avances en las perspectivas de integración impulsan el proceso de transición, vía inversiones. No existen, por lo tanto, razones para pensar que este círculo virtuoso no pueda reproducirse en países más rezagados, como Bulgaria y Rumania, impulsado por las privatizaciones todavía pendientes.

6. Perspectivas de los procesos de privatización en los países de Europa Central y Oriental

Para buena parte de las economías de Europa Central y Oriental, los procesos de privatización están en una fase muy avanzada. Tan sólo, y en el marco de los procesos de liberalización de ciertos sectores como energía, telecomunicaciones o transportes, subsisten algunas oportunidades. Éste es el caso, por ejemplo, de la República Checa, Eslovenia, Hungría, Países Bálticos y en mayor medida Polonia, cuyas próximas privatizaciones también se centrarán en sectores como minería, industria pesada, química, defensa y agroalimentario.

En otros países, los programas de privatización presentan mayores retrasos en su consecución, lo que, en principio, deja presagiar

también mejores oportunidades para los próximos años. En Bulgaria, por ejemplo, está prevista la privatización de los monopolios de infraestructuras, así como la conclusión del proceso de venta del resto de empresas estatales, en las que se incluyen una gran variedad de actividades, como automoción, audiovisual, editorial, banca y seguros. Sectores como telecomunicaciones y transporte, junto con el sector del aluminio, también estarán en los programas de privatizaciones de Rumania en los próximos años.

**COMPARACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DEL KIEL INSTITUTE (KII)
Y LOS INFORMES DE PROGRESO DE LA COMISIÓN (ranking)**

País	KII	UE 2000	UE 2001
República Checa	1	2	2
Chipre	2	1	1
Estonia	2	2	2
Malta	2	1	1
Eslovenia	2	2	2
Hungría	2	2	2
Lituania	2	3	2
Polonia	2	2	2
Eslovaquia	2	3	2
Letonia	2	3	2
Bulgaria	3	4	3
Rumania	3	4	3

Fuente: Foders, Razdo y Schweickert (2002).

Este menor volumen de oportunidades generado por las privatizaciones no significa, sin embargo, que las inversiones extranjeras en la región vayan a decrecer en los próximos años. Todo lo contrario. Las estimaciones elaboradas por Buch y Piazzolo (2000) apuntan a que en 2010 el stock de inversión en la región debería situarse en torno a los 200.000 millones de dólares, desde los

120.000 millones actuales. Por países, las economías con mejores perspectivas, según los autores, son Rumania, Lituania, Bulgaria y Eslovaquia, cuyo stock de inversión no supera el 30% de su potencial. Con niveles de entre el 35% y el 50%, figurarían Polonia, República Checa, Estonia y Lituania, mientras que Hungría estaría muy próxima a su stock teórico. En cualquier caso, de lo que no cabe duda es de que el enorme potencial que ofrecen estas economías, junto con su próxima incorporación a la UE, seguirán potenciando, en los próximos años, el flujo de capital foráneo en la región, del que tampoco deberían desentenderse las empresas españolas, a pesar del retraso acumulado.

Conclusión

Europa inaugura el nuevo milenio con uno de sus principales y más esperados anhelos cumplidos: su unidad. Han sido necesarios más de diez años de profundas transformaciones, no exentas de importantes sacrificios, para que las economías de Europa Central y Oriental consigan incorporarse a la Unión Europea. A pesar de las marcadas diferencias que todavía subsisten entre los miembros actuales y los nuevos candidatos, lo cierto es que el proceso de transición acometido puede calificarse de exitoso. La comparación de la situación que presentaban estos países a principios de los años noventa, con el cuadro que exhiben en la actualidad es bastante elocuente al respecto. Y si existe una clara unanimidad para proclamar el extraordinario desarrollo que han experimentado estas economías, también es unánime la asignación de un decisivo protagonismo a las privatizaciones en el proceso de transición desde el plan al mercado. No es, sin embargo, el cambio de propiedad el factor determinante en el desarrollo económico de la región, sino la creación de un marco empresarial favorable al desenvolvimiento de la iniciativa privada y a la afluencia de inversiones extranjeras. Junto a ello, las perspectivas de ampliación han actuado como revulsivo de

la transición, impulsando las reformas y favoreciendo la llegada de capital foráneo, principalmente alemán y austriaco. España, por su parte, ha tenido un papel muy limitado, tal vez por su excesiva concentración en otras áreas más cercanas culturalmente y también más propicias a sus ventajas competitivas. La crisis que atraviesa Latinoamérica en la actualidad y la necesidad de diversificar mercados han hecho que las empresas españolas empiecen a dirigir su mirada hacia el Este europeo, tratando de aprovechar las oportunidades que ofrece la región en vísperas a su integración en la UE. Aún siendo menor su protagonismo, las privatizaciones seguirán impulsando la inversión, sobre todo en las economías más rezagadas en sus procesos de transición, como Bulgaria o Rumania. En las antiguas repúblicas soviéticas, la venta de activos públicos también estará al orden del día, aunque sería tal vez deseable, a la luz de estos diez años de experiencia, condicionar el proceso de privatizaciones al fortalecimiento del marco institucional y al fomento del nacimiento de empresas en esos países.

Bibliografía

- ANDERSON, James H., Young LEE y Peter MURREL (1999): «Do competition and ownership affect enterprise efficiency in the absence of market institution? Evidence after privatisation in Mongolia», working paper from the Department of Economics and IRIS Center, University of Maryland.
- BORENSZTEINY, E. y otros (1998): «How does foreign direct investment affect economic growth», *Journal of international Economics*, n.º 45, págs. 115-135.
- BUCH, Claudia M. y Daniel PIAZOLO (2000): «Capital and trade flows in Europe and the impact of enlargement». *Working paper*, n.º 1001. Kiel Institute of World Economics.
- CANDY, Wendy y otros (2001): «Competition and enterprise performance in transition economies: evidence from a cross country survey». *Working Paper*, n.º 63. European Bank for Reconstruction and Development.

- CENTER FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH AND ANALYSIS (1997): «Mass Privatization of Entreprises in the Republic of Armenia: An Early Assessment», unpublished assessment prepared for USAID, Yerevan, Armenia, Noviembre.
- COMMANDER, Simon, Qimiao FAN y Mark SCHAFFER (1996): «Entreprise Restructuring and Economic Policy in Russia», World Bank, EDI Development Series.
- DJANKOV, Simeon y Vladimir KREACIC (1998): «Restructuring of Manufacturing Entreprises in Georgia: Four Case Studies and a Survey», Banco Mundial.
- FODERS, Federico, Daniel PIAZOLO y Rainer SCHWEICKERT (2002): «Which countries are really ready to join the EU». *World Economics*, vol. 3, n.º 3, oct./dic.
- FRYDMAN, Roman y otros (1997): «Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies». Washington, DC: *World Bank Technical Paper*, n.º 1830.
- GARCÍA HERRERO, Alicia y Pedro DEL RÍO (2002): «La adhesión a la Unión Europea: convergencia real y nominal». Banco de España, *Boletín Económico*, diciembre.
- HAVRYLYSHYN, Oleh y Donal MCGETTIGAN, (1998): «Privatization in transition Countries: A Sampling of the Literature», Washington: *International Monetary Fund*, diciembre.
- KONINGS, J. (2000): «Effects of direct foreign investment on domestic firms: evidence from level panel data in emerging economies», *WDI Working Paper*, n.º 344.
- KORNAI, Janos (2000) «El Paso a la Propiedad Privada». *Financiación y Desarrollo*. Septiembre, págs.12-13.
- KRKOSKA, Libor (2001): «Foreign direct investment financing of capital formation in central and eastern Europe». *European Bank for Reconstruction and Development Working Paper*, n.º 67, diciembre.
- LIZAL, L. y J. SVEJNAR, (2001): «Investment, credit rationing and the soft budget constraint: evidence from Czech panel data», *WDI Working Paper*, n.º 364.
- MARKUSEN, J. (1998): «Trade versus investment liberalisation», *NBER Working Paper*, n.º 6231.
- MCMILLAN, John y Christopher WOODRUFF (2002); «The Central Role of Entrepreneurs in Transition Economies». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n.º 3, verano, págs. 153-170.

- MELO, Martha, Cevdet DENIZER y Alan GELB (1996): «From Plan to Market: Patterns of Transition» World Bank, Washington, D.C.
- NELLIS, John: «Time to rethink privatization in transition economies». *Discussion Paper*, n.º 38. International Finance Corporation. The World Bank, Washington, D.C.
- OCDE (2001): *Economic Surveys: Czech Republic*, Paris, France, july.
- POHL, Gerhard y otros (1997): «Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe-Evidence and Policy Options». Washington, DC: *World Bank Technical Paper*, n.º 368.
- RAWSKI, Thomas (1997): «China and the Idea of Economic Reform». Economic Department. Pittsburgh University, May.
- REPKINE, A. y P. WALSH (1998): «European trade and foreign direct investment in the U-shaping industrial output in central and eastern Europe. Theory and evidence», *IMF Working Paper*, n.º 150, octubre.
- TANDOM, Pankaj (1995): «Welfare effects of privatization . some evidence from Mexico», Boston University International, *Law Journal*, vol. 13, n.º 2.
- WORLD BANK (2002): «Transition: the first ten years. Analysis and lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union». The World Bank, Washington D.C.

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: OPINIONES DE TRES EMPRESARIOS ESPAÑOLES

CAITLIN RANDALL
Periodista

Introducción

En la primavera de 2004 está previsto que diez países se conviertan en nuevos miembros de la Unión Europea, en una atrevida apuesta por parte de los Quince, plagada de problemas tanto económicos como políticos. El producto interior bruto (PIB) combinado de este grupo de países, ocho de los cuales son antiguos Estados satélites de la Unión Soviética, es inferior al 5% de la economía de los actuales miembros de la UE. Su PIB *per cápita* es inferior a la mitad de la media de la UE.

Pero los nuevos miembros representan un aumento del 20% de la población de la UE: el coste de la reconstrucción de las infraestructuras dilapidadas, de la modernización de los anticuados sectores agrícolas y del reciclaje de sus trabajadores podría ser astronómico.

Para España, una de las mayores amenazas son los drásticos recortes de las ayudas al desarrollo que recibe de la UE. Según cifras del Ministerio de Economía, las transferencias de la UE a España podrían disminuir desde los 48.000 millones de euros del periodo 2000-2006 a unos 18.000 millones de euros en el periodo 2007-2013, principalmente a causa de la reorientación de dichos fondos a Europa del Este.

Según fuentes sindicales, los sectores de la economía española que son intensivos en mano de obra se encontrarán en clara desventaja en

Traducción: Julio Quijano.

la nueva UE ampliada, ya que los costes laborales en los países del este de Europa son considerablemente más bajos. Estiman que aunque los 10 nuevos candidatos han cumplido las condiciones iniciales para su acceso a la UE, a muchos de ellos les queda todavía un largo camino antes de poder instaurar prácticas competitivas justas.

Pero, estén listos o no, la República Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia están en vías de adhesión a la UE, lo que añadirá 73 millones de ciudadanos de países pobres a la población de la Unión Europea, que es de 320 millones.

Para muchos de los nuevos miembros, entrar en la UE representa el anhelo de progresar y convertirse en un competidor económico. Confían en que la ampliación potencie la inversión extranjera directa y atraiga toda una nueva hornada de socios empresariales europeos, y sirva asimismo de estímulo para el crecimiento de las empresas nacionales mediante su acceso a nuevos mercados. No obstante, todavía no se ha despejado la duda de si la ampliación realmente producirá un gran aumento de la inversión procedente de empresas europeas occidentales deseosas de aprovechar las oportunidades en el Este.

Aunque son muchos los que han estudiado estas cuestiones desde una perspectiva académica, FRIDE me ha solicitado que adopte un enfoque periodístico y analice las opiniones y estrategias empresariales de tres importantes empresarios españoles sobre la ampliación de la UE.

Sus empresas representan sectores muy distintos de la economía: el grupo alimentario Campofrío Alimentación, el fabricante y distribuidor textil Inditex y la empresa de transportes Patentes Talgo.

Durante las entrevistas realizadas a sus directores generales, surgieron tres cuestiones principales:

- Las estrategias de negocio de los tres eran totalmente distintas, como es lógico, ya que sus industrias no tienen nada que

ver entre sí. A pesar de ello, todos estuvieron de acuerdo en que la ampliación de la UE hacia el centro y el este de Europa, por muy dolorosa que sea desde el punto de vista fiscal, es esencial para que Europa se afiance en una posición competitiva más sólida en la economía mundial.

- Desde el punto de vista del comercio, la opinión general fue que las repercusiones de la ampliación serán mínimas, como así lo confirman las cifras del Instituto de Comercio Exterior, ICEX. Mientras que España exporta más del 50% de su comercio total a la UE, los próximos miembros reciben únicamente el 3% del volumen total de exportaciones españolas. Por ejemplo, las exportaciones a Polonia, el mayor de los nuevos miembros, alcanzaron los 945 millones de euros en 2001, año en el que Francia recibió exportaciones españolas por valor de 18.000 millones de euros.
- En general, no se consideran fundados los temores de un traslado de centros de producción de fabricantes españoles al este de Europa, para aprovechar los bajos costes laborales. Campofrío e Inditex, ambas presentes ya en esta región, no consideran que éste sea un argumento importante para sus planes de negocio. Las actividades de Patentes Talgo en Europa del Este son limitadas, y su dirección no se plantea la posibilidad de trasladar ninguno de sus centros de producción a esta zona.

A continuación se facilita un resumen de estas tres empresas y de sus estrategias en relación con la ampliación de la Unión Europea.

Campofrío

Campofrío, primer fabricante español de productos cárnicos, tiene ambiciosos planes de expansión, enfocados principalmente en Europa del Este.

«Durante algunos años, en Campofrío hemos pensado que... en nuestro sector en concreto, los mercados con mayor potencial de crecimiento... se encuentran en Europa del Este», dice el presidente de la empresa, Pedro Ballvé Lantero.

«Creemos que el Este es una magnífica oportunidad, y una prioridad para nuestra estrategia internacional y el desarrollo de Campofrío», añade, señalando con entusiasmo que los europeos del Este siguen siendo partidarios de una dieta rica en carnes.

Por ello, Ballvé aplaude la reciente decisión de la Unión Europea de ofrecer a Europa Central y del Este un lugar en el club económico del continente.

A Campofrío no le falta experiencia en la zona. De hecho, es una de las pocas empresas españolas que ya han conseguido consolidar allí su presencia.

«Desde hace años, Campofrío preveía una UE de más países, y decidimos que era estratégicamente interesante volver la vista hacia las oportunidades que surgieran en países que fueran probables candidatos a miembros», añade Ballvé.

Campofrío fue fundada por el padre de Ballvé en 1952. Su historia moderna empieza en 1998, cuando la familia recompró el 50% de la empresa que estaba en manos del grupo norteamericano TLC Group, una compañía de inversiones de EE UU que había comprado a su vez su participación a Kohlberg Kravis Roberts. Originalmente, fue el padre de Ballvé quien vendió las acciones a Beatrice International Foods en 1978. A su muerte, en 1985, sus dos hijos heredaron la empresa cárnica.

En una época en la que las multinacionales extranjeras devoraban con avidez a las compañías españolas de alimentación —incluso actualmente más del 50% del sector sigue bajo control extranjero— la recompra de las acciones fue recibida con júbilo por la comunidad empresarial española.

«Para efectuar la recompra de las acciones de TLC asumimos un riesgo enorme, y pusimos todos nuestros activos como aval. Conseguimos recuperar nuestra independencia, como punto de partida. Actualmente la compañía celebra su 50º aniversario» —comenta el presidente, de 49 años de edad.

Después de recuperar el control de la compañía, Ballvé y su hermano Fernando la sacaron a Bolsa. La familia sigue siendo propietaria de un interés mayoritario en Campofrío, y aproximadamente el 25% de las acciones de la empresa se cotiza en la Bolsa de Madrid.

En los años noventa, la compañía se había consolidado como la primera del sector, con más de un 10% de cuota de mercado, casi el doble que su competidor más cercano. La compra en 2000 de una participación del 57% en Oscar Mayer y la fusión con el Grupo Navidul aumentaron su cuota de mercado hasta el 23%.

En España, la compañía produce y comercializa una amplia gama de productos cárnicos bajo la etiqueta Campofrío. Si a ello le unimos sus participaciones mayoritarias en Oscar Mayer, Campocarne, Navidul, Revilla y Delicass, el resultado es que Campofrío domina la fabricación y distribución de carne en España.

A principios de los años noventa, y en vista de que las ventas en el mercado nacional se habían estabilizado, Campofrío se dispuso a abrir nuevos mercados en el extranjero. El mercado hispano en EE UU, América Latina y Europa del Este se convirtió en el principal objetivo para el productor cárnico español. Hoy en día, la compañía exporta sus productos a 45 países, dispone de redes de comercialización y de distribución en Portugal y en Francia, y ha adquirido compañías productoras de carne en Rusia, Polonia, Rumania, Francia y Portugal.

De las más de 100.000 toneladas métricas de carne producida por Campofrío, se exportan cerca de 21.000. Las operaciones exteriores representan el 35% del volumen de negocios total, que el año pasado llegó a su máximo histórico, 1.500 millones de euros, según el informe anual de la compañía de 2001.

Sin embargo, Rusia ha resultado ser la joya de la corona de las adquisiciones internacionales. Campofrío posee una participación del 91% en el fabricante ruso de jamón y salchichas CampoMos, que actualmente controla cerca del 10% del mercado ruso de productos cárnicos.

«Nuestra presencia internacional más fuerte está en Rusia, y se remonta a 1990» dice Ballvé. «El volumen de producción, ventas e inversiones en Rusia es mayor que en cualquier otro país, excepto España».

«Llevamos ya 12 años en el mercado ruso, y hemos aprendido mucho», señala, recordando la experiencia de su compañía en Rusia y sus efectos sobre las perspectivas futuras de inversiones en otros países de Europa del Este.

«España está mucho más avanzada que Rusia en elaboración, producción y distribución de carne, por lo que nuestros empleados rusos reciben bastante formación. Lo mismo puede decirse de nuestras actividades en Polonia y en Rumania», añade, señalando que la formación abarca desde tecnología de envasado de carne, distribución y venta minorista, hasta las técnicas de ventas y de gestión.

Otro de los retos a los que se enfrenta Campofrío es la conversión de las fábricas en instalaciones modernas de envasado de carne. Este año, la compañía ha reservado 15 millones de dólares adicionales, generados por el excedente de caja de la filial de Moscú, para la modernización y ampliación de una segunda fábrica de CampoMos.

«En Rumania tenemos previstas inversiones por un valor de 60 millones de dólares... pero tanto en Polonia como en Rumania todavía nos queda mucho para comprender la dinámica interna del mercado... Eso no quiere decir que descarte la posibilidad de una fusión o adquisición si surgiera la oportunidad en cualquiera de ambos países».

En Rumania, Campofrío posee una participación del 95% en el productor cárnico Tabco Campofrío, adquirido en 1999. Ese mismo

año, el productor español inició asimismo sus actividades en Polonia con la compra de Morliny, uno de los principales productores de carne del país.

A pesar de la caída de las ventas en 2000, ambos mercados siguen siendo escalones fundamentales para la expansión de Campofrío hacia el este, así como para la estrategia general de la compañía.

«Para nosotros, que Polonia vaya a convertirse en miembro de pleno derecho de la UE en 2004 es una noticia excelente, que confirma la decisión que tomamos hace cuatro años de invertir en dicho país», indica Ballvé. «Hemos estado invirtiendo progresivamente en Morliny, primero reestructurando la compañía adquirida durante el proceso de privatización y posteriormente modernizando la producción e introduciendo nueva tecnología, con el fin de afianzar nuestra posición en ese mercado».

Ballvé afirma que Campofrío tiene previsto invertir un total de 100 millones de dólares en Europa del Este durante los próximos cinco años.

Pero con el frenazo del crecimiento económico en todo el este de Europa —Polonia, que llegó a ser la economía centroeuropea de más rápido crecimiento, creció sólo un 1,1% en 2001— el penoso estado de las infraestructuras y las carencias de formación de la mano de obra, ¿será rentable para la compañía la estrategia de Ballvé?

«Nunca es fácil hacer negocios en un mercado extranjero, y el este de Europa tiene sus propios problemas», afirma. «Pero lo cierto es que ya estamos en Polonia y en otros países europeos orientales, y llevamos ya un tiempo enfrentándonos a estos problemas, a pesar de los cuales hemos conseguido establecer una marca y crear una sólida red de distribución. Somos un producto básico conocido y nuestro número de clientes fieles sigue aumentando».

«Normalmente, cuando entran países nuevos en la UE, existe un tiempo de adaptación, un periodo de transición, antes de que la eco-

nomía empiece a reflejar un crecimiento... estamos preparados para aguantar durante ese tiempo, y también para defender nuestra posición frente a la competencia y, a la larga, beneficiarnos de una economía en expansión».

Ballvé reconoce que las ventas en el Este se han estancando últimamente, aunque piensa que el consumo de carne es una parte fundamental de la dieta en Europa del Este, y lo más probable es que se recupere.

«En resumen, creemos que nuestro posicionamiento es idóneo para competir con éxito en Europa del Este, y nuestros diez años de experiencia así lo garantizan», asegura.

Muchos analistas creen que es posible que los nuevos miembros de la UE tengan que esperar algún tiempo antes de recibir grandes ayudas estructurales de las arcas de la Unión. De hecho, de acuerdo con las propuestas actuales, los 10 nuevos miembros recibirán sólo 10.000 millones de euros de ayuda neta durante sus tres primeros años, según un informe reciente de Reuters.

«Es cierto que tendrán que usar la ayuda con inteligencia, y que tardarán más tiempo en ponerse al nivel del resto de Europa, pero eso no significa que tengamos que desviarnos de nuestro rumbo. Si sólo nos preocupamos de nuestras naciones, acabaremos convirtiéndonos en un continente de egoístas mal avenidos.»

«Hace unos años, nos propusimos crear una Europa unida con una moneda única y un mercado abierto, en la que pudieran circular con libertad bienes, servicios y personas ... y eso exige un sacrificio», añade Ballvé.

En cuanto a Campofrío, Ballvé afirma que su empresa continuará expandiéndose dentro de la Unión Europea, vendiendo alimentos españoles en toda la Unión. Francia y Portugal siguen siendo los principales países en centros de producción y destinos

de exportación, pero es el Este lo que sigue seduciendo a la compañía.

«Rusia, Polonia y Rumania son cruciales, y seguramente estaremos en algún otro país de entre los candidatos dentro de tres o cuatro años».

«En este maratón yo ya llevo disputados unos cuantos kilómetros en Europa del Este», añade sonriente. «Hay que estar razonablemente preocupados por la competencia y la situación del mercado, aunque también es importante no perder la visión ni las ilusiones.»

Inditex

La idea era muy sencilla. En el inestable mundo de la moda, sólo la flexibilidad en el mercado, los inventarios mínimos y una respuesta a la velocidad del relámpago a las nuevas tendencias garantizan el éxito. Zara, la cadena internacional de tiendas de moda *pret-a-porter*, demostró que la fórmula funcionaba.

Zara es la empresa mayor, y la más rentable, de Inditex, el fabricante y distribuidor gallego de ropa que pasó de ser un modesto fabricante de prendas de vestir a convertirse en un poderoso grupo industrial, con seis cadenas de ropa especializadas (las otras son Pull & Bear, Massimo Dutti, Bershka, Stradivarius y la tienda de lencería Oysho).

Fundada en 1975 como una tienda local que vendía prendas baratas de imitación, Zara es actualmente el tercer distribuidor de ropa del mundo, después de la norteamericana Gap y la sueca Hennes & Mauritz, y seguido por Benetton. En las últimas cuentas anuales de Inditex se registra un aumento del beneficio neto de 31% en 2001, 340,4 millones de euros, sobre los 259,2 millones del año anterior. Zara, que genera el 76% del volumen de negocios total del grupo, es la piedra angular sobre la que está construido este gigante de la moda.

«Nuestro modelo de negocio es muy distinto al de la competencia, y eso nos otorga una gran ventaja», dice el presidente de Inditex, José María Castellano.

«En el mundo de la moda, en el que el estilo lo marca la película que reventó las taquillas el pasado fin de semana, o el último vídeo de Madonna, llegar a tiempo es lo único que importa».

«Un elemento fundamental de nuestro éxito es darle a los clientes lo que quieren, en el momento en que lo quieren. Hacemos un esfuerzo constante por reducir el plazo de llegada al mercado, es decir, el tiempo que transcurre entre los primeros comentarios de los clientes sobre algo, y su aparición en una tienda de Zara».

Zara tarda sólo cuatro o cinco semanas en diseñar una colección, y una semana en fabricarla. Una falda nueva diseñada por el equipo de diseño de Zara de La Coruña, formado por 200 personas, llega a una tienda Zara en París en menos de dos semanas. Otros distribuidores tardan generalmente seis meses en diseñar y tres meses más en producir una colección.

Con plazos de entrega más cortos, Zara puede efectuar envíos menos voluminosos con mayor frecuencia, con gran diversidad de estilos. Si una prenda en concreto no se vende, anulan esa línea, sin acumular inventario, ni tener que vender los restos a precios rebajados, en perjuicio de los beneficios de la empresa.

«Podemos cancelar una línea de producción entera si no se vende. Podemos teñir colecciones enteras con otros colores, o crear una línea totalmente nueva en unos días», se jacta Castellano.

Esta innovadora estrategia de producción y distribución que es actualmente asignatura de estudio en la Harvard Business School, es creación del fundador y propietario de la compañía, Amancio Ortega Gaona. Con la ayuda de Castellano, un experto en informática y pionero en el concepto de «colecciones vivas» intercambiables, creó un sistema en el que las prendas viajan por vías informatizadas, y dispositivos de lectura óptica clasifican y distribuyen más de

60.000 prendas de vestir a la hora en el enorme centro logístico de la empresa en La Coruña.

Ortega, de 66 años, un multimillonario que se deja ver poco y que nunca ha sido entrevistado, se convirtió en el hombre más rico de España cuando la empresa empezó a cotizar en Bolsa, en 2001. Ortega mantuvo el 61,2% del capital después de la salida a Bolsa, y otro 12% quedó en manos de familiares. En el momento de la salida a Bolsa, la valoración de la empresa de Ortega estaba entre 8.400 y 9.200 millones de dólares, lo que supondría que la participación de Ortega es de 6.000 millones de dólares.

Pero lo que ha hecho a inversores y analistas desde Londres hasta Wall Street fijarse en Inditex es el excelente historial de crecimiento internacional del grupo.

«Nuestro objetivo es una tasa de crecimiento del grupo del 20% al año, y la apertura de 250 a 300 nuevas tiendas al año durante los próximos cinco años», dice Castellano.

Esta agresiva estrategia concuerda con la política de expansión de la empresa desde 1988, cuando inauguró su primera tienda en el extranjero, en Portugal. En noviembre de 2002, Inditex había abierto 1.513 tiendas, 522 de las cuales son Zara, en 44 países, desde Japón hasta Polonia. La compañía tiene 26.000 empleados y sus ventas netas en 2001 llegaron a 3.200 millones de euros, mientras que el año anterior habían sido de 2.600, y cinco años antes, de 1.000 millones.

Aunque sólo la cadena Zara cuenta con 58 tiendas en Latinoamérica, nueve en EE UU, 62 en Turquía y 7 en Lejano Oriente, la compañía sigue firmemente arraigada en Europa.

«En esencia, somos una empresa europea, y el 80% de nuestro negocio está en Europa. Nuestro plan estratégico para los próximos cinco años es seguir centrados en nuestro continente. En 2006, el 80% de nuestro negocio seguirá estando en Europa».

«El único cambio importante dentro de ese plan es que dentro de Europa, España perderá el 2 o 3% del negocio (reduciendo el número de nuevas aperturas), que será desviado hacia otros mercados europeos», explica Castellano.

¿Afectarán los cambios en la Unión Europea a la estrategia de expansión de Inditex?

«El núcleo de nuestra estrategia es disponer de una red importante de tiendas en las primeras economías europeas, aunque nuestros planes incluyen la expansión al resto de Europa, incluyendo el centro y el Este», responde Castellano.

El año pasado, la compañía abrió cuatro tiendas Zara en Polonia, y una en la República Checa.

«Cuando inauguramos la tienda de Varsovia, no entró nadie a la tienda... no vendimos nada, y así estuvimos un año y medio... la gente se echaba para atrás, sin molestarse siquiera en entrar, suponiendo que era demasiado cara», comenta Castellano, y apunta que lo mismo había sucedido muchos años antes, cuando Zara abrió su primera tienda en Madrid.

¿«Qué hicimos? Nos limitamos a esperar, y empezó a correrse la voz. Pero fue duro, muy duro», añade.

«Ahora mismo, tenemos menos tiendas en Europa del Este sencillamente porque la renta media es mucho menor que en Europa Occidental y por lo tanto, el mercado para nuestros productos es muy limitado. Pero estamos decididos a crear una red de tiendas que abarque a toda Europa, y esperamos empezar a abrir tiendas en el este de Europa en 2006».

De acuerdo con Castellano, Inditex ha mantenido tanto su flexibilidad como su rapidez de respuesta, gracias a que controla prácticamente todos los aspectos de la producción, a diferencia de muchos competidores, que subcontratan en todos los escalones del proceso de producción. La compañía diseña las prendas, escoge y

corta la tela y la envía a talleres de costura del norte de Portugal y de Galicia.

«Producimos el 50% de lo que vendemos en la Península Ibérica, el resto se fabrica en otras zonas de Europa y en Asia, que produce un 20%. El trabajo que subcontratamos es el que denominamos “básico”, como la camisa blanca que no varía año tras año», explica.

El resultado es que los costes de producción son mayores que los de la competencia, pero Inditex lo compensa no haciendo publicidad, reduciendo los costes de inventario y sacando con rapidez ropa de última moda.

«Los planes de ampliación de la UE nos afectarán directamente, en el sentido de que tendremos mayor capacidad de transferir nuestra producción externalizada de Asia a Europa del Este, donde la distribución (a nuestro mercado más importante) es más barata. De hecho, ya hemos aumentado la producción en nuestras fábricas del Este (en Bulgaria, en Lituania y en Rumania)... de productos básicos», dice Castellano.

Algunos han sugerido que el modelo único de fabricación de la compañía podría servir de inspiración a las economías de bajos salarios de Europa del Este, vecinas de un mercado de enorme riqueza.

«¿Mi opinión sobre la ampliación de la UE? Yo diría que es bastante positiva. Desde luego, la entrada de 10 nuevos países a un organismo como la UE será muy delicada políticamente... y supongo que los políticos tendrán que hacer grandes esfuerzos».

«Pero, desde una perspectiva económica... se trata de una oportunidad. Si las empresas españolas pudieron expandirse a Latinoamérica, y muchas lo hicieron, está claro que podemos adaptarnos a situaciones nuevas. Yo creo que encontraremos todo un mundo de oportunidades en Europa del Este», señala.

Castellano estima que las subvenciones de la UE tendrán que allanar el camino del desarrollo en la región, aun a costa de la reducción de las ayudas que reciben los miembros actuales.

«España se benefició enormemente de las ayudas de la UE, y creo que debemos estar dispuestos a devolver parte de esa ayuda... en definitiva, es positivo para todos».

En cuanto a las posibilidades de éxito de su empresa en las economías del Este, aún frágiles, Castellano se muestra cauto.

«Evidentemente, a nosotros nos cuesta más tiempo entrar en beneficios en Varsovia que en París. Nos conoce menos gente, y hay muchos menos seguidores devotos de la moda... pero nuestra estrategia continúa siendo la misma, esperar a que llegue el momento en el que el público se dé cuenta de lo que le ofrecemos.»

«La moda es un negocio curioso, no hay lógica alguna que explique por qué una falda negra que se vende en Londres se convierte de repente en el último grito en Nueva York... cada día, el público está más al tanto de lo que ocurre en todo el mundo, y nosotros contamos con ello», concluye.

Patentes Talgo

«No hay duda alguna de que la Unión Europea unificará sus sistemas transcontinentales, como las redes eléctrica y ferroviaria. No hay otra alternativa que seguir adelante. La única duda es cuánto tiempo se tardará en construir estos sistemas transcontinentales», dice Francisco de Lorenzo, director general del fabricante ferroviario español Patentes Talgo.

En los próximos ocho años, los gobiernos europeos tienen previsto construir 3.300 kilómetros de línea férrea de alta velocidad, duplicando con creces la red actual, y creando una red ferroviaria

europea de alta velocidad que enlace a todo el continente, desde España hasta Escandinavia.

De Lorenzo cree que el año próximo, cuando los 10 nuevos países se conviertan en Estados miembros de la zona euro, lo más probable es que la «intensificación de la integración» adelante los calendarios de los sistemas paneuropeos, aunque sigue siendo escéptico acerca de si podrán conseguirse resultados rápidos en el sector.

«Todo es una cuestión de prioridades. Es posible que España esté deseosa de proceder al desarrollo de infraestructuras de vías y líneas férreas, mientras que Portugal, Grecia o, lo que es más probable, algunos de los nuevos Estados miembros, sean reacios a realizar cualquier inversión de este tipo», añade.

Las prioridades de la propia compañía son muy amplias, y no se ven afectadas inmediatamente por la remesa de nuevos miembros de la UE.

«En Europa, nuestra estrategia de negocio a corto plazo es consolidar nuestra presencia en donde ya hayamos dado el primer paso, en Escandinavia y en Alemania», explica de Lorenzo. «A partir de ahí, tenemos intención de mirar hacia el Este, y me refiero a la Europa del Este más lejana, es decir, Rusia, donde tenemos posibilidades muy interesantes».

En 2001, dos coches cama Talgo (de 22 vagones cada uno), equipados con el sistema de cambio automático de ancho de vía de la empresa, empezaron a prestar servicio en Kazajistán, entre Astana y Almaty. En Rusia, la compañía está negociando la fabricación de vagones de carga de ancho de vía variable, además de trenes Talgo.

«Tenemos un plan de inversión para Rusia de unos 50 millones de dólares en los próximos 2 años. Es un país enorme, con gran potencial para la inversión ferroviaria, y la posibilidad de adaptación de la tecnología del Talgo a varios anchos de vía es una ventaja comercial importante», afirma de Lorenzo.

De Lorenzo no se muestra tan entusiasmado con los nuevos miembros de la UE de Europa del Este.

«La verdad es que tenemos que estudiar y evaluar este mercado. Por ejemplo, la República Checa y Eslovenia son países muy pequeños, y por ello no nos ofrecen las mismas posibilidades que otros países».

«Por otra parte, Polonia y Rumania, debido a su tamaño, podrían justificar sobradamente la inversión», agrega.

Pero sus opiniones no alteran su convicción de que el programa de ampliación de la UE es importante y necesario, si esta comunidad de naciones tiene esperanzas de competir en el mercado global actual.

«Si se tiene en cuenta que Alemania Oriental, con una población de 20 millones... fue aceptada en la UE sin un murmullo, no veo por qué no podemos hacer sitio a los nuevos miembros», razona de Lorenzo.

«Desde luego, la integración de los nuevos Estados será complicada política y económicamente, pero el plan de ampliación es fundamental para el concepto de una Europa unida... tenemos que mirar hacia adelante, con la misma perspectiva sobre la que se fundó la UE. La visión de un mercado para toda Europa, en el que la libre circulación de bienes, capital y trabajadores sea una realidad».

Talgo se fundó en 1941, cuando el ingeniero mecánico español Alejandro Goicoechea ensayó con éxito un nuevo concepto de ejes y juegos de ruedas ferroviarios. El diseño de Goicoechea ayudaba a guiar las ruedas en curva de forma que se reducía al mínimo la fricción sobre el raíl exterior. Con la ayuda financiera de la familia Oriol, Goicoechea fundó el año siguiente la empresa Patentes Talgo (Talgo significa tren articulado ligero, con el añadido de la G de Goicoechea y la O de Oriol).

Este nuevo diseño prosperó, y para los años sesenta, los mejores trenes del país eran todos Talgos. En 1964, se introdujo una nueva tecnología Talgo, que permitía el cambio del ancho de vía, del ancho de la Península Ibérica, al ancho de vía estándar en Europa. En esta

tecnología, en su versión del siglo XXI, confía de Lorenzo para vencer a los rusos, entre otros, para que compren trenes españoles.

«No fue hasta 1993 cuando nos propusimos expandirnos más allá del mercado español. Hubo un intento anterior de entrar en el mercado de EE UU a finales de los años cuarenta —American Car & Foundry fabricó tres trenes Talgo en ese país— pero con poco éxito.

«Lo cierto es que en diez años hemos conseguido una división del mercado de casi 50% en el mercado nacional, y 50% en el extranjero, lo que es una buena señal de la importancia que le concedemos a nuestro negocio internacional».

«Estamos deseando continuar desarrollando nuestras actividades en el norte de Europa, así como en EE UU; hay un enorme potencial de crecimiento en estos mercados».

La empresa está negociando con varios Estados de EEUU para prestar servicio ferroviario de pasajeros (ya hay cinco trenes Talgo prestando servicio en la Costa Oeste) y, según el informe anual de la compañía, es uno de los socios clave en el consorcio que se ha presentado a concurso para un gran proyecto en Florida. En el norte de Europa, Talgo es propietaria y explotadora de Talgo Oy, antigua división ferroviaria de la fabricante finlandesa de acero Rautaruukki.

«En tecnología ferroviaria de alta velocidad hemos conseguido una posición importante en España, donde tenemos actualmente el 50% del mercado... Y, aunque el Gobierno español siga decidido a aumentar el número de líneas de alta velocidad, no creemos que eso deba hacernos descuidar nuestra atención del resto de Europa», comenta el director general.

Según información publicada en la prensa española, España se ha convertido en el primer mercado para las multinacionales del ferrocarril, ya que en ningún otro país hay tantos proyectos de alta velocidad para la próxima década. De hecho, el Gobierno ha anunciado su intención de invertir 1.300 millones de euros en unos 125 trenes de alta velocidad antes de 2010.

Durante años, fue Francia el primer país europeo en trenes de gran velocidad, aunque España se está poniendo a su altura rápidamente. La primera línea ferroviaria del país enlazaba Madrid con Sevilla, un trayecto de 471 kilómetros que se inauguró en 1992. En 2002, Talgo y el grupo alemán Siemens fueron seleccionados para fabricar 32 trenes de alta velocidad (16 cada uno de ellos) capaces de alcanzar los 350 kilómetros por hora. Este nuevo contrato sitúa a la industria ferroviaria española en la vanguardia del sector, y hará que España sea el primer país en el que los trenes alcancen estas velocidades con regularidad.

Existen planes para, más adelante, completar un corredor de alta velocidad sin interrupciones entre el sur de España y París, a través de la extensión propuesta de la red francesa de alta velocidad TGV desde Montpellier hasta la frontera española.

«Durante mucho tiempo, el negocio ferroviario era un negocio nacional. Pero eso es historia... ahora es un negocio global»; subraya de Lorenzo.

«Todos los países, por pequeños que fueran, disponían de sus propios sistemas ferroviarios que atendían las necesidades del país — metros, trenes de cercanías, líneas pendulares— pero entre 1982 y 1999, el número de fabricantes de trenes se redujo en un 50%. Actualmente, más del 50% del mercado mundial está bajo control de cuatro compañías (la alemana Siemens, la norteamericana General Electric, la canadiense Bombardier y la francesa Alstom).

«En este entorno, una compañía como la nuestra necesita labrarse su propio nicho dentro del mercado, y hasta la fecha lo hemos conseguido. Adónde nos llevará, y hacia qué mercados, eso es todavía una incógnita», concluye el director general de Talgo.

Conclusiones

Los tres empresarios a los que entrevisté señalaron que el valiente paso dado por la Unión Europea hacia el Este era inevitable y

digno de elogio. Admitieron que es probable que los planes de ampliación de la Unión sean políticamente complicados y que plantearán dificultades financieras a los actuales miembros (y sus respectivos mercados nacionales), tanto en subvenciones como en aportaciones adicionales.

A pesar de ello, insistieron en que Europa necesita mantener su visión como continente unificado en el que las negociaciones sobre comercio sean preferibles al conflicto y a la división; y donde los bienes, los servicios y los trabajadores puedan desplazarse sin trabas para hacerse un sitio en la economía global de este siglo.

También es importante destacar que los tres ejecutivos pusieron en duda la idea de que la mano de obra barata del Este será perjudicial para la economía española y que le quitará su ventaja competitiva.

En Inditex, donde el núcleo del éxito de la compañía reside en su capacidad de controlar todos los aspectos del proceso de fabricación, ni siquiera se han planteado la externalización de nada más que una pequeña parte de la producción.

El objetivo de Campofrío de convertirse en una multinacional alimentaria exige que los centros de producción se adecuen a los gustos locales, y por lo tanto no es probable que esto afecte a sus actividades en España.

Por otra parte, el interés de Talgo por los grandes proyectos de infraestructura significa que la mayoría de los nuevos miembros de la Unión Europea son demasiado pequeños para la mayoría de sus rutas ferroviarias. Sus objetivos son Rusia, Rumania y Polonia.

En definitiva, las angustias acerca de la integración no pasan de ser un caso de «nervios prematrimoniales», en palabras de uno de los ejecutivos españoles. Y, como ocurre en cualquier matrimonio, conseguir que funcione exigirá tiempo y esfuerzo.

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

JOAQUÍN ARANGO
Universidad Complutense de Madrid

Introducción

Entre las múltiples implicaciones de la próxima ampliación de la Unión Europea, una de las que más interés suscita es la que, a falta de mejor expresión, podemos calificar de *migratoria*, entendiendo por tal, las repercusiones que aquélla puede tener sobre el volumen de los movimientos migratorios que tienen por destino a la Unión Europea y sobre la capacidad de ésta de regular y controlar los mismos.

En la Unión Europea, tal interés se tiñe, en no pequeña medida, de preocupación. Ello es especialmente cierto para Alemania, destino preferente, actual y potencial, de los flujos procedentes de Europa Central y Oriental, y para Austria, por obvias razones de proximidad; y, en menor medida, para Escandinavia. Pero ese estado de ánimo no es exclusivo de estos países: en el conjunto de la Unión Europea la dimensión migratoria de la ampliación tiende a verse con desconfianza y a despertar actitudes defensivas. No hace falta decir que tales temores conectan con una de las principales preocupaciones de todos o la mayor parte de los actuales gobiernos de la Unión Europea y de sus correspondientes sociedades: la inmigración.

Dos son las principales preocupaciones observables al respecto. La primera es la posible intensificación de las migraciones Este-Oeste derivada de la libertad de circulación de personas que, antes o después, seguirá a la ampliación. La segunda tiene que ver con las

consecuencias que para el control de los flujos migratorios extracomunitarios tenga el desplazamiento hacia el Este de las fronteras exteriores de la Unión o, en otras palabras, la capacidad de los nuevos Estados miembros para controlar adecuadamente sus fronteras orientales, que habrán devenido las comunes de la Unión.

Tales preocupaciones ya han tenido importantes consecuencias: por un lado, la decisión de establecer una moratoria para la entrada en vigor de la libre circulación y, por otro, la exigencia de aplicación anticipada del *acquis communautaire* en materia de control de fronteras.

Preocupaciones similares a las actuales ya se manifestaron con ocasión de anteriores ampliaciones, las que condujeron a la incorporación de Grecia, España y Portugal, dando lugar a la aplicación de moratorias a la extensión de la libertad de circulación a los nuevos miembros que, en conexión con la segunda de las preocupaciones, fueron vistos como el *soft underbelly* de la Unión Europea, en expresión popularizada por el semanario *The Economist*. La moratoria impuesta por un veterano Estado miembro, Luxemburgo, a otro recién incorporado, Portugal, llegó hasta los doce años. Pero el posible valor analógico de estas experiencias para iluminar las perspectivas de la presente se ve limitado por formidables diferencias que las separan, diferencias que tienen que ver tanto con el número y las características de los países candidatos como con el contexto en el que, en relación con las migraciones internacionales, ésta se va a producir. La realidad migratoria en Europa es muy distinta de la que prevalecía quince o veinte años atrás, entre otras razones porque los flujos migratorios se han mundializado, en paralelo a la famosa globalización; las políticas de admisión y de control de flujos conocen grandes dificultades en casi todos los países y producen infinidad de consecuencias no deseadas; las vías para el derecho de asilo están saturadas; se ha desarrollado una poderosa industria de la migración clandestina; la diversidad étnica se ha incrementado de forma considerable; y, finalmente, la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras parece atra-

vesar una cierta crisis y se enfrenta a formidables obstáculos. Por otra parte, las tendencias migratorias observables en Europa Central y Oriental son mucho más complejas, inciertas y cambiantes que las que prevalecían en los candidatos de ampliaciones precedentes.

En las líneas que siguen se tratará de dilucidar si las preocupaciones aludidas están o no justificadas; y también, secundariamente, si puede existir algún otro motivo de preocupación merecedor de mayor atención de la que recibe. Convendrá considerar separadamente las dos cuestiones suscitadas: por un lado, el temor a que la libertad de circulación de personas subsiguiente a la ampliación conduzca a un aumento importante de los flujos migratorios procedentes de Europa Central y Oriental y, por otro, la posibilidad de que se agraven las dificultades existentes para combatir la inmigración irregular, en buena parte por las que experimentarán algunos de los nuevos miembros tras el desplazamiento hacia el Este de las fronteras exteriores de la UE.

Al primero de los interrogantes se ha intentado responder por diversas vías, desde estudios econométricos que pretenden estimar flujos futuros a partir de correlaciones entre variables, hasta estimaciones del potencial migratorio existente en los países candidatos derivadas de encuestas relativas a intenciones de movilidad, pasando por cálculos basados en la experiencia de anteriores ampliaciones. Pero más iluminador que los resultados de tales intentos puede ser el examen de la experiencia migratoria de la región en los últimos años, a partir del drástico cambio de escenario que siguió a la caída del muro de Berlín y, sobre todo, de las pautas de movilidad que se han ido afirmando en los últimos tiempos.

Conviene precisar que, dado que ocho de los países candidatos a la incorporación en la primera ola, y los más importantes de la segunda, están situados en la Europa Central y Oriental, y que los dos restantes —Chipre y Malta— no son países de emigración, sino lo contrario, parece razonable contraer la atención a la realidad migratoria existente en, desde, y a la región aludida, en especial a los movimientos Este-Oeste.

Tras ello se prestará atención a las repercusiones indirectas de la ampliación en la materia que nos ocupa, las derivadas del traslado de las fronteras y de la capacidad de los futuros miembros para controlar las suyas, y de los problemas que pueden resultar en este terreno. Para entender cabalmente esta preocupación será necesario tener en cuenta el contexto histórico en el que va a producirse la próxima ampliación y, en especial, un elemento central del mismo en la materia que nos ocupa, cual es el proceso de desarrollo de una política común de inmigración y asilo en una UE definida como un espacio de libertad, justicia y seguridad.

¿Están justificados los temores? La experiencia migratoria reciente

La emigración permanente de la Europa del Este a la Unión Europea en los últimos años puede calificarse de moderada en su intensidad y declinante en su tendencia (IOM-ICMPD, 1999; Wallace, 2002; Okolski, 1998). A cambio, ha emergido una nueva realidad, compleja, variada y dinámica, en la que hay que distinguir flujos de emigración y de inmigración, y migraciones de tránsito.

La caída del muro de Berlín atrajo considerable atención sobre las migraciones Este-Oeste. Durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, los países de la región habían conocido una importante propensión emigratoria. Ésta persistió, aunque en forma fuertemente constreñida, tras la erección del «telón de acero», una de cuyas virtualidades fue la de constituir una espesa barrera que restringía, si no impedía, la circulación de las personas. Durante la era comunista, la emigración internacional fue errática y de escasa entidad, con las parciales excepciones de Polonia, Rumania y Yugoslavia (Consejo de Europa, 1992). A pesar de éstas, la emigración del este de Europa fue muy limitada durante la década de los ochenta: unos 130.000 emigrantes anuales hacia países de la OCDE, no sólo a Europa occidental (United Nations, 2002). Las salidas se intensi-

ficaron en los tres últimos años de la década, a medida que se empezaban a relajar las restricciones.

La caída de los regímenes autoritarios supuso la efectiva apertura de las fronteras. En un contexto de gran incertidumbre, crisis económica y conflictos étnicos, la supresión de los diques que contenían la fuerte propensión emigratoria de los ciudadanos de la Europa Oriental y la abolición de la mayor parte de las restricciones a la movilidad generaron en Occidente grandes dosis de temor y ansiedad. La región se convirtió en un área de considerable movilidad. Pasar a Occidente resultaba fácil, y lo mismo ocurría en sentido inverso. De hecho, y paradójicamente, la apertura de las negociaciones para la adhesión ha supuesto un cierto retorno a la regulación y a las restricciones, al menos *de facto*, entre otras razones porque los países candidatos se han visto obligados, a su pesar, a exigir visados a sus vecinos orientales (Wallace, 2002: 603; Jileva, 2002).

En los primeros años de la transición, la movilidad de la población se intensificó muchísimo, pero en una medida incomparablemente menor a la temida. Los pronósticos casandrísticos que se formularon tras la caída del muro —hubo quien los cifró en 50 millones de personas— no se materializaron, a pesar del estado de crisis que atravesó la región, del estallido de varios conflictos étnicos y de las grandes disparidades de renta y bienestar que la separaban de la otra mitad de Europa. Aún así, en los primeros años de la transición los flujos alcanzaron una magnitud considerable, tanto dentro de la región como hacia fuera.

Pero desde la segunda mitad de los años 90 se han reducido fuertemente. Algunos de los países candidatos han registrado un balance neto positivo en el conjunto de la pasada década: es claramente el caso de la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia. Con la parcial excepción de Polonia, la emigración de los países candidatos de la primera ola ha sido casi insignificante. Por el lado receptor, el principal destino ha sido y es Alemania, que recibe dos tercios del total, seguida a mucha distancia por Austria, Suiza, Italia

y el Reino Unido, además de Estados Unidos, Israel y Canadá. (Lackzo, 2002; United Nations, 2002).

Lo que antecede debe matizarse teniendo en cuenta que las cifras oficiales subestiman la magnitud del fenómeno. No cabe duda de que, junto a los autorizados, ha habido y hay importantes flujos de carácter irregular. Buena prueba de ello es el considerable número de inmigrantes cuyo status ha sido legalizado en recientes procesos de regularización, en Italia, España, Portugal y Grecia (Lackzo, 2002: 4). Y hay poderosas razones para pensar que muchos otros inmigrantes deben seguir encontrándose en situación irregular, como el caso de España atestigua.

Además, a efectos de estimar el potencial migratorio posterior a la ampliación, hay que tener en cuenta que buena parte de los desplazamientos de la pasada década fueron procesos de repatriación de minorías étnicas: *Aussiedler* o «alemanes étnicos» a Alemania, griegos *pontios* y albaneses a Grecia, fineses procedentes de Rusia a Finlandia. A veces se ha tratado de un verdadero retorno; otras, más bien de emigración a la tierra de antepasados lejanos (De Tinguy, 1997). No menos de dos millones de «alemanes étnicos» emigraron a Alemania entre 1987 y 1994. Cabe pensar que el potencial migratorio de estos grupos étnicos está en gran medida agotado, tanto porque ya se ha materializado la emigración de la mayoría como porque la buena disposición de los Estados receptores, especialmente la de Alemania, también parece mostrar síntomas de saturación.

¿Están justificados los temores? Las pautas de movilidad predominantes

Pero la emigración permanente al Oeste está lejos de agotar la realidad migratoria de la región. Junto a ella cabe destacar tres pautas de movilidad adicionales: una miríada de desplazamientos de corta duración; una considerable movilidad intra-regional, que incluye la gradual «repatriación» de miembros de minorías étnicas,

con las extensiones mencionadas a Occidente; y una notable *migración de tránsito* que afecta sobre todo a los países de la llamada *buffer zone* o *zona parachoques*, en especial la República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y, en menor medida, Polonia. En efecto, no sólo ha habido emigración desde la región, sino también inmigración a ella: de hecho, cada vez más de lo segundo y menos de lo primero (Wallace, 2002). Algunos países candidatos se han convertido en importantes países de tránsito. La existencia de la *buffer zone* convierte en simplista la visión de la movilidad como mera emigración Este-Oeste (De Tinguy, 1997).

La realidad migratoria de la región aparece presidida ante todo por un cuadro de intensa movilidad multiforme de corta duración, generalmente al margen de cualquier legislación, que puede entenderse más en términos de viaje, circulación y movilidad que de migración en sentido clásico. Algunos analistas de la región han puesto en circulación términos como «migración incompleta» o «migración circular» para describirla (Okolski, 1998). En considerable medida, la movilidad está ligada al comercio: otra figura que ha cobrado carta de naturaleza es la de los «comerciantes de maleta» (*suitcase traders*). El ansia de acceder a bienes de consumo escasos en la región se combina con el deseo de visitar el Occidente desarrollado y con la aspiración a beneficiarse de las posibilidades materiales que éste ofrece. Viaje, migración y comercio aparecen amalgamados en combinaciones variables.

La mayor parte de la emigración puede definirse como temporal, y dirigida al desempeño de trabajos de corta duración o estacionales en la construcción, el servicio doméstico y el cuidado de niños, otros servicios como los sanitarios y los del sector turístico, y en la agricultura. Algunos de los que participan en estos movimientos son *commuters* que viven en la República Checa o en Polonia. La mayor parte de estos desplazamientos no se contabilizan (United Nations, 2002: 2). Una parte importante de ellos están acogidos a acuerdos intergubernamentales, sobre todo con Alemania, en una versión modificada del viejo modelo *gastarbeiter*. Los con-

tratos se celebran con trabajadores individuales o con empresas del país de origen. Muchos de ellos se realizan sin el amparo de contrato o permiso alguno.

En suma, se ha registrado un fuerte incremento y aceleración de la movilidad en la región y hacia fuera de ella, de la que la migración permanente es sólo una pequeña parte. Ello se explica tanto por las restricciones existentes para establecerse en el Oeste como por la posibilidad de disfrutar de movilidad temporal sin romper lazos con la propia comunidad. Este patrón de movilidad contribuye a explicar, más que ningún otro factor, la escasa entidad relativa de la emigración permanente.

Por otro lado, la mayor parte de los tipos de migración laboral y de las nuevas formas de movilidad con propósitos de empleo y comercio desde los países de la región no se dirigen a Europa occidental, sino a otros países de la región (Krasler e Iglicka, 2002). La modalidad más importante que reviste esta inmigración es la «migración en tránsito», entendiendo por tal la de aquéllos que entran en un país con intención de trasladarse a otro. La región se ha convertido en tierra de paso. El tránsito puede ser corto, pero muchas veces se alarga o se convierte en indefinido. La mayoría de estos inmigrantes entran como turistas, y luego devienen inmigrantes irregulares. Muchos flujos son organizados. En ellos participan ciudadanos de casi todos los países de la región, pero también de más lejos (Oriente Medio, China, India, África). Algunos de estos movimientos también responden a motivaciones étnicas, como ocurría con los *Aussiedler*.

¿Están justificados los temores? Estudios prospectivos y pronósticos

La preocupación por la posible intensificación de los flujos migratorios ha generado una proliferación de estudios prospectivos que tratan de estimar el volumen futuro de aquéllos. Algunos se basan en modelos econométricos de regresión múltiple. La variable

dependiente suele estar constituida por cambios en los flujos migratorios o en el *stock* de inmigrantes del país receptor; las variables independientes más frecuentemente usadas han sido los niveles de renta y la tasa de desempleo, pero también se han utilizado otras indicativas de obstáculos institucionales, proximidad geográfica y cultural y diferencias de calidad de vida entre origen y destino (Kupiszewski, 2002). En su mayoría se basan en modelos más o menos sofisticados que hacen depender el volumen de migración esperable sobre todo de las diferencias salariales existentes entre los países, asignando pesos en función de correlaciones observadas empíricamente en otros casos, entre los que se cuentan las migraciones entre México y Estados Unidos, las migraciones interestatales en este último país o las que ligaron a los participantes en las anteriores ampliaciones con los entonces miembros de la UE.

La mayoría de los estudios estiman un flujo anual de entre 300.000 y 600.000 personas de la Europa Central y Oriental a la Occidental. Dos tercios de ellas tendrán a Alemania por destino. Otros estudios prevén que los flujos netos de la región serán de entre 270.000 y 340.000 anuales. En algunos, la tasa de emigración declina claramente tras la primera década (United Nations, 2002; Hönekopp, 2001). Todos esperan que las diferencias de renta tiendan a disminuir como consecuencia de la propia integración. Todos llegan a conclusiones semejantes (Fassmann y Münz, 2002) y ninguno apunta a una gran intensidad migratoria ni da motivo alguno para la alarma. Por tomar el caso de Polonia, el país candidato del que cabe esperar más emigración hacia los actuales miembros, las estimaciones realizadas por estos métodos apuntan a una emigración total de entre 600.000 y 1.500.000 personas en el conjunto de los próximos 30 años (Brücker, 2000; Kupiszewski, 2002; Fassmann y Münz, 2002).

Por supuesto, las dificultades inherentes a cualquier ejercicio de prospectiva son formidables, por lo que los resultados de éstos deben ser tomados con dosis considerables de escepticismo. Las diferencias entre los países objeto de la estimación y los tomados

con propósitos analógicos son tan numerosas como profundas. Además, los modelos dejan fuera muchas variables relevantes en la decisión de emigrar, sobrevaloran la importancia de las estrictamente económicas y, en general, incurren en una gran simplificación. Frecuentemente ignoran importantes variables demográficas, y mezclan tipos de migración que deberían tratarse por separado. Finalmente, la experiencia muestra que los pronósticos sobre flujos migratorios, sobre todo los de este tipo, han tendido a desviarse considerablemente de la realidad. Basar en ellos algo más que meras expectativas sería imprudente. Es muy posible que la emigración de rumanos, ucranios y moldavos a Italia, Portugal y España en nuestros días ya iguale o supere las cifras estimadas. Pero éstos no son países candidatos a la inmediata ampliación —sólo uno de ellos lo es en la segunda ola—, y no se verán afectados por ella.

Otra vía de indagación utilizada para estimar el potencial migratorio han sido las encuestas acerca de intenciones migratorias, pero su valor predictivo es prácticamente nulo. Si acaso, estas encuestas podrían aspirar a medir intenciones, y en forma muy poco fiable, pero entre la intención de emigrar y su realización hay una distancia desconocida. La relación entre potencial migratorio y emigración efectiva sólo podría investigarse a través de estudios de tipo «panel» — indagaciones reiteradas a una muestra constante—, y ningún estudio ha utilizado este método (Kupiszewski, 2002: 635, 642).

El establecimiento de una moratoria para la libre circulación

A pesar de que ni la experiencia migratoria reciente ni los estudios prospectivos acerca de flujos futuros hacen prever que éstos sean caudalosos, el temor a su intensificación va a dar lugar al establecimiento de cláusulas transitorias —lo que se conoce como una *moratoria*— para la entrada en vigor de la libertad de circulación de trabajadores. Hay muchas razones para pensar que su prin-

El principal objetivo es tranquilizar a las opiniones públicas de Alemania y de Austria. De hecho, la tendencia a eliminar la exigencia de visado a ciudadanos de países candidatos para viajar, aunque no para trabajar, sugiere que el grado de alarma en las cancillerías no debe ser muy agudo. Ello no obstante, en las negociaciones celebradas entre la UE y los países candidatos con vistas a la incorporación de éstos, plasmadas en los acuerdos conocidos como *Europe Agreements*, los primeros se reservaron el derecho a regular la entrada y permanencia de trabajadores procedentes de los segundos, sin reconocer automatismo alguno en relación con el libre movimiento de trabajadores o de sus familiares. El asunto, polémico, se discutió abundantemente en los dos últimos años, y se ha resuelto afirmativamente, a propuesta de la Comisión —incitada especialmente por Alemania y por Austria, y con el beneplácito de Suiza, que también se verá afectada por mor de sus acuerdos con la Unión—, y a pesar de las protestas de varios países candidatos. En consecuencia, la ampliación no conllevará automáticamente el derecho de los nuevos ciudadanos de la Unión a desplazarse a los actuales países miembros para trabajar o buscar empleo. En lugar de ello se ha optado por «un sistema flexible de arreglos transitorios, diferente para cada país candidato dependiendo de evaluaciones realizadas después de la fase introductoria, pero aplicable por un máximo de siete años» (United Nations, 2002: 35). Los Quince se reservan la decisión de abrir sus mercados de trabajo desde el mismo momento de la incorporación de los nuevos miembros o de mantener las actuales restricciones durante un período inicial de dos años, ampliables tras su revisión a un máximo de cinco, momento en el cual el *acquis communautaire* debe aplicarse en su totalidad, a menos que un país miembro solicite para sí una prórroga de dos años más. En todo caso, durante el período transitorio, los nacionales de los nuevos países miembros tendrán preferencia sobre los procedentes de terceros países (Lackzo, 2002; Fassmann y Münz, 2002; Jileva, 2002).

¿Están justificados los temores? El desplazamiento de las fronteras exteriores de la UE y la puesta en práctica del *acquis communautaire* por parte de los nuevos miembros

La segunda gran preocupación que genera la ampliación tiene que ver con la capacidad de los países candidatos para asumir su condición de miembros de la *zona Schengen* y para asegurar el control de la parte que a cada uno le corresponderá de las fronteras externas de la Unión (Mitsilegas, 2002: 665). Esta preocupación también existía en vísperas de anteriores ampliaciones, pero del muy diferente contexto actual resultan exigencias para los actuales candidatos que no pudieron ser impuestas a sus antecesores. En efecto, desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999, y la cumbre de Tampere de octubre del mismo año, la Unión Europea está impulsando la adopción de una política común de inmigración y asilo. Esa política, aún en desarrollo, será parte del *acquis communautaire* que se impondrá a los nuevos miembros. Pero desde hace años existe ya un embrión de esa política: el Convenio de Schengen y la serie de medidas conexas que se han ido desarrollando en el curso de la década pasada para asegurar el control de las fronteras exteriores, a medida que la UE se iba convirtiendo en *territorio Schengen*. Como es bien sabido, ésta es una preocupación de naturaleza securitaria y, por lo tanto, preeminente. Ello ha determinado que, pese a las protestas de algún candidato, en especial de Polonia, el *acquis communautaire* en materia de migraciones se haya declarado obligatorio para todos los candidatos, aunque, curiosamente, no lo sea para algunos Estados miembros.

La puesta en práctica del arsenal de medidas ya existentes entraña formidables dificultades. Baste recordar que la misma operación requirió de varios años en algunos de los actuales países miembros. Sin embargo, los países candidatos se van a ver —de hecho, ya se están viendo— obligados a desarrollar en un período de tiempo relativamente corto «una plétora de provisiones y estándares

que van desde la organización de policías de fronteras a la exigencia de visados, de cambios en sus códigos penales al desarrollo de sofisticados sistemas de intercambio y protección de datos» (Mitsilegas, 2002: 678).

El balance de dicha implementación hasta la fecha puede calificarse de mixto. Como cabía esperar, se ha avanzado más en la adopción de legislación que en el desarrollo de políticas efectivas (Van Krieken, 2002). Algunos Estados candidatos han progresado más que otros en el camino que conduce a *Schengen*. Pero, en general, existen dudas acerca de la capacidad de los nuevos miembros de controlar la parte de las fronteras exteriores que ha de corresponderles. Ello no es de extrañar, por cuanto no pocos de los actuales miembros muestran deficiencias al respecto. La idea de una policía comunitaria de fronteras, en la práctica asegurada o dirigida por efectivos de los actuales miembros, no ha sido completamente descartada.

La trascendencia de lo que está en juego no precisa de mayor ponderación. La región está surcada por importantes rutas de inmigración clandestina. Muchos países de la región albergan volúmenes considerables de inmigrantes irregulares, como sugiere el elevado número de detenciones en las fronteras (Futo y Tass, 2002). Una grave preocupación conexas es la que se refiere a los tráfico de mujeres para fines de explotación sexual, muy prominentes en la región. Algunos de los países candidatos se enfrentan al doble desafío de combatir los que a ellos se dirigen y de evitar que sus propias ciudadanas sean víctimas de los mismos (Lackzo, Klekowski, von Koppenfels y Barthel, 2002).

Aunque la preocupación de la UE se proyecta casi exclusivamente sobre la capacidad de controlar las fronteras por parte de los candidatos, también deberían constituir motivo de inquietud los problemas que de la aplicación del *acquis* pueden resultar para los futuros miembros. Como sostiene un estudioso, el desarrollo del *acquis* «plantea a los países candidatos una serie de desafíos multifacéticos (legales, sociopolíticos, económicos, organizativos y, por úl-

timo pero no en último lugar, simbólicos que, si no se atienden, pueden crear más problemas de los que el *acquis* intenta resolver» (Mitsilegas, 2002: 665). A cambio de mayores facilidades para la circulación de sus nacionales, a los países candidatos se les exige más control sobre sus vecinos orientales.

En particular, dos problemas aparecen en el horizonte como especialmente preocupantes. En primer lugar, las medidas que componen el *acervo Schengen* son todas de marcado carácter policial, eminentemente represivas. Su aplicación en democracias recién recuperadas, con un fuerte pasado autoritario a sus espaldas, puede entrañar frecuentes vulneraciones de derechos humanos, en especial de refugiados y demandantes de asilo, y de minorías étnicas.

Por otro lado, la aplicación del *acquis* puede introducir graves tensiones y roces con los vecinos orientales y meridionales, especialmente con países que no tienen la condición de candidatos en ninguna de las sucesivas olas, tales como Rusia, Ucrania y Moldavia. Impedir la entrada a millones de personas que tradicionalmente han circulado con libertad por la región, a ciudadanos que frecuentemente hablan la lengua del país que ahora los rechaza y con el que, quizás, en el pasado han compartido incluso nacionalidad, si no identidad étnica, va a ser cualquier cosa menos fácil. De ello pueden resultar adaptaciones *sui generis* de las normas de la Unión a las necesidades derivadas de sus relaciones de vecindad. Ya se han experimentado dificultades, problemas y tensiones con motivo de la imposición del *acquis* en materia de visados (Jileva, 2002).

Implementar un acervo tan complejo y amplio en el corto tiempo que media hasta la incorporación será poco menos que imposible. Por ello se empieza a pensar en una implementación en dos fases, una mínima inmediata y otra más gradual hasta alcanzar la condición de miembros plenos del *sistema Schengen* con la consiguiente supresión de las fronteras internas. Esto implicaría un status de países vigilados en los que no se confía durante un período de tiempo, pero evitaría retrasar la accesión (Mitsilegas, 2002).

Conclusiones

¿Están justificados los temores? Todas las evidencias sugieren una respuesta negativa, al menos en lo que respecta a los que emanan de una posible intensificación de los flujos migratorios procedentes de los países candidatos. De las tendencias migratorias recientes en la región cabe deducir un potencial migratorio limitado. La emigración ocurrida hasta la fecha ha sido moderada en volumen, y con tendencia a reducirse. Buena parte del potencial emigratorio ya parece haberse realizado, especialmente el que brotaba de raíces étnicas. Cabe, ciertamente, preguntarse si las tendencias de los últimos años pueden considerarse estructurales o si habrán constituido una coyuntura pasajera. Desde luego, la posibilidad de que se intensifiquen los flujos no es descartable, pero parece improbable que lo hagan en forma voluminosa y persistente. Varios de los países candidatos ya son más países de inmigración que de emigración. Por otra parte, los patrones de movilidad observados hasta la fecha no son los conducentes a los mayores impactos. Las formas de movilidad preferidas hasta ahora han sido de naturaleza temporal y circular, y no hay razón para pensar que vayan a cambiar. La movilidad circular casa mejor con las características e incluso las necesidades de las economías contemporáneas y es mejor aceptada que la inmigración de establecimiento. Al menos en esta región, salir resulta más atractivo que irse definitivamente.

De hecho, si algo suscita extrañeza es por qué no hay más emigración de los países del este de Europa, dadas las grandes diferencias que los separan del Oeste —los salarios en los países candidatos son cinco veces más bajos, en promedio, que los de los países miembros (*El País*, 15.4.03)—, y la relativa facilidad que tienen para pasar, dado que para conseguir un visado no se necesita más que una invitación, y a veces ni eso (Wallace, 2002). No es éste lugar para tratar de responder a tal pregunta, excepto para señalar que el principal factor es, seguramente, la fe en el futuro, la esperanza

de que las cosas están llamadas a mejorar. Una segunda respuesta relevante es que la migración circular, de corta duración, tiene muchas ventajas. Las encuestas ponen de manifiesto una considerable disposición a trabajar en Europa occidental durante algún tiempo —más bien poco: unas cuantas semanas—, mucho más que a emigrar permanentemente. De hecho, a este último efecto, los países del Nuevo Mundo son claramente preferidos a los europeos (Wallace, 2002).

Por otra parte, la docena de estudios de prospectiva realizados en la materia deparan estimaciones de flujos relativamente modestos. Todos ellos suponen que la integración en la UE estimulará el desarrollo en la región, además de generar fe en el futuro, lo que redundará en una mayor propensión a la permanencia. Por consiguiente, no parece probable que tras la ampliación se incremente mucho la propensión a emigrar, porque la sensación de que existe futuro es capital, y la entrada en la UE contribuirá a proporcionarla. Por ello, además de por las mejoras efectivas que pueda entrañar, la propia adhesión a la UE puede actuar como un factor de retención.

Finalmente, la experiencia histórica de las anteriores ampliaciones —aunque los países que las protagonizaron estaban en un nivel de desarrollo superior al de la mayor parte de los de la región— tampoco apunta a grandes redistribuciones. Aunque el valor analógico de las anteriores ampliaciones sea reducido, por diferencias de actores y de contexto, la evocación puede contribuir a la atenuación de los temores.

En la misma dirección apuntan las tendencias y las perspectivas demográficas de los países candidatos —presididas por niveles de fecundidad muy por debajo del nivel de reemplazo— que, al menos en el medio plazo, entrañan un potencial migratorio reducido.

Además hay que contar los efectos de la moratoria, aunque éstos son inciertos y, en el medio plazo, quizás contrarios a sus propósitos, porque podrían retrasar la reducción de las diferencias entre viejos y nuevos miembros de la UE.

Por todo ello, puede decirse que los temores existentes en relación con los flujos no parecen muy fundados. De hecho, si el clima prevalente en los actuales países miembros en relación con la inmigración no fuera el que es, la ampliación más bien podría verse como una oportunidad para ayudar a hacer frente a necesidades laborales y demográficas crecientes que como una fuente de preocupaciones. De hecho, en la UE se asiste a un cierto debate sobre la necesidad de abrir algo más las puertas para la entrada legal de trabajadores foráneos, tanto por la constatación del fracaso relativo del paradigma vigente —definido frecuentemente como «inmigración cero»—, como por el reconocimiento de necesidades laborales crecientes y perspectivas demográficas sombrías. Nada menos que la Comisión Europea ha reconocido recientemente (Communication on a Community Immigration Policy, noviembre 2000), la cada vez mayor necesidad de reclutar trabajadores extracomunitarios, tanto por la existencia de lagunas e intersticios en los mercados de trabajo de los países miembros como por las aludidas perspectivas demográficas, de las que se ha cobrado especial conciencia tras la publicación del famoso informe de la División de Población de las Naciones Unidas que lleva el significativo título de *Replacement Migration (2000)*. En la misma dirección habría que mencionar la creciente tendencia a reclutar trabajadores cualificados de la Europa Central y Oriental en el marco de programas temporales. Pero la lógica política y de seguridad prevalece claramente sobre la económica y la demográfica.

Junto a los mencionados, hay otros motivos de preocupación que merecerían mayor atención de la que reciben. Sin duda, más importante que la emigración de los países candidatos a los actuales miembros será la que reciban aquéllos de sus vecinos orientales. A la inmigración de dentro de la región se atribuyen algunos efectos secundarios no deseados, como el aumento de la xenofobia y de la delincuencia. Además, los inmigrantes se encuentran en condiciones penosas, en sociedades que atraviesan ellas mismas graves dificultades y carecen de las mínimas condiciones de acogida y de re-

des de protección social. Su capacidad de integrar inmigrantes y de impedir el desarrollo de pulsiones xenófobas es al menos tan dudosa como la de controlar sus fronteras.

En suma, es más que probable que los impactos migratorios de la ampliación sean mayores para los futuros miembros de la UE que para los actuales. Es probable que aumente la presión migratoria sobre aquéllos, una presión que ya es importante. Es seguro que se verán obligados a mejorar su capacidad de controlar entradas y permanencias, y a dotarse de legislación y administración apropiadas. La imposición de las disposiciones del *acervo Schengen* a sus vecinos les resultará muy incómoda. La *buffer zone* se trasladará a las nuevas fronteras orientales (Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, etc.), y las consecuencias de esa traslación son difíciles de calcular, pero en ningún caso esperanzadoras. Cabe concluir, por lo tanto, que si bien no faltan motivos de preocupación en relación con las implicaciones migratorias de la próxima ampliación de la UE, quizás los de mayor entidad no sean los que más atención reciben.

Bibliografía

- ARANGO, J. (2001): «Social change and ethnic diversity across Europe: enlarged Union, divided society», ponencia presentada en el Seminario *BiggerEurope, greater diversity: the strategic challenges for an Enlarged EU*. British Council, El Escorial, noviembre 2001.
- BRÜCKER, H. (2000): *The Impact of Eastern enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States - Final Report, Part I: Analysis*. Bruselas.
- CONSEJO DE EUROPA (1992): *De l'Oural vers l'Atlantique: la nouvelle donne migratoire*. Estrasburgo: Les éditions du Conseil de l'Europe.
- DUSTMANN, C. (2003): »The impact of EU enlargement on migration flows», *Home Office Online Report 25/03* (consultado 1.6.2003).
- FASSMANN, H. and MÜNZ, R. (2002): «EU Enlargement and Future East-West Migration», en Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002), *New Challenges for Migration Policy in Central*

- and Eastern Europe, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, 59-86.
- FAVELL, A. and HANSEN, R. (2002): «Markets against politics: migration, EU enlargement and the idea of Europe», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4:581-602.
- FUTO, P. and TASS, T. A. (2002): «Border Apprehension Statistics of Central and Eastern Europe - A Source for Measuring Illegal Migration?», en Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002), *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, págs. 87-118.
- GÄCHTER, A. (2002): «The Ambiguities of Emigration: Bulgaria since 1988», *International Migration Papers*, ILO, Ginebra, n.º 39.
- HÖNEKOPP, E. (2001): «EU eastwards enlargement: labour markets and the free movement of workers», en Langewiesche, R. and Tóth, A., *The Unity of Europe: political, economic and social aspects of the EU Enlargement*, Bruselas: European Trade Union Institute (ETUI): págs. 141-154.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2000): *World Migration Report*, New York: IOM-United Nations.
- JILEVA, E.: «Visa and free movement of labour: the uneven imposition of the EU *acquis* on the accession states», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4:683-700.
- KRASLER, A. and IGLICKA, K. (2002): «Labour Migration in Central and Eastern European Countries (CEECs)», en Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002), *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, págs. 27:58.
- KUPISZEWSKI, M. (2002): «How trustworthy are forecasts of international migration between Poland and the European Union?», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4:627-646.
- LACZKO, F. (2002): «Introduction», en *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, págs. 1-10.
- LACZKO, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002): *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press.
- MITSILEGAS: V.: «The implementation of the EU *acquis* on illegal immigration by the candidate countries of Central and Eastern Europe:

- challenges and contradictions», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4:665-682.
- OKÓLSKI, M. (1998): «Regional dimension of international migration in Central and Eastern Europe», *Genus*, vol. LIV, 1-2:11-36.
- SCHMIDT, S. and SALT, J., (2001): «The development of Free Movement in the European Union», en Papademetriou, D.G. y Meyers, D.W., eds., *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace
- TINGUY, A. DE (1997) «Repatriation of Persons following the political changes in Central and Eastern Europe», *Council of Europe CDMG* (97) 13e.
- (2001): «L'élargissement à l'Est de l'Union, un nouveau défi pour l'Europe réunifiée», *Hommes et Migrations*, n.º 1.230 (Mars-Avril).
- UNITED NATIONS, POPULATION DIVISION (2000): *Replacement Migration*, New York: United Nations
- (2002): *International Migration from Countries with Economies in Transition: 1980-1999*, ESA/P/WP.176.
- VAN KRIEKEN, P. (2002): «Candidate Countries, Enlargement and Migration: Living up to the *Acquis*», en Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002), *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, págs. 175-215.
- WALLACE, C., CHMOULIAR and SIDORENKO, E. (1997) «The Eastern Frontier of Western Europe: Mobility in the Buffer Zone», *Institute for Advanced Studies, Vienna, Sociological Series*, n.º 12.
- WALLACE, C. (2002): «Opening and closing borders: migration and mobility in Eastern Europe», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4:603-626.
- WIDGREN, J. (2001) «Les politiques de prévention de la migration illégale et du trafic de migrants», *Hommes et Migrations*, n.º 1.230 (Mars-Avril).

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCADO LABORAL EN ESPAÑA

JUAN FRANCISCO JIMENO

Profesor titular de Fundamentos del Análisis Económico,
Universidad de Alcalá de Henares

Investigador de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

1. Introducción

Durante el último cuarto del siglo XX el mercado de trabajo español ha estado sometido a cambios notables. Por el lado de la demanda de trabajo, la crisis económica internacional de mediados de los años setenta y la reconversión industrial de principios de los años ochenta fueron factores determinantes de la intensa destrucción de empleo que se produjo durante aquellos años. Más adelante, la entrada en la Unión Europea en 1986 coincidió con el inicio de una expansión económica (1986-1990) durante la cual el empleo creció fuertemente. La posterior adhesión al Mercado Único Europeo se produjo a principios de los noventa en una situación cíclica completamente diferente y el empleo volvió a disminuir. Desde entonces, se ha producido una intensa creación de empleo¹.

Por el lado de la oferta de trabajo, el tamaño de las cohortes que han entrado en el mercado de trabajo aumentó notablemente durante la segunda mitad de los setenta y principios de los ochenta, como resultado de la llegada de los *baby boomers* a la edad laboral,

¹ Las tasas anuales medias de crecimiento del empleo durante los periodos 1976-1985, 1986-1990, 1991-1994 y 1995-2001 fueron del 1,5%, 3,3%, -1,5% y 3,9%, respectivamente. Estos datos provienen de la Encuesta de Población Activa, que ha sufrido numerosos cambios metodológicos a lo largo de estos años y que han supuesto que la información que ofrece dicha fuente estadística sobre la situación laboral de la población española no sea completamente homogénea. Para más detalles sobre esta cuestión, véase Toharia (2000) y Bentolila y Jimeno (2002).

y ha disminuido significativamente en la segunda mitad de los noventa, consecuencia de la caída de la natalidad durante la década de los setenta y ochenta. Además de cambiar la composición de la población activa por grupos de edad, también ha cambiado su composición por niveles educativos. Así, no sólo se han producido oscilaciones en la tasa de desempleo, sino también en la incidencia del desempleo entre diferentes grupos de población².

Finalmente, el escenario institucional en el que interaccionan la demanda y la oferta de trabajo también ha sufrido numerosas modificaciones. El marco moderno de relaciones laborales en España aparece con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980 y se ha configurado con numerosas reformas a lo largo de las décadas de los años ochenta y noventa³.

En la actualidad, una vez que la tasa de desempleo se ha reducido hasta alcanzar un nivel «sólo» 2,5 puntos porcentuales superior al de la media de la UE (un 11,4% frente a un 8,8% aproximadamente) existen temores de que la ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y del Este suponga una perturbación negativa que reduzca la creación de empleo y aumente la tasa de desempleo en nuestro país. Por una parte, se pueden producir nuevos cambios en la demanda de trabajo, derivados de variaciones en

² La tasa media de desempleo fue del 12,6%, 18,9%, 20,4% y 18,1% respectivamente durante los periodos 1976-1985, 1986-1990, 1991-1994 y 1995-2001. A principios de 2001 y siguiendo recomendaciones de EUROSTAT la Encuesta de Población Activa introdujo una modificación en la definición de desempleado. Con esta nueva definición la tasa de desempleo fue del 10,5% en 2001, y del 11,3% durante los tres primeros trimestres de 2002. Las tasas de desempleo son notablemente más altas para los jóvenes y para las mujeres con bajo nivel de cualificación.

³ En 1984 se liberalizaron los contratos temporales. Durante la década de los ochenta se extendió la cobertura y se amplió la generosidad de las prestaciones de desempleo, para ser ambas notablemente recortadas en 1992-1993. En 1994 se produjo una reforma de la legislación laboral dirigida a reducir la tasa de temporalidad y profundizar la negociación colectiva. Dicha reforma fue poco exitosa por la oposición sindical. En 1997 los sindicatos mayoritarios y las confederaciones empresariales CEOE y CEPYME alcanzaron un acuerdo para la reducción del coste del despido improcedente en la contratación de nuevos empleados indefinidos. Dicha reforma se extendió en 2001. Recientemente ha habido un nuevo intento (fallido) de reforma de costes de despido y prestaciones por desempleo. Para más detalles sobre el proceso de reforma del mercado de trabajo español, véase Segura (2001).

la magnitud y la composición de los flujos comerciales y de posibles nuevas pautas de localización de la inversión directa extranjera y de localización industrial de las empresas dentro de la UE, y también cambios en la oferta de trabajo, derivados de los movimientos migratorios desde los nuevos países miembros⁴. Aunque es probable que los efectos de esta nueva perturbación sobre el mercado de trabajo español no serán tan intensos como los de perturbaciones anteriores (los cambios en las pautas comerciales y de inversión serán poco significativos y la llegada de inmigrantes procedentes de los nuevos países miembros de la UE poco numerosa) resulta conveniente preguntarse qué tipo de medidas de política económica pueden ayudar a acomodar dichos efectos.

El resto del artículo sigue la secuencia esbozada en los párrafos anteriores. En el segundo apartado se comentan los posibles cambios que se pueden producir en la demanda de trabajo como consecuencia de la ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y del Este. En el tercer apartado se hace lo mismo con referencia a la oferta de trabajo. En el apartado cuarto se analizan las posibles respuestas de política económica que permiten acomodar mejor los cambios en la demanda y la oferta de trabajo comentados en los apartados anteriores. Finalmente el apartado 5 contiene algunos comentarios finales.

2. Los cambios en la demanda de trabajo

Desde un punto de vista económico, la ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y del Este supone nuevas oportunidades comerciales y de movilidad de los factores de producción que, bien aprovechados, dan lugar a un aumento de la eficiencia económica.

⁴ Los temas relativos al comercio y a la inversión también se tratan en el artículo de Balmaseda, Sebastián y Tello y los relativos a los movimientos migratorios en el artículo de Arango.

No obstante, todo proceso de integración económica tiene consecuencias sobre la distribución funcional de la renta, es decir, sobre la remuneración relativa de los distintos factores de producción. En el caso del factor trabajo, estas consecuencias se manifiestan en la evolución del empleo y de su composición sectorial y ocupacional, así como en los salarios relativos de los distintos grupos de la población.

Por lo que se refiere a la futura ampliación de la UE, muchas de las barreras a los flujos comerciales entre los países miembros de la actual UE y los nuevos países miembros han sido removidas durante el periodo de preparación a la adhesión. Por lo tanto, resulta probable que, cuando dicha ampliación se produzca de forma oficial en 2004, los efectos de creación y de desviación de comercio no serán muy importantes. Por otra parte, el escaso tamaño relativo de los nuevos países miembros en relación con la UE, cuyas importaciones y exportaciones desde y hacia los diez países candidatos de Europa Central y del Este suponen en la actualidad menos del 1% del total, hace pensar que los efectos comerciales no serán muy apreciables, incluso en aquellas regiones con mayores flujos comerciales con dichos países. En cuanto a la movilidad del capital entre ambas áreas, también se han eliminado ya numerosas restricciones, sin que se hayan producido hasta la fecha cambios significativos en la localización industrial dentro de la UE. No obstante, es probable que los flujos de inversión hacia estos países aumenten significativamente después de 2004. Al menos, esto es lo que enseña la experiencia pasada de la adhesión de España y de Portugal a la UE en 1986.

Los posibles efectos sobre los flujos comerciales, sobre la inversión directa extranjera en España y sobre la localización de la actividad económica dentro de la UE se analizan con más detalle en otros capítulos de este libro⁵. En general, las conclusiones que se derivan de la mayoría de los análisis es que, como consecuencia de la creación y la desviación de comercio y de la movilidad de capital

⁵ Véase el artículo de Balmaseda, Sebastián y Tello y el artículo de Martín.

que se pueden producir como resultado de la ampliación de la UE hacia Europa Central y del Este, los países actualmente miembros de la UE pueden sufrir un cambio en la composición sectorial de su empleo. Este cambio será el resultado de una destrucción de empleo en sectores que contratan mayoritariamente trabajadores poco cualificados y de una mayor creación de empleo en sectores que contratan casi exclusivamente trabajadores cualificados⁶.

A priori, resulta difícil cuantificar esta destrucción y creación de empleo. Alguna pista podemos obtener de la observación de episodios pasados de integración económica similares al que resultará en la futura ampliación de la UE. Son dos los ejemplos relevantes en este caso: la extensión del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá para incluir a México que se produjo en 1993 (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) y la adhesión de España y de Portugal en la UE en 1986⁷.

Tras la integración de México en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, muchas empresas estadounidenses redujeron su demanda de trabajadores manuales y otros trabajadores de bajo nivel de cualificación y trasladaron sus actividades intensivas en trabajo poco cualificado a México. Los trabajadores estadounidenses que perdieron su empleo en las industrias dedicadas a este tipo de actividades, se trasladaron al sector servicios, donde ahora reciben, en muchos casos, niveles de salarios más bajos. En México la expansión de las «maquiladoras» aumentó el empleo de trabajadores jóvenes y relativamente educados y, en especial, de las mujeres con estas dos características. En ambas zonas, las empresas de manufacturas tradicionales se han trasladado hacia la frontera lo que ha producido un aumento del empleo en transporte, distribución y servicios de comercio en dicha zona.

⁶ Los países de Europa Central y del Este tienen en relación a los países actualmente miembros de la UE, una proporción mayor de trabajadores poco cualificados, lo que les lleva a tener ventajas comparativas en la producción de bienes intensivos en trabajo poco cualificado.

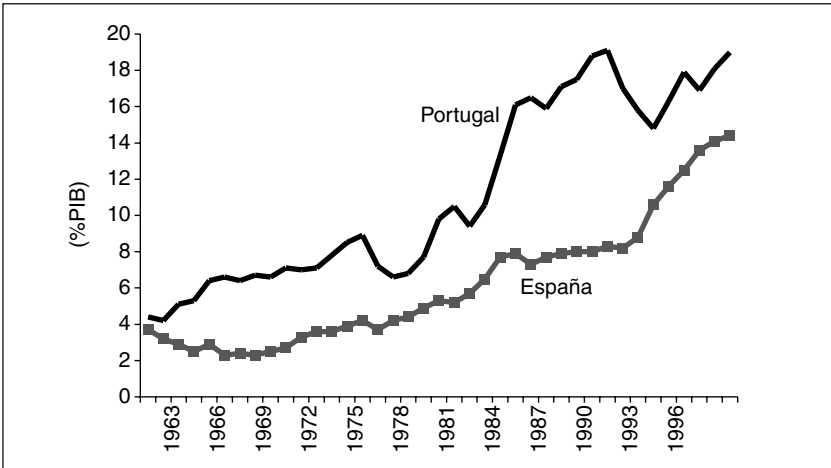
⁷ Ambos episodios se refieren a países que se integran en una zona de desarrollo económico superior. Las lecciones de estas dos experiencias se comentan con mayor detalle en Boreri et al. (2002)

La integración de España y de Portugal en la Unión Europea en 1985 también proporciona alguna evidencia acerca de los efectos sobre la demanda de trabajo que se producen como consecuencia de procesos de integración económica internacional. Este episodio histórico tiene además la interesante peculiaridad de que se refiere a dos países que tenían un grado de apertura al exterior muy diferente. Mientras que la economía portuguesa, por tratarse de un país pequeño y, además, miembro fundador del Acuerdo Europeo para el libre comercio (*European Free Trade Association, EFTA*) en los años sesenta, tenía un alto grado de apertura al exterior, en España la eliminación de barreras al comercio y el aumento del peso de las exportaciones y las importaciones en la producción y en la demanda nacional no tuvo lugar de forma decidida hasta la adopción del Mercado Único a principios de los años noventa. Los gráficos 1 y 2 muestran estos hechos a través de la evolución de las ratios de exportaciones a la UE e importaciones desde la UE con respecto al PIB para ambos países.

A pesar de que en el momento de la entrada en la UE la especialización productiva de Portugal y de España era muy diferente con respecto al resto de países de la UE, tras la integración de ambos se produjo tanto un aumento del comercio intraindustrial como del comercio interindustrial. El peso del comercio intraindustrial en el comercio total aumentó en 10 y 14 puntos porcentuales, respectivamente⁸. En cuanto al comercio interindustrial, el cuadro 1 ofrece algunos detalles sobre la composición de las exportaciones y de las importaciones en Portugal y en España y en el conjunto de la UE justo antes de la entrada de ambos países (1985), cinco años después (1990) y tras la instauración completa del mercado único europeo (1996). Mientras que en Portugal aumentó el peso de los productos manufactureros (mayoritariamente productos textiles) y de los bienes de equipo y material de transporte en las exportaciones, en España fueron las exportaciones de bienes de equipo y material de transporte las que experimentaron un mayor aumento relativo.

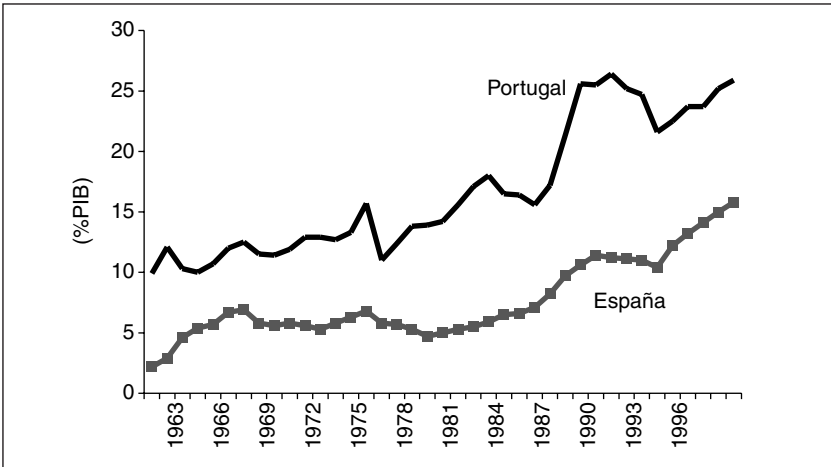
⁸ Véase *European Economy*, 1996, n.º 4.

Gráfico 1
EXPORTACIONES DE BIENES A LA UE



Fuente: EUROSTAT, Statistical Appendix to European Economy.

Gráfico 2
IMPORTACIONES DE BIENES DESDE LA UE



Fuente: EUROSTAT, Statistical Appendix to European Economy.

Cuadro 1
COMERCIO INTERNACIONAL POR TIPO DE PRODUCTOS

	Exportaciones (% total)			Importaciones (% total)		
	1985	1990	1996	1985	1990	1996
Productos agrícolas y alimenticios						
Portugal	8,2	6,6	6,4	11,0	9,7	10,9
España	14,4	13,5	14,0	10,2	9,7	10,9
UE15	7,2	7,5	6,6	11,5	8,5	7,9
Productos químicos						
Portugal	6,1	5,3	4,5	11,5	9,2	10,1
España	8,2	8,8	8,3	11,8	10,1	11,8
UE15	10,4	11,5	12,9	6,3	6,5	7,7
Productos manufactureros						
Portugal	80,2	81,0	86,0	64,1	73,6	75,0
España	75,7	78,1	79,0	60,9	71,7	73,2
UE15	80,1	83,1	87,5	53,0	61,7	69,3
Bienes de equipo y material de transporte						
Portugal	15,9	19,5	32,5	29,4	36,5	36,3
España	31,9	38,2	41,9	29,7	38,4	37,4
UE15	38,7	40,6	45,2	23,8	28,6	32,3

Fuente: EUROSTAT, Yearbook '97.

Por lo que respecta a la inversión extranjera directa, la teoría económica tradicional predice movimientos de capital desde los países que tengan una alta relación capital-trabajo hacia países cuyas economías sean intensivas en mano de obra. Otros factores como la distancia geográfica al mercado, los costes de transporte, los aranceles, el grado de rigidez de la legislación laboral y las políticas de competencia y el grado de estabilidad política y económica del país receptor también influyen en los flujos de inversión directa extranjera entre países⁹.

En la medida en que las economías de los países de Europa Central y del Este son intensivas en mano de obra con costes labo-

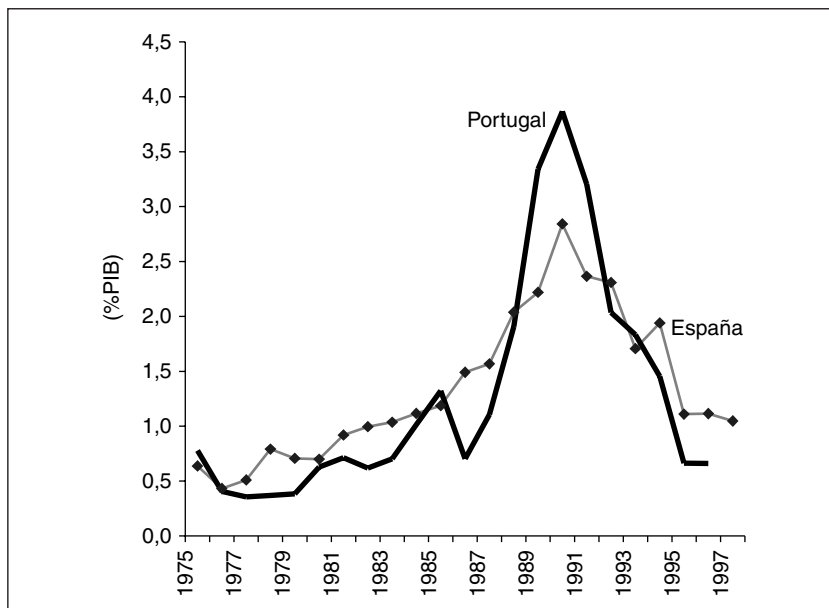
⁹ Véase, por ejemplo, OECD (1994).

rales inferiores a los de los países actualmente miembros de la UE, cabe esperar que se produzcan movimientos de capital hacia dichos países. No obstante, hay otros factores a tener en cuenta. Por un lado, se trata, en general, de países con altos costes laborales no salariales y con legislaciones laborales restrictivas. Por otro lado, la productividad del trabajo también es menor en ellos que en los actuales miembros de la UE, por lo que las diferencias de costes laborales por unidad de producto no son tan significativas. Sólo en el caso en que las empresas que se instalen en estos países se puedan beneficiar de costes laborales más bajos sin pérdida de productividad con relación a los países actualmente miembros de la UE, cabe esperar que se produzcan efectos considerables sobre las decisiones empresariales de localización. A este respecto, parece ser que el sector de la automoción, donde el acceso a las grandes aglomeraciones con mayores niveles de consumo es un factor muy relevante y en el que las diferencias de productividad entre centros situados en distintos países no son tan elevadas, será el que puede sufrir en el futuro un mayor trasvase de actividad hacia los nuevos socios de la UE.

En cualquier caso, la experiencia sugiere que los flujos de capital hacia los países de Europa Central y del Este se intensificarán tras su entrada en la UE. De nuevo, lo ocurrido en España y en Portugal a este respecto es ilustrativo. El gráfico 3 presenta la entrada de inversión directa extranjera en dichos países antes y después de su acceso a la UE a mediados de los años ochenta. Como se puede observar, se produjo un «pico» de inversión directa extranjera en ambos países, mayor en Portugal que en España, justo después de su incorporación a la UE.

En definitiva, la entrada de países de Europa Central y del Este en la UE provocará cambios en los flujos comerciales y de inversión directa extranjera en el conjunto de la UE. Hay razones para pensar que estos cambios, aunque no serán muy intensos, pueden dar lugar a variaciones en la composición sectorial de la demanda de trabajo en los actuales miembros de la UE.

Gráfico 3
ENTRADA NETA DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA



Fuente: IMF, Balance of Payments Statistics.

3. Los cambios en la oferta de trabajo

La renta *per cápita* de los nuevos socios es alrededor del 40% de la renta *per cápita* media en la UE. En consecuencia, existe un cierto temor en los actuales países miembros de que una vez que se produzca la ampliación y se eliminen todas las barreras a la movilidad de trabajadores se producirán flujos migratorios muy intensos desde estos países y la población nacional de los actuales países miembros tendrá que competir por los puestos de trabajo con más inmigrantes. Dicho temor no es nuevo. Se produjo igualmente en el caso de la ampliación de la UE con España y con Portugal en 1986. Y existen muchas razones para pensar que se trata de un temor exagerado.

En primer lugar, la evidencia disponible hasta la fecha muestra que los emigrantes procedentes de estos países que han llegado a la UE son trabajadores altamente cualificados que han competido fundamentalmente con otros trabajadores extranjeros en trabajos manuales en la industria, la construcción o trabajos poco cualificados en los servicios. En el caso concreto de España, a 31 de diciembre de 1999, los trabajadores extranjeros con permiso de trabajo en vigor procedentes de países europeos no pertenecientes a la actual UE ascendían a 12.644, un 6,3% del total. Los trabajadores procedentes de Polonia y de Rumania (los dos países de esta zona desde donde llegan un mayor número de inmigrantes) suponían, respectivamente, un 1,7% y un 1,5% del total de trabajadores extranjeros con permisos de trabajo en vigor. Los trabajadores extranjeros procedentes de países europeos no pertenecientes a la actual UE tienen una mayor propensión a trabajar en la industria, la construcción y en el sector servicios (un 10,6%, un 15,4% y un 62,7%, respectivamente) que el resto de trabajadores extranjeros, mientras que su peso en el sector agrario es mucho menor¹⁰.

En segundo lugar, la magnitud de los flujos migratorios desde los países candidatos de Europa Central y del Este hacia la actual UE que pueden producirse una vez que se eliminen las barreras a la movilidad de los trabajadores dependerá de la rapidez del proceso de convergencia entre ambas zonas y, sobre todo, de las expectativas de la población acerca del crecimiento de la renta *per cápita* de esos países. Existen estimaciones muy diversas de dicha magnitud basadas en la experiencia previa de flujos migratorios de estos países hacia Alemania Occidental. Así, en un escenario normal, la población procedente de los 10 países candidatos que reside en la actual UE podría aumentar, si se eliminaran las barreras a la movilidad geográfica de los trabajadores de estos países, desde alrededor de 1 millón de personas en 2001 hasta cerca de 4 millones en 2030,

¹⁰ A tal fecha, un 21,2% del total de trabajadores extranjeros con permisos de trabajo en vigor tenía un puesto de trabajo en el sector agrario, un 7,4% en la industria, un 9,4% en la construcción y un 58,5% en el sector servicios.

es decir, a un ritmo de 100.000 inmigrantes al año. Dicho flujo oscila entre 120.000 y 80.000 inmigrantes en función de los supuestos sobre la evolución de la diferencia entre la renta *per cápita* de ambas zonas.

Finalmente, cabe esperar, en cualquier caso, que la inmensa mayoría de estos inmigrantes se dirijan a Alemania y Austria. Por razones de distancia geográfica, el número de inmigrantes que llegaría a España sería muy reducido, aunque la existencia de una población relativamente numerosa procedente de Polonia y residente en nuestro país puede afectar positivamente a la inmigración desde aquel país. Por otra parte, es muy probable que la inmigración procedente de estos países sea temporal, con flujos de retorno considerables, una vez que las condiciones económicas de sus respectivos países mejoren.

Aunque la entrada de España y de Portugal en 1986 en la UE no es comparable a estos efectos con la futura ampliación, puesto que las diferencias de renta *per cápita* entre la actual UE y los nuevos países miembros son mayores que las referidas a la anterior ampliación, de aquella experiencia se deduce que no cabe esperar una aceleración intensa de los flujos migratorios desde los nuevos países miembros. Portugal y España habían mantenido una emigración neta positiva hacia otros países europeos en los años cincuenta y sesenta. Sin embargo, dichos flujos fueron disminuyendo en los años setenta y ochenta y prácticamente desaparecieron en los años noventa, cuando las restricciones a la movilidad de trabajadores que se impusieron en el momento de la entrada en la UE desaparecieron. Es cierto que la distancia geográfica desde los nuevos países miembros hacia los grandes centros urbanos de Alemania y de Austria es menor para los residentes de los futuros países miembros que en el caso de España y de Portugal, y que las diferencias de salarios son mayores que las que existían entre España y Portugal y el resto de la UE a mediados de los ochenta. Pero también es cierto que estas diferencias de salario se recortarán rápidamente una vez que se produzca la ampliación, que las altas tasas de desempleo en los

(productos textiles, automoción, etc.) pueden sufrir un cambio en sus pautas de localización en una UE ampliada, de manera que la actividad se desplace a los nuevos países miembros. Es probable que estos efectos sean puntuales y que en el ámbito agregado no sean de especial consideración. No obstante, los trabajadores de esas regiones y sectores sufrirán pérdidas de empleo y una cierta presión a la baja de sus salarios como resultado de una mayor penetración de las importaciones de los nuevos países miembros y de la llegada de inmigrantes desde ellos. Tanto las pautas de comercio interindustrial existentes entre ambas zonas como las características de los puestos de trabajo a los que acceden los inmigrantes de los países candidatos sugieren que la mayor presión la sufrirán los trabajadores de bajo nivel de cualificación en los países de la actual UE.

Parece evidente que los beneficios de la ampliación de la UE superan con creces a los costes limitados que se puedan producir como resultado de la reasignación geográfica y sectorial de la actividad económica en los países miembros. En episodios similares de reasignación sectorial de trabajadores en algunos de los actuales países miembros de la UE ha sido habitual utilizar un aumento del gasto social (prestaciones por desempleo, aumento de la cobertura de los planes de jubilación anticipada, políticas activas del mercado de trabajo, etc.) para acomodar estos cambios. El caso español de reconversión industrial en la etapa previa a la entrada en la UE durante la primera mitad de los años ochenta es paradigmático a este respecto. En otros casos, también se han utilizado mecanismos de igualación de salarios para disminuir la competencia de las zonas más pobres que se integraban, como ocurrió en el proceso de unificación alemana cuando se extendió la negociación colectiva centralizada a Alemania del Este. También la existencia de una legislación restrictiva sobre protección al empleo, que impone altos costes de despido, se ha utilizado para tratar de aminorar la necesaria reasignación geográfica, sectorial y ocupacional del factor trabajo. El resultado final de este tipo de políticas aplicadas a los

procesos de integración internacional es un aumento del desempleo, de su persistencia y de su dispersión regional.

Para aumentar las ventajas derivadas de la ampliación de la UE resultaría conveniente reformar las instituciones del mercado de trabajo en aras de una mayor movilidad geográfica, sectorial y ocupacional. Esto significa racionalizar la legislación sobre protección al empleo y adoptar mecanismos de determinación de salarios más flexibles que se ajusten mejor a las condiciones económicas imperantes en cada empresa, sector o región. Esto no significa que haya que renunciar a la protección de los trabajadores que sean desplazados como consecuencia de la mayor competencia resultado de la ampliación. Esta protección ha de hacerse mediante sistemas de prestaciones por desempleo que incorporen los incentivos adecuados para la búsqueda de empleo y para la aceptación de ofertas de trabajo en otros sectores y ocupaciones con creación neta de empleo. Si estos sistemas se diseñan bien, las pérdidas de eficiencia que ocasionan son mucho menores que las que se derivan de una legislación restrictiva sobre protección al empleo que retarda la reasignación del factor trabajo hacia sus usos más eficientes.

Como se ha apuntado a lo largo de las dos secciones anteriores, en el caso concreto de España es muy probable que los efectos de la ampliación de la UE sobre el mercado de trabajo no sean muy significativos. Ni por el lado de la demanda de trabajo, ni por el lado de la oferta de trabajo parece que pueden producirse cambios notables. Pero pueden existir casos de algunos sectores y ocupaciones intensivas en trabajo de baja cualificación que tengan que afrontar pérdidas de empleo. De cualquier modo, la tendencia hacia la disminución de la demanda de trabajo poco cualificado se lleva produciendo desde hace algún tiempo como consecuencia del progreso tecnológico y de la mayor integración comercial y financiera en el contexto internacional. La futura ampliación de la UE supondrá un factor añadido a esta tendencia, pero no será el más relevante a la hora de determinar la evolución de la demanda de trabajo de los distintos niveles de cualificación. Por lo tanto, las reformas que se

propugnan en el párrafo anterior no son especiales para hacer frente a los efectos de la ampliación de la UE sobre el mercado de trabajo español, sino que eran y siguen siendo necesarias al margen de cuáles puedan ser las causas de la disminución de la demanda de trabajo poco cualificado.

5. Comentarios finales

La ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y del Este constituye un hito histórico. Los beneficios económicos potenciales para los nuevos países miembros y para los que actualmente componen la UE son evidentes. Pero suele ser habitual que en numerosos ámbitos se expresen llamadas de atención sobre las consecuencias de la ampliación en relación con el traslado de actividad económica hacia los nuevos socios y con la llegada de inmigrantes desde los mismos. Se suele aducir que, teniendo estos países unos costes laborales muy inferiores a los de la actual UE, las empresas encontrarán más rentable localizar su producción en dichos países que además están más cerca geográficamente de los grandes centros de consumo europeos que los países periféricos actualmente miembros de la UE. También se suele aducir que, teniendo éstos una renta *per cápita* muy inferior a los que integran la actual UE, se producirán flujos masivos de inmigrantes desde dichos países.

Estos puntos de vista sobre las consecuencias negativas de la ampliación en los actuales miembros de la UE son claramente exagerados. En primer lugar, los países candidatos son demasiado pequeños como para tener un impacto agregado apreciable. En segundo lugar, muchas de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa en estos países ya han sido eliminadas sin que se hayan producido efectos tan desfavorables en los países de la actual UE. Finalmente, es muy probable que los efectos comerciales y los flujos de trabajadores derivados de la ampliación de la UE hacia

Europa Central y del Este se produzcan de forma muy localizada en sectores y regiones muy específicos. A este respecto, España no parece especialmente vulnerable a la llegada de inmigrantes desde estos países. Más preocupante es el hecho de que el empleo en sectores muy «sensibles» a la competencia de los nuevos miembros (productos textiles, automoción, etc.) representa un porcentaje relativamente alto en el empleo industrial en nuestro país.

En cualquier caso, independientemente de cuáles puedan ser esos efectos, la ampliación de la UE ofrece una nueva oportunidad para abordar las reformas estructurales que necesita urgentemente la economía española. En lo que se refiere al mercado de trabajo, estas reformas han de concentrarse en racionalizar la legislación sobre protección al empleo para no retardar la reasignación del factor trabajo en sus usos más eficientes, en reformar la negociación colectiva en aras de una mayor descentralización, y en promover la protección de los trabajadores desempleados mediante prestaciones que incorporen los incentivos adecuados para la búsqueda de empleo y la movilidad geográfica, sectorial y ocupacional.

Bibliografía

- BENTOLILA, S. y J. F. JIMENO (2002): «Spanish unemployment: The end of the wild ride?», manuscrito (disponible en www.cemfi.es).
- BOERI, T., et al. (2002): «Who's afraid of the big enlargement?», *CEPR Policy Paper*, n.º 7, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- EUROPEAN ECONOMY (1996): *European Commission: Brussels*.
- OECD (1994): *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- SEGURA, J. (2001): «La reforma del mercado de trabajo español: Una panorámica», *Revista de Economía Aplicada*, IX(25), 157-190.
- TOHARIA, L. (2000): «El paro en España: ¿Puede ser tan alto?». *Revista Gallega de Empleo*.

CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración,
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Esta contribución está dividida en tres partes. En la primera, se examina el desafío de la ampliación desde el punto de vista de la Unión Europea tomada en su conjunto. En la segunda, se plantean los desafíos específicos que la ampliación plantea a España. En la tercera, se analizan los parámetros básicos de los que debe partir cualquier análisis de las opciones de España en la Unión ampliada y se discute y analiza hasta qué punto y en qué sentido la ampliación de la Unión Europea obliga a España a revisar su política europea.

1. El desafío de la ampliación para la Unión Europea

Todas las ampliaciones han supuesto un notable desafío para la Unión Europea, nunca han sido fáciles de diseñar, negociar y, menos, de encajar en cuanto a sus efectos políticos, económicos e institucionales (Preston, 1997; Schmitter y Torreblanca, 1999). La primera y cuarta ampliación, en 1973 (al Reino Unido, Dinamarca e Irlanda) y en 1995 (a Suecia, Austria y Finlandia), respectivamente, introdujeron un grado de heterogeneidad de preferencias en cuanto a la *finalité politique* del proceso de integración europea cuyas consecuencias son patentes todavía hoy. Aunque, como es obvio, De Gaulle errara al vetar la adhesión del Reino Unido, su diagnóstico acerca de los problemas que generaría a la Unión el escaso compromiso supranacional del Reino Unido y, por extensión, de

Dinamarca, se ha demostrado más que acertado no sólo respecto a la primera ampliación, sino también respecto a la posterior adhesión de Suecia, Austria y Finlandia.

Como quedó en evidencia durante las negociaciones del Tratado de Maastricht en 1991, el grado de heterogeneidad de la Unión en cuanto a la finalidad política hizo imposible imponer una trayectoria única y federalizante al proceso de integración obligando, además, a la UE a un esfuerzo agotador de flexibilidad constitucional e institucional (evidente tanto en lo que se refiere a la proliferación de cláusulas *opt-in* y *opt-out* en el pilar económico, como en la instauración de un segundo y tercer pilar para materias de política exterior, seguridad, defensa y asuntos de justicia e interior). Por su parte, las ampliaciones a Grecia, España y Portugal y la quinta, a diez países de Europa Central y Oriental más Chipre y Malta, han tenido y tendrán un impacto notable sobre la Unión Europea en términos de incremento de las disparidades económicas.

En consecuencia, el efecto más claro y evidente de las cinco ampliaciones sobre la Unión Europea ha sido el incremento de la heterogeneidad política y económica. Sin embargo, hay que señalar que, hasta la fecha, a pesar de los problemas y en contra de las predicciones más pesimistas, las cuatro ampliaciones precedentes han sido un gran éxito tanto desde el punto de vista colectivo como desde los Estados miembros de la UE. De las ampliaciones precedentes, la Unión Europea ha salido reforzada en al menos cinco dimensiones.

Primero, en lo que se refiere a la integración «negativa» o supresión de barreras para la libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios, es evidente que cada ampliación ha supuesto un aliciente para profundizar en la integración económica de los Estados miembros de tal manera que, en gran parte, la capacidad de la Unión Europea de digerir dichas ampliaciones ha tenido mucho que ver con los beneficios asociados a la expansión y profundización del mercado interior.

Segundo, resulta también evidente que cada ampliación ha reforzado las instituciones de la Unión, empujando a los Estados miembros a superar sus naturales reticencias a la transferencia de mayores y nuevos poderes a las instituciones supranacionales, tanto en lo que se refiere a la incorporación de nuevas áreas de políticas a los tratados, como a la generalización de la mayoría cualificada en el Consejo y el aumento de los poderes del Parlamento Europeo, que ha pasado, en un tiempo relativamente breve, de ser una cámara meramente consultiva y no vinculante a disfrutar de un notabilísimo poder de veto y de fijación de la agenda (Garret y Tsebelis, 1997).

Tercero, la heterogeneidad política y económica introducida por las sucesivas ampliaciones ha desembocado en un refuerzo de la calidad y cantidad de las políticas correctoras de mercado o de carácter redistributivo no incluidas originalmente en los tratados (el medio ambiente, la igualdad de género, la cohesión, etc.). Aunque las políticas de creación de mercado hayan avanzado más rápidamente que las políticas redistributivas (Scharpf, 1997) y aunque un gran número de políticas de gran importancia (sanidad, educación, pensiones y servicios sociales) permanezcan en el nivel nacional, la expansión de tareas asociada a cada ampliación es, sin duda, notable.

Cuarto, cada ampliación ha contribuido a incrementar el presupuesto de la Unión y los recursos financieros disponibles para la consecución de sus fines (introducción de recursos presupuestarios más avanzados como los basados en el IVA o el PIB, elevación de los umbrales de gasto respecto al PIB de la Unión, etc.). La UE, haciendo virtud de la necesidad, se ha dotado de instrumentos legales y financieros que le han permitido incidir en la heterogeneidad de renta de los Estados miembros, facilitar la integración en el mercado único de los países periféricos más pobres y compensar a muchas regiones por la adopción de políticas de desregulación e incremento de la competitividad.

Quinto y último, aunque en esta materia los avances nunca parezcan contundentes y, especialmente, quepa hacer una importante

salvaguardia en cuanto a los temas militares, cada ampliación ha contribuido decisivamente a reforzar el proceso de emergencia de una identidad europea en materia de política exterior y a la consolidación de las instituciones de acción exterior de la Unión Europea. Así ocurrió a finales de los años sesenta, cuando a raíz de la primera ampliación se impulsó la llamada «Cooperación Política Europea» (CPE) y, también, a raíz de la ampliación mediterránea, cuando la CPE adquirió un estatuto jurídico diferenciado en el Acta Única de 1986. Igualmente, entre los Tratados de Maastricht (1991), Amsterdam (1997) y Niza (2000), la UE se ha dotado de instrumentos e instituciones de acción exterior más flexibles y coherentes, incluyendo el muy significativo paso a la mayoría cualificada para la implantación de acciones comunes acordadas unánimemente.

No obstante, si bien las anteriores ampliaciones pueden ser juzgadas como un éxito no sólo desde el punto de vista de los Estados miembros, sino de la UE en su conjunto, la presente ampliación supone una elevación notable del listón de dificultad. Esto se debe a las siguientes razones:

Primero, los nuevos miembros y candidatos son demasiado numerosos. Hasta la fecha, las ampliaciones han sido muy incrementales en cuanto al número de nuevos miembros (de seis a nueve, de nueve a doce y de doce a quince). Los Quince de hoy, sin embargo, admitirán a diez países en el 2004, a dos más en el 2007, a Turquía posiblemente antes de que acabe la década y a los cinco países del sureste de Europa firmantes del Pacto de Estabilidad (Croacia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Serbia-Montenegro) durante la siguiente. Como demuestran los análisis realizados acerca de la eficacia institucional en una UE ampliada, incluso en el caso de que los dieciocho candidatos y los quince miembros fueran notablemente homogéneos en términos de población, la Unión Europea todavía tendría que resolver un gravísimo problema ya que a pesar de las reformas en las reglas de decisión por mayoría cualifi-

cada adoptadas en Niza, la eficacia decisoria, medida en términos de «probabilidad de paso de una medida cualquiera», caería dramáticamente en una Unión ampliada a 27 miembros (Baldwin *et al*, 2002).

Segundo, los candidatos son predominantemente pequeños en términos de población. Esto plantea una tensión democrática irresoluble en cuanto a los mecanismos de representación y la legitimidad de la propia Unión Europea ante sus ciudadanos. Como sabemos, el principio mayoritario es viable en sistemas políticos con un *demos* unitario pero es sumamente problemático en las sociedades multiétnicas o «consociativas» típicas de nuestro continente como Bélgica, Países Bajos o Suiza, etc. y, por descontado, en la Unión Europea, donde las identidades nacionales son dominantes y las estructuras políticas e identidades comunes son todavía débiles. La pregunta, que ya fue objeto de disputa en Niza, que ha seguido siendo central durante la Convención y que ocupará buena parte de los debates de la Conferencia Intergubernamental, es si el Consejo Europeo debe corregir o complementar la representación de los Estados en función de la población (Torreblanca, 2003). Las instituciones de la Unión Europea siempre han sobrerrepresentado a los países menos poblados pero, hasta la fecha, grandes, medianos y pequeños han ajustado sus comportamientos y expectativas de tal manera que todos se han sentido satisfechos con el *statu quo*. Esto se rompió en Niza, cuando los grandes forzaron una corrección de su representación en términos de población sin, además, establecer un principio constitucional claro con el que legitimar dicha corrección, lo que contribuyó a agravar el déficit democrático que sufre la Unión Europea en cuanto a los mecanismos de representación (Areilza, 2001; Ludlow, 2001; Torreblanca, 2002a; Wessels, 2001; Yataganas, 2001).

La tercera característica que hace a esta ampliación diferente se refiere a las desigualdades de renta. No entraré aquí en los detalles en cuanto al impacto de estas cifras para las dos principales políticas de gasto de la UE, la regional y la agrícola, ya que son objeto de es-

tudios específicos en este volumen. Simplemente se recordará que los diez países candidatos del Este están por debajo del 90% de renta media que otorga acceso a los Fondos de Cohesión mientras que cincuenta y una de las cincuenta y cinco regiones de los países candidatos a la adhesión están por debajo del 75% de renta media que cualifica para acceder a Fondos Estructurales. Como consecuencia, la Unión a veinticinco miembros será un 25% más pobre que la Comunidad Económica Europea de seis miembros. En términos similares, las desigualdades dentro de la UE-25, marcadas por la diferencia entre el 241% de la región de Londres y el 47% de la región de Ipeiros (Grecia), se ampliarán notablemente, ya que los candidatos cuentan con hasta dieciséis regiones por debajo del 35% (marcando Rumania Noreste el mínimo absoluto con un 18%)¹. Hasta qué punto es posible, viable o estable un sistema político con dichas desigualdades y sin instituciones redistributivas fuertes es, evidentemente, una de las principales incógnitas que nos deparará esta ampliación (Massot, 2002; Tomás, 2002).

La cuarta característica de los candidatos se refiere a su posible contribución al proceso de integración europea. Obviamente, la activísima contribución de España al mismo, sobre todo entre 1986 y 1996, se debe a factores histórico-ideológicos difícilmente trasladables a otros países. Sin embargo, aunque descontáramos dichos efectos en las expectativas acerca del fervor europeísta de los nuevos miembros, parece evidente que de la ampliación al Este no puede esperarse un impulso decisivo al proceso de integración. Por un lado, los alineamientos de los candidatos en el conflicto de Irak han demostrado que sus preferencias exteriores oscilan más hacia lo atlántico que hacia lo puramente europeo. Por otro lado, ha quedado en evidencia que las preferencias europeas de muchos de los candidatos oscilan más hacia lo intergubernamental que hacia lo su-

¹ Eurostat, «Regional Gross Domestic Product in Candidates Countries 2000». *Statistics in Focus*, Theme 1, 2-/2003; Eurostat, «Regional Gross Domestic Product in the European Union 2000», *Statistics in Focus*, Theme 1, 1-2003.

pranacional y, en muchos casos, también en lo económico se inclinan más hacia la desregulación que hacia la integración positiva y la redistribución. Teniendo en cuenta, además, que los sistemas de partidos de los países candidatos son poco estables y difícilmente equiparables a los de los Estados miembros en cuanto al significado del eje izquierda-derecha y que un gran número de ellos presenta problemas interétnicos o transfronterizos no resueltos, incluyendo inmigración, débil control policial fronterizo, etc., resulta evidente que la Unión Europea aportará más a los candidatos de lo que recibirá de ellos. En algunos casos específicos, como el de Chipre, la UE sale particularmente perjudicada en cuanto a la seguridad ya que ha renunciado a un principio rector esencial de las ampliaciones: el de que éstas deberían servir para exportar estabilidad, no para importar inestabilidad.

Un quinto factor que hace esta ampliación sustancialmente distinta a las anteriores se refiere al estado de la propia UE y, sobre todo, a la ruptura de otro principio rector básico de la UE como es el de la suficiencia de recursos. Por razones de política interna, fundamentalmente alemana, pero también austriaca, sueca y holandesa, la Unión Europea vive en un estado de rebelión fiscal permanente por el que los contribuyentes netos al presupuesto se niegan a seguir siéndolo y los receptores netos a dejar de serlo. Independientemente de los argumentos de los contribuyentes netos, en muchos casos fundados, en otros no, resulta evidente que el sistema de financiación de la UE ha hecho crisis y, además, es patente que no hay ninguna propuesta en el horizonte para sustituirlo por otro que pueda recabar un consenso amplio. Se dice que, en términos presupuestarios, la ampliación se ha convertido en un juego de suma cero, pero la realidad es incluso peor: ante la falta de acuerdo acerca de cómo equilibrar las aportaciones, los contribuyentes netos han impuesto una reducción gradual de los recursos disponibles, incluso por debajo del techo financiero del 1,27% pactado en Berlín en 1999. En realidad, la crisis en este ámbito es tan aguda que el presupuesto de la Unión para el año 2004

se sitúa por debajo del 1% del PIB (exactamente, en el 0,99%), lo que supone que la Unión, a pesar de los desafíos que enfrenta, renuncia a disponer de los 3.4 millardos de euros que completarían el techo máximo del 1,27%. Teniendo en cuenta que el presupuesto de la UE en el año 1985 era del 0,92% del PIB de la Unión, esto significa que la ampliación al Este se financiará con los mismos recursos relativos con los que funcionaba la Europa de los diez (Martín *et al*, 2002, p. 43)².

En consecuencia, el problema esencial de esta ampliación es la combinación de una serie de características estructurales de los propios candidatos, que elevan la dificultad objetiva de «digestión» de la ampliación por parte de la UE, con la existencia de notables tensiones no resueltas dentro de la UE sobre cuestiones políticas fundamentales. Hasta la fecha, la falta de voluntad se ha traducido en reticencias respecto a los calendarios, el rechazo a afrontar reformas esenciales y, por extensión, una extrema dureza negociadora en materia presupuestaria. Por esta razón, haber cerrado las negociaciones de adhesión representa un éxito en sí mismo, independientemente de cómo se hayan cerrado dichas negociaciones. En realidad, al trasladar a las próximas perspectivas financieras 2007-2013 la adhesión de Bulgaria y Rumania, posponer la cuestión turca hasta el 2004 y rechazar las principales líneas de la reforma a medio plazo de la PAC propuesta por la Comisión, la UE no ha hecho otra cosa que ganar tiempo y dilatar, de nuevo, los plazos. Por lo tanto, cualquier conclusión respecto al verdadero impacto de la ampliación para la UE debe ser necesariamente provisional y tener en cuenta que las espadas están en alto hasta que se cierren dos negociaciones paralelas: la Conferencia Intergubernamental (CIG) 2004 y la negociación del presupuesto de la UE para el periodo 2007-2013. Claramente, del resultado de dichas negociaciones paralelas se deducirán tanto las consecuencias verdaderas de la am-

² European Commission, «EU budget for 2004: first budget for the enlarged Unión», *Press Release*, IP/03/606, Bruselas, 30 April 2003.

pliación para la Unión Europea como para España, aspecto este último al que está dedicada la siguiente sección.

2. El desafío de la ampliación para España

La ampliación al Este de la Unión Europea supone un importante desafío para España en prácticamente todos los ámbitos de su política europea. Aunque resulte obvio que, dadas sus evidentes interrelaciones, la distinción es más analítica que real, los tres ámbitos más relevantes son: el económico, el político y el institucional.

Desde el punto de vista económico, la ampliación afecta a todos los parámetros de lo que ha venido siendo tradicionalmente la posición de España en la Unión Europea. Estos elementos han sido y son: sus exportaciones al mercado interior; el atractivo de nuestro país para la inversión extranjera; la posición de receptor neto en el presupuesto comunitario; la existencia de una generosa política estructural y de cohesión territorial; y, finalmente, el mantenimiento del sector agrario español. Dado que en este volumen existen contribuciones especializadas sobre cada uno de estos temas, me limitaré a explorarlos desde el punto de vista de sus consecuencias políticas.

La ampliación al Este supondrá una caída de la renta por habitante en la Unión de dieciséis puntos e incrementará en más de cien de millones de personas la población residente en zonas situadas por debajo del 75% de la media de renta comunitaria³. Como se ha expuesto anteriormente, el rechazo por parte de nuestros socios comunitarios a aceptar el principio de adicionalidad de recursos defendido por España, el establecimiento de un techo presupuestario en el 1,27% del PIB de la UE y la persistencia de profundos desequilibrios entre contribuyentes y receptores netos en el presupuesto de la UE, significa que la ampliación al Este se financiará

³ European Commission (1997) «Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union», 1077, Vol. II, p. 22, 86.

con los recursos existentes. En consecuencia, tanto los llamados «efectos estadísticos» de la ampliación (Requeijo, 2001) como la reforma de las principales políticas de gasto de las que se beneficia España (la política agrícola y la política estructural y de cohesión) ponen en cuestión no sólo el volumen de transferencias financieras que España ha venido recibiendo de la Unión Europea sino incluso el propio signo de estas transferencias.

La importancia de estos flujos financieros no puede ser subestimada: solamente entre 1986 y 1999, España recibió una transferencia neta del presupuesto de la UE de 6.7 billones de pesetas. En términos similares, se ha calculado que los acuerdos alcanzados en Berlín en 1999 respecto al periodo presupuestario 2000-2006 implican para España un incremento del PIB de prácticamente 3.5 puntos porcentuales, lo que en términos de empleo supone aproximadamente 250.000 empleos anuales, además de una ayuda inestimable para la contención del déficit público, el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria y, también, un importantísimo catalizador de la inversión pública en la modernización de nuestras infraestructuras (Herce y Sosvilla-Rivero, 1999). Para hacerse una idea de la importancia de estos flujos, nótese que sólo en el año 2002, España recibió 15.21 millardos de euros del presupuesto comunitario (de los cuales, 5.95 correspondieron a la PAC y 8.83 a los Fondos Estructurales), pero aportó solamente 6.55 millardos al presupuesto comunitario. Esto significó una transferencia neta de recursos de la UE hacia España de 8.87 millardos de euros, aproximadamente un 1,29% del PIB de España⁴.

El cese de las transferencias financieras provenientes de la UE (progresivo o radical, dependiendo de la concreción de las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013), será equivalente, de acuerdo con varios cálculos (Martín *et al*, 2002) a un *shock*

⁴ European Commission, Budget, «Allocation of 2002 operational expenditure by Member State», Brussels, September 2002, tablas 3f, 4f y 6, págs. 119, 123 y 216 (la diferencia en la resta se debe al cheque británico). Disponible en: http://europea.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm.

externo de entre el 1 y el 3% del PIB al que la economía española sólo podrá ajustarse vía difíciles ganancias en competitividad y eficiencia productiva. Si, además, el cese o atenuación de las transferencias coincide con un periodo de crisis o crecimiento moderado del PIB y con el mantenimiento de las preferencias políticas actuales acerca del equilibrio presupuestario y los recortes fiscales, el fin de las transferencias financieras de la UE puede desatar una dinámica de recortes presupuestarios adicionales nada fáciles de acomodar políticamente. Suponiendo, también, que la reforma de las políticas agrícola y estructural abriera la vía para la cofinanciación nacional (como parecen preferir algunos actores), resulta evidente que el Gobierno español se encontraría con presiones simultáneas y contradictorias de incremento y reducción del gasto público; en el primer caso para afrontar la cofinanciación de la PAC y los «efectos estadísticos» de la ampliación sobre la política estructural; en el segundo para mantener el equilibrio presupuestario tras la reducción de las transferencias.

Finalmente, si como se prevé, las estructuras productivas y características de los mercados de trabajo de Europa Central y Oriental continuarán situando a esos países en abierta competencia con España de cara a la captación y mantenimiento de los flujos de inversión directa de los que tradicionalmente se ha venido beneficiando España y, además, se tiene en cuenta la amenaza potencial que la ampliación plantea a los más importantes mercados de exportación de España en la Comunidad sin que, hasta la fecha, las empresas españolas hayan explotado adecuadamente las oportunidades de mercado, inversión y exportación de servicios ofrecidos por la región, podemos anticipar que los costes de la ampliación no serán compensados por los beneficios potenciales que se podrían obtener, al menos inmediatamente (Martín y Turrión, 2002).

Todo esto supone, desde el punto de vista político, que la pelea presupuestaria que se iniciará en el año 2004 en la Unión Europea será, para España, más dura aún si cabe que la de las perspectivas financieras anteriores y que, una vez más, cuestiones políticas

esenciales para la política de cohesión e integración territorial de España se resolverán en Bruselas. Como analizaré en la siguiente sección, las probabilidades de éxito de España en dichas negociaciones son inversamente proporcionales al deseo de mantener a toda costa el *statu quo* actual de receptor neto y, además, al deseo de querer seguir siendo beneficiario de las dos principales políticas, la PAC y la estructural. A su vez, resulta evidente que renunciar a cualquiera de ellas puede tener consecuencias políticas desastrosas para cualquier Gobierno, independientemente de su color político.

En cuanto a los aspectos políticos, el principal impacto de la ampliación reside en la pérdida de control sobre aspectos clave del proceso de integración y las políticas comunes de la UE. Aunque el Gobierno español consiguiera en la Conferencia Intergubernamental 2004 revocar los resultados de la Convención de tal manera que el futuro Tratado Constitucional mantuviera el muy favorable reparto de votos en el Consejo que España consiguió en Niza (Elorza, 2001; Torreblanca, 2003), la ampliación al Este supondrá de todas maneras una inevitable pérdida del poder institucional de España en la Unión. Desde el punto de vista de la defensa de los intereses nacionales, la ampliación añadirá una elevada dosis de incertidumbre respecto a la posibilidad, viabilidad y estabilidad de cualquier política de alianzas. En la Unión ampliada, España no destacará entre los grandes ni por su población ni por su peso económico, mantendrá intereses estratégicos en América Latina y el Mediterráneo difíciles de compartir con sus socios comunitarios y, a la vez, se verá obligada a compartir con dichos socios intereses de seguridad en Rusia, Asia central y el Cáucaso. En consecuencia, la ampliación redundará en notables dificultades a la hora de gestionar una cartera de intereses nacionales sumamente compleja. Finalmente, es muy posible que, a largo plazo, la ampliación obligue a la Unión a racionalizar (léase «reducir») el número de áreas en las que se adopten políticas comunes y a concentrar las competencias de la Unión solamente en aquellas materias en las que justifique su

capacidad de proveer bienes públicos y servicios esenciales a los europeos (Alesina *et al*, 2002). Dado que la ampliación redundará en un incremento de la heterogeneidad de preferencias respecto a las políticas comunes, muy probablemente, las decisiones acerca de dichas políticas reflejarán mínimos comunes denominadores en los cuales los intereses de España no necesariamente estarán representados de forma adecuada.

Obviamente, la pérdida de control no tiene que representar un problema en sí mismo si forma parte de una estrategia global en la que, como en el caso de la Unión Económica y Monetaria, la pérdida de control en el nivel nacional se vea compensada con creces por los beneficios colectivos que se derivan de la adopción de una política común en el ámbito europeo. Sin embargo, la realidad demuestra, incluso en el caso de la política monetaria, que detrás de los efectos globales positivos de disfrutar de una política común se esconden notables problemas en cuanto al ajuste preciso de dicha política a las necesidades de España. Por lo tanto, al igual que las bajadas de los tipos de interés del BCE son buenas para Europa en su conjunto pero ayudan poco a contener la inflación en España, el traslado de nuevos ámbitos de políticas públicas (inmigración, justicia e interior, etc.) al ámbito europeo puede tener consecuencias no esperadas, costes de ajuste no previstos o incluso, podemos encontrarnos en situaciones en las que, a pesar de haber patrocinado una política común, el Gobierno español se encuentre en minoría y sea forzado a adoptar una política contraria a sus preferencias.

Desde el punto de vista institucional, los problemas que genera la ampliación a las instituciones europeas resultan evidentes. De forma genérica, cualquier ampliación de los miembros de un club reduce el poder relativo de cada uno de sus miembros y, por lo tanto, el número de coaliciones ganadoras potenciales de las que pueden formar parte mientras que, al mismo tiempo, se incrementa notablemente la dificultad de alcanzar acuerdos y se ralentiza el proceso de toma de decisiones. Por esta razón, a consecuencia de esta ampliación, la necesidad de salvaguardar la eficacia del proce-

so decisorio se ha traducido ya, y se seguirá traduciendo, en una intensa presión no sólo en contra del voto por unanimidad y a favor de la extensión del procedimiento de codecisión que, como sabemos, confiere al Parlamento un muy efectivo poder de veto sino, también, a favor de la rebaja hacia la mayoría simple (51%) de los umbrales en los que se ha venido situando tradicionalmente la mayoría cualificada en la Unión Europea (en torno al 71%).

Desde el punto de vista de los intereses de España, el problema que representa cualquier perspectiva de cambio de las reglas de juego institucionales es que el Tratado de Niza supuso una notabilísima (y asimétrica) mejora en cuanto a su representación en el Consejo. En términos comparativos, los cuatro grandes mejoraron su cuota de poder en 0.74 puntos, pero España triplicó dicha mejora aumentándola en 2.20 puntos, a la vez que todos los demás Estados miembros empeoraron (al ajustarse algo más la proporcionalidad de los votos al tamaño de los países). Sin embargo, incluso en el caso de que el Gobierno español consiguiera revertir los acuerdos alcanzados en la Convención (que plantean una doble mayoría de 3/5, de Estados y de población, como nueva regla de decisión en el Consejo), los logros de España en Niza no facilitarían tampoco de forma sustancial la formación de coaliciones: en una Unión de 27 miembros en la que la mayoría de las decisiones se siguieran tomando por mayoría cualificada del 71% de los votos, España tendría el 7.83 de los votos en el Consejo (frente al 9,20% que tenía en la UE-15) por lo que la búsqueda de coaliciones favorables a los intereses de España será en cualquier caso más costosa y mucho más difícil⁵.

Ésta no es una situación nueva: en 1994, la tercera ampliación puso en cuestión la continuidad del llamado bloque Mediterráneo, en virtud del cual España podía alcanzar la minoría de bloqueo sumando a Francia o a Italia y a Portugal o Grecia. En último extre-

⁵ Tratado de Niza. Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 24.12.2002 C325/163-6.

mo, la diplomacia española resolvió la situación forzando, en conjunción con el Reino Unido, el llamado Compromiso de Ioannina, por el cual se salvaguardaban en la Unión a quince los umbrales de veto existentes en la Unión a doce miembros. En anticipación de Niza, donde se introdujo el criterio del 62% de la población como umbral de decisión, el Compromiso de Ioannina planteó por primera vez una cláusula de bloqueo basada en la población como medio para controlar la legitimidad democrática de las decisiones (de cien millones de habitantes que, no en vano, representaban la población conjunta de España y del Reino Unido)⁶.

Por lo tanto, independientemente de las reglas de decisión que se acuerden en la Conferencia Intergubernamental 2004, España tendrá que asumir tarde o temprano que su capacidad de bloquear decisiones se habrá visto muy mermada en una Unión ampliada. Es más: incluso en el caso de que se restauraran los acuerdos de Niza o en el supuesto de que éstos se mantuvieran en vigor hasta finales de esta década, España tendría grandes problemas para mantener una coalición mediterránea. En la Unión de 27 miembros, de acuerdo con las reglas de Niza, la minoría de bloqueo se situaría en 91 votos, por lo que los diez nuevos miembros de Europea Central y Oriental, que dispondrían de 101 votos, tendrían un fuerte incentivo para actuar juntos y bloquear aquellas decisiones que contravengan sus intereses institucionales y presupuestarios más relevantes. Por el contrario, mientras que en la UE de 15 España sólo necesitaba un grande (Italia o Francia) y un pequeño (Grecia o Portugal) para formar un bloque de veto Mediterráneo, la configuración de éste en la Unión ampliada requerirá siempre la presencia de todos sus miembros y su extensión a Chipre y a Malta. Pero lo que es más importante, dado que sin Francia, el bloque formado por España, Portugal, Italia, Grecia, Chipre y Malta sólo dispondrá de 87 votos, Francia se convertiría en el pivote de dicha coalición de tal manera

⁶ *Diario Oficial de las Comunidades*, Serie C (DOCE), núm 105 de 13 abril de 1994 y núm. 1 de 1 de enero de 1995.

que sólo con el concurso de los 29 votos de Francia podría España llegar a formar una minoría de bloqueo válida. Ahora bien, como sabemos, los intereses de España y Francia se solapan en cuanto a la política agrícola, pero no en cuanto a la política regional y, en términos generales, las relaciones son más competitivas que cooperativas.

Por lo tanto, con las actuales reglas de decisión, si España apuesta por el *statu quo*, la defensa de los intereses españoles pasaría por una difícil, inestable, poco equilibrada y nada recíproca coalición con Francia que, por múltiples razones, debería ser objeto de preocupación. Por el contrario, frente a todos los problemas de orden práctico, pero también de legitimidad, que supone mantener los acuerdos alcanzados en Niza en lo tocante a la representación de España en el Consejo, la propuesta adoptada por la Convención, por la que las decisiones del Consejo requerirían una doble mayoría del 60% de los Estados miembros y de la población europea, plantea enormes ventajas a la Unión Europea desde el punto de vista de la eficacia decisoria, pero también desde la legitimidad y la lógica democrática. No es de extrañar, por lo tanto que, a pesar de que para España el *statu quo* de Niza sea una opción superior, se haya quedado notablemente aislada en la defensa del Tratado de Niza: como es obvio, los países pequeños se beneficiarían más todavía si el umbral decisorio que se adoptara en el Tratado Constitucional fuera el de la mayoría simple (ya que así aumentarían su capacidad decisoria), mientras que para los cuatro países más grandes, satisfacer las aspiraciones de España de mantener los acuerdos de Niza supone renunciar a los beneficios en términos de capacidad de bloqueo que alcanzaron en la Convención. Más allá de los argumentos normativos, referidos a los intereses colectivos de la Unión o la legitimidad democrática, y más allá también de los argumentos basados en los intereses nacionales, igualmente legítimos, lo ocurrido en la Convención respecto a las reglas de decisión tiene también una lectura práctica evidente para la diplomacia española: la defensa de posiciones interguberna-

mentales y, por lo tanto, más cercanas al *statu quo*, obligan a estar constantemente a la defensiva y dejan poco margen de maniobra para presentar propuestas de compromiso de carácter constructivo (Torreblanca, 2003)⁷.

3. La política europea de España en la Unión ampliada

Por razones que tienen que ver con la experiencia histórica de España, el apoyo que la causa de la ampliación ha recibido por parte de los sucesivos Gobiernos españoles (socialista y popular), todos los partidos del arco parlamentario y una abrumadora mayoría de los ciudadanos ha sido notable⁸. Desde cualquier criterio de comparación que se quiera emplear, el apoyo a la ampliación ha sido en España muy superior al de la media de la Unión Europea. Desde el punto de vista de España, la política de ampliación ha estado y está dominada por la necesidad de conjugar dos factores contradictorios: por un lado, la convicción de que la ampliación es una obligación moral y de que España, debido a su trayectoria histórica, tenía que apoyarla; por otro, la necesidad de minimizar los costes económicos, financieros e institucionales así como su impacto sobre intereses clave de España (Torreblanca, 2002b). Natu-

⁷ «Cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen por mayoría cualificada, ésta se definirá como una mayoría de Estados miembros que represente al menos los tres quintos de la población de la Unión», Proyecto de Tratado Constitucional Europeo, CONV 820/03 de 20 de junio de 2003, art. I-24.1.

⁸ Informe de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea acerca de la Conferencia Intergubernamental, *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 29 de diciembre de 1995, Serie A, núm 82, pág.18; *Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, marzo de 1996, puntos núms. 17 a 20; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno núm. 127, VI Legislatura, 1997, pág. 6660 (Consejo Europeo de Luxemburgo); *Enlargement Watch*, 1998-2002, <http://www.tepsa.be>; European Commission, «Eurobarometer 58 (2003), «Opiniones y Actitudes del Grupo Español sobre la ampliación»; European Commission (2001) «Perceptions of the European Union: a Qualitative Study of the Public's Attitude to and Expectations of the European Union in the 15 Member States and the 9 Candidates Countries», A Study of OPTEM S.A.R.L. for the European Commission, June 2001, pg. 139, <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/>

ralmente, la tarea de conjugar estos dos objetivos no ha sido fácil de poner en práctica, ni tampoco ha sido completamente exitosa: como es esperable en un proceso de negociación largo y complejo con muchos actores e intereses en juego, los logros en unas áreas han requerido concesiones en otros, los acuerdos han sido inestables, las tensiones muy importantes y los compromisos abundantes (Torreblanca, 2001a).

En cualquier caso, la ampliación es ya una realidad y aunque las estrategias negociadores del Gobierno español (Viguera, 1999) hayan conseguido minimizar los daños en términos presupuestarios (dilatación de los plazos de acceso de los candidatos a los fondos agrícolas y estructurales, establecimiento de umbrales presupuestarios que limitan el acceso de los candidatos al presupuesto de la UE, refuerzo de los mecanismos de control de cumplimiento del acervo comunitario, etc.), a medio plazo, la ampliación plantea la necesidad ineludible de revisar y reformar profundamente los supuestos de la política europea que España ha venido practicando en los dieciséis años transcurridos desde su adhesión a la Unión Europea. De forma previa a esta tarea, es necesario contar con algunos parámetros o datos de partida ineludibles que afectarán, por lo tanto, a cualquier opción que se examine.

En primer lugar, parece razonable descontar que la Unión Europea será débil política e institucionalmente. El Tratado de Niza hizo posible la ampliación, pero no sólo no ha garantizado la eficacia de las instituciones sino que dejó sin resolver la cuestión esencial de la fortaleza, eficacia e independencia de la Comisión Europea, problema que la Convención ha agravado aún más. La realidad es que la Comisión está en crisis desde la época Santer y que tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Ministros han hecho poco al respecto, prefiriendo adoptar una visión miope y errónea en la que la debilidad de la Comisión se traduciría en un fortalecimiento propio. Pero además de los problemas institucionales, lo cierto es que, junto con la falta de acuerdo respecto a la *finalité politique*, tampoco hay consenso dentro de la Unión Europea acerca

del modelo económico final que se debe adoptar, especialmente en lo que se refiere a los aspectos redistributivos, ni tampoco acerca del modelo de participación en la política mundial, principalmente en materias de política exterior, seguridad y defensa.

Detrás de esta constatación hay un diagnóstico de fondo que refleja la existencia de un consenso notablemente amplio sobre la idea de que el proceso de integración europea no se asemeja a ningún proceso histórico de construcción de Estados. Más bien al contrario: son mayoría los que ven la Unión Europea como un intento de superación del Estado-nación, incluso si la UE llegara alguna vez a ser una democracia, ésta sería una democracia «posnacional» y si alguna vez llegara a ser un Estado, sería claramente un Estado «poshobbesiano». En consecuencia, incluso aunque la UE se dote de una Constitución, aun cuando se dotara de instituciones de corte federal, sus características estructurales serían completamente distintas en relación con otras formas de organización política de carácter estatal. Por lo tanto, en lo tocante a la Unión Europea, la ausencia de un *demos* significa que los valores siempre estarán sujetos a contestación, las instituciones en periodo constituyente y las identidades nacionales en tensión. En consecuencia, cualquier esfuerzo analítico relacionado con la Unión Europea debe estar presidido por el pragmatismo y la flexibilidad.

De la misma manera, esta naturaleza dinámica y abierta del proceso de integración europea hace imposible adoptar una actitud meramente reactiva a la hora de analizar las opciones de un país, en este caso, España. La ampliación, cuyas consecuencias para España se analizan en este volumen, no es sólo un factor exógeno, sobrevenido, un parámetro de la realidad al que debemos adaptarnos, sino un proceso a cuya configuración España ha contribuido muy activamente (independientemente de sus motivaciones subyacentes y, también, del éxito relativo que le haya acompañado). Por lo tanto, dado que en la ampliación, España es tanto sujeto como objeto, el análisis de sus consecuencias no puede obviar ni el activismo pasado ni la posibilidad de emprender acciones en el futuro.

De todo esto se deduce que el examen de las consecuencias para España de la ampliación, así como el análisis de las diferentes opciones que se le ofrecen, no puede ser planteado solamente en un plano «objetivo» en cuanto a los intereses de España, sino que está inevitablemente ligado a cuestiones relacionadas con los valores, los principios, las ideologías y las identidades colectivas. En su visión más descarnada, la política ha sido definida como el estudio de «¿quién se lleva qué, cuándo y cómo?» (*Who gets what, when and how?*). Pero, también, la política ha sido entendida, en otra definición clásica, como «asignación imperativa de valores». Dentro de esta lógica, se ha dicho, la política exterior no es sólo una política pública más, orientada a la maximización de beneficios económicos o de seguridad, sino una política central que trata acerca de cuestiones fundamentales como «quiénes somos», «qué queremos» y «con quién estamos dispuestos a lograr dichos objetivos» (Hill, 1996; Torreblanca, 2001b).

Como quiera que en una sociedad democrática estas cuestiones son objeto de disputa política, es imposible fundamentar ningún análisis de política exterior en la existencia de unos intereses nacionales abstractos e inmutables, definidos apriorísticamente. En una sociedad democrática no tiene cabida una razón de Estado autónoma, que no emane del debate cívico y que sea ejecutada al margen de las instituciones democráticas y el proceso político. En una sociedad democrática, por el contrario, los intereses nacionales podrán y deberán ser objeto de disputa partidista, competición electoral y cambiarán de acuerdo lo haga la sociedad y sus valores. Por lo tanto, como segundo punto de partida, podemos establecer que, a pesar de los frecuentes llamamientos al restablecimiento del consenso, las divergencias entre la política europea del Partido Popular y el Partido Socialista tienen un carácter estructural. Superado el periodo de adhesión y una vez completado el proceso de inserción de España en la economía, las instituciones y las políticas europeas, esta falta de consenso es perfectamente normal. Como demostró la Presidencia española de 2002, en la que la agenda partidista del Par-

tido Popular y la agenda europea del Gobierno español se solaparon completamente, sobre todo en temas económicos, la política europea se ha convertido hoy en la continuación de la política nacional por otros medios. Por esta razón, existen numerosas materias en las que las diferencias ideológicas hacen sencillamente imposible el logro de consenso alguno, a menos que se dé un difícil (pero no imposible) acuerdo o negociación global. Esto, que era ya particularmente evidente en el debate político español respecto a la agenda económica y las reformas institucionales, ha quedado claro con particular nitidez últimamente también respecto al vínculo trasatlántico (Ortega, 2002)⁹.

En lo que se refiere a la política europea, el PSOE está hoy más cerca de los conservadores franceses que del Partido Popular y, a su vez, el PP está más cerca del laborismo británico que de los conservadores alemanes. En cualquier caso, aunque resulte evidente que un mayor grado de consenso entre Gobierno y oposición en materias europeas tenderá a fortalecer la posición negociadora de España en Europa, la pluralidad de opciones y visiones también es una señal saludable respecto a la calidad de una democracia y no debe ser visto como un obstáculo, sino como un dato más de la realidad. En consecuencia, ni cabe asustarse de la falta de consenso en materia de política exterior, ni cabe esperar un diagnóstico único acerca de las opciones existentes. El consenso, de ser posible, será la consecuencia de un proceso de deliberación, no el punto de partida. ¿Cuáles serían las líneas maestras de dicho consenso?

En los últimos dieciséis años, España ha conseguido dar la vuelta a un tratado de adhesión nada ventajoso, incrementar significativamente su acceso a las principales políticas comunes y al presupuesto comunitario, competir con éxito en el mercado único, recortar notablemente las diferencias de renta con sus socios comunitarios y, también, lograr cuotas de poder equiparables a los

⁹ Presidencia del Gobierno, «Declaración sobre el vínculo Transatlántico», Islas Azores, 16 de marzo de 2002.

otros cuatro países grandes. Durante estos últimos dieciséis años, España se ha «europeizado» increíblemente (Closa, 2001), pero también ha contribuido sustancialmente al diseño de una Unión Europea muy funcional para sus intereses y necesidades. A partir de ahora, la política europea ya no podrá seguir siendo la misma. Preparar a España para defender sus intereses en la nueva Europa ampliada requiere revisar con mucho cuidado las prioridades, objetivos y estrategias en las que se articula la política europea. Sin embargo, el cambio no será fácil ya que, por un lado, el *statu quo* tiene notables ventajas y, por otro, las opciones alternativas no están claras. Veamos esto con un poco más de detalle.

En primer lugar, resulta evidente, España está justificadamente satisfecha con el *statu quo* de su participación en la UE, tanto en términos institucionales como presupuestarios, por lo que la tendencia inevitable es la de prolongar todo lo posible su mantenimiento. Además, como sabemos, la miopía que impone la lucha partidista o la competición electoral impide con frecuencia la adopción de reformas estructurales. Por lo tanto, la estructura de incentivos políticos suele primar las decisiones a corto plazo y la minimización de pérdidas más que las decisiones estratégicas y la maximización de beneficios. Esto puede suponer que, a pesar de tener un potencial enorme y condiciones objetivas muy favorables para seguir incrementando sus niveles de bienestar y su presencia en el mundo, existe un riesgo real de que España pueda quedar atrapada en una lógica y una mentalidad de país periférico receptor de fondos.

Esta hipótesis viene avalada por numerosos datos. A pesar de la retórica de éste y los anteriores gobiernos, que de una manera u otra siempre han promulgado la necesidad de que España se sacuda los complejos históricos y asuma un papel acorde con su historia y poder económico y presencia en el mundo, en numerosas ocasiones ha resultado difícil ver en las políticas y en los hechos concretos un compromiso real con esta vocación. Más bien al contrario, pese a la retórica acerca de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y, pese al flujo de inversiones, España y América Latina se han aleja-

do más de lo que se han acercado en los últimos diez años. En términos similares, las aspiraciones de liderazgo de la integración europea han distado mucho de tener éxito. Lo que es más grave aún: éste y los anteriores gobiernos han asistido impertérritos a la acumulación de contradicciones entre su política europea y su política iberoamericana. Por un lado, como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, el liderazgo iberoamericano y la vocación mediterránea son netamente incompatibles con la apuesta por una política agrícola común fuerte en el seno de la Unión Europea. A su vez, la resistencia a reformar la política agrícola se ha demostrado incompatible no sólo con la política oficial de ayuda al desarrollo, sino también con el apoyo al proceso de liberalización del comercio mundial. Igualmente, la defensa a ultranza de las políticas estructurales y de cohesión ha casado siempre mal con la aspiración a formar parte del G-8. Además, aunque en Europa, los gobiernos españoles hayan apostado por la creación de mercados y la desregulación, en el ámbito nacional, han preferido sacrificar la política de competencia en aras del mantenimiento del control sobre sectores económicos clave como la energía, las telecomunicaciones, etc. (Salmon, 2002). De igual manera, como ha quedado de manifiesto en el conflicto iraquí, el papel diplomático de España ha estado a años luz de sus disponibilidades y compromisos reales en materia militar. Finalmente, cuando se cumplen veinticinco años de la Constitución española, España sigue sin tener una política coherente de promoción de la democracia y de los derechos humanos en el exterior. Por lo tanto, aunque es cierto que prácticamente todas las administraciones se han planteado diseños de política exterior más ambiciosos que los existentes en cada momento, nunca han dispuesto de la voluntad política real de llevarlos a cabo. El resultado ha sido una política exterior eminentemente retórica, carente de principios claros, con notables contradicciones y, en general, falta de recursos.

Además de las ventajas del *statu quo* y la falta de incentivos para concretar cambios radicales en la política europea, el hecho de

que las alternativas no sean rotundas sino, en muchos casos, tan problemáticas, es sin duda un factor adicional de resistencia al cambio. Sin embargo, ya que a largo plazo, éstos resultarán inevitables, conviene examinar las opciones institucionales y financieras con cierto detalle.

Respecto a los aspectos constitucionales o institucionales, España tiene ante sí dos opciones. Por un lado, puede aspirar a un reforzamiento de las estructuras intergubernamentales de la Unión Europea, del papel de los Estados miembros más grandes y poderosos y, en definitiva, de su presencia y poder directo en la Unión Europea o, alternativamente, puede apostar por un refuerzo de las instituciones y procesos supranacionales como vía para salvaguardar mejor, pero indirectamente, sus intereses nacionales. Como país grande, estará tentado a ser ambicioso, creer en sí mismo y en sus posibilidades y hacer lo primero; como país periférico de renta media, el sentido común le aconsejará ser prudente y apostar por la segunda vía. La primera vía supone apostar por la negociación e intercambio de intereses y el ejercicio del poder en el marco de una filosofía de directorio de grandes potencias; la segunda supone creer que lo esencial es simplemente unas reglas del juego justas y unas instituciones que las hagan respetar y está inevitablemente asociada a una mayor democratización de la UE.

Ambas opciones plantean inconvenientes: la primera porque, como ha quedado demostrado hasta la fecha, Francia y Alemania han resistido muy eficazmente los intentos de España y del Reino Unido de constituirse en un directorio paralelo mientras que, a la vez, los países pequeños de la Unión rechazan abiertamente la traducción de las diferencias de poder relativo con los grandes en recortes a su poder institucional. En el segundo caso, resulta evidente que pese a las buenas intenciones que presiden todo diseño institucional, los países más grandes siempre consiguen un rasero diferente cuando se trata de aplicar las reglas y hacer funcionar las instituciones. Lo ocurrido con el Pacto de Estabilidad, puesto en cuestión por aquéllos que lo impusieron, es sin duda un buen indi-

cador acerca de los límites de una confianza excesiva en las reglas del juego y las instituciones. En otras áreas, como la política exterior, resulta evidente que la «constitucionalización» de los intereses de España en el Magreb o en América Latina supondría trasladar y perder definitivamente el control sobre las políticas clave para España y apostar porque las instituciones comunitarias, la Comisión especialmente, defendiera mejor nuestros intereses que nosotros mismos. Hoy por hoy, esto no puede darse por hecho; menos, entonces, en una Unión ampliada tan diversa como la que nos espera.

Respecto a los apoyos que España debería buscar en Europa y la muy debatida cuestión de cómo posicionarse respecto al eje dominante franco-alemán, parece evidente que el actual Gobierno ha adoptado también una posición clara, no sólo en lo que se refiere a la cuestión trasatlántica, sino también, en conjunción con el Reino Unido y otros gobiernos, en torno a la agenda desreguladora y la estrategia de crecimiento aprobada en Lisboa. En ambos casos, como quedó patente durante la Presidencia española y durante el conflicto con Irak, los dos grandes (Francia y Alemania) se han encontrado siempre enfrente de los otros dos grandes (España y el Reino Unido), con Italia jugando una posición más ambigua debido a la inestabilidad política interna. ¿Cómo debe ser analizado este patrón de alianzas y qué posibilidades ofrece?

En primer lugar, hay que destacar que no es la primera vez que España y el Reino Unido defienden posiciones conjuntas (Powell, 2003): en Ioannina, pero también en temas del mercado interior, el Gobierno socialista encontró siempre en Londres un apoyo fundamental. A su vez, tampoco se puede obviar que España y el Reino Unido chocan en cuestiones tan importantes como la financiación de la UE, la política agrícola y la política estructural. Además, frente a la estabilidad del eje franco-alemán, que trasciende las afinidades partidistas y que, en consecuencia, puede funcionar muy bien tanto entre un Kohl democristiano y un Mitterrand socialista como entre un Chirac gaullista y una coalición rojiverde Schröder-Fischer, la entente anglo-hispana, y la eventual participación de

Italia en ella, está determinada por el color de los Gobiernos español e italiano, ya que los socialistas españoles e italianos están más cerca del eje franco-alemán que de los laboristas británicos. Es cierto que a raíz de la carta conjunta entre Aznar, Blair y otros líderes europeos en el *Wall Street Journal*¹⁰, se ha especulado mucho acerca de si estamos ante una coalición de la periferia en la que los nuevos miembros de Europa Central y Oriental, pero también Portugal y Dinamarca, secundarían a España y al Reino Unido, ofreciendo así una alternativa al eje franco-alemán (siempre secundado por el Benelux y, en ocasiones, Italia). Sin embargo, esta posibilidad es más teórica que real y, como ha quedado demostrado en la práctica, tiene escasas posibilidades de tener impacto alguno cuando el eje franco-alemán funciona coordinadamente. Por lo tanto, la política europea de cualquier Gobierno español siempre estará condicionada por el hecho de que Francia y Alemania apenas necesitan de apoyos cuando su relación es estrecha y, a la vez, por la dificultad de imponer una coalición alternativa al eje franco-alemán. No obstante, esta dificultad no debería convertirse en renuncia a liderar políticas ni iniciativas ni en una aceptación resignada y pasiva de un directorio franco-alemán. Más bien al contrario, precisamente porque sería de todo punto inaceptable, tanto desde una lógica de intereses nacionales como desde una lógica democrática, que la Unión Europea fuera gobernada *de facto* por el eje franco-alemán, España debe buscar las coaliciones que mejor sirvan a sus intereses. En este sentido, existen algunos datos que deben ser tenidos en cuenta.

Primero, además del posicionamiento trasatlántico, existen muchos puntos de convergencia entre el sur y el este de Europa. Una vez demostrado que no existe voluntad real por parte de la UE de trasladar los beneficios de la PAC y de la política estructural a los candidatos a la adhesión, al menos en su volumen e importancia actual, el sur y el este de Europa deberían ser capaces de llegar a la conclusión de que sus intereses económicos pasan más por dinami-

¹⁰ *The Wall Street Journal*, 30 January 2002, «United We Stand».

zar la economía europea, especialmente la alemana, que mantenerse enzarzados en una eterna pelea presupuestaria por unas políticas que han cumplido su ciclo y unos recursos financieros que, en cualquier caso, serán siempre decrecientes. Por lo tanto, España debería ser capaz de pasar de una lógica de competencia a una lógica de cooperación con los nuevos miembros de Europa Central y oriental.

Segundo, aunque Francia y Alemania tienden a coincidir en las cuestiones institucionales y también en torno a temas de seguridad y defensa, los intereses económicos de Alemania en Europa Central y Oriental obligarían a Berlín a prestar mucho interés a esta coalición periférica. Sin duda, la reacción de Chirac ante el alineamiento pro norteamericano de los candidatos en el conflicto de Irak demuestra que Francia se siente más amenazada que España por la ampliación y que existen fisuras obvias entre Francia y Alemania respecto a esta ampliación ¹¹. Sin embargo, resulta evidente que la viabilidad de esta coalición periférica depende de la capacidad de España de adoptar un cambio de postura radical respecto a la política agrícola, al presupuesto comunitario y a la política regional. Mientras no se adopte este cambio, que se analiza a continuación, España estará más cerca de Francia de lo que desea y más lejos del Reino Unido y de Alemania de lo que necesita para tener éxito. Veamos en qué consistiría este cambio de política.

En los aspectos financieros y debido a su nivel de renta relativa en la UE ampliada, el horizonte de España es el de ser contribuyente neto (aunque moderado). Esto implica y requiere un cambio radical de mentalidades, estrategias y preferencias negociadoras. Claramente, España deberá optar, en algún momento, por resistirse a este paso y retrasarlo todo lo que pueda, o capitalizar en otras áreas políticas dicho salto. La decisión no es fácil, ni mucho menos obvia; en la Europa ampliada, la renta de España se situará en torno a la media, así que deberá elegir entre dos percepciones: ser el más po-

¹¹ *Financial Times* 28 February 2002, «Chirac berates EU candidates».

bre de los ricos o el más rico de los pobres. Dado que España se beneficia singularmente de las dos principales políticas comunitarias, la agrícola y la regional, cualquier escenario de reducción de fondos requerirá decisiones políticas muy difíciles y electoralmente costosas. En el caso de la política agrícola, resulta evidente que las grandes zonas cerealistas de Castilla están ya en el límite absoluto de supervivencia, de manera que cualquier reducción adicional de fondos comunitarios obligaría a España a aceptar algo que hasta ahora el Gobierno español ha venido considerando anatema: la cofinanciación de la política agrícola. Igualmente, en el caso de las políticas estructurales, dado que sólo tres regiones españolas (Andalucía, Extremadura y Galicia) estarán en el futuro por debajo de los umbrales del 75% de renta media que garantizan el acceso a fondos europeos, es posible anticipar un escenario en el que la contribución de España a la política regional europea represente un coste mayor que los beneficios que se obtengan de ella, por lo que España podría plantearse la continuidad de su apoyo a dicha política. Cofinanciar la política agrícola y renunciar a los Fondos Estructurales puede parecer hoy algo descabellado, pero es más que seguro que el futuro nos pondrá dicha opción encima de la mesa y, por lo tanto, España debe estar preparada para ello¹².

Como sabemos, las empresas españolas no han aprovechado las numerosas e importantes oportunidades de negocio que ha venido ofreciendo Europa Central y Oriental. Por diversas razones, se ha dejado pasar por alto un mercado de más de cien millones de personas con un poder adquisitivo en alza y sujeto, además, a la muy estricta normativa de mercado interior de la Unión Europea. Durante la pasada década, España apostó por América Latina. Sin embargo, dados los riesgos asumidos por las empresas españolas en América Latina, cabe preguntarse si las empresas españolas no te-

¹² Hasta ahora, el argumento de muchos Gobiernos ha sido que la cofinanciación sería el fin de la política agrícola. Sin embargo, cabe recordar que la Comisión Europea ya hizo suya en 1998 una propuesta de cofinanciación al 25% de la política agrícola (*El País* 26 de octubre de 1998 «El coste del campo divide a Europa»).

nían que haber diversificado más sus inversiones y haber apostado más por Europa Central y Oriental. De esta manera, la ampliación hubiera podido plantearse muy tempranamente desde el punto de vista de los beneficios económicos y no desde los costes presupuestarios (Martín y Turrión, 2002).

En cualquier caso, resulta evidente que el futuro de España no depende de la PAC, ni de las políticas estructurales ni de cohesión, ni tampoco del saldo presupuestario con la Unión Europea (Boldrin y Canova, 2001; Termes, 2001). España se jugará su bienestar en sus mercados de exportación e inversión, en sus tasas de competitividad y en el tamaño de su población activa. Aprovechar los efectos dinámicos de la ampliación requiere unas instituciones que funcionen bien, una política de competencia adecuada, cuantiosas inversiones públicas en capital físico y humano y en innovación tecnológica, una incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, la regulación de los flujos migratorios y la provisión de bienes públicos de carácter global (Fernández-Ordóñez, 2001; Jordán, 2002; Trigo, 2001). En todas estas áreas, la Unión Europea puede jugar un papel importantísimo por lo que resulta esencial que España, como hizo en el pasado, intente diseñar una Unión Europea que sirva a sus necesidades presentes, no que satisfaga por mera inercia un *statu quo* que progresivamente dejará de servir a sus intereses.

A modo de conclusión, puede argumentarse que, hasta la fecha, debido a los desequilibrios entre contribuyentes y receptores netos en el presupuesto comunitario, la ampliación ha venido planteándose como un problema estrictamente presupuestario, tanto en términos de costes como de beneficios. Sin embargo, España sabe por experiencia que los aspectos presupuestarios, con todo lo importantes que son, representan una parte menor respecto a los beneficios y oportunidades en términos de flujos de comercio e inversión que plantea el mercado interior. Es evidente que la economía española resulta mucho más perjudicada por las bajas tasas de crecimiento de la economía alemana que beneficiada por las

transferencias financieras de la UE que, en gran parte, provienen del presupuesto alemán. Las cifras de las inversiones fallidas de Telefónica en tecnología UMTS en toda Europa son sin duda un buen indicador de hasta qué punto los números del mercado interior nos deben servir para matizar los números del presupuesto. Claramente, una España con empresas que pueden invertir seis millardos de euros en telefonía móvil de última generación en Europa será una España más dinámica, rica y competitiva que una España que reciba seis millardos de euros del presupuesto comunitario.

El problema es que aunque el diagnóstico sea rotundo en cuanto a los beneficios potenciales, ni la terapia ni las estrategias de transición de una posición a otra son tan evidentes como se pudiera pensar. Por eso es necesario un profundo y amplio debate nacional respecto a la posición de España en la Unión Europea. En este sentido, es imposible no destacar que, hasta ahora, la evaluación de los costes de la ampliación y de las opciones de España en una UE ampliada se ha llevado a cabo desde diversas instituciones privadas: FRIDE, el Círculo de Empresarios, la Fundación La Caixa, el Real Instituto Elcano, el Patronato Catalá Pro-Europa, etc. Sin embargo, pese a la magnitud del desafío que supone la ampliación, el Gobierno no ha mostrado interés alguno en generar el más mínimo debate público. El Plan Marco Países Candidatos a la Adhesión, elaborado por la Secretaría de Estado para la Unión Europea en 2001 (SEAE 2001) es simplemente un plan de acción de la Administración española en la región, pero no un Libro Blanco sobre los efectos de la ampliación para España. En términos similares, aunque la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE creó en 2001 una Subcomisión para el estudio y seguimiento de las cuestiones relacionadas con la ampliación, dicha Subcomisión no llegó a reunirse por lo que no pudo convocar a expertos ni elaborar conclusión alguna. Finalmente, consciente o inconscientemente, el Consejo para el Debate acerca de la Unión Europea, creado también en 2001 con el objetivo de fomentar el debate acerca de materias europeas, reflejó, en su composición fundamentalmente techno-burocrática la

falta de costumbre del Gobierno y de la Administración de contar con la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas.

Generar una posición propia e independiente, flexible e inteligente, adaptada las necesidades presentes y futuras, es una tarea que excede el ámbito de un Gobierno o Administración pública y que requiere el máximo de participación de la sociedad civil. Dado el estilo de elaboración de políticas públicas en España, tan cerrado, al desafío de cambiar de política europea, cabe añadir un desafío simultáneo: el de hacer la política europea de una manera distinta, más abierta y más participativa. Los costes en términos de pérdida de control y exposición a la crítica son evidentes, pero las ventajas en términos de enriquecimiento de la calidad de la democracia y de las políticas públicas también. Como la Convención Europea ha demostrado, el Gobierno español ha sufrido enormemente a la hora de cambiar la mentalidad de los diplomáticos, tan proclive a negociar a puerta cerrada, por un procedimiento de debate público abierto. Sustituir la diplomacia de gabinete por el intercambio de argumentos razonados en torno a la adecuación de hechos a valores supone, sin duda, un desafío extraordinario en un marco multinacional. No debería ser tan problemático, sin embargo, a escala nacional. En cualquier caso, resulta una tarea tan urgente como ineludible.

Bibliografía

- ALESINA, Alberto, Ignazio ANGELONI y Ludger SCHUKNECHT (2002): «What Does the European Union Do?» *CEPS Discussion Paper* (3115).
- AREILZA, José María de (2001): «La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?» *Política Exterior* 104-119.
- BALDWIN, Richard, Erik BERGLÖF, Francesco GIAVAZZI, y Mika WIDGRÉN. (2000): «The EU Reforms for Tomorrow's Europe». *CEPR Discussion Paper* (2623).
- BOLDRIN, Michele, and Fabio CANOVA (2001): «Europe's regiones: income disparities and regional policies». *Economic Policy* (April):200-241.

- CLOSA, Carlos (2001): *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- ELORZA, Javier (2001): «La UE después de Niza». *Política Exterior* (79):85-103.
- FERNÁNDEZ-ORDÓÑEZ, Miguel A. (2001): «Recuperar la política europeísta». En *El papel de España en una Unión Europea ampliada*, editado por el Círculo de Empresarios. Madrid: Círculo de Empresarios, 81-108.
- GARRET, Geoffrey y TSEBELIS, George (1997): «Agenda Setting, Vetoes and the EU's Codecision Procedure» *Journal of Legislative Studies* 3: 74-92.
- GRAY, Mark, y Alexander STUBB (2001): «The Treaty of Nice - Negotiating a Poisoned Chalice?» *Journal of Common Market Studies* 39 (Annual Review):5-23.
- HERCE, José A., y Simón SOSVILLA-RIVERO (1999): «Los efectos macroeconómicos de la Agenda 2000». *FEDEA Working Papers* (99/21).
- HILL, Christopher, y William WALLACE (1996): «Introduction: actors and actions». En *The Actors in Europe's Foreign Policy*, editado por C. Hill. New York: Routledge, 1-18.
- JORDÁN, Josep M. (2002): «La ampliación de la UE hacia al Este: repercusiones para España». *Boletín Económico del ICE* (2733):9-40.
- MARTÍN, Carmela, José A. HERCE, Simón SOSVILLA-RIVERO, y Francisco VELÁZQUEZ (2002): *La ampliación de la Unión Europea: efectos sobre la economía española*. Servicio de Estudios de la Caixa. Barcelona: La Caixa.
- MARTÍN, Carmela, y Jaime TURRIÓN (2002): «Impacto comercial de la integración de los Países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea». *ICE Economía Internacional: Estudios Recientes* (796):97-106.
- MASSOT, Albert (2002): «La Política Agrícola Común y la ampliación hacia el Este». *Boletín Económico del ICE* (2371):25-36.
- ORTEGA, Andrés (2002): «Naufragio en las Azores». *Análisis del Real Instituto Elcano* 254/2003.
- POWELL, Charles T. (2003): «España y el Reino Unido ante el futuro de la Unión Europea». *Análisis del Real Instituto Elcano* 249/2003.
- PRESTON, Christopher (1997): *Enlargement and Integration in the European Union*. London: Routledge.
- REQUEJO, Jaime (2001): «¿Nos interesa la ampliación?» En *El papel de España en una Unión Europea ampliada*, editado por el Círculo de Empresarios. Madrid: Círculo de Empresarios, 301-320.

- SCHARPF, Fritz (1997): «Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe». *European University Institute / Robert Schuman Centre Policy Papers* 97/4.
- SCHMITTER, Philippe C., y José I. TORREBLANCA (1999): «El desafío de la ampliación». En *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, editado por I. Llamazares y F. Reinares. Valencia: Tirant lo Blanch, 287-308.
- SEAE (2001): *Plan Marco Países Candidatos a la Unión Europea 2001-2004*. Madrid: Secretaría de Estado de Asuntos Europeos.
- SALMON, Keith (2002): «Spain: from Protectionism to Advocacy of Liberalism», Paper Presentado en la Conferencia: «The Spanish 2002 Presidency of the European Union», Liverpool 12 octubre de 2002 <http://www.liv.ac.uk/ewc/salmon.doc>.
- TERMES, Rafael (2001): «Los retos de la ampliación, los fondos estructurales y las reformas estructurales». En *El papel de España en una Unión Europea ampliada*, editado por el Círculo de Empresarios. Madrid: Círculo de Empresarios, 403-438.
- TOMÁS, Juan J. (2002): «La Unión Europea del post-Niza». *Boletín Económico del ICE* (2722):43-53.
- TORREBLANCA, José I. (2001a): *The Reuniting of Europe: promises, negotiations and compromises*. Aldershot: Ashgate.
- TORREBLANCA, José I. (2001b): «Ideas, Interests and Institutions: explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy». *ARENA Working Papers* (01/26).
- TORREBLANCA, José I. (2002a): «El marco institucional y político en la Europa ampliada: más allá de Niza». *Papeles de Economía* (91):228-38.
- TORREBLANCA, José I. (2002b): «The Spanish Presidency and EU enlargement». *Real Instituto Elcano Working Papers*.
- TORREBLANCA, José I. (2003): «¿Quién tema a la Convención?». *Análisis del Real Instituto Elcano*, 292/2003.
- TRIGO, Joaquín (2001): «El papel de España en la Unión Europea ampliada». En *El papel de España en una Unión Europea ampliada*, editado por el Círculo de Empresarios. Madrid: Círculo de Empresarios, 439-458.
- VIGUERA, Enrique (1999): «Las negociaciones para la ampliación: la posición española». *Boletín Económico del ICE* (2629):21-42.
- WESSELS, Wolfgang (2001): «Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution». *Journal of Common Market Studies* 39 (2):197-219.

YATAGANAS, Xenophon A. (2001): «The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union - A Continental Perspective». Harvard Jean Monnet Working Papers (01/01).

LA IDENTIDAD EUROPEA Y LA CANDIDATURA DE TURQUÍA

DARÍO VALCÁRCEL
Director de *Política Exterior*

Nota previa

Entre el encargo de FRIDE y el estudio de algunos documentos a lo largo de octubre y diciembre de 2002, aparece en el horizonte europeo la candidatura de Turquía, con su carga de sentimientos encontrados, esperanzas y rechazos. Nos hallamos ante uno de los grandes desafíos de la Unión Europea: por la naturaleza de Turquía, por su historia de gran potencia, por su situación entre dos mundos, por su dimensión de casi 800.000 kilómetros cuadrados y por su componente islámico —en contraste con los países europeos—, Turquía ocupa una posición geoestratégica central. Su población crece deprisa. Hoy es de 67 millones de los que 3,5 millones trabajan fuera del país. De ellos, 2,2 millones en Alemania. Turquía será la nación más poblada de su entorno en 2014. Pero actualmente la población activa es sólo de 20 millones de trabajadores y ¡un 35%! trabaja en agricultura. Incluso Polonia tiene sólo un 19% de sus trabajadores en agricultura. Otro dato esencial: en la actualidad Turquía tiene una renta *per cápita* de 2.100 dólares frente a la media de 21.000 dólares de la UE, diez veces menos. ¿Crecerá la capacidad de generar empleo de los turcos con su ingreso en la UE? Es dudoso. Hasta hoy la economía turca ha sido débil creadora de puestos de trabajo. En general, el clima ha sido de fracaso en las compañías estatales: energía, hierro, acero, transporte...

1. El nuevo líder turco, Recep Tayyip Erdogan, jefe del Partido Justicia y Desarrollo, pide la incorporación a la UE como miembro de pleno derecho, de acuerdo con lo pactado en la cumbre UE, Helsinki, 2001. La aspiración de Turquía a integrarse en la Unión data de 1963, cuando la CEE establece con Ankara sus primeras negociaciones para estudiar su posible asociación. Antes de diciembre de 2002, Tayyip Erdogan viajó a varias capitales europeas para pedir el apoyo al ingreso en la UE. Hizo esos viajes con el respaldo de Washington. En diciembre de 2002, en la cumbre de Copenhague, Turquía no consiguió el apoyo que buscaba.

1.1. La candidatura turca abre un grave interrogante sobre el futuro de la Unión y sobre su identidad. El presidente de la Convención Europea, Valéry Giscard d'Estaing, en unas declaraciones a *Le Monde* (8 de noviembre de 2002) declaró: «Turquía en la UE sería el final de Europa» y advertía sobre la *desnaturalización* de la UE en el caso de que se aspirara a hacer de la Unión un ente sin fronteras, sin definición clara de las condiciones que hayan de cumplir sus miembros.

Por su parte, Helmut Schmidt declaraba: «Si Turquía entra «¿por qué no otros países de África u Oriente Próximo? El proyecto de unión política degeneraría en una simple comunidad de libre-cambio».

1.2. Inmediatamente la Administración Bush rompió una lanza a favor de Turquía, abogando por su ingreso en la Europa ampliada. Otros líderes europeos declararon sus reservas sobre el apoyo de Washington al futuro Gobierno de Ankara y recordaron que a la actual Administración americana le importaba más el apoyo occidental a Turquía que la coherencia de la UE.

1.3. Estamos en todo caso ante una materia de primera importancia para la construcción de Europa. Trataremos de ordenar la documentación en las páginas que siguen. Estableceremos algunas conclusiones, naturalmente provisionales. Estas notas no quieren ser de mera divulgación; forman una síntesis que actualiza el problema

de Turquía y la sitúa en el marco de los criterios establecidos por la UE. Se intenta analizar en estas páginas los principales argumentos a favor y en contra de la integración de este país mediterráneo, islámico, asiático en el 96% de su territorio, pero próximo a la UE, fronterizo con ella. Muchos europeos aspiran a incorporar a Turquía mientras otros muchos no parecen dispuestos a admitirla mientras no se produzcan en la sociedad turca reformas profundas: democratización política, defensa de derechos humanos, leyes y prácticas anticorrupción, igualdad jurídica entre hombre y mujer, leyes laicas, fin de la tutela del ejército sobre la sociedad... Turquía debe demostrar, al menos, tres avances: (1) un crecimiento económico sostenido; (2) capacidad para reducir el flujo migratorio; y (3) progresos tangibles en derechos humanos.

2. Empecemos por un dato de mero significado antropológico. La declaración que reabre la polémica sobre Turquía parte de un hombre de 77 años. Un hombre que ha sido jefe de Estado de una gran nación europea y que ha representado en los años setenta, con Helmut Schmidt, al europeísmo más activo. Una gran figura que ha sido recuperada al final de su carrera para presidir la Convención. Posiblemente Giscard tenga por delante largos años de vida. Pero está claro que alguien de 77 años tiende generalmente a decir lo que piensa, libre de los compromisos de un futuro político.

2.1. Hay una diferencia no ya de grado sino de naturaleza entre el oportunismo de algunos políticos más jóvenes dispuestos siempre a defender una tesis y la contraria, frente a un hombre inteligente y escéptico (todo hombre inteligente de 77 años es escéptico) más interesado por la calidad de la obra y su viabilidad futura.

2.2. En su declaración a *Le Monde*, Giscard recordó dos cosas: primera, Turquía no es una nación europea; segunda, el ingreso de una nación de 67 millones de habitantes, de potente historia y visibles diferencias con el común denominador de la UE, podría dinamitar la Unión.

2.3. La geografía física se constituye a partir de convenciones más que sobre dogmas. Las convenciones no son imaginarias: buscan un apoyo en la realidad. Hay una parte de relatividad inevitable en las convenciones geográficas. Por ejemplo, cuando fijamos el límite oriental de Europa en los Urales, o cuando decidimos que Suez divide a África de Asia. El concepto geográfico de Europa es, como muchos conceptos geográficos, de orden relativo. Si la existencia de un brazo de mar, separador del continente, fuera bastante para excluir a un país, el Reino Unido o Irlanda no formarían parte de la UE. Si la mera pertenencia a lo que convencionalmente llamamos Europa diera derecho a integrarse en la UE, Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y otros países del Este europeo podrían formar parte de la Unión. Primera conclusión: lo que define la personalidad jurídica de la UE es un entramado de derechos políticos comunes, de logros económicos y raíces culturales compartidas.

2.4. Los diez países que se incorporarán a la UE en 2004 caben dentro de esta definición. Una calle de Vilnius puede confundirse con una de Lisboa (aunque entremos también aquí en el terreno de las convenciones). Como parece que la UE no va a dejarse dinamitar, Turquía no podrá aspirar a ser un país miembro de pleno derecho mientras no lleve a cabo, como hemos escrito, «reformas profundas». Éste es uno de los criterios dominantes en la Convención. Esos criterios no afectarán a los conceptos más o menos fijos de la geografía física, sino a aspectos más relativos de la geografía político-cultural. La reforma de los usos y costumbres sociales, de prácticas religiosas, jurídicas, políticas, de creencias populares, requerirá la adaptación de Turquía a los criterios europeos. Para llegar a esa profunda transformación de la sociedad turca, sostiene el especialista francés Daniel Vernet, será necesario el paso de varias generaciones. Europa ha admitido negociaciones con Turquía desde los años sesenta. Acuerdo de asociación en 1963 para reducir tarifas aduaneras. En 1973 un protocolo adicio-

nal que aspiraba a reducir gran parte de las barreras migratorias. En 1987 Turquía solicitó su candidatura como miembro de la UE contra el criterio de Alemania y otros. Rechazo de su petición en 1989, ya que Turquía no cumplía los criterios fijados para el capítulo de derechos humanos.

2.5. La cuestión de fondo que la adhesión turca plantea a la UE puede resumirse así: qué quiere ser la UE en el futuro, cuál es su verdadera vocación. Varios promotores de la Unión habían defendido una política de pequeños pasos, siguiendo criterios de Jean Monnet, fundador de la CEE. Monnet abogaba por esa política de pequeños pasos que creara paulatinamente un conjunto de relaciones tan estrechas de modo que con el tiempo la Unión no pudiera deshacerse de ella sin romper toda su compleja estructura. Y eso es exactamente lo que al cabo de medio siglo de elaboración la UE ha conseguido. No sólo en el terreno económico, sino en el menos visible y más determinante del orden jurídico. Como promedio, más del 50% de las leyes nacionales están vinculadas a una norma europea. Pero esta interpretación del *método Monnet* puede generar errores: no explicitar, no definir qué es Europa, avanzar silenciosamente puede llevar a la indefinición... Monnet era un patriota francés, comerciante de origen, educado en China, Gran Bretaña y Estados Unidos. Su padre, un bodeguero de Cognac, le había enviado a Shanghai después de hacer que completara su formación en Londres, centro de las grandes compras de *brandy*. Monnet tenía ideales, sí, pero apoyados en un gran sentido práctico. La supervivencia a lo largo de dos guerras mundiales había asentado ese sentido. Monnet siempre entendió que los dos lados del Atlántico formaban un mundo, basado sobre todo en el ejercicio de libertades concretas, precisas, definidas. Libertad de vender coñac, pero también de votar, fuera cual fuera la raza del votante. Las dos guerras mundiales le llevaron a temer las grandes declaraciones, las grandes formaciones, Hitler en Nuremberg. La Europa unida, defensora de la paz y de la libertad como proponía Monnet, debería entenderse como

respuesta al monstruoso proceso que aquellos europeos pusieron en marcha, el que protagonizara el cabo austríaco durante los años 1933-45. Europa no pudo deshacerse de aquella delirante enfermedad sin la ayuda de Estados Unidos y eso marcaría posteriormente la vida de la UE.

2.6. Pero la Unión no sería nunca, pensaban Monnet, Schumann, Adenauer, y De Gasperi, un satélite sino un contrapeso, un aliado fiel y al mismo tiempo una entidad distinta de América, con su propia política y su propia vida. Europa tenía dentro de sí demasiada potencia, demasiada fuerza intelectual propia. Europa no podría ser un satélite.

2.7. Dos dirigentes italianos, el presidente de la República, Carlo Azeglio Ciampi, y el vicepresidente de la Convención Europea, Giuliano Amato, han intervenido en la polémica en torno a Turquía y a la UE. Ambos son políticos de tradición laica en un país con un fuerte componente confesional. Y sin embargo los dos creen que debe incluirse en la futura Constitución europea una alusión al papel de la cristiandad en la formación de Europa. Los dos coinciden en que esa mención favorecería el reencuentro de las tradiciones secular y religiosa. Ambas corrientes fueron fundamentales a lo largo de los siglos para modelar la personalidad de Europa. Muchos componentes helénicos y latinos hacen su aparición, en esa corriente, a través del cristianismo. Y por paradójica que parezca, la semilla de la vertebración laica de la sociedad vive implícita en las sociedades cristianas del medievo y de la edad moderna. Es el respeto a la creencia religiosa lo que determina su interiorización, su carácter individual e intransferible. Y es lo que hace recusable una explotación pública y temporal de la fe personal. Pero eso no significa que no hayan de ser reconocidas las raíces cristianas de la sociedad europea, junto con el pensamiento griego, el derecho romano, la ilustración o la revolución liberal, fenómenos eminentemente europeos. De los dos primeros —Grecia y Roma— participó Turquía antes de su islamización. De los dos segundos, no: la transfor-

mación de la sociedad europea en los siglos XVII y XVIII, y la introducción del liberalismo político en el XIX son fenómenos ajenos al imperio otomano, desarrollado a partir del siglo XIV. Tres siglos antes, a finales del año 1000, los seleúcidas consiguieron dotar de una unidad a los vastos territorios de la Anatolia, divididos antes en pequeños o grandes principados, a veces primitivos, frecuentemente enfrentados. La raíz griega, romana, cristiana e ilustrada de Europa, según Romano Prodi, es inseparable de las bases de la Unión que, de otro modo, aparecería como una simple comunidad de intereses comerciales y financieros.

3. Hay otro pensamiento de Giscard que conviene recoger aquí: una Unión que se amplíe indefinidamente tenderá a no definir sus intereses comunes. En la polémica entre defensores de la *profundización* y partidarios de la *ampliación*, estos últimos corren el riesgo de aparecer sobre todo como adversarios de la construcción de la Europa política más que como partidarios de una Unión geográficamente mayor. Una Europa más *amplia* correrá el peligro de convertirse en una Europa más *diluida*. Para no errar de nuevo deben tenerse presentes los siglos de turbulentas relaciones Europa-Turquía, las imágenes frecuentes y contradictorias sobre lo que es «el turco». Y conviene empezar por reconocer un hecho: Turquía está fuera de la concepción cultural de Europa.

Los defensores de la integración turca argumentan con excesivo economicismo (Grecia, Portugal y España se han integrado satisfactoriamente, los círculos virtuosos modifican las tendencias migratorias). Turquía tiene mucho que ofrecer a Europa, Europa también a Turquía. Pero los argumentos son sólo una parte del gran problema que se debate.

3.1. ¿Queremos una Europa potente o queremos un gran mercado, sin principios rectores y sin política propia? En toda gran polémica se dan los convencidos de antemano. Para ellos no valen los argumentos, ni el reflejo fiel de los hechos. Los debates son inútiles frente a los obstinados preconceptos.

3.2. La polémica sobre una Europa más reducida pero más coherente puede explicarse. Pero es al mismo tiempo una espada de dos filos. Tienen derecho a formar parte de la UE todos los *Estados europeos que compartan los criterios de Copenhague*. Llamamos criterios de Copenhague a los definidos en la cumbre de la capital danesa en 1998: acatamiento del acervo comunitario (preceptos jurídicos articulados en torno a leyes, estatutos, reglamentos...) que dan forma legal a la Unión; aceptación de las reglas de la economía de mercado derivadas de lo anterior; y aceptación de un catálogo de normas de práctica democrática.

3.3. Giscard sostiene que la *heterogeneidad* de la Unión corre el peligro de dañar sus definiciones básicas. Se declara abiertamente partidario de una Unión que acabe por ser —¿en veinte, cincuenta años?— una gran potencia política, con una personalidad definida, capaz de *hablar con una sola voz* en el mundo. Aliada de Estados Unidos pero diferente de la gran potencia hegemónica. Con sus propios objetivos y sus medios. Una Europa no satelizada sino aliada, con fidelidades que vinculen a las dos partes del Atlántico. De lo contrario Europa se diluirá y, por paradójico que parezca, dañará al equilibrio mundial y dañará a Estados Unidos.

3.4. En último término EE UU ha apostado desde 1952 a favor de la unidad de Europa. Con reservas y salvedades frecuentes pero siempre a favor de una Europa unida. EE UU no quiere ser la única gran potencia occidental. Ésta es una constante de la política exterior americana (que cae fuera de los límites de estas notas).

3.5. Una Unión que integrara sin más a Turquía, según Giscard, renunciaría a la integración. Sería el suicidio de la Unión. Lo que Europa ha de hacer, opina el presidente de la Convención, es definir sus límites geográficos y sobre todo culturales y políticos. La polémica sobre Turquía proporciona una buena ocasión de hacerlo. Ante el vencimiento de la letra turca, los líderes europeos no tendrán más remedio que despejar esa incógnita, una y otra vez apla-

zada. Giscard argumenta: «si hacemos una organización regional de Europa y de Oriente Próximo, no estamos ya ante un verdadero proyecto de UE. Estamos ante *otra cosa, otro proyecto*». Si lo que preparan los europeos desde 1952 es, ante todo, un gran proyecto político, hay que decirlo explícitamente. Hay momentos en que las definiciones son obligadas. Europa ha progresado silenciosamente hasta la actual encrucijada. Durante largo tiempo, la construcción europea ha rehuído el momento de definirse: ahora tiene que hacerlo.

3.6. No debemos perder de vista esa divergencia entre *ampliación* y *profundización*. La Comunidad nació integrada, valga la licencia, en torno a cuatro grandes conjuntos, Alemania, Francia, Benelux e Italia. La fuerza de ese grupo de cabeza ha aspirado siempre a traducirse en un *eje* que asegurara la pervivencia del proyecto original. Por eso la mecánica de los círculos concéntricos o las cooperaciones reforzadas tienen probabilidades de imponerse en una Europa más amplia.

3.7. El papel de Giscard ha cobrado un excepcional relieve por varias razones: su fuerte personalidad, su experiencia de político de 77 años, la tenacidad de Francia para imponer esa figura saltando sobre viejas rivalidades, y finalmente el apoyo alemán al candidato francés.

3.8. Hay dos Europas, escribe William Pfaff: ambas tienen su origen en la Grecia clásica y en la Roma republicana e imperial. Ambas han sido moldeadas por la cristiandad. La Europa central y la occidental han sido también formadas por el Renacimiento, las Luces, la Revolución y el Liberalismo. Esta última Europa creció y se desarrolló separada de la Europa del Este, desde que el cisma político y religioso dividió en 1054 a la Europa católica y romana de la cristiandad bizantina y ortodoxa, gran parte de la cual cayó después bajo el control del poder turco musulmán (Constantinopla es conquistada por los turcos en 1453). Y así, mientras la Europa ortodoxa se integra en la UE con la incorporación de Grecia y las fu-

turas incorporaciones de Bulgaria o Rumania, el problema de la integración de Turquía en la Unión surge como cuestión fuertemente controvertida.

3.9. Giscard reabre el tema de la identidad europea como asunto de primer orden. Diversos dirigentes han preferido aplazar el debate. Giscard cree que ahora el debate es inaplazable. La Turquía islámica, dice, pertenece a una gran civilización, diferente sin embargo de la europea. La dimensión de Turquía desequilibraría las instituciones comunitarias. Si Turquía fuera admitida en la UE, plantea Giscard, ¿por qué no Marruecos, o Líbano, o Israel? El resultado sería el fin de la Unión.

4. Sin embargo hay poderosos argumentos a favor de la integración turca en la UE.

4.1. A pesar de que Turquía haya elegido un gobierno de origen islamista, el vencedor de las últimas elecciones, Recep Tayyip Erdogan, se ha apresurado a mantener una posición laica al definir su programa. Ha anunciado a los embajadores europeos que su partido se proponía abolir el uso institucionalizado de la tortura, el mayor obstáculo en el capítulo de los derechos humanos que impide abrir la negociación. *The Economist* del 16 de noviembre de 2002 escribe: «la Turquía que comience la negociación sería muy distinta de la que la concluya. Más de 80.000 páginas de legislación comunitaria, que cubren desde los derechos laborales a normas medioambientales, transformarían al país en una sociedad moderna. Y a la inversa: la no aceptación de Turquía serviría de argumento o pretexto a los involucionistas defensores del *status* actual». Y concluye: «Los europeos deben estar orgullosos de su capacidad de influir y estabilizar a un país vecino, estratégicamente crucial».

4.2. Lo de menos es que la incorporación de Turquía le garantice la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios. La población turca en Europa (cinco millones de turcos en Alemania) podría duplicarse al cabo de los primeros años, lo cual reforzaría el

sentimiento antimusulmán de varios partidos europeos de extrema derecha. Ese aumento del racismo en Europa es un factor a considerar, no como elemento disuasorio del ingreso de Turquía, sino como línea de fuerza de una Europa futura. La mayoría de los europeos creen, según las encuestas de Eurostat, que Europa debe construirse como un *melting pot* de razas diversas, aunque deba respetarse la cultura común del Viejo Continente. Esa *unidad de civilización* debe ser preservada. (De acuerdo con el Tratado de Roma, los miembros de la Comunidad tienen garantizada la libre circulación y búsqueda de empleo en cualquier territorio comunitario en igualdad de condiciones con cualquier otro ciudadano de la UE. En otras ampliaciones, el plazo pactado para la libre circulación de trabajadores ha sido de siete años). Los defensores de la causa turca creen que una progresiva reforma se impondría en Turquía si el país jugara a fondo su candidatura ante la UE. Y sostienen *a sensu contrario* que la retirada de la candidatura de Turquía impediría la evolución de ésta hacia reformas democráticas. El Parlamento turco acaba de abolir la pena de muerte al tiempo que empieza a suavizar las restricciones lingüísticas impuestas a la minoría kurda.

4.3. «El kemalismo ha muerto en 1945 con el acceso de Turquía al pluralismo», escribe Hamit Bozarslan, director del parisino Instituto de Estudios del Islam. Como tantas ideologías, el kemalismo encubría no pocas contradicciones: aportaba de un lado la modernidad y la laicidad, y de otro la exaltación de la nación, la sacralización del Estado. Pero los militares turcos, como entidad colectiva, no han renunciado a su propósito. La democracia, en Turquía, presupondría la pérdida de los referentes kemalistas en la sociedad. Los militares no pueden ser los garantes de la democracia y de la laicidad. Quizá los militares turcos constituyan uno de los principales obstáculos a los criterios de Copenhague. El final del papel del ejército como árbitro y supervisor de la vida política condiciona la entrada de Turquía en la UE. (Problema relacionado con la crisis del modelo turco-kemalista. Un ejército vigilante ¿ha dejado

de tener sentido? Pero de hecho ese ejército existe, sin deseos de renunciar a su poder. Si entra en crisis el modelo de Mustafá Kemal, el islamismo tenderá a volver por sus fueros). No olvidemos tampoco algunos detalles de hondo significado: Atatürk prohíbe el fez y el velo e introduce obligatoriamente el alfabeto latino en 1923. Atatürk, que aparece en la vida pública tras la derrota de 1918, muere en 1938. La primera elección libre en Turquía en 1950 da el triunfo a Adnan Menderes: pero es depuesto y fusilado en 1960. Süleyman Demirel, depuesto en 1971. Turgut Özal, primer ministro entre 1983-93. El Partido Islamista del Bienestar llega al poder en 1996: pero hay un golpe militar blando en 1997.

4.4. «Una cosa es segura —añade Bozarslan— en ninguna materia importante han aceptado los militares las reformas de fondo». La población turca vive desde hace treinta años en un clima de violencia en el que una parte de ella parece ser designada enemiga del Estado, por turno: kurdos, islamistas y comunistas. Por otra parte hay en el interior del ejército turco una corriente ultranacionalista favorable a un papel mundial de Turquía en todas las regiones turcofonas o en antiguas posesiones del imperio otomano, desde Extremo Oriente hasta los Balcanes. Sin embargo, hoy aumentan los signos de que el militarismo nacionalista y secularizado reduce paulatinamente su influencia política.

4.5. Europa es la oportunidad para Turquía, dicen los defensores a *tout prix* de la integración turca. Las líneas de fractura interna se mantienen abiertas. Turquía necesita un contrato social que no puede existir sin democratización y sin apoyo de Europa. Los militares creen tener una solución de recambio gracias a la alianza privilegiada con Estados Unidos, pero ésta es una alianza militar con un amigo lejano. Las alianzas firmes se hacen sobre una base de comercio e inversiones mutuas. Los intercambios turco-europeos son más importantes que las relaciones con Estados Unidos. Sólo puede pensarse en un escenario favorable para Turquía a partir de una democratización del mundo musulmán, incierta y lejana. Los regímenes autori-

tarios musulmanes significan lo opuesto a la laicidad y a la apertura democrática. Así y todo el Partido Justicia y Desarrollo (islamista) consigue en noviembre de 2002 la victoria en las elecciones legislativas. Obtiene el 34% del voto popular con un programa anticorrupción y contra el estancamiento económico. El sistema electoral hace que el 34% del voto se transforme en el 64% de los 550 diputados (es decir, tienen 363). Los militares aceptan lo decidido por las urnas. Erdogan no era elegible por haber utilizado en una oración los versos de un poema: «las mezquitas serán nuestras bayonetas, sus cúpulas nuestros cascos y los creyentes nuestros soldados». Esta cita fue objeto de una resolución judicial condenatoria. Pero se le levantó la sanción y abrió el camino hacia la jefatura de Gobierno, que ha ocupado en abril de 2003. Se temía que los islamistas en el poder islamizaran Turquía. No obstante, su prioridad ha sido el ingreso en la UE. Un ejemplo de avance en derechos humanos: los kurdos son autorizados a emitir por sus radios en lengua kurda.

5. En la cumbre de Helsinki, en diciembre de 1999, se envió un mensaje a Turquía anunciándole que la UE podría aceptar su candidatura siempre que llevara a cabo reformas, no sólo cosméticas. Pero el mensaje era condicionado: Turquía podría ser aceptada una vez cumpliera los criterios de Copenhague. El planteamiento trataba de agradar a EEUU por una parte y trataba al mismo tiempo de mantener la tesis contraria: no acceder a la posibilidad de ingreso de Turquía sin transformación de la sociedad turca. Muchos sostienen que el estancamiento económico y la inestabilidad financiera son los mayores obstáculos de Turquía para integrarse en la UE.

5.1. Existe por otra parte el riesgo de que la UE pueda verse cogida en sus propias promesas, una vez más. Con las diferencias que se quiera, los polacos, checos, húngaros, bálticos y eslovenos son europeos. La etapa comunista fue un largo paréntesis que no consiguió borrar las huellas culturales de diez siglos de europeidad. Esa europeidad estaba ausente del imperio otomano o del imperio ruso. Y estaba presente en Praga, en Cracovia, en Bratislava, en Vil-

nus o en Budapest. Pero los turcos son también mediterráneos: gentes amantes del comercio, del progreso, de la negociación. En este sentido puede pensarse que, sociológicamente, el turco es más integrable en Europa que el eslavo. El eslavo es reacio a los valores de Estado de derecho, a la economía de mercado y a las libertades democráticas: éste es uno de los motivos del fracaso de las reformas en la Rusia de Yeltsin (el paso del sistema comunista a la Rusia de las mafias es otro asunto conexo, que cae también fuera de los límites de estas notas).

5.2. ¿Quiénes son europeos a la postre? Existen tres componentes fundamentales: (a) latino o grecolatino, (b) germánico y (c) británico. El mundo germánico ha creado sociedades verdaderas, de raíces profundas, como el británico o el latino: la cultura, el derecho, la religión, las artes, entendidos como elementos que traban una sociedad.

5.3. En el segundo semestre de 2000 el Gobierno de Blair trató de prestar un servicio a la nueva Administración republicana, dispuesta a tomar el relevo en Washington. Estados Unidos ha cultivado a lo largo del último medio siglo a Turquía, cuidando una y otra vez —fueran sus administraciones demócratas o republicanas— de que Turquía tuviera un tratamiento de favor como país fronterizo con la antigua URSS y enclave en el mundo islámico. Además de como centro de distribución y de operaciones relacionadas con el petróleo.

5.4. El valor central de Turquía como potencia de contención y territorio estratégico se ha consolidado progresivamente desde 1945. Primero como nación fronteriza del *bajo vientre* de la URSS. Luego como espacio alternativo, ante Rusia, Irak o Irán, para los oleoductos y gasoductos capaces de llevar al Mediterráneo la producción de hidrocarburos del Caspio. Finalmente como nación capaz de mantener su influencia en la antigua Asia soviética: Azerbaiyán, Turkmenistán, Kazajstán y Kirguizia.

5.5. En 1960 Turquía promulga una Constitución que garantiza a los ciudadanos la libertad de desplazamiento, obtención de pasaporte... Por esos años, Alemania introduce el concepto de *Gastarbeiter*, reclutamiento de trabajadores extranjeros. Después de cinco años estos trabajadores estaban autorizados a cambiar de trabajo y a permanecer en el país incluso en paro. Hay que tener en cuenta además el derecho de unificación de las familias. Hoy continúa la emigración turca hacia Alemania, aunque las dificultades de integración de los turcos en Centroeuropa se mantengan. Los turcos han representado un tercio de los trabajadores extranjeros en Alemania. Pero han sido los más pobres y los menos formados. Bonn no dio facilidades a la integración ni a la naturalización y Berlín no las da ahora. Ankara esperaba que las tres R —reclutamiento, remesas y retornos— le ayudara a convertirse en país industrializado. Los empresarios europeos querían, evidentemente, reclutar a los mejores y más brillantes. El Gobierno turco quería lo contrario, que los reclutados fueran los más pobres.

6. La parte más definida de la personalidad de la UE proviene de su identidad histórico-cultural. Europa, en la hipótesis de Giscard, se encamina hacia una nueva fórmula que supera las antiguas federaciones. Europa ha de hacerse con los Estados nacionales. Pero habrá que ver si la Unión deriva hacia una asociación de naciones vinculadas o si, lo que es más probable, se avanza lentamente hacia una fórmula parecida a una federación de Estados. No para acuñar una fórmula definitiva sino para poner en marcha, según la idea de Joseph Weiler, una máquina en permanente evolución. Para llegar a esa especie desconocida de federación de estados será necesario reforzar el acervo comunitario y la moneda única (los dos logros conseguidos hasta ahora) pero habrá que añadir al menos dos nuevos elementos: la defensa, que incluye la política exterior, y la progresiva unidad fiscal. En estos dos terrenos se avanza lenta y silenciosamente. La cuestión turca, señala Pfaff, es básica puesto que guarda dentro de sí respuestas sobre la posible consolidación o

disolución de la UE, sobre avances o retrocesos posibles de ese nuevo cuerpo internacional. Si no contesta a la cuestión turca no tendrán respuestas otras preguntas fundamentales. El columnista americano cree que Giscard tiene razón: si Turquía es apresuradamente admitida en la UE, será señal de que no habrá una Europa fuerte. Habrá una asociación de Estados europeos con vínculos económicos pero sin significado en la escena internacional: una Europa dependiente, una Europa sin futuro. Reverso de esa moneda: una Unión con capacidad de influir en los asuntos mundiales.

6.1. El edificio europeo tendrá que estar protegido por un nuevo entramado institucional. Habrá que decidir una nueva estructura de poder distinta de la diseñada para una Europa de seis naciones. Mientras la nueva Constitución Europea no establezca claramente cuándo, cómo y por quién van a ser elegidos los nuevos responsables no se habrá resuelto el problema de las atribuciones de autoridad. El proyecto de Constitución presentado en la cumbre europea de Salónica será discutido por una conferencia intergubernamental y terminado, probablemente, en la primavera de 2004.

6.2. Resumiendo al máximo, dos especulaciones pueden hacerse: la Convención trata de establecer una suerte de empate entre las dos grandes tendencias predominantes en la UE, la integracionista y la gubernamentalista. Los partidarios de la primera aspirarían a quemar etapas y a avanzar rápidamente hacia una Unión integrada, que lograra tener un solo gobierno en determinadas materias —derecho, moneda, fiscalidad, política exterior, defensa, investigación y desarrollo, medio ambiente y energía— aunque los Estados conservaran una parte de su personalidad. Los gubernamentalistas creen que se ha progresado ya bastante en materia de integración y que los Estados han de mantener lo que les resta de soberanía. No deben hacerse más transferencias desde los Estados nacionales hacia la Unión supranacional. En materia de política exterior y defensa, creen los gubernamentalistas, las posiciones deben permanecer como actualmente: con la autono-

mía de los gobiernos nacionales en todas las decisiones, manteniendo la adhesión a la OTAN de las naciones europeas que en ella se integran.

6.3. Existen otras divergencias profundas en el interior de la UE. Hay defensores y adversarios de la reforma de la PAC. Hay defensores de un mayor o menor papel del Parlamento Europeo, en el que, a juicio de algunos, debería residir en exclusiva la iniciativa de legislar. Hay partidarios de la afirmación y extensión de los poderes de la Comisión y de la elección de su presidente y comisarios por un sistema que garantice su independencia respecto de los gobiernos nacionales. Las divisiones se extienden a la política de competencia, a los transportes y a la energía, a las fronteras de la UE, a la política educativa y científica... Pero la divergencia fundamental se resume en ese enfrentamiento mencionado de integracionistas y gubernamentalistas.

6.4. Europa ha llegado a una encrucijada en la que es esencial evitar la ruptura. Giscard sostiene que hoy, a fines de 2003, los constituyentes se muestran casi unánimemente opuestos a transformar la UE en un conjunto unificado a partir de un sistema de poder único. Es decir, los constituyentes no quieren prescindir de los Estados; creen que todo movimiento en este sentido produciría un conflicto sobre la legitimidad de la Unión y pondría en peligro su unidad.

6.5. Quizá dentro de 20, 30 o 40 años la Unión haya evolucionado hacia un sistema de poder nunca centralizado, pero sí unitario, en el que los Estados hayan cedido nuevas competencias al ente supranacional y a las regiones. Pero esta evolución ha de ser objeto de un esfuerzo tenaz, movido por esa máquina de combustión interna que fuerza a la Unión a avanzar en su proceso de integración o a deshacerse. Y son tales los intereses que la Unión gestiona que no es imposible que ese proceso hacia la unidad siga acelerándose, como ha ocurrido desde 1952.

6.6. Pero volvamos al año 2003: reinstalémonos en la tradición europea. Un nuevo paso parece configurarse a medio plazo, de aquí a cinco/diez años. Una crisis como la de Irak, por ejemplo, invita a la Unión a pronunciarse en el terreno internacional con una sola voz. Giscard advierte que debe renunciarse al proyecto de un superestado unificado. Pero insiste por el contrario en dos puntos: primero, cuando se habla en la Unión de igualdad, ¿se piensa en la igualdad entre Estados o en la igualdad entre ciudadanos? Segundo, ¿existe entre los dirigentes la voluntad política de dotar a la Unión de una personalidad internacional única y, en su día, de una diplomacia común? La UE, recuerda la Convención, es una unión de pueblos y una unión de Estados: esa doble condición da origen a su originalidad y a su ambigüedad.

6.7. Por el momento, la Unión seguirá probablemente manteniendo su difícil equilibrio institucional. Las instituciones se modificarán y habrá una nueva atribución de autoridad entre las cinco instituciones supranacionales: Comisión, Consejo, Parlamento, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas. Giscard sostiene que la Unión deberá avanzar en esta próxima etapa como un avión sobre dos alas, Comisión y Consejo. El Consejo no puede representar el interés común de la Unión, y su prevalencia pondría en peligro la igualdad de los ciudadanos, amenazada por la igualdad entre los Estados. Pero si el poder se inclinara a favor de la Comisión, serían los intereses de los Estados los que se debilitarían y éstos también son necesarios para impulsar el proceso de unidad. En su próxima etapa, de aquí a 2010, la Unión ha de seguir no sólo funcionando sobre esas dos alas, sino apoyada en el trípode de las tres instituciones, Comisión, Consejo y Parlamento. Sin monolitismo de poder, pero con un mecanismo eficaz de decisión y ejecución.

6.8. La crisis de Irak ha puesto de relieve, en el invierno de 2003, la ausencia de una política exterior de la UE. Para llenar ese vacío es indispensable que las iniciativas puedan avanzar por mayoría y no por unanimidad. Si existiera una política exterior común,

su papel sería determinante: cinco naciones europeas controlan hoy un tercio de los votos del Consejo de Seguridad (cuatro miembros de la UE, Francia y Reino Unido como miembros permanentes; Alemania y España como miembros rotatorios; y un Estado candidato, Bulgaria). Europa tendría en su mano una de las claves de la situación. Pero no existe hoy en los gobiernos la determinación política de llevar la política exterior de los Estados al terreno de la acción común. Giscard propone que, para cambiar esta situación, los gobiernos de los Estados empiecen por promover al rango de ministro de Asuntos Exteriores de la UE al alto representante para la Política Exterior y la Seguridad Común.

6.8.1. En el informe sobre la futura defensa europea redactado bajo la dirección del comisario Michel Barnier y entregado a la Convención, hay un párrafo significativo (n.º 25) sobre la «Relación y cooperación con la OTAN». «La política de defensa europea no puede definirse sin hacer referencia a la OTAN. Once Estados miembros hoy de la UE son miembros de la OTAN y, por el artículo 5 del Tratado de Washington, quedan obligados por una cláusula de defensa colectiva. El artículo 17 del Tratado de la Unión Europea menciona explícitamente las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para aquellos Estados miembros que lo son también de la OTAN. Entre los países candidatos a la adhesión a la UE cuatro forman parte de la Alianza; y en la cumbre de Praga del 21 de noviembre de 2002, otros han sido invitados a unirse a la OTAN. A los Estados que son a la vez miembros de la UE y de la OTAN, sus capacidades militares deben permitirles desarrollar plenamente su papel en el cuadro de operaciones de la OTAN[...] El acuerdo llamado «Berlín-Plus», que aseguraría a la UE el acceso a estas capacidades, no se ha concluido todavía». Y se añade: «Cooperación con las Naciones Unidas. La acción internacional de la Unión está fundada en un enfoque multilateral. La Unión defiende la paz y el reforzamiento de la seguridad internacional conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con vistas a velar

por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales[...] En la reunión del Consejo Europeo de Göteborg (15-16 de junio 2001) los jefes de Estado y de Gobierno tomaron decisiones relevantes para intensificar la cooperación entre la UE y las Naciones Unidas, concretamente en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis[...] La capacidad operacional que la UE adquirirá a través de la PESD podrá constituir un elemento importante para la prevención de conflictos y las operaciones de gestión de crisis desarrolladas por las Naciones Unidas».

6.9. Europa siente vergüenza de su autodestrucción en 1939-45. No obstante, tiene bazas económicas y culturales para levantar la cabeza. Para tener una política exterior debe existir previamente una unidad política como tal. Francia quiere una Europa europea, pero mantiene una política intergubernamental parecida a la de Gran Bretaña. Estas contradicciones repercuten sobre el desarrollo orgánico de la Unión. En pocas palabras: si la UE no tiene una política exterior tampoco podrá tener una política interior; ambas deben relacionarse dialécticamente. Una buena política interior debe favorecer la emergencia de una verdadera política exterior y a la inversa (T. de Montbrial). Para los grandes asuntos —aquéllos que van más allá de los intereses de los Estados en el día a día— nada es posible sin una triple entente entre Gran Bretaña, Francia y Alemania.

6.10. La política comercial, que es competencia de la Comisión, es la sola excepción de fuerza de los europeos en la que la UE actúa como una superpotencia. En las restantes, política exterior, defensa y políticas de construcción de la paz, la acción europea es todavía incierta. En el plano de los medios, los presupuestos de defensa de los Quince no alcanzan el 50% del presupuesto americano. En investigación y desarrollo de la defensa, la relación es de uno a cinco (unos 10.000 millones de euros invertidos anualmente por la UE, frente a 53.000 millones de EE UU). Y sin embargo hay, en el resto del mundo, una gran demanda de Europa, único contra-

poder capaz de equilibrar en el futuro a EE UU y al mismo tiempo ser un aliado leal.

6.11. Ante la crisis de Irak, añade Montbrial, los tres líderes, francés, alemán y británico, deberían colocarse a la altura de la historia. Los tres acababan de ser confirmados electoralmente. Montbrial defiende el procedimiento de la mayoría cualificada, junto a la implicación de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, cuyo respaldo es necesario ante decisiones que implican a la Unión. Para progresar en la construcción europea habrá que mantener la altura de miras que hace de Europa una empresa unificadora, esencialmente cultural, y por ello política.

6.12. Conviene aludir aquí a la posición de algunos actores europeos. Hemos seleccionado tres criterios particularmente representativos. El primero es el de Tony Blair, primer ministro británico: la línea mantenida en su discurso ante el Partido Laborista (Blackpool, 1 de octubre de 2002) no es sinuosa: «La globalización y la tecnología abren muchas oportunidades nuevas pero también son causa de masiva inseguridad[...] Los valores políticos progresistas —solidaridad, justicia para todos— nunca han sido más necesarios[...] Internacionalmente necesitamos una nueva asociación global, que progrese más allá de la estrecha visión de los intereses nacionales[...] La Guerra Fría ha terminado; EE UU es la única superpotencia; los americanos son fuertes y orgullosos pero no olvidan fácilmente, en ocasiones pueden parecer rencorosos[...] Europa es económicamente poderosa pero no ha alcanzado su coherencia política[...] El euro no es sólo un instrumento de nuestra economía, es nuestro destino. Pero no nos uniremos al euro hasta que aprobemos nuestros tests económicos[...] La colaboración es un antídoto al unilateralismo: Europa y América deben avanzar juntas[...] Hay quien sostiene que el asunto mayor es Irak. Otros creen que es más urgente llegar a un acuerdo en Oriente Próximo. Otros creen que es la pobreza. Otros que el terrorismo: en realidad se trata de ambos[...] Debemos seguir el camino de las Naciones Unidas y forzar a Sadam a que cumpla sus resoluciones».

6.13. El segundo criterio es el que fija el ministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller de la coalición alemana, Joschka Fischer, quien representa a Alemania ante la Convención Europea. Su entendimiento con el ministro francés de Asuntos Exteriores, Dominique de Villepin, es notorio. Ambos saben que el papel británico es fundamental en un decisivo asunto para el futuro de la UE: la puesta en marcha de la fuerza europea de intervención rápida. Pero ese papel de Gran Bretaña no significa que Francia y Alemania vayan a permitir que actúe libremente como defensor de los intereses americanos en la UE. Los británicos tampoco quieren asumir ese papel. Villepin y Fischer podrán alcanzar acuerdos fundamentales en tres grandes asuntos: defensa europea, instituciones de la UE y Turquía. Este último asunto permanece todavía oscuro pero es probable que los dos ministros mantengan una posición perfectamente unitaria también en este punto. Los dos dirigentes han hecho (3 de diciembre de 2002) una manifestación conjunta: los compromisos de la UE con Turquía permanecen inalterados; pero no puede pensarse en la candidatura turca sin que su sociedad satisfaga los criterios democráticos propuestos por la UE.

6.14. Precisamente cuando se celebra el 40º aniversario del Tratado del Elíseo, Fischer y Villepin quieren ofrecer la imagen de un bloque franco-alemán, un verdadero motor del proyecto integrador de la Unión. Alemania ha apoyado tanto como Francia la creación de la fuerza conjunta de reacción rápida, aunque haya tenido que reducir su petición en una rúbrica simbólica, el avión de transporte A400M, debida a los agobios presupuestarios del Gobierno de Berlín: en efecto, su encargo a la compañía aerospacial EADS, se ha visto reducida desde 73 aparatos a 60. Pero es el acuerdo profundo de Francia y Alemania para la reforma de las instituciones europeas el que dará la medida de la fuerza de este motor franco-alemán. Ambos gobiernos, uno de izquierda y otro de derecha, coinciden en impulsar la evolución de la UE.

7. Las consecuencias políticas de un *no* a Turquía serían favorables quizá a la versión más intransigente del Islam. Europa daría la imagen de ser una Unión de pueblos ricos, que no quieren mezclarse con comunidades de distinto nivel de vida y distinta cultura. Las minorías turcas mejor preparadas y dispuestas habrían de ceder terreno. Como escribe Daniel Vernet, el desafío es el de la compatibilidad de Islam y modernidad, es decir, la posibilidad de separar el poder espiritual del poder temporal.

7.1. Pero hay que considerar el peso de la Turquía actual en su área geográfica. Un territorio próximo a los 800.000 kilómetros cuadrados, mayor que cualquier otro Estado europeo. Una situación estratégica excepcional, abierta a cuatro flancos: en el noroeste, a Europa; al norte, a la antigua Unión Soviética y las repúblicas caucásicas de Georgia, Armenia y Azerbaiyán; al este, a los antiguos dominios turcomanos al otro lado del Caspio; y al sudeste, a las naciones petroleras de Oriente Medio. En este flanco Turquía tiene fronteras con Irán, Irak y Siria. Un largo litoral al Mediterráneo, el control del mar Negro a través del Bósforo y, según los especialistas, el tercer ejército de Europa en número de soldados en activo. La influencia cultural del imperio otomano pervive, ya se ha dicho, desde las fronteras de China a las de Hungría.

8. Muchos europeos aspiran a firmar con los turcos un acuerdo de asociación tan amplio y profundo como sea posible. El deseo de pactar con Turquía y de tener en este país un puente entre la sociedad islámica y la europea es manifiesto en partidos políticos, asociaciones empresariales o universidades. Pero ¿quién puede saber si la admisión de Turquía reducirá la emigración? ¿Y si por el contrario la dispara? La tendencia migratoria turca tiene fuertes raíces: hacia finales de los años ochenta más de un 20% de trabajadores varones jóvenes buscaban o esperaban un trabajo mejor más allá de sus fronteras. Otros ideólogos turcos creen lo contrario: Turquía respetará lo ya conseguido por Grecia, Portugal y España. La inversión extranjera y las ayudas que acompañaron el proceso de integración

crearon suficiente empleo para frenar la emigración. Pero el hecho es que si sumamos los diez países admitidos nos encontramos con una población de 67 millones de habitantes, aproximadamente igual a la de Turquía. Y entre todos producen 335.000 emigrantes a Europa. Por eso no cabe hoy hacer predicciones creíbles. Lo probable es que una vez capacitados para hacerlo, un 20 o 30% de los trabajadores jóvenes, hombres y mujeres, emigren a Europa en busca de trabajo.

9. Las grandes formaciones humanas corren siempre el riesgo de caer en la utopía. Nos referimos a las elucubraciones sobre un futuro gobierno mundial. Pero todo diseño de gobierno planetario habrá de partir de entidades reales, tangibles, susceptibles de integración. Estados Unidos es hoy una entidad tangible. Europa no lo es, aunque esté en trance de serlo. Europa podrá convertirse en un gran cuerpo, cohesionado, flexible, pero unitario: compuesto de Estados pero capaz de *hablar con una sola voz*. Un cuerpo en el que ciertas soberanías (hoy la monetaria, mañana la fiscal) podrán ceder su puesto a una entidad superior.

10. El papel de las religiones es determinante en este proceso. No vamos a entrar aquí en un problema tan vasto, que contiene a su vez dentro de sí centenares de problemas. Pero nos limitaremos a afirmar que toda religión monoteísta —cristianismo, judaísmo, islamismo— es un componente esencial de las formas jurídicas y los hábitos cotidianos adoptados por su sociedad.

11. Existe una cierta incompatibilidad entre ampliación y construcción europea. Pero hay que considerar otro aspecto del problema: el rechazo de un país islámico por el hecho de serlo daría razón a la hipótesis del choque de civilizaciones. Estamos ante una encrucijada de la que es necesario salir sin romper con el mundo musulmán, de una parte, pero sin renunciar a las claves de lo que el mundo europeo es.

11.1. Conviene no perder de vista el texto literal de las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre de

1999). Su punto 12 dice así: «El Consejo Europeo ha acogido con satisfacción los positivos acontecimientos registrados recientemente en Turquía, señalados en el informe de situación de la Comisión, así como su propósito de proseguir las reformas con el fin de cumplir con los criterios de Copenhague. Turquía es un Estado candidato llamado a ingresar en la Unión atendiendo a los mismos criterios que se aplican a los demás Estados candidatos. Sobre la base de la estrategia europea actual, Turquía, al igual que otros Estados candidatos, podrá acogerse a una estrategia de preadhesión destinada a servir de estímulo y apoyo a sus reformas. Esto incluirá un diálogo político reforzado, con especial hincapié en los progresos en el cumplimiento de los criterios políticos para la adhesión, con especial referencia a la cuestión de los derechos humanos y también a las cuestiones mencionadas en el apartado 4 y en la letra a) del apartado 9. Turquía tendrá también la oportunidad de participar en los programas y organismos comunitarios y tomar parte en las reuniones entre los Estados candidatos y la Unión en el contexto del proceso de adhesión. Se elaborará una Asociación para la Adhesión basada en las conclusiones del anterior Consejo Europeo, donde se harán constar las prioridades en las que deberán centrarse los preparativos de la adhesión a la luz de los criterios políticos y económicos y las obligaciones de todo Estado miembro, junto con un programa nacional para la adopción del acervo. Se establecerán unos mecanismos de control adecuados. Con miras a intensificar la armonización de la legislación y prácticas turcas con el acervo, se invita a la Comisión a que prepare un proceso de examen analítico del acervo».

12. Escribe Daniel Vernet, *Le Monde*, 10 de noviembre de 2002: «Hay que tener el coraje de afirmar que la construcción europea es ante todo un proyecto político que carece de definición geográfica». Se puede ser europeo sin pertenecer a la Unión, como ocurre con Suiza o Noruega. Pero es igualmente cierto que los responsables europeos deben fijar las fronteras físicas de su proyecto.

12.1. ¿No cabría reforzar a Turquía abriendo un plazo intermedio? ¿No podrá ofrecer la UE inversiones, tecnología, sistemas de control y una alta cota de inmigrantes sin hacer entrar a Turquía hoy en la UE? Una rápida admisión de Turquía causaría fuertes desequilibrios en la UE y daría una ocasión a los militares turcos para volver a su peor espíritu, el de salvadores de la sociedad turca.

12.2. En caso de tensión grave entre militares turcos y gobierno dominado por islamistas, la UE no puede inclinarse por ninguna de las dos opciones. Pero la historia es dinámica, no estática. Si Turquía evoluciona deprisa, si su economía se recupera y si las instituciones son adecuadas, habrá que estudiar de nuevo la oferta turca. Turquía tiene que admitir que debe primero acometer sus reformas políticas, económicas, educativas y culturales. La franqueza en el diálogo UE-Turquía será un modo de cooperar abiertamente. El apresuramiento en la negociación es el peor consejo que podrían seguir ambas partes, Turquía y la UE.

13. Los partidarios de la integración turca en la UE aportan tres razones: (1) reforzar a quienes quieren crear un Estado próspero y secular (2) enviar una señal a otros Estados islámicos (podrán ustedes integrarse un día en la UE) y (3) reforzar la economía turca reduciendo la emigración. Pero muchos turcos objetan ¿para qué ser el pariente pobre de Europa cuando podríamos ser líderes del mundo islámico? Los europeos no nos admitirán. La UE es un club cristiano. ¿Por qué pensar que la integración de Turquía como país miembro resuelve por sí solo todos los problemas? Existen fórmulas de asociación con la Unión, que pueden ser más adecuadas a este caso: permiten una integración económica completa y no requieren la identificación político-cultural que sólo pueden abordarse en plazos extensos. México ha llegado a un grado muy amplio de integración económica con Estados Unidos y Canadá, pero México no se ha integrado en las instituciones de Estados Unidos.

Notas finales

Entre las grandes cuestiones a las que hacen frente las dos grandes uniones occidentales, americana y europea —una lograda a finales del siglo XVIII, otra en trance de lograrse— destaca el problema energético y el avance hacia la internacionalización de la justicia: dos problemas distintos, pero relacionados entre sí. En la solución del problema energético, los europeos parecen haber adquirido cierta ventaja sobre Estados Unidos. Pero puede ser una ventaja pasajera: un cambio de administración en Estados Unidos puede cambiar las tornas. En la internacionalización de la justicia la Unión Europea parece haber adquirido un cierto adelanto aunque se trate aquí de un problema más complejo. El primero de ellos se puede resumir en la sustitución del petróleo en 50/100 años y sustitución del gas natural en 80/130. Para ello hay que llegar a la puesta a punto de nuevas energías. Esta respuesta al problema energético plantea el dilema de la defensa de las generaciones venideras (pero próximas: hijos y nietos) frente al beneficio inmediato.

La progresiva articulación de instituciones supranacionales apunta a la puesta en marcha de una nueva sociedad internacional, capaz de globalizar los objetivos que han de mover a la *nave espacial Tierra*, para usar el giro de Edgar Morin. La capacidad para resolver problemas globales ha de aclarar si existe una cierta legitimación moral de la especie humana. Gracias a su razón, el ser humano ha hecho frente a las glaciaciones, a las epidemias, al terror de Hitler, al peligro nuclear, a los nuevos riesgos de la manipulación genética o al riesgo de idiotización al que invitan programas televisivos como Gran Hermano u Hotel Glam.

Las notas que anteceden se refieren, en una estructura piramidal, a tres niveles: (a) la cohesión de la UE y el problema de Turquía; (b) la coherencia de un cuerpo diferenciado, que llamamos Occidente, caracterizado por la prevalencia de la ley, la garantía de las libertades, el respeto a la conciencia individual y el desarrollo exponencial de la ciencia y (c) la cooperación de ese cuerpo diferen-

ciado al lanzamiento de una sociedad internacional basada en la cooperación y no en la confrontación. Es seguro que en ese nuevo y lejano orden mundial contarán también grandes formaciones que en la actualidad llamamos nacionales y no están en él: China, India, el mundo árabe, un África negra renovada en la que Sudáfrica sea quizá la nación avanzada. Pero para ello hay que descender, retroceder hasta hoy. Hay que llegar a la unidad de los europeos; y hay que despejar la cuestión turca. Esa distinción entre Estados nacionales, entre culturas y civilizaciones es también obra del hombre.

Desde que comenzaron sus relaciones por la llamada «pre-adhesión», la Comunidad Europea ha manifestado al Gobierno turco la necesidad de que se respetaran los criterios políticos básicos: estabilidad democrática, existencia de un Estado de derecho, respeto de los derechos humanos y protección de las minorías. Sin esas condiciones no se podrán abrir las negociaciones de adhesión. De 1964 a 1980 esos criterios se han reiterado en los luego llamados «criterios de Copenhague»: políticos, económicos y de aplicación del acervo.

En 2001, la Unión celebró los esfuerzos realizados por el Gobierno turco para mejorar los niveles de garantía de los derechos humanos para todos los ciudadanos del país, incluidos los kurdos. La Unión manifestó también su disposición a ayudar al Gobierno turco en esa tarea.

Por otra parte la Unión se mostró satisfecha en términos generales ante el funcionamiento de la unión aduanera aunque pidió que se eliminaran cuanto antes ciertas medidas proteccionistas adoptadas por el Gobierno de Ankara.

Los planteamientos de orden general se han mezclado, a lo largo de la crisis de Irak, con los problemas que han surgido a diario a lo largo del conflicto. El 6 de julio de 2003 las fuerzas de EE UU capturaron a 11 soldados turcos en el Kurdistán iraquí. Los detenidos fueron acusados de tentativa de asesinato contra el gobernador de la provincia de Kirkuk. Veinticuatro horas después los detenidos turcos eran liberados por las tropas americanas. Ese mismo día, el 7

de julio, se registraron cuatro fuertes explosiones al oeste de Bagdad. El primer ministro de Turquía, Tacep Tayyip Erdogan, telefonó al vicepresidente de EE UU, Dick Cheney, en un intento de rebajar la tensión producida por el incidente de los 11 soldados turcos. En las semanas previas hubo otros problemas: tres soldados americanos murieron el 28 de junio, al caer en una emboscada con su blindado. Los ataques de EE UU contra focos de resistencia iraquíes desataron la cólera popular. Nueve soldados americanos fueron atacados el 2 de julio en Bagdad y en Ramadi y murieron dos de ellos. Es el clima general de los últimos meses mientras la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA en sus siglas anglosajonas) trata de resolver las emergencias. Los aprovisionamientos de agua, energía eléctrica, alimentación y sanidad parecen los más urgentes junto al mantenimiento del orden público. El embajador L. Paul Bremer, enviado especial de la Administración Bush, quiere duplicar el número de tropas disponibles en Irak de 160.000 a casi 300.000 hombres. Pero la rotación necesaria, que obliga a disponer del triple de tropas para asegurar el relevo, comprometería a casi la totalidad de las fuerzas desplegadas hoy en el interior y exterior de EE UU. Al revisar este texto, el 6 de octubre de 2003, hay una nueva (y esperada) evolución en la zona. Turquía no sólo comparte con Irak su frontera sureste sino que domina el nacimiento y desarrollo de los dos grandes ríos que dan su nombre a la Mesopotamia, el Tigris y el Éufrates. Las relaciones entre ambas repúblicas han sido casi siempre tensas y en ocasiones (1980-82) críticas. Ahora los antiguos conflictos kurdos e iraquíes vuelven a la superficie con toda su peligrosa carga de virulencia. En marzo de 2003, el Gobierno de Erdogan explicó su decisión de negar el territorio al despliegue norteamericano en el norte de Irak. Esa decisión trajo consecuencias varias al Gobierno de Ankara: quizá para provocar nuevas tensiones, las autoridades militares ocuparon las oficinas de la Asociación de Derechos Humanos en la capital turca y se incautaron de archivos y documentos. Este simple ejemplo explica las dificultades del actual Gobierno que preside Recep Tayyip Erdogan. La Comisión

Europea, a través de Gunter Verheugen, comisario alemán responsable de la ampliación, advirtió de la gravedad de esos actos por parte de autoridades turcas. Las palabras del comisario Verheugen señalan los obstáculos que se interponen en el camino de una Turquía democrática. Hoy por hoy ni los islamistas moderados ni los militares nacionalistas tienen fuerza política para allanar el camino ni para bloquearlo. En estas circunstancias, es difícil que la candidatura turca ante la Unión Europea progrese.

Bibliografía

- Le Monde*, junio y julio 2003.
Ramses: Informes 2000, 2001, 2002, 2003.
Foreign Affairs, 2003.
Financial Times, abril-julio 2003.
The Economist, abril-junio 2003.
International Herald Tribune, marzo-julio 2003.
New York Review of Books, enero-julio 2003.
PNUD, 2002.
Política Exterior, 1999-2003.

ESPAÑA, EXCÉNTRICA EN LA NUEVA EUROPA

ANDRÉS ORTEGA

Editorialista y columnista de *El País*
Miembro del Comité Asesor de FRIDE

La ampliación de la UE, se ha visto en las páginas que preceden, plantea a España retos y oportunidades de todo orden, empezando por el retraso tecnológico o la pereza de nuestros inversores y las distancias históricas. Quizás, a modo de cierre, quepa comentar tres dimensiones básicas: la posición excéntrica de España en la nueva UE; la incidencia de la ampliación en el Estado de las Autonomías; y la falta de preparación como sociedad frente a la llegada de lo que para España son, en buena medida, unos europeos desconocidos.

Los Quince se han lanzado a la ampliación por razones históricas, morales y económicas, pero sin un auténtico proyecto para esta Unión Europea ampliada en unos términos cuantitativos que llevan a un cambio cualitativo del proceso de integración. Intentaron fijar el perentorio nuevo marco institucional y político en los Tratados de Amsterdam y Niza, tímidos avances al respecto en un esfuerzo que se quedó a medias. Y ahora, ya con la ampliación en marcha, se intenta de nuevo con la Convención sobre el Futuro de Europa y la posterior Conferencia Intergubernamental que ha de fijar el proyecto constitucional para la nueva Europa. El presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, pretende que el resultado valga para los próximos 50 años. Es poco probable, dada la falta de antecedentes del cambio que se avecina. Se requerirán nuevos ajustes nacidos de la experiencia de una Unión tan amplia, y con un grado de variedad en sus miembros sin precedentes históricos.

Evitar quedar en la periferia

La excentricidad de España no la va a resolver el nuevo Tratado Constitucional ni un ajuste institucional en la UE. España es excéntrica por su historia, que la había dejado durante demasiado tiempo al margen del diseño europeo y mundial, aunque esto cambió con la transición a la democracia. En la UE, España está geográficamente en una situación periférica. Institucionalmente es un Estado intermedio, ni grande ni pequeño, aunque más próximo a los que más pesan, por su política desde 1986, y por la pérdida de peso de Italia. Sólo Polonia entrará en esta categoría. España estaba entre los menos ricos. Con la incorporación de países más pobres se va a encontrar en una zona intermedia (aunque no todos los futuros miembros son pobres: Chipre o Eslovenia, en un 69% de la media comunitaria, son más ricos que algunas regiones de la actual Unión Europea). La española es a la vez una agricultura continental y mediterránea, lo que le obliga a defender las dos a la vez.

Hacia dentro, en la UE de Quince, España había logrado una relación privilegiada con Francia y con Alemania. En los últimos tiempos, con el Gobierno de Aznar, se ha dado prioridad al *eje atlántico*, a las relaciones con Londres y con Portugal. Hacia fuera de Europa, tiene una proyección *especial* hacia América Latina (que en términos lingüísticos y musicales incluye ahora ya en parte a Estados Unidos) y hacia el Mediterráneo, esencialmente el Magreb, aunque también Oriente Próximo.

La ampliación puede acentuar los problemas contradictorios de España en la UE, aunque nuestro país tiene capacidad de gestar alianzas diversas y de actuar de mediador. España no tiene por qué resignarse a una posición periférica en la UE. Se puede impedir o corregir esta deriva geográfica y funcional. En una Unión ampliada parece inevitable que en su seno se constituya un núcleo, llámese vanguardia, directorio o de cualquier otra manera, que tire de los demás en su integración política. Estar en y ser parte de esa vanguardia va a ser un reto central de España frente a la ampliación. En

todo caso, el *statu quo* no es una opción, ni para la UE ni para España. Ésta debe decidir *cómo* quiere hacer Europa y *con quién*. En una Europa más amplia y compleja, las alianzas pueden ser cambiantes, pero el núcleo seguirá girando en torno a París y a Berlín —eje central aunque no único, y relativamente menos importante en una Unión de 25—, no a la Europa atlántica y periférica en muchos aspectos, especialmente mientras el Reino Unido no entre en el euro. La opción por la *nueva Europa* tal como la definiera Donald Rumsfeld, secretario de Defensa de EE UU, no es real a largo plazo. Los *nuevos*, preocupados por la seguridad que les aporta la protección de EE UU, son más atlantistas que europeístas, pero esto puede cambiar. La *nueva Europa* no es la que surgió en la crisis de Irak en apoyo de EE UU sino la de 25, que necesitará ser mucho más flexible. Previsiblemente, tras un acercamiento a Londres y a la Europa atlántica —sin lograr resolver el problema de Gibraltar—, España regresará a una posición más *clásica* en el núcleo de decisión europeo, una vez que éste se recomponga. Habrá que ver si España va a contribuir a su recomposición.

España, no sólo su Gobierno, sino también su sociedad, necesita tener una *idea de Europa*. Importa que sea más ambiciosa en esta idea que los demás. Es mejor construir y ofrecer ideas, aunque éstas no sean recogidas. Influir implica también aportar, incluso, claro está, en las cuestiones de defensa. Con un gasto en defensa que representa entre un 1,3 y un 1,4% del PIB, que en relación a los habitantes es el menor de la UE, después de Portugal, y tres veces menor que el de Italia, España no puede aspirar a contar tanto como querría. Necesitará hacer también un mayor esfuerzo en este terreno tan poco popular.

Luchar contra la periferización requiere también impulsar la política europea, no sólo la bilateral, hacia las Américas (Norte y Sur). España ya impulsó en 1995 la Nueva Agenda Transatlántica. Y el Gobierno de Aznar ha intentado un acercamiento estratégico a Washington. No hay duda de que las relaciones con la hiperpotencia han de ser centrales. Pero a Washington también le interesa

una España que sea puente en Europa y con el Mediterráneo. La política euro-mediterránea se ha dejado languidecer tras su exitoso lanzamiento en Barcelona en 1995.

No es fácil impulsar todas estas dimensiones a la vez, menos aún cuando España tiene intereses comerciales contradictorios y una política de inmigración cada vez más restrictiva hacia ambas zonas. Pero éstas deben ser dos prioridades de España en la Unión ampliada, que tenderá a concentrarse en sus problemas al Este. Si lo logra, España se transformará en puente, en vez de ser un muro —franqueable, pero muro—, a lo que le condena una política de inmigración propia o cada vez más europea.

Una debilidad de la España actual es la quiebra del consenso político interno en temas europeos. Es una situación que se puede corregir. Con un próximo cambio de Gobierno, la política europea de España puede cambiar. No se trata sólo de cambios en la mayoría que gobierna, sino dentro de la mayoría, e incluso fuera. El papel, por ejemplo, de los nacionalistas catalanes en la política europea de España siempre ha sido importante y superior a su peso numérico. Pero no es bueno que un país —también ocurre en Italia, por lo que la coalición *excéntrica* tiene todas las de perder— dé esa clase de bandazos. La coalición franco-alemana, pese a todos sus problemas, es mucho más estable y resiste mejor los cambios de Gobierno. Restaurar el consenso europeo sería muy útil, aunque la división ideológica entre PP y PSOE nunca ha sido tan grande en tantos asuntos europeos, incluyendo la dimensión a dar a la OTAN.

La cuestión regional

Tras esta ampliación a 10, de los 25 Estados miembros con que contará la UE, 12 tendrán una población superior, por ejemplo, a la de Cataluña (y seis a la del País Vasco). ¿Importa? Cabe pensar que los intereses de todos están mejor defendidos a través de un Estado grande si éste articula internamente la participación de las re-

giones en la conformación de la voluntad española en la UE. No es cuestión de que la Convención haya ignorado este tema (aunque el Gobierno no ha querido que se formase un grupo de trabajo específico al respecto), sino, sobre todo, de que España lo resuelva en su fuero interno.

La Constitución señala que la política exterior la dirige el Gobierno. Ahora bien, cuando se diseñó la Constitución de 1978, ni el Estado de las Autonomías estaba fijado, ni la vida europea cubría tantas áreas como ahora. La política europea es ya algo distinto de la política interior o exterior. Es una nueva categoría. Apostar a fondo por el Estado de las Autonomías no significa necesariamente tener que darle una ingobernable representación directa a las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros en Bruselas, pero sí que estén, de algún modo, presentes, y que participen en la formación de la posición española y en la aplicación de normas de su competencia exclusiva o compartida. Sería deformar el espíritu del autonomismo actuar de otro modo y recuperar el Gobierno, vía Bruselas, las competencias que corresponden a las regiones, más aún cuando asistimos a una evolución en la UE hacia menos reglamentos comunitarios (de aplicación directa) y más directivas (que requieren que cada Estado las transponga a su legislación interna).

Las regiones «con capacidad legislativa» (unas 80 de un total de 200 en la UE), no son directamente responsables ante la UE, ya sea ante el Tribunal de Justicia comunitario o de las multas impuestas por la Comisión, por ejemplo, si se sobrepasa una cuota de producción lechera. Los responsables son los Estados. Y dejar que las regiones puedan acudir directamente al Tribunal de Luxemburgo llevaría a que éste, en algunos aspectos cada vez más básicos, reemplazase a los tribunales constitucionales nacionales. No parece razonable, al menos en el estadio actual de desarrollo de la integración europea.

Hay otra contradicción: la de que desde algunos sectores se pida la participación autonómica en el Consejo de Ministros de la UE, pero no en el otro poder prácticamente colegislador en todo con

esta institución, a saber, el Parlamento Europeo. Probablemente haya que convivir con algunas de estas contradicciones. Pero una cosa es no resolverlas del todo y otra ignorar que hay un problema y que las Comunidades Autónomas tienen hoy una actividad exterior tan notable que, en España, la ayuda al desarrollo que dan al exterior es superior a la del Estado central.

La solución pasa por la cooperación. Pero ésta sólo puede hacerse desde la lealtad constitucional, que no es un camino de sentido único, sino de, al menos, tres direcciones: de las Comunidades Autónomas hacia las instituciones centrales, de éstas hacia aquéllas, y entre las propias Comunidades Autónomas. En resumen, una cuestión de confianza. Ahora que Europa se mete en una senda casi constituyente, el *patriotismo constitucional* también tiene que tener una dimensión europea, de patriotismo europeo. Y una potencia intermedia como España, la más descentralizada de Europa y que aspira a estar en el grupo de los grandes, tiene que poder resolver de forma razonable este problema. Que la próxima ampliación, con la excepción de Polonia, sea a países pequeños, debería llevar a acelerar la solución, para no ver cómo territorios menos poblados que muchas regiones españolas logran mayor capacidad de decisión en la UE.

Una sociedad ignorante

Pero quizás el tema más grave para España es la ignorancia que su sociedad tiene de la ampliación y de los países que, muy pronto, van a ser sus nuevos socios. La sociedad española apoya mayoritariamente la ampliación¹, principalmente por razones morales, históricas y geográficas —en esta valoración los españoles están en el grupo de cabeza—, y lo ven como algo positivo en térmi-

¹ En un 74%, según el Eurobarómetro: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl132_en.pdf.

nos de inversiones, oportunidades, control de la inmigración —no para la protección social o la lucha contra la criminalidad— y otras dimensiones, pero desconocen *esa nueva Europa*. Tanto los Eurobarómetros de la Comisión Europea, como el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE)² de febrero de 2003 reflejan una situación harto preocupante. España está entre los países que menos conciencia tienen de la ampliación. Según el BRIE, el porcentaje de españoles que no identifica correctamente ninguno de los países de la ampliación es del 80% —11 puntos más que tres meses antes: un 9% de los españoles que no contestaba entonces, ahora contesta mal—. Polonia, señala el BRIE, es el único país que ve aumentar su notoriedad en la sociedad española, aunque no llega a dos puntos. Los resultados de las encuestas del Eurobarómetro son menos dramáticos, aunque de nuevo España es el país con más bajo nivel de conocimiento de esa Europa que se incorpora. Una cifra que tiene mucho que ver también con el bajo nivel de viajes (10% en España, frente a 34% de media de la UE, o 81% en el caso de Austria) a los países que participan de la próxima ampliación.

Frente a otros países europeos, como Francia o Alemania, que han tenido relaciones provechosas o tormentosas con muchos de estos nuevos miembros, especialmente con Polonia, España ha estado históricamente alejada de ellos. No se trata, pues, de reconstruir, sino de construir, unas relaciones y un conocimiento mutuo que requerirán un esfuerzo de varios años. No será suficiente con campañas informativas. Se necesitará una auténtica movilización, inversión en investigación e intercambio de estudiantes, además del consiguiente impulso empresarial. Toda una tarea colectiva que vale la pena acometer. No hacerlo dejaría a España en desventaja.

² http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl140_en.pdf, y <http://www.realinstitutoelcano.org/barometro/textobrie2.doc>.

LA AMPLIACIÓN Y EL FUTURO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA*

JOSÉ A. HERCE

Director de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)
Profesor titular de Análisis Económico, Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

Los actores económicos, sociales y políticos españoles deben encontrar en lo que queda de la presente década la fórmula que permita que esta parte de la Unión que es España, en la que reside un 11% de la actual población comunitaria (casi el 9% en una Unión de 27 miembros en 2010), mantenga el acomodo y proyección que ha alcanzado desde su incorporación a la CE en 1986 y, si es posible, los acreciente. Lejos del nacionalismo económico, un resultado de esta naturaleza debería reflejar el dinamismo del conjunto de la Unión combinando dos procesos comunitarios que, aunque no son mutuamente excluyentes, sí se presentan en estos momentos como disjuntos y más allá de un horizonte alcanzable. Me refiero, por un lado, a la ambiciosa apuesta de la «estrategia de Lisboa» y, por otro, a la idea de una economía europea multipolar.

Convertir a la UE, en 2010, en la economía más avanzada del planeta no es cuestión de fe, aunque es lo que parece que hicieron

* Este artículo final del volumen de FRIDE sobre la ampliación y la economía española es una síntesis de los artículos anteriores y, a la vez, una interpretación de su contenido en la que, a los datos y análisis objeto de síntesis, se superponen reflexiones propias sobre el proceso comunitario y los efectos de la ampliación sobre la economía española. Espero haber hecho justicia al esfuerzo de todos mis compañeros de volumen al adaptar sus contribuciones con objeto de proporcionar al lector, pues tal es el objeto de este artículo final, una guía de lectura e interpretación del complejo proceso en ciernes de la ampliación y sus consecuencias para el futuro de la economía española.

los jefes de Estado y de Gobierno cuando lanzaron la «estrategia de Lisboa» en la cumbre celebrada en esa capital en 2000. Hoy, en pleno estancamiento económico, con muy pocos deberes hechos en materia de productividad y con la complicada agenda internacional existente y las diferencias en el seno de la Unión a propósito de algunos de sus temas más complejos, como el de la alianza con los EE UU frente al problema iraquí, la estrategia mencionada corre el riesgo de convertirse en retórica incapaz de movilizar las fuerzas necesarias y materializar los objetivos en el horizonte señalado.

A mayor abundamiento, la percepción española y de otras economías «periféricas» de la UE sobre la «deriva hacia el Este» de la Unión fruto de la ampliación en ciernes, refleja una resignación, por no decir derrotismo, acerca de la capacidad endógena del «Sur» para reforzar su presencia en la Unión ampliada. Ello equivale a una equivocada percepción de que el espacio económico es una red con un único nodo «gravitatorio» (¿cómo una red podría serlo?), que se desplaza a tenor de fuerzas económicas inexorables. Esta visión unipolar del espacio económico es evidentemente errónea aunque los modelos de geografía económica, limitados como todos los modelos, predigan, con fatal atractivo analítico, que determinados cambios en la estructura de la red pudieran precipitar la actividad y los empleos hacia una determinada vertiente de la colina en detrimento de las otras. No, el espacio económico y social es multi-polar, con derivaciones locales, centros de aglomeración y ejes de distribución en los que la actividad, el empleo y la renta fluyen, se concentran y se dispersan en función del atractivo relativo de cada parte de la red y las funciones que se manifiestan en cada momento.

Desde esta perspectiva, el análisis de la ampliación de la UE y de sus efectos sobre la economía española exige, sin duda, nuevas ideas sobre las que basar la estrategia de los actores relevantes cuando los riesgos convencionales son elevados y las oportunidades se expresan en claves todavía por descifrar. Una visión convencio-

nal del fenómeno de la ampliación llevaría al derrotismo. Éste es el propósito de este artículo, el de ofrecer nuevas claves de interpretación del fenómeno de la ampliación y, a la vista de lo que se despliega ante nuestros ojos en vísperas de su concreción, en buena medida problemático, ocupar posiciones conceptuales y de *policy* desde las cuales se vislumbren también las oportunidades.

2. El proceso de integración comunitaria y la ampliación

«...debemos crear un germen de Estados Unidos en Europa. Quiero decir algo que os sorprenderá: el primer paso debe ser una asociación entre Francia y Alemania...»

W. Churchill, 1946¹.

Un repaso al proceso de integración comunitaria muestra que los diferentes elementos (economía, política, ciudadanía) se han dado en dosis variadas, lo que no ha impedido un formidable progreso de conjunto del que España se ha beneficiado especialmente. Sin pararse apenas a tomar respiro, la Unión vislumbra ya su principal horizonte hasta la fecha: una ampliación de escala continental plagada de consecuencias que, sin embargo, no es otra cosa que una etapa más en el curso de la incesante adaptación a un mundo que evoluciona aún más rápido que la propia Unión.

2.1. Cincuenta años de integración comunitaria

Pocos se paran a pensar que, en sus casi cincuenta años, el proceso comunitario que se originó con la firma del Tratado de Roma nunca ha dado pasos atrás. Pueden haberse sucedido periodos de pesimismo o estancamiento, pero incluso en estos casos, el programa comunitario se ha desarrollado sin retroceder en los logros pre-

¹ En un discurso pronunciado en la Universidad de Zurich.

viamente conseguidos. Pero esta constatación, que me gusta hacer a menudo, se refiere al plano económico. También puede aplicarse al plano de la construcción política o ciudadana de la comunidad; sin embargo, aquí el avance ha sido mucho más lento e insuficiente de manera que no sería legítimo expresarse como antes lo he hecho sin decir a continuación que, en realidad, tampoco ha habido demasiados avances. Es cierto que (una parte de) la Unión posee poderosos atributos de soberanía, como son el euro y el Banco Central Europeo, y de control, como el Parlamento, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. No obstante, las instituciones políticas que ejerzan el contrapeso adecuado y completen el mapa de soberanía europea están todavía por crearse.

El balance de la UE en sus casi cinco décadas de existencia puede calificarse de muy exitoso (véase artículo de Gabriel Tortella), especialmente en el plano económico. En el plano político, la entidad supranacional que la UE pueda formar en la actualidad apenas se asimilaría a un federalismo impreciso y tenue cuyo avance en esta línea está claramente limitado por la persistencia de los nacionalismos. Sin embargo, la convicción política que desde el primer momento mostró la Comunidad hacia la difusión de los valores democráticos en el continente ha constituido un poderoso factor de progreso en este orden incluso fuera de sus sucesivas fronteras. Grecia, España y Portugal son exponentes claros de la eficacia con la que la mera declaración de la primacía política en el proceso comunitario, aunque la economía haya dominado de largo la materialidad del mismo, ha contribuido a aunar bienestar y libertades en un espacio cada vez más amplio. Otro ejemplo, que es el que nos incumbe en este volumen, es precisamente el del reencuentro con los países de Europa Central y del Este.

Pero no hay que juzgar el éxito de la Unión Europea únicamente en el plano económico o político. En el plano de la ciudadanía, llama la atención la poca cohesión que «lo europeo» suscita entre los ciudadanos, y no sólo lo escasamente visible que es la ciudadanía europea, reproche que a menudo se hace a la Comi-

sión de la UE. Éste es un canal de doble vía y tardará en construirse mientras no se supere, como se ha dicho, el protagonismo de los Estados-nación europeos y hasta que los ciudadanos no alcen la vista por encima del muro que una tradición no muy lejana todavía de enfrentamientos y aspiraciones hegemónicas ha puesto delante de todos nosotros. Existe la esperanza (sí, la esperanza) en algunos ámbitos de que la disolución de los Estados-nación refuerce los micro-nacionalismos o las regiones en el seno del espacio comunitario. Sin dejar de valorar la importancia que tiene la devolución de cierta soberanía a las instancias jurisdiccionales de ámbito territorial interior al estatal, me parece que la cesión de soberanía sustantiva a la instancia comunitaria ha de dominar el proceso. Entiendo por soberanía sustantiva aquélla que permite a una entidad política jugar su papel con eficacia en el contexto mundial; contexto que, como se sabe, no cesa de evolucionar.

En efecto, el tiempo no deja de transcurrir, aunque algunos lo pierdan. La ampliación, por sí misma, ineludible además por muchas razones, exige nuevos horizontes políticos a la Unión, como también los exige un orden mundial al que llamamos nuevo sin conocer todavía sus contornos definitivos, a los cuales no debería la UE renunciar a definir junto a los Estados Unidos. No es cuestión de enzarzarse sobre la naturaleza del *partnership* a establecer con la potencia mundial del momento; es cuestión de competir y cooperar con firmeza y carácter buscando un equilibrio generador de beneficios mutuos y para terceros. Aunque la «ventaja» que los Estados Unidos mantienen respecto a la UE pueda parecer económica (nivel de vida, productividad, dinamismo) o fruto de la misma (hegemonía mundial), la fuente de todo ello bien podría radicar en su ventaja política (véase artículo de Gabriel Tortella), es decir, en una organización política de cuya modernidad y adaptación al mundo contemporáneo surjan las fortalezas que han hecho de esta nación lo que es en la actualidad. Los europeos no dejamos de mirarnos en el espejo norteamericano, aunque no a todos les guste por igual la imagen que éste les devuelve.

En estas gruesas coordenadas históricas, por otra parte bien presentes, hay que situar una serie de rasgos sobre los que se ha debatido extensamente tratando de detectar uno u otro elemento conductor del proceso. Entre la motivación a la que ya se ha aludido, es decir, la necesidad de superar los afanes destructivos entre las naciones europeas que plagaron su historia hasta mediados del siglo pasado, y la necesidad de seguir adelante buscando la mejor adaptación al cambiante «nuevo orden» global, el análisis del proceso comunitario se ha detenido a menudo en cuestiones que sin dejar de ser sustantivas quedan a mucha menor altura, sin embargo, de la que tienen los dos extremos recién mencionados. Las repasaré a continuación en forma de las dicotomías «integración natural versus estratégica» y «ampliación versus profundización». Finalizaré esta sección con una interpretación de la actual tesitura, que en definitiva es hija del momento fundacional, como la manera en la que Europa se adapta a la globalidad.

La UE como adaptación y respuesta a un mundo global

Probablemente no pueda encontrarse, en la historia moderna, un periodo tan plagado de errores políticos y económicos como el que se dio entre la «Gran Guerra» y la Segunda Guerra Mundial; poco más de veinte años en los que, a la secuela de consecuencias que el nefasto acuerdo de Versalles trajo consigo, se unieron la crisis de los años treinta, el proteccionismo comercial y el agotamiento del modelo colonial decimonónico. La devastación humana y material causada por la Segunda Guerra tuvo, sin embargo, una respuesta bien diferente de la que sucedió a la primera. Así, los países contendientes salieron del conflicto con el propósito de no repetir los errores cometidos. Pero dos desarrollos cambiarían para el resto de la centuria los elementos del juego internacional: la irrupción de los EEUU como árbitro de la economía y la política occidentales y la emergencia del bloque soviético, cuyo resultado fue la división de Europa en dos grandes zonas de influencia. Con todo, una nueva

era de apertura exterior, crecimiento económico y progreso tecnológico se inauguró en la economía mundial a partir de 1950. Un período que sólo se vería interrumpido un cuarto de siglo más tarde con el detonante de las perturbaciones energéticas.

En la Europa de influencia aliada se organizó inmediatamente un movimiento plural de carácter europeísta e inspiración variada². Sin duda, fue la necesidad de evitar que se repitieran los catastróficos enfrentamientos que habían marcado la primera mitad del siglo lo que impulsó esta visión europeísta; pero, al mismo tiempo, la convicción entre los impulsores del proceso era que un nuevo orden alumbraba y que más valía dar el salto que las circunstancias exigían so pena de quedar inertes ante la tensión de las potencias establecidas después de Yalta, y enrocados en los viejos problemas. A su manera, los años cincuenta, como el final del siglo precedente, fueron testigos de una globalización sin parangón hasta el momento. Una globalización asociada al equilibrio complejo de las dos potencias mencionadas, de circuitos paralelos, pero con reglas nuevas y, en lo que se refería al hemisferio occidental, relativamente ambiciosas que impulsaron un crecimiento de los intercambios, la productividad, el empleo y la prosperidad sin precedentes.

El saco en el que vinieron acumulándose los problemas en las economías occidentales desde el inicio de la década de los setenta (inflación, inestabilidad cambiaria), se colmató con las perturbaciones energéticas de 1973 y 1981 y la recesión americana. La UE desarrolló con lucidez, aunque con vacilaciones, un mecanismo monetario en los peores años de la larga crisis y acometió la preparación de la ampliación ibérica. Pero, especialmente, entre un mercado europesimismo y bajo el tenaz liderazgo de Jacques Delors, se concibió la primera reforma sustantiva del Tratado de Roma, en 1987, con la adopción del Acta Única y el lanzamiento de la políti-

² No era, por supuesto, la primera vez que las ideas europeístas se expresaban. En 1923, surge de la pluma de un joven filósofo apátrida la primera propuesta no utópica para la construcción de una Europa unida (Coudenhove-Kalergi, 1923). De su pensamiento han surgido, de una u otra manera, todas las corrientes modernas para la Unión Europea.

ca regional, el Mercado Único, la Unión Monetaria y el euro, el Espacio Económico Europeo... Impulsos que bastante han dado de sí para lo que, no nos engañemos, sigue subyaciendo al proceso: el nacionalismo y la compulsión proteccionista de muchos de los miembros de la Unión. Cuesta entender las polémicas anteriormente referidas sobre la naturaleza de la integración europea y la opción profundización-ampliación a la luz de un desarrollo tan vertiginoso y productivo para el conjunto, pero al mismo tiempo se entiende que las mismas no son sino el reflejo de las reticencias a abandonar el «viejo orden» establecido. Por eso son tan intrascendentes a la larga.

Si la nueva etapa de la globalización que se desencadenó al final de la Segunda Guerra Mundial se basaba en la emergencia de los bloques americano y soviético, la trepidante etapa de la que hemos sido testigos en los noventa se ha basado en el clamoroso desfondamiento del segundo de los bloques que ha producido dos consecuencias de gran calado: la primacía absoluta de los Estados Unidos y la ampliación de la UE a los países del centro y este de Europa. Sin duda, se han sembrado las semillas de un orden que hoy ni siquiera sabemos vislumbrar (Rusia, China), pero uno se resiste a dudar de que estas dos consecuencias estén estrechamente relacionadas por el principio de acción-reacción o, si se quiere, de adaptación a la globalidad que no he dejado de atribuir al proceso comunitario a lo largo de este ensayo. En breve, ésta sigue siendo la manera europea de expresarse en un proceso que se hace con o sin Europa y en el que, así, la UE espera poder influir.

Con toda la ambición que esta ampliación demuestra, y los beneficios que le seguirán, sigue dándose una cierta falta de fe que los agentes europeos practican respecto a su propia capacidad: nacionalismo, proteccionismo y mucha *exception culturelle* y «cuota de pantalla», con lo que quiero aludir al complejo que Europa tiene frente a los Estados Unidos. Entiéndaseme, un complejo que le impide, como pienso que debiera, alinearse con esta nación, en pie de igualdad de ser ello posible. Dilucidar la naturaleza de este *part-*

nership, no cabe duda, será la gran tarea de Europa tras la ampliación (ver artículo de Gabriel Tortella y Pérez Díaz, 2002, págs. 112-120).

2.2. *¿Qué hace diferente a esta ampliación?*

Junto a los efectos cuantitativos ya mencionados, la formidable distancia económica que separa a los países candidatos de los más avanzados miembros de la actual UE o los complejos retos de gobernabilidad de una Unión de 27 miembros, esta ampliación se caracteriza, especialmente, porque apenas quince años después de la caída estrepitosa del muro de Berlín y el colapso del bloque comunista, Europa se encuentra en vías de alcanzar la unión más amplia, libre y representativa de toda su larga historia. La escala continental es una frontera de enorme contenido simbólico cuyo estímulo debería bastar para superar las dificultades prácticas de la ampliación, como siempre ha sucedido desde 1958. Pero hay más rasgos diferenciales en los que conviene reparar.

Subsidiariedad: *noblesse oblige*

Uno de los principales retos que esta ampliación plantea como ninguna, tiene que ver con la esencia de la subsidiariedad (ver artículo de José Ignacio Torreblanca). Es decir, la heterogeneidad de Estados que formarán la UE de 25 o 27 miembros cuestiona directamente la capacidad de la Unión para acometer incluso las mismas competencias que ahora mantiene, con el añadido de que quizás sea éste el momento de adquirir, por fin, algunas nuevas (defensa, exterior, justicia) y desembarazarse o cambiar radicalmente algunas otras (regional, agricultura). Ello implica una concentración de competencias en el nivel comunitario, relativamente ajenas a los intereses de los Estados miembros, aunque no a los de sus ciudadanos, y un reforzamiento del sistema de decisión en el que cada uno

de los miembros pierda algo del poder que los arreglos actuales todavía les confieren. En suma, más poder a la Unión, pero sobre un número menor de competencias.

La forja de la transición económica

Los países que se incorporarán en 2004-2007 a la UE tienen economías menos desarrolladas que las de los actuales Quince, pero no tienen nada que ver con los países que aparecieron en la escena europea al derrumbarse el telón de acero. Con una transición todavía inconclusa hacia la economía de mercado, los europeos del Este y sus dirigentes se han forjado en esa transición que ha sido durísima, hasta el extremo de revertir el avance de indicadores tan básicos como la esperanza de vida. Y lo han hecho en poco más de una década. Los más de 100 millones de habitantes de los diez candidatos continentales han sufrido un intenso periodo de adaptación, confrontación y construcción de consenso en cuestiones tan delicadas como la implantación de la democracia, la reforma radical de las pensiones y las privatizaciones (véase artículo de Emilio Ontiveros y Javier Paredes). Llegan pues a la UE con una rara mezcla de experiencia y aspiraciones que necesariamente les tiene que resultar beneficiosa en el seno de la Unión.

La transición hacia la propiedad privada, especialmente por medio de privatizaciones masivas, proceso muy distinto al que ha caracterizado el tímido paso hacia el capitalismo popular en Europa occidental, ha revestido diversas modalidades entre las que ha predominado la relativa concentración de la propiedad y la separación más o menos estricta entre gestores y propietarios del capital. Ello en un marco más bien descompasado de reformas de los mercados financieros y las instancias del derecho y la judicatura, que han hecho especialmente ineficaces algunos procesos de privatizaciones mediante experiencias de capitalismo popular, y una relativa inexistencia de cultura empresarial. Buena parte de la orientación que ha tenido este proceso se ha debido a la intervención de la In-

versión Extranjera Directa (Alemania, Austria), que ha penetrado formidablemente en el tejido empresarial de los países candidatos cuya empresas presentan tasas de internacionalización espectaculares. Este elemento, sin duda, ha sido un vector por el que la adaptación de los candidatos a las prácticas comunitarias ha podido hacerse tan rápidamente.

¿Vámonos al Este?

Esta ampliación, como ninguna, afecta a una de las áreas más sensibles, lo que no deja de ser ridículo, de la integración comunitaria: la de la libre circulación de personas. En realidad, a la libre circulación la analizamos desde el prisma de los movimientos migratorios. Es decir, nos obligamos a una consideración limitada y temerosa de lo que en definitiva es la esencia de la integración (política) entre países. Aún resuenan los temores comunitarios de hace poco más de diez años a las oleadas migratorias que desde Rusia y restantes países del antiguo bloque soviético iban a inundar la UE. La realidad hasta la fecha ha sido mucho más modesta aunque nadie descarta movimientos migratorios desde las economías más grandes de los candidatos hacia Alemania, Austria, Italia, Francia o Países Bajos (véase artículo de Joaquín Arango). Pero las perspectivas económicas han mejorado de tal manera en los últimos años, y continuarán haciéndolo, que algunos países candidatos han visto cómo sus tasas migratorias han cambiado de signo recientemente (República Checa).

El potencial demográfico de los candidatos es tan magro como el de los actuales miembros de la UE, mientras que su potencial económico es claramente más brillante. Por lo tanto, no habrá de extrañarnos observar en los próximos años, aquí o allá, flujos de cierta entidad contrarios a los que todavía hoy tememos, quizás con poco fundamento.

Pero hay una razón muy poderosa para que, a pesar del régimen transitorio establecido en los tratados de adhesión para la libre

circulación de personas y trabajadores, recapacitemos sobre el uso que hacemos de la terminología y el monopolio de la ciudadanía comunitaria desde este lado de la Unión. Y es que los ciudadanos de los países candidatos dentro de unos meses tendrán nuestros mismos derechos y obligaciones en el seno de la nueva Unión. Deberíamos acostumbrarnos a no verles bajo el prisma de la inmigración.

Turquía en la UE ¿por qué no?

Casi con toda seguridad, los límites geográficos de la UE tampoco se establecerán para siempre cuando se haya completado la presente ampliación a Bulgaria y a Rumania. Además, inmediatamente, se plantea la posible incorporación de Turquía. Esta cuestión es de extraordinaria complejidad cuando la abordamos desde las convenciones que nos llevan a caracterizar límites geográficos, culturales y políticos (ver artículo de Darío Valcárcel), ya que esos mismos límites nos revelan cómo una rica realidad, no exenta de problemas, chirría dentro de moldes estrechos y se resiste al análisis preconcebido. Pero hay muchas maneras de responder afirmativa y sustantivamente a preguntas ingenuas hechas con buena fe.

Turquía en la UE ¿por qué no? Es decir, la UE no se detiene en cada ampliación y aunque tantee el futuro sin saber exactamente lo que quiere ser como entidad supranacional forma parte de un desarrollo más amplio en el que también participan otras potencias que lo son mucho más (Estados Unidos) o que lo serán plenamente en el futuro (China, Rusia, India). Cada Estado-nación, consciente de que sus décadas están contadas, se asocia con otros, y estas asociaciones incorporan a nuevos miembros con una extraña compulsión que juega hoy, entre naciones, el papel evolutivo que la cooperación entre individuos tuvo en los albores de nuestra especie. De tener que elegir una respuesta categórica a la cuestión de si Turquía formará parte, tarde o temprano, de la Unión Europea, nunca elegiría las que en su momento dieron De Gaulle acerca de la incorporación

del Reino Unido a la CEE o Giscard sobre la incorporación de España a la CE, pues me equivocaría. Tampoco elegiría la de éste último a la cuestión que nos ocupa.

3. La economía española frente a la ampliación

Cuando se constata la enorme distancia (escasa interacción) comercial y empresarial que separa a la economía española de las economías del centro y este de Europa se piensa inmediatamente que ello es debido a la distancia geográfica al reparar, no sin razón, en que comercio y geografía están ligados. Pero hay numerosas excepciones y el hecho es que las relaciones económicas con Alemania, por ejemplo, son proporcionalmente mucho más intensas. Sin duda el marco de la UE que compartimos desde hace lustros con la economía germana determina una relación más estrecha de lo que la distancia dictaría.

La economía española afronta la ampliación con un gran conocimiento de los países que van a adherirse, aunque con excepciones sectoriales, en medio de temores dictados por una visión más bien estrecha de los efectos que producirá aquélla y abocada a una compleja competencia por los mercados y las inversiones. Esta competencia se basa en una gama de ventajas competitivas superada en varios de sus elementos más característicos por la que existe en los países candidatos, aunque no en todos ellos.

Hay que destacar sin embargo que, entre la población española, la incorporación de los candidatos a la UE goza de un fuerte apoyo (ver artículo de José Ignacio Torreblanca) a pesar del desconocimiento al que aludía anteriormente. Sin duda, el interés de los españoles por la UE se mantiene elevado en la mayor parte de los grandes capítulos de la agenda comunitaria y, dicho interés, debe asociarse con la visibilidad de las actuaciones y las ayudas comunitarias destinadas a nuestro país. Pero la ampliación llevará a un cambio ineludible en el estatus que España mantiene en la actuali-

dad en dos planos muy importantes: el estatus político y el estatus económico. En lo que se refiere al primero, la disminución del peso del voto español en el Consejo, que será compartida por otros países también, implica la mayor necesidad de formar coaliciones para la consecución de los intereses nacionales. Al mismo tiempo, esas coaliciones serán más inestables. En el plano económico, España deberá acostumbrarse poco a poco a pasar a ser contribuyente neto al presupuesto comunitario desde su actual posición de beneficiario neto por más de 6.000 millones de euros anuales en los últimos años.

Claramente, estos dos aspectos tan relevantes de la posición general española en la UE se van a ver considerablemente alterados. Pero no debe pensarse que todo ello es una pérdida. Es ineludible que se reparta el peso político cuando la Unión se amplíe a un grupo tan numeroso de países y la cuestión es que todos pierden peso relativo. Si la nueva Unión ganase más peso en el contexto global, lo que todavía está por ver, cada uno de sus integrantes podría resultar beneficiado a pesar del reajuste interno del poder de decisión, etc. El gran reto comunitario consiste precisamente en diseñar una nueva fórmula de gobernabilidad interna que proyecte el peso global de la Unión una vez que las nuevas ambiciones exteriores se hayan concretado. Todo esto, sin embargo, es muy difícil, especialmente si se tiene en cuenta el nacionalismo que impregna, y todavía por mucho tiempo, los procesos internos del Consejo.

La pregunta por tanto de cómo garantizar los intereses de España en la nueva Unión (ver artículo de José Ignacio Torreblanca) es bien pertinente cuando se adopta una aproximación pragmática y no idealista sobre la ampliación. Más adelante se ilustra cómo los principales retos que afronta la economía española son: (i) el ajuste de la contribución neta española al presupuesto comunitario (incluidas la PAC y las ayudas estructurales y de cohesión), (ii) la repercusión comercial y de las inversiones, (iii) la inmigración (relativamente menor) y (iv) la nueva posición geoestratégica (ver artículo de Diego Cano). Cada uno de ellos presenta un variado ba-

lance de riesgos y oportunidades y habrá que juzgar las estrategias de los agentes españoles por la medida en que permitan limitar los riesgos y cosechar las oportunidades. Veamos qué está en juego.

3.1. Nuevas orientaciones de las políticas comunitarias

La política presupuestaria

En el presupuesto comunitario desembocan las dos principales políticas comunitarias por el volumen de gasto que implican: la política agraria y la de cohesión. El presupuesto comunitario, sin embargo, seguirá teniendo un límite absoluto del 1,27% del PIB comunitario y un techo efectivo todavía menor. En este contexto, los nuevos miembros deberán compaginar sus necesidades de convergencia nominal y real con el resto de la Unión. Para los actuales Quince, en su conjunto, la ampliación, dado el límite absoluto, no debería representar excesivas tensiones presupuestarias, como tampoco sucedió en la ampliación de 1986, pero algunos de ellos sufrirán efectos asimétricos (ver artículo de José Manuel González-Páramo).

España, en particular, podría pasar a ser contribuyente neto en lugar de beneficiario neto. Gracias a esta posición en el presupuesto comunitario, que se mantendrá hasta 2006 al menos, España ha convergido más rápido hacia la renta media comunitaria y ha frenado su propio proceso de divergencia regional. De manera que, de producirse un reajuste muy adverso de la posición española frente al presupuesto comunitario, que vendría de la mano del ajuste de los Fondos Estructurales especialmente, se frenaría, *ceteris paribus*, nuestra convergencia real con los restantes miembros de la Unión y se agudizarían las diferencias regionales. Como puede imaginarse, ello ha desatado un intenso debate sobre la necesidad de instrumentar periodos transitorios, utilizar el margen efectivo del presupuesto (el 0,17% del PIB comunitario), sustituir ayudas agrícolas

por estructurales e incluso generar nuevos recursos propios comunitarios. Puede pensarse que el presupuesto del Estado español debería reaccionar para acomodar un *shock* previsiblemente adverso procedente del presupuesto comunitario tras la ampliación. Seguramente unas décimas de punto porcentual (respecto al PIB) por año bastarían para ello. Pero esto iría claramente en contra de la estabilidad presupuestaria que nuestro país ha conseguido en los últimos años, reduciría el margen de intervención discrecional e impediría afrontar el inicio de una fase de aceleración del envejecimiento de la población española de considerables efectos sobre las cuentas públicas (ver artículo de José Manuel González-Páramo).

El reajuste del presupuesto comunitario en sus dos grandes partidas (agrícola y cohesión) debido al acomodo de los nuevos miembros no presenta únicamente aspectos cuantitativos y distributivos, sino que viene acompañado de un cambio en los fundamentos y orientación de las correspondientes políticas.

La política agraria

El 65% de la población de los doce países candidatos vive en el medio rural y el 21% de la población ocupada trabaja en la agricultura frente al 20 y el 4,3%, respectivamente, en la actual UE. Con la ampliación, la superficie agrícola útil de la Unión de 27 aumentará en un 43% y el número de explotaciones más que se triplicará disminuyendo su tamaño medio de 19,4 a 6,1 hectáreas. Sólo Polonia y Rumania concentran el 57% de la superficie y el 83% del empleo agrícola adicionales (ver artículo de José María Sumpsi). Estos datos reflejan la formidable distancia que en el terreno agrícola separa a los candidatos y llevan a pensar que la UE ampliada será mucho más agrícola aunque, de hecho, los efectos agregados recién comentados nunca reflejarán un fenómeno de vasos comunicantes entre ambas partes de la Unión, sino que, por el contrario, los nuevos miembros caminarán gradualmente hacia los estándares comunitarios actuales en lo que se refiere a tamaño me-

dio de las explotaciones, población rural o empleo agrícola. El «éxodo rural» en estos países está todavía por acelerarse. Algunos países comunitarios como Portugal y Grecia, sin embargo, son bastante más agrícolas que candidatos como la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia (ver artículo de José María Sumpsi).

La agricultura del centro y este de Europa es de tipo continental (cereales, semillas oleaginosas, patata, azúcar, carne de vacuno, porcino y leche) y sus excedentes agravarán sin duda los problemas que la PAC presenta en este frente a menos que se avance rápida e intensamente en la estrategia de desvincular las ayudas directas de la producción efectiva. Esta estrategia, de hecho, forma parte ya del proceso formal en curso pues las medidas de desvinculación y pagos únicos por explotación para las principales OCM han sido aprobadas por el Consejo de agricultura recientemente y serán objeto de desarrollo reglamentario en breve. Aunque las reformas acordadas para la PAC son relativamente ambiciosas, deberán acomodarse los intereses de los actuales miembros y de los candidatos frente a un cambio apreciable en la lógica de funcionamiento de la política agrícola común, que abandona la orientación productivista y proteccionista para orientarse hacia el desarrollo sostenible, el desarrollo rural, la calidad alimentaria, etc. El presupuesto comunitario no dejará de constreñir opciones de mayor calado, por su parte, a menos que los desarrollos institucionales (Convención Europea) den un vuelco al *statu quo* presupuestario (ver artículo de José María Sumpsi). Con la reforma en marcha, la UE pretende igualmente dar respuesta a los compromisos globales en la materia derivados de la Ronda de Doha de la OMC.

La política de cohesión

Una tercera parte del presupuesto comunitario se destina a financiar la política de cohesión de la UE que, básicamente, es una política orientada a las regiones menos desarrolladas de la Unión a las que financia con relevantes ayudas económicas proyectos de

desarrollo de infraestructuras, formación de capital humano y transferencias de capital para las empresas. Igualmente hay acciones orientadas hacia las ciudades y zonas en declive, las estructuras rurales y el medio ambiente. El principal país beneficiario, en términos absolutos y a apreciable distancia respecto a los demás, es España, que recibe más de la cuarta parte de todas las ayudas existentes (23% de los Fondos Estructurales y 62% del Fondo de Cohesión). Pero en términos proporcionados al tamaño de cada economía territorial, todas las regiones del *objetivo 1* y los países de la cohesión han experimentado apreciables procesos de convergencia real desde que se reforzó la política de cohesión en 1987, avances que, sin duda, al menos en parte, no se hubieran dado en ausencia de las ayudas comunitarias, y que se manifiestan por encima de otros efectos no deseados como el freno a la libre movilidad de los factores productivos, la expulsión de la inversión privada y las actividades de «caza de subvenciones» (ver artículo de Antoni Castells y Marta Espasa).

La ampliación tiene importantes consecuencias para los indicadores relativos de renta *per cápita* regional, al igual que sucedió con la incorporación de España y de Portugal, aunque en menor medida. Así, el PIB *per cápita* de la nueva Unión será inferior en unos diez puntos porcentuales al que tendría la actual Unión de los Quince. La evidencia de importantes discrepancias regionales en el seno de la Unión estará más presente que nunca y no dejará de canalizar la presión para que se modifique el actual estatuto de la política de cohesión comunitaria ante lo cual llama la atención, a pocos meses de la entrada de los diez candidatos, la indefinición del horizonte de reforma de la misma. Naturalmente, se barajan diversas alternativas, pero la mayor parte de ellas chocan contra la restricción del techo presupuestario de la Unión que nadie parece poner en cuestión. En efecto, las alternativas maximalistas, es decir, las que no alterasen el tratamiento de los actuales beneficiarios y tratarasen a los nuevos países de la misma manera sin tener en cuenta el límite del 4% del PIB, supondrían duplicar en términos reales, para el periodo 2007-2013,

las asignaciones de cohesión del periodo 2000-2006, lo que implicaría un aumento del techo presupuestario efectivo hasta el 1,5% del PIB comunitario a partir del 1,1 actual. Con la actual distribución de contribuyentes y beneficiarios netos, el coste de semejante incremento sería soportado por Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia, pero España también debería aportar por encima de lo que recibe, situación que se agravaría considerablemente para nuestro país si las asignaciones presupuestarias para la política de cohesión se mantuviesen congeladas al nivel de las del periodo 2000-2006 (véase artículo de Antoni Castells y Marta Espasa). Ambos extremos implican claramente que nuestro país dejará de ser beneficiario neto del presupuesto comunitario tras la ampliación.

La política de cohesión posee una gran virtud en su principio de operación. A diferencia de las ayudas agrícolas directas que han venido creciendo hasta ahora con el éxito productivo de las explotaciones, que se ve impulsado por las propias ayudas, las ayudas estructurales y de cohesión disminuyen o desaparecen a medida que favorecen a las regiones o países beneficiarios en su desarrollo económico al estar condicionadas a dicho progreso. No progresar significa seguir recibiendo ayudas, pero también significa ser permanentemente más pobre, lo que evidentemente no compensa (Sosvilla *et al*, 2001). Visto desde este plano, ha de aceptarse que tarde o temprano, los Fondos Estructurales y de Cohesión finalizarán para aquellas regiones que acaben quedando fuera de los criterios de elegibilidad. Esto es lo que ha sucedido con Irlanda y sucederá con varias regiones españolas en 2006 (C. Valenciana, Canarias, Cantabria y Castilla y León) independientemente de que se dé o no la ampliación, pues su progreso material las lleva espontáneamente a quedarse fuera de los criterios. Ya he argumentado anteriormente que para las restantes regiones españolas que dejan de cumplir el criterio como consecuencia del efecto estadístico de la ampliación (Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta y Melilla, en 2006) se plantea también un caso genuino de cohesión en el que resultan ser considerablemente más ricas que las regiones o países que se incorporan a la Unión.

La Unión Monetaria

Para los actuales miembros de la Unión, los principales efectos de la ampliación se expresan en el plano institucional y de la gobernabilidad afectándoles por igual, a diferencia de los efectos económicos que serán asimétricos. Así pues, la Unión Monetaria, UM, el Banco Central Europeo y la política monetaria de la UE también se verán afectados por la ampliación en los diferentes planos de la convergencia nominal para el acceso de los candidatos a la moneda única, la gobernabilidad del BCE y la conducción de la política monetaria. De cara a su incorporación a la Unión Monetaria, los países candidatos deberán cumplir los criterios de convergencia nominal de Maastricht, lo que seguramente sucederá sin excesivos problemas, dada su trayectoria actual, e incorporarse a partir de mediados de 2006 sin posibilidad de *opting-out*. Sin embargo, las características del crecimiento diferencial de los países candidatos respecto a los actuales doce miembros de la UM exigen un grado de flexibilidad en los objetivos de inflación para la eurozona ampliada que haga compatibles la convergencia nominal (inflación) con la convergencia real (productividad y crecimiento real) sin infligir a los nuevos miembros de la UM tipos de interés excesivamente altos en condiciones cíclicas normales (ver artículo de Federico Prades).

Aunque el diagnóstico previo a la toma de decisiones sobre los tipos de interés seguiría basándose en los llamados «dos pilares», es decir, el análisis de la situación económica de la eurozona (indicadores generales) y la observación de las condiciones monetarias (M3), la propia toma de decisiones se volvería muy compleja en un Consejo de Gobierno del BCE de hasta 33 miembros (los 6 miembros del Comité Ejecutivo y hasta 27 gobernadores de los Bancos Centrales miembros del Sistema Europeo de Bancos Centrales, incluidos los del Reino Unido, Suecia y Dinamarca) no pudiendo descartarse la formación de coaliciones ganadoras (mayoría simple) de países con escaso peso en la actividad económica, monetaria y financiera de la zona monetaria o poco representativas de las con-

diciones generales sobre las que se han de basar las decisiones acerca de los tipos de interés en una unión monetaria. La reforma de los mecanismos de decisión del Consejo de Gobierno del BCE es pues ineludible y el principal reto consiste en asegurar la plena compatibilidad entre la representatividad de los órganos de gobierno, la eficacia en la toma de decisiones y la plena independencia de sus miembros. Las orientaciones más depuradas (del propio BCE) se decantan por un método consistente en un Consejo de Gobierno de no más de 21 miembros de los cuales un máximo de 15 serían gobernadores de bancos centrales del eurosistema, permaneciendo siempre los 6 expertos del Comité Ejecutivo, y en el que se combinarían la rotación (de los gobernadores) con la representación de los gobernadores excluidos (en el seno de grupos de diferente ritmo en la rotación) y la delegación (parcial, a través de los expertos de CE). Las decisiones se tomarían por mayoría simple de los votos representados en el Consejo de Gobierno. El Banco de España, por su presencia en el Grupo I de los cinco países con mayor representatividad económica, tendría asegurada su participación en cuatro de cada cinco sesiones decisorias del Consejo de Gobierno del BCE (véase artículo de Federico Prades).

3.2. Efectos económicos de la ampliación

Los efectos económicos agregados que la ampliación tenga sobre la economía española, que no cabe descartar como negativos aunque moderados (Martín *et al*, 2002), serán el resultado de la composición de efectos muy diversos y desagregados, tanto en el plano espacial (regiones) como sectorial. Ya se ha aludido al ajuste de las ayudas agrícolas y estructurales (y de cohesión), que se producirá muy probablemente en detrimento de la actual posición establecida en las perspectivas financieras 2000-2006. Igualmente, existen otras dos vías de ajuste muy relevantes, también problemáticas, que son las del comercio y las de la inversión extranjera di-

recta. Naturalmente, la ampliación de la UE traerá beneficios no sólo a los nuevos miembros, sino también a los actuales, derivados del hecho de que el mercado será mayor y más liberalizado, lo que permitirá ganancias de eficiencia, más comercio, etc. Pero los beneficios para los actuales Quince se repartirán asimétricamente, resultando estar la economía española entre los potenciales perdedores a menos que se den una serie de decididos comportamientos por parte de los agentes económicos españoles. Veamos con un cierto detalle la naturaleza de los riesgos asociados al comercio y a las inversiones, la distribución de los mismos por regiones o sectores y sus implicaciones para el mercado de trabajo en nuestro país.

El comercio y la inversión extranjera directa

La mayor rivalidad comercial que la ampliación de la UE implicará se jugará en el conjunto del mercado comunitario, al que España orienta el 70% de sus exportaciones, en función de la similitud o especialización de los bienes intercambiados, su coste unitario, etc. Por otra parte, nuestro país competirá duramente por los flujos de inversión extranjera directa, tan necesarios para el *upgrading* tecnológico de los sectores convencionales como para la mayor escala de las empresas.

Los Acuerdos Europeos, que liberalizaron el comercio de productos industriales con los países del centro y este de Europa a comienzos de los noventa, han favorecido un formidable dinamismo de los flujos comerciales entre los países candidatos y la UE hasta el presente, que se acrecentará a medida que culmine la ampliación. Las exportaciones españolas al resto de la UE han crecido, sin embargo, de manera apreciable también en el periodo, aunque ello fue debido en parte a la ganancia de competitividad que produjeron las devaluaciones post92 de la peseta, que no se repetirán en la zona del euro. Los países candidatos están especializados en bienes intensivos en trabajo de tecnología media o baja y demanda madura, bienes que para la economía española representan el 40%

de sus exportaciones a la UE. Frente a esta acusada complementariedad comercial, la economía española deberá flexibilizar su aparato productivo y aumentar su eficiencia (productividad), elevando su gama de comerciables, especialmente en el contexto de apreciación real que representa el diferencial de inflación que nuestra economía viene manteniendo en los últimos años frente a la eurozona (véase artículo de Manuel Balmaseda, Miguel Sebastián y Patrocinio Tello).

En materia de inversión extranjera, hay razones para pensar que la creación de un mayor mercado comunitario, más liberalizado, provocará un crecimiento generalizado de la misma, junto a una reorientación de sus flujos hacia los países candidatos que distan aún de haber recibido los que su nueva posición permitiría prever a pesar de la aceleración que estos flujos han protagonizado en los últimos años. La razón de ello radica en que su capacidad de absorción sólo se desarrollará plenamente con la adhesión a la UE. Es difícil saber si esta reorientación perjudicará especialmente a la economía española, incluso en mayor medida de lo que le beneficiaría un posible nuevo *boom* de la inversión extranjera directa en la UE con motivo de la ampliación, pero no ha de pensarse que sólo los bajos costes laborales relativos determinan la dirección de los flujos. España, sin embargo, es un destino relativamente maduro para la inversión extranjera después del apreciable atractivo que ha tenido incluso antes de su incorporación a la entonces Comunidad Europea. No obstante, el caso de Irlanda muestra cómo una adecuada política económica orientada a captar inversiones en sectores relativamente sofisticados puede tener un gran éxito en situaciones de fuerte rivalidad por la inversión extranjera (véase artículo de Manuel Balmaseda, Miguel Sebastián y Patrocinio Tello).

Una inmersión más profunda en los flujos de comercio e inversión extranjera es claramente una condición para el éxito de una economía, y la ampliación de la UE propiciará el crecimiento de dichos flujos. Aunque los países candidatos sean beneficiarios naturales de esta mayor actividad comercial e inversora, los actuales

miembros de la UE se beneficiarán también en diverso grado. Para la economía española, el que el balance sea, en conjunto, positivo, depende de numerosos factores cuyo control está en buena medida en manos de los agentes económicos domésticos quienes deberán hacer un esfuerzo permanente para elevar el atractivo de las economías territoriales y sectoriales contrarrestando las dificultades anteriormente señaladas al discutir los ajustes de las políticas agrarias y, especialmente, de cohesión, renovando las fuentes de la productividad y rentabilidad de la economía española y no retrasando las reformas estructurales necesarias para hacerla más flexible en sus diversas esferas. La ampliación de la UE expone a la economía española al reto comercial y a la inversión extranjera, más y antes de lo que lo haría la mera continuidad del proceso de globalización, aunque no necesariamente debe perjudicarla si se redoblan los esfuerzos (véase artículo de Manuel Balmaseda, Miguel Sebastián y Patrocinio Tello).

Sectores productivos

La agricultura, la industria y los servicios españoles se verán afectados por la ampliación de diferente manera en la que se combinan su dependencia de las ayudas comunitarias, por un lado, y su atractivo comercial y competitivo por otro.

Para la agricultura española, las consecuencias de la ampliación habrá que cifrarlas en un ajuste más o menos limitado de las ayudas agrícolas globales, que afectará a las asociadas directamente a las producciones de tipo continental, desvinculándolas de la misma, y a la redistribución a favor de los candidatos de las destinadas al «segundo pilar» (estructuras agrarias). Por el contrario, las producciones de tipo mediterráneo no sólo no se verán afectadas negativamente por la ampliación, sino que disfrutará de oportunidades renovadas a medida que los consumidores de los países candidatos demanden cada vez más estos productos. Adicionalmente, el sector de la transformación de los productos agrícolas y ganaderos, muy

dinámico en nuestro país y en el que algunas de sus empresas ya han desarrollado estrategias en los países candidatos (ver artículo de Caitlin Randall), puede encontrarse con oportunidades significativas tanto de tipo comercial como en materia de penetración empresarial en los mercados del centro y este de Europa (ver artículo de José María Sumpsi).

Las manufacturas españolas han tenido ocasión de confrontarse con las de los países candidatos, tanto bilateralmente en los respectivos mercados nacionales como en el mercado único de la UE, desde que a principios de los noventa se firmaran los Acuerdos Europeos por los que se establecía un régimen de libertad comercial (y de inversiones) entre la UE y los países candidatos, con algunas excepciones para alimentos manufacturados y textiles. Las relaciones comerciales bilaterales siguieron un patrón marcado por un fuerte incremento de las exportaciones españolas hacia los candidatos que mejoró apreciablemente la balanza comercial bilateral española, pero poco después las importaciones españolas desde estos países no han dejado de aumentar lo que ha producido un deterioro continuo de la balanza comercial citada hasta el presente. En el gran mercado comunitario, la especialización de las exportaciones españolas comparada con la de las exportaciones de los candidatos ha pasado de estar concentrada en manufacturas de demanda dinámica y cierto contenido tecnológico (bienes de equipo, máquinas de oficina, material eléctrico, automoción) a las manufacturas más tradicionales, sin duda en un proceso inducido en parte por las estrategias de las empresas multinacionales presentes a la vez en España y en los países candidatos (ver artículo de Carmela Martín). Lo que haya de suceder en los otros sectores manufactureros a causa de la mayor rivalidad comercial, tanto en el conjunto de la UE como en los mercados bilaterales, vendrá todavía expresado según una dinámica que no debemos pensar que se ha agotado con lo visto hasta ahora, pues los países candidatos se encuentran en pleno proceso de mejora de la productividad gracias a la inversión extranjera que los candidatos no han cesado de recibir.

Los servicios, por último, se encuentran menos expuestos a la competencia internacional y, por lo tanto, a la mayor rivalidad comercial que traerá la ampliación, excepto en casos como el del turismo. No obstante, las actividades de servicios (financieros, a empresas, transporte y distribución, comunicaciones, turísticos, etc.) pueden prestarse en muy diferentes localizaciones y, cada vez más, a través de internet. Por ello, las empresas de servicios buscarán la toma de participaciones o el establecimiento en localizaciones diferentes a las que ocupan en la actualidad si las oportunidades de negocio lo justifican. La prestación de servicios de todo tipo requiere por lo general una capacidad que las empresas españolas poseen en términos de eficiencia aunque no siempre en términos de escala, exceptuando en lo que se refiere a la escala correspondiente a las empresas financieras y de comunicaciones (ver artículo de Jordi Canals), si bien las empresas de servicios de los países candidatos se encuentran por debajo momentáneamente. Ello sugiere que la ampliación no planteará problemas a las empresas de servicios españolas a corto o medio plazo, pero, al mismo tiempo, éstas tampoco podrán beneficiarse especialmente de aquélla, con algunas excepciones. A largo plazo, la presencia en los nuevos mercados del Este de la Unión ampliada puede dar una ventaja decisiva a las grandes empresas europeas de servicios de cara al conjunto del mercado comunitario y global y, sin ninguna duda, las empresas españolas deberían formar parte de esa presencia. Lo malo es que las estrategias empresariales necesarias para asegurar esa presencia deberían estar desplegándose ya ante nuestra vista, lo que se observa en muy modesta medida.

Los Acuerdos Europeos liberalizaron igualmente los flujos de inversión y previeron regímenes transitorios de ayudas nacionales que, sin embargo, desaparecerán con la adhesión. Las privatizaciones de las empresas públicas, por otra parte, han traído inversión extranjera a los países candidatos en cantidades muy apreciables que han convertido a algunos de ellos en los países europeos con mayor penetración de capital extranjero, también por encima de los

índices españoles (ver artículo de Carmela Martín). Los países candidatos tienen en la actualidad costes salariales muy reducidos, baja productividad y elevadas cargas sociales, lo que hace que sus costes laborales por unidad de producto no difieran demasiado de los españoles (ver artículo de Juan Francisco Jimeno), además de que carecen de un sistema completamente desarrollado de garantías comerciales, administrativas, judiciales, financieras, etc. Pero ha de tenerse en cuenta que, tras su adhesión a la UE, todo esto cambiará. Aumentará la productividad a medida que la inversión extranjera surta los efectos que debe surtir y mejorarán todas las condiciones mencionadas para que estos países y sus empresas sean contraparte plena en toda transacción, al tiempo que sus costes laborales nominales describirán una lenta convergencia con el resto de la Unión, proporcionándoles una ventaja global y un atractivo locacional relativamente duraderos (véase artículo de Carmela Martín).

Regiones

La economía española ha crecido durante cuatro décadas y ha convergido sustancialmente hacia Europa en términos reales, al igual que sus economías regionales, sin excepción, aunque la convergencia interregional española se encuentra estancada desde principios de los ochenta debido al fuerte progreso de las regiones más desarrolladas, basado en un intenso proceso de aglomeración tras la incorporación de España a la UE. Ello quiere decir que las regiones más pobres han mantenido el pulso, pero no lo han ganado, basando su desarrollo relativo en, entre otros factores, las ayudas comunitarias. Para las regiones españolas, la UE ha representado tanto una fuente de crecimiento y convergencia con la media europea, como una base para el diseño y desarrollo de las políticas de desarrollo regional, inexistentes antes de la incorporación de España a la entonces Comunidad Europea (véase artículo de Francisco Pérez).

Al analizar los retos de la ampliación de la UE desde la perspectiva de las regiones españolas, ha de constatarse que los países candidatos, muchos de ellos del mismo tamaño que las mayores regiones españolas, tienen más altas tasas de empleo, más agricultura e industria, menores dotaciones de capital privado (productividad) e infraestructuras y algunas de sus regiones son también periféricas. La ampliación, sin embargo, provocará en aquéllos una fase de crecimiento, convergencia, terciarización, capitalización pública y privada, mejoras en el capital humano y en su atractivo locacional que harán de ellos las economías más dinámicas del continente en unos pocos años. A ello contribuirán también los Fondos Estructurales comunitarios.

Los efectos anteriormente atribuidos a la dimensión sectorial se desplegarán, como es natural, por el territorio y aquellas regiones en las que se sitúan los sectores o las empresas más afectadas, en uno u otro sentido, serán también las más afectadas. Pero junto a los efectos del ajuste comercial y de las inversiones, se darán los efectos, muy importantes para varias regiones, ya aludidos anteriormente, del ajuste de las ayudas estructurales.

La lenta convergencia de las regiones españolas entre sí (que no la algo más rápida con las regiones europeas) refleja cuán difícil es crear aglomeración en la mayor parte de las regiones, excepto en las más desarrolladas, de manera que las regiones que más sufran los ajustes debidos a la ampliación pueden ver perjudicado este proceso. Las regiones más ricas y que más exportan (Cataluña, Valencia, Madrid y País Vasco) sufrirán sobre todo la rivalidad comercial y por las inversiones, aunque se beneficiarán también del mayor tamaño y eficiencia del mercado de la Unión ampliada. Las regiones menos desarrolladas seguirán recibiendo ayudas estructurales, aunque competirán por ellas con los nuevos miembros, y puede que compitan también en la gama baja de la cadena comercial. Las regiones intermedias que perderán las ayudas, sufrirán probablemente sus riesgos específicos en mayor medida que las regiones más ricas los suyos propios, sin tener los beneficios de la ampliación del

mercado comunitario (ver artículo de Francisco Pérez). España perderá las ayudas del Fondo de Cohesión y cuatro de sus regiones *objetivo 1* perderán las ayudas estructurales (otras cuatro las perderían de todas formas) en 2007-2013, manteniéndolas únicamente las tres regiones españolas menos desarrolladas (Andalucía, Extremadura y Galicia). Las regiones especializadas en agricultura de tipo continental (cereales, azúcar, leche y carne de bovino y porcino) sufrirán el ajuste de las ayudas agrícolas y una fuerte competencia comercial desde los países candidatos por estos mismos productos a medida que desaparezca el régimen transitorio.

El cese o reducción sustantiva de las ayudas estructurales en las regiones más afectadas representará un cierto estancamiento en su proceso de capitalización, por lo que las presiones se dirigirán hacia un sistema de financiación autonómica, establecido en 2002, que no está preparado para acomodar tal perturbación. Por otra parte, en nuestro país deberá crearse un reflejo hacia la formulación doméstica y hacia la aplicación de una política regional que hasta el momento ha estado protagonizada por la Unión Europea (véase artículo de Francisco Pérez).

El mercado de trabajo

Las necesidades de las empresas en materia de mano de obra (cantidad, calidad y composición) se confrontan con la oferta de los individuos en un contexto institucional que, junto a otros factores más o menos estructurales, determina el nivel del empleo y desempleo y los salarios absolutos y relativos de los trabajadores. La ampliación de la Unión Europea no dejará de tener efectos sobre el mercado de trabajo a través de los diversos canales tan sucintamente evocados en el párrafo anterior. Ello lo avala la experiencia de incontables ejemplos de integración económica desde el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá de 1994 hasta la propia adhesión de España y de Portugal a la entonces Comunidad Europea. Todo proceso de integración económica intensa provoca reajustes sectoriales, sectores ganadores y perdedores, que

se expresan también en el nivel y composición del empleo. Así, en nuestro país, los efectos sectoriales anteriormente comentados garantizan que tanto los trabajadores cualificados como los no cualificados registrarán ajustes en su nivel de empleo y salarios relativos. Naturalmente, los sectores que cedan mercados (exteriores o domésticos) ante la rivalidad frente a los países candidatos trasladarán a sus trabajadores una parte de estos efectos negativos. Por el lado de la oferta de trabajo no han de temerse presiones especialmente intensas de flujos migratorios procedentes de los candidatos. En su conjunto, los sectores y las regiones en los que más fuerte sea el reajuste sectorial registrarán una caída del empleo y disminuciones de los salarios relativos (ver artículo de Juan Francisco Jimeno).

Las instituciones del mercado de trabajo juegan también un papel en el proceso de reasignación del empleo, independientemente de la causa que la provoca. Es decir, las políticas del mercado de trabajo y sus instrumentos específicos pueden facilitar u obstaculizar las adaptaciones necesarias y, frente a las consecuencias de la ampliación, existe la impresión de que las instituciones laborales españolas no facilitarán precisamente la mayor movilidad sectorial, regional y ocupacional que requeriría un ajuste satisfactorio de los efectos más negativos de la ampliación. Ello será así ya que la protección del empleo en el sistema institucional del mercado de trabajo en España está muy insuficientemente orientada hacia la participación activa de la población en general y hacia los desempleados en particular. Nótese que la intensificación de las reformas del mercado de trabajo que sigue necesitando la economía española está indicada independientemente de que se dé o no la ampliación. Ésta no es sino un factor añadido (véase artículo de Juan Francisco Jimeno).

3.3. La ampliación y el futuro de la economía española

No es preciso repetir una vez más lo que en diferentes claves ya he venido reiterando desde hace muchas páginas. Combinando la

esencia del análisis que los diversos contribuyentes a este volumen han realizado con mis propias impresiones tras su lectura y el modesto conocimiento que he acumulado en los últimos años sobre el particular, creo que me sería difícil concluir esta sección sin transmitir la impresión de que el peso de los riesgos es mayor que el peso de las oportunidades en la balanza de lo que hemos llamado «los efectos de la ampliación sobre la economía española». Ello se traduce en un futuro problemático, al menos para algunas empresas, regiones y trabajadores, y no necesariamente las más bajas en la gama de manufacturas, nivel de desarrollo o cualificación, respectivamente.

Sigo pensando que los resultados macroeconómicos y agregados de la amplia gama de efectos que se han detectado a lo largo de la revisión realizada en los capítulos precedentes pueden traducirse, en ausencia de adaptación activa, en una leve reducción de la tasa de crecimiento de la economía española, poco más de una décima de punto porcentual (Martín et al, 2002), pero invito al lector a que considere que éste es sólo un orden de magnitud agregado que, no solamente admite un margen de variación (hacia arriba o hacia abajo), sino que, sobre todo, representa un balance imposible de establecer con excesivo detalle, de efectos positivos y negativos. Por mucho que nos satisfaga la materialización de oportunidades de las empresas, territorios y trabajadores más adaptados al nuevo contexto, ha de preocuparnos aún más la materialización de los riesgos descritos, eso sí, con el gran detalle que el lector puede apreciar en este volumen.

Todo lo que se pueda decir sobre el futuro, al alcance de nuestra vista (poco más allá de 2010), de la economía española tras la ampliación pasa necesariamente por alguna de las perspectivas adoptadas por los autores que, en mi opinión, coinciden en lo fundamental. A más largo plazo, sin duda, prevalecerán los esfuerzos más o menos tardíos de los agentes económicos y, especialmente, la existencia de un mercado más amplio, liberalizado, competitivo y eficiente.

Este futuro inmediato, que no es halagüeño, aunque pueda materializarse favorablemente en algunas pocas dimensiones, no está, sin embargo, escrito, y su realización tiene una probabilidad que irá de más a menos en la medida en que la pasividad deje paso a la acción de los principales agentes económicos y políticos españoles. La acción decidida y orientada, de hecho, puede determinar un futuro tan favorable como el que se materializó en nuestro país tras las primeras zozobras de la incorporación a la UE en 1986, pero la ausencia de acción, aunque tenga efectos negativos agregados moderados y pasajeros a medio plazo, dejará a algunos territorios, empresas y trabajadores permanentemente peor que su ejercicio.

4. Nuevos horizontes comunitarios para la economía española

Ya he mencionado hasta la saciedad mis reservas hacia el nacionalismo económico. Hoy, los recursos productivos ya no tienen las profundas raíces que hasta hace poco los ha hecho inamovibles, la tecnología tiende a ser *soft* y divisible; las empresas requieren tamaño en su red pero distribuyen su actividad en los diferentes continentes minimizando las plantas y los *stocks* y flexibilizando las líneas de producción; se armonizan la fiscalidad y los protocolos mercantiles, comerciales y jurídicos; se aplican reglas e intuiciones comunes impulsadas por internet. Frente a estos desarrollos, los gobiernos han de favorecer la adaptación y no poner obstáculos al tiempo que han de abstenerse de intervenir pesadamente para proteger a las víctimas de la imprevisión o de la negligencia en un proceso que genera más bienestar para todos. Igualmente, han de estar dispuestos a «devolver» soberanía económica y política hacia las instancias de control supranacional y global, a medida que éstas se desarrollan, y capacidad de gestión hacia las instancias locales. Un programa a muy largo plazo, ciertamente, que no verá realizado nuestra generación.

Mientras tanto, seguiremos viendo a las empresas como «las empresas españolas» o a los trabajadores como «los trabajadores es-

pañoles» o, aún más fino, como «las empresas castellano-leonesas», los «trabajadores valencianos», etc. No queda pues más remedio que anticipar los desarrollos, diseñar las estrategias y reforzar las posiciones de economías ceñidas a las fronteras jurisdiccionales convencionales en las que no nos gustaría ver que las empresas ni los trabajadores se arruinan o se desplazan en busca de mejores horizontes.

4.1. Estrategias y posibilidades de los agentes españoles

Todo lo tratado en la sección anterior apunta a un reto de formidable envergadura que se proyecta en dos vertientes: (i) la «confrontación» en el núcleo de un mercado mayor, más libre y sometido a cambios estructurales en el balance de atractivos y ventajas competitivas y (ii) la capacidad de generar (e instrumentar) una visión del papel de España en la nueva Unión. La respuesta a dar no se improvisa, ni se materializa sin un coste relevante.

La Administración Comercial española puso en marcha en 1999 el Plan para la Ampliación, pero junto a las buenas intenciones relativas a la información y a la puesta a punto de los recursos convencionales (Oficinas de Información Comercial), las acciones se han limitado a actualizaciones del plan y a una instrumentación convencional dentro de un esquema presupuestario ordinario. Las asociaciones empresariales, por su parte, parecen haber hecho un uso más activo de los mecanismos e instrumentos que la propia Comisión de la UE ha venido facilitando para los agentes económicos de cara al proceso, instrumentando sistemas interactivos de información con las empresas que permitan trazar en tiempo real el mapa de los obstáculos y problemas de unas relaciones crecientes (comerciales y financieras) con los candidatos (ver artículo de Diego Cano). Ello ha permitido detectar dificultades concretas en terrenos como el administrativo y fiscal, contratos y operaciones comerciales, normas técnicas y, en general, problemas de información

y plena solvencia de las contrapartes, especialmente en Polonia y en la República Checa. Sin embargo, el meritorio esfuerzo hecho por las asociaciones empresariales y la Comisión de la UE, al menos en el caso de España, es que la respuesta de los más directamente concernidos, las empresas, no ha sido abrumadora hasta la fecha debido a la escasa presencia de aquéllas en los países candidatos, lo cual revela que las cosas han empezado a hacerse tarde.

Si las grandes empresas internacionales buscaban una región que pudiera sustentar un proceso de desarrollo y oportunidades como el del Sudeste Asiático en los ochenta, después de los fracasos de Latinoamérica en los noventa y sin esperanza a corto plazo para África o la región árabe, lo han encontrado en los países candidatos, con la formidable cláusula de salvaguarda de que estos países compartirán con los países desarrollados, más temprano que tarde, con unas reglas de juego muy avanzadas (el acervo comunitario) (ver artículo de Jordi Canals).

Ya se han descrito en la sección anterior los cambios que se producirán en la intensidad y dirección de los flujos de comercio e inversión. Ello tiene importantes consecuencias para la organización, estructura y localización de las actividades productivas mismas. Los segmentos del mercado en la nueva Unión serán mayores y habrá más de ellos, pero la rivalidad entre las empresas será también mayor y, a diferencia de lo que sucedió en los ochenta, las inversiones se dirigirán esta vez a los países candidatos. Los *clusters* convencionales sufrirán especialmente estos cambios (química, textil, automoción). En España se sitúan algunos de los más representativos y muchas empresas se verán obligadas a reorganizar espacialmente sus cadenas de creación de valor. Ahora bien, superar con éxito estos retos no solamente exige buenas estrategias, también requiere que las empresas inmersas en este proceso tengan el tamaño adecuado (véase artículo de Jordi Canals). Y ése es el talón de Aquiles de las empresas españolas. Son todavía de tamaño insuficiente para afrontar con éxito las reorganizaciones necesarias. Las fusiones, entre otros procedimientos, sirven para crear tamaño,

aunque requieran un coste en términos de eficiencia, pero la deslocalización de una parte de sus actividades, que puede llegar a ser muy importante (Inditex), es igualmente ineludible. Las (pocas) grandes empresas españolas, por su parte, hace tiempo que han optado por el crecimiento en el exterior. Pero las financieras se encuentran lastradas hoy en Latinoamérica aunque algunas empresas alimentarias, textiles y de la construcción han diversificado mejor sus inversiones en el extranjero.

Algunas empresas españolas han encontrado la clave para internacionalizar sus actividades y se encuentran en la actualidad preparadas para ampliar las oportunidades que, de hecho, han venido explotando desde hace ya unos años. Éste es, por ejemplo, el caso de Campofrío, de Inditex y de Patentes Talgo. Sus responsables entienden correctamente que con la ampliación la UE prosigue su particular adaptación al contexto global y ven en ella una fuente de beneficios claramente superiores a los costes, pero perciben, sin embargo, que la escasa relación comercial española con los candidatos puede inmunizar a nuestro país de los efectos negativos de la ampliación y tampoco hacen depender el crecimiento de sus propias líneas de negocio de la deslocalización hacia estos países (véase artículo de Caitlin Randall). Verdaderamente, sólo las empresas preocupadas por la internacionalización y que han hecho de esta presencia una parte sustantiva de su actividad pueden permitirse un juicio tan sereno frente a la ampliación, pues para ellas la ampliación no aumenta la exposición en la que ya se encuentran e, incluso, les proporciona nuevas oportunidades que sabrán evaluar con detenimiento. Las restantes, la inmensa mayoría, pueden ver cómo sus mercados domésticos son invadidos por productos similares a los que ellas fabrican pero mucho más baratos al tiempo que carecen de margen de actuación. La internacionalización no consiste sólo en salir a conquistar mercados exteriores.

En suma, la ampliación de la UE representa para la economía española un importante desafío que se sitúa entre la simpatía que el proyecto despierta en los agentes políticos, sociales y económicos

españoles y el desconocimiento relativo de sus principales aspectos económicos, lo que se refleja en una cierta falta de preparación de las estrategias que el desafío requiere. Estas estrategias nacen de los agentes más directamente interpelados: las empresas, que ante las dificultades que aprecian en cuanto se asoman a la nueva realidad, su reducida escala o su escasa experiencia internacional, pueden optar por replegarse en los mercados a su alcance hasta ahora. Las administraciones públicas pueden resignarse a una visión de la ampliación consistente en que la reordenación presupuestaria, institucional y de la actividad económica de la nueva Unión condena a nuestro país a una posición periférica por la que debe ser compensado. España puede optar por reforzar su personalidad política y económica, especialmente en el ámbito global, para contrarrestar la deriva hacia el Este de la que se desprenderían los anteriores inconvenientes para todos. Pero ello, a mi juicio, sería un error por dos razones al menos: (i) no creo que la interpretación de la deriva hacia el Este sea la más correcta, como ya he expresado reiteradamente, y (ii) siempre habrá, y España deberá contribuir a su materialización, frentes comunitarios en los que su aportación sea no sólo necesaria, sino imprescindible. Ésta es una forma, para nuestro país, de permanecer en el salón de la casa comunitaria.

4.2. La economía española en la Europa multipolar

Perteneciendo a la UE, España se beneficia del *pool* común al que aporta sus peculiaridades. Cuanto mejor se adapte la Unión al proceso global, más beneficiados saldrán sus integrantes. La Unión Europea no se beneficiará más de su adaptación a la globalidad si lo hace polarizando la creación de valor (económico, social y político) para sus ciudadanos en un «centro» o «eje» de gravedad único, sea al Este o en cualquier otra dirección. La Unión Europea ha de construirse más que nunca en lo sucesivo formando una red multipolar y descentralizada, cada vez más ancha y tupida, de actividad,

población y valor añadido para sus ciudadanos. Pero esa red de intereses ha de estar permanentemente estimulada por (y someterse a) reglas comúnmente aceptadas de naturaleza institucional, política y económica que todos habrán contribuido a forjar. Si se quiere, ésta es una descripción en lenguaje contemporáneo de lo que la Unión Europea ha venido haciendo, con más o menos acierto, desde su creación.

En esta visión del proceso comunitario, cada miembro debe saber encontrar su posición en una permanente tensión con los demás entre la cooperación y la competencia. Los temores de la aglomeración en un único centro o eje en el que estarían la actividad, el valor añadido y el empleo, y la consiguiente ubicación periférica de las restantes, son infundados, aunque esta manera de presentar ciertos desarrollos puede ser muy desmovilizadora y orientar los esfuerzos en la dirección equivocada. Ello no quiere decir que no hayan de hacerse esfuerzos, sino que éstos han de dirigirse en el sentido adecuado y modularse con la intensidad oportuna. Por otra parte, la creciente movilidad de los bienes y servicios, factores y personas, y las mejores infraestructuras y tecnologías de comunicación y transporte, que deberían renovarse constantemente, dan a todos la oportunidad de vencer los determinantes de la historia, la geografía o la escasez de recursos naturales recompensando las buenas estrategias, y pueden hacer del espacio de la Unión un campo de juego más homogéneo.

Las políticas que se pongan en práctica en nuestro país deberían tener esto bien presente, antes, en mi opinión, que concebirse únicamente situando el foco en el llamado «centro de gravedad» europeo. Y sería igualmente oportuno que las empresas españolas, en la medida que deseen seguir siendo españolas y europeas, trasladen una parte de su producción fuera de nuestro país y, también, fuera de la Unión Europea. El norte de África (o el resto del continente, en el futuro), los países del Oriente Medio y Latinoamérica son regiones en las que se debe seguir trabajando con más ahínco desde la Unión Europea ampliada.

5. Conclusiones

De cara al futuro inmediato, sobre la base de los argumentos desplegados hasta ahora, las perspectivas de la economía española inmersa en esta nueva fase del proceso comunitario abarcan una gran diversidad de elementos cuyo balance ha de establecerse con cierto cuidado.

1. Para empezar, esta ampliación es muy diferente de las anteriores, aunque forme parte del proceso de integración comunitaria mediante el que se expresa de manera cada vez más organizada la adaptación al cambio global de un número creciente de países europeos. Este proceso evoluciona fundamentalmente a tenor de su propia dinámica que le ha dotado hasta la fecha de instituciones políticas y económicas comunes abocadas, con motivo de la ampliación, a una reforma profunda que los haga ganar en eficacia decisoria y ejecutiva a costa, si es preciso, de renunciar a competencias menos relevantes para el conjunto de los ciudadanos y concentrarse en aquéllas que mejor satisfacen sus aspiraciones generales de ciudadanía compartida, seguridad y defensa e igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades. El reto de la gobernabilidad de una Unión de 27 o más miembros abarca desde la instancia política hasta la Administración comunitaria y el Banco Central Europeo.
2. Para continuar, ha de constatarse que las principales políticas comunitarias, agrícola y de cohesión, registrarán un formidable reajuste en el seno de un presupuesto estrechamente limitado, lo que dejará a España en particular en una posición bastante más desfavorable que la actual, con un riesgo más que sustantivo de pasar a ser, con el tiempo, contribuyente neto. La eventualidad de que la Unión dé un gran paso político y adopte la expresión fiscal de una nueva

soberanía mediante un aumento relevante del techo presupuestario no está a la vista, lo que implicará que los recursos agrícolas, estructurales y de cohesión destinados a los nuevos miembros habrán de proceder sobre todo de los actualmente disponibles. La PAC cambiará moderadamente sus reglas, a pesar de las presiones mundiales, pero tendrá que repartir sus fondos, lo que perjudicará a las producciones de tipo continental españolas. El reajuste de los Fondos Estructurales y de Cohesión, cuyas reglas también podrán cambiar, afectará duramente a España y a varias de sus regiones de nivel intermedio de desarrollo en proceso de convergencia hacia la media comunitaria. Igualmente ha de señalarse que los ajustes comerciales y de la inversión extranjera afectarán especialmente a la rivalidad entre España y los países candidatos en el mercado único ampliado, y no precisamente de manera favorable a tenor de lo que la década precedente nos enseña. Algunos sectores y territorios sufrirán especialmente, aunque los efectos agregados sean moderados e incluso favorables a más largo plazo por lo que las consecuencias sobre la producción se trasladarán hacia los trabajadores menos cualificados, sin dejar de afectar a ciertos grupos de trabajadores cualificados, y a los salarios relativos de los mismos.

3. Para terminar, incidiendo en lo anterior, la pregunta no puede ser ¿cómo resistirá la economía española el *shock* de la ampliación?, sino ¿cómo situarse ventajosamente frente a los nuevos horizontes que abre la ampliación? Las empresas, primero, adquiriendo una mayor escala y reorganizando sus actividades en un espacio global aunque consolidando su base doméstica y comunitaria, tienen mucho trabajo por delante. Las administraciones públicas, igualmente, acelerando, por una parte, las reformas estructurales en los mercados de productos, de capital y de trabajo, una tarea que debe hacerse haya o no ampliación, y, por otra, profundizando y per-

feccionando, en nombre de la Unión ampliada, las relaciones en toda la cuenca mediterránea y en Latinoamérica; una tarea sobre la que nuestros gobernantes tienen una obligación ineludible y casi exclusiva, y cuyos primeros beneficiados serán los ciudadanos españoles.

El futuro de la economía española tras la ampliación se nos ofrece como un menú muy especial en el que los platos baratos tienen un gusto amargo, siendo los más caros muy agradables e insípidos los de precio (esfuerzo) intermedio. Conviene elegir bien y rápido, pues no tenemos mucho tiempo, sabiendo además que hay que pagar por anticipado.

Los españoles tenemos ya experiencia de este tenor, y no es mala. Como la tienen igualmente, y muy amplia, muchos otros europeos. Por descorazonador que pueda parecer nos el avance comunitario en ocasiones, o cuando nos abruma el complejo frente a la hegemonía política y económica de los Estados Unidos, conviene que tomemos aliento considerando el formidable avance realizado desde 1958. Hoy nos parece que nunca superaremos las diferencias lingüísticas o de idiosincrasias nacionales de una variedad tan grande de países y que a ello se debe la incapacidad de la UE para encarnarse en una unión política más avanzada. Nada más falso. De hecho, las naciones europeas han conseguido, pese a esa diversidad, lo que tardarán décadas en atisbar los países de América del Sur o los países árabes que, cada uno en su región respectiva, careciendo de aquellas barreras lingüísticas o culturales, sin embargo, se dan la espalda entre la desconfianza mutua.

Europa tiene desde hace relativamente poco tiempo una fuerza que desconoce y que, por lo tanto, no sabe cómo canalizar, pero sin la cual no hubiera podido llegar hasta donde ha llegado en cincuenta años, contradiciendo felizmente una historia de más de veinte siglos claramente adversa a la integración.

Bibliografía

- COUDENHOVE-KALERGI, Richard N. (1988): *Pan-Europe*, Presses Universitaires de France. Original en Pan-Europa Verlag, Viena, 1923.
- MARTÍN, C., J. A. HERCE, S. SOSVILLA y F. J. VELÁZQUEZ (2002): *La ampliación de la UE. Efectos sobre la economía española*, Colección de Estudios Económicos, n.º 27, Servicio de Estudios de «la Caixa», Barcelona. Disponible en castellano e inglés en [www.fedea.es/hojas/..Publicaciones/ultimas.html](http://www.fedea.es/hojas/../Publicaciones/ultimas.html).
- PÉREZ DÍAZ, Víctor (2002): *Una interpretación liberal del futuro de España*, Ed. Taurus, Madrid.
- SOSVILLA, S., M.^a D. GADEA, J. A. HERCE y A. MONTAÑÉS (2002): *Los efectos de las ayudas comunitarias en Aragón*. Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza, 2002. Disponible en <http://www.fedea.es/libros/cesal.html>.

ANEXO

DATOS GENERALES, 2001

	Superficie (km ²)	Población (miles)	Densidad de población (hab/km ²)	Población urbana (%)	Esperanza de vida		Tasa de fecundidad	Mortalidad infantil	Tasa de alfabetización adulta (% de 15 años y más)
					Hombres	Mujeres			
Bulgaria	110.910	7.910	71	70	68,5	75,1	1,3	14,4	2
Chipre	9.251	762	82	70	75,3	80,4	1,9	5	3
Eslovaquia	49.035	5.397	110	58	69,4	77,6	1,3	6,2	n/d
Eslovenia	20.273	1.992	98	51	72,7	80,1	1,2	4,3	0
Estonia	45.227	1.364	30	69	65,6	76,4	1,2	8,8	n/d
Hungría	93.030	10.188	109	65	67,2	75,7	1,3	8,2	1
Letonia	64.589	2.355	36	69	64,5	75,6	1,2	11	0
Lituania	65.300	3.478	53	69	67,5	77,7	1,3	7,8	0
Malta	316	393	1.249	91	75,1	79,3	1,8	4,4	8
Polonia	312.685	38.638	124	62	70,2	78,4	1,4	7,7	0
República Checa	78.866	10.283	129	75	72,1	78,5	1,2	4	n/d
Rumania	238.391	22.408	94	55	67,7	78,8	1,3	18,4	2
Turquía	769.604	68.670	82	66	66,4	71,0	2,4	38,7	14
España	504.782	39.900	n/d	78	75,6	82,9	1,2	4	2
UE-15	3.234.568	377.850	118	55	75,2	81,2	n/d	4,6	n/d
Los candidatos (sin Turquía, Rumania, y Bulgaria)	738.572	74.850	n/d	n/d	69,3	77,5	n/d	n/d	n/d

Fuentes: Banco Mundial, FNI, Eurostat, Comisión Europea y ONU.

DATOS ECONÓMICOS

	PIB, 2001 (miles de millones de euros)	PIB por habitante PPA, 2001	Crecimiento del PIB (%) 2001	Tasa de paro 2002	Tasa de inflación, 2002	Salario mínimo interprof. (€ mensual) 2003	Valor añadido por sector productivo, 2001			Inversión extranjera directa, 2000 (% del PIB)
							Agricultura	Industria y Construcción	Servicios	
Bulgaria	15,2	6.500	4	18,6	5,8	56	13,8	26,5	59,8	8,4
Chipre	10,2	18.500	4	5,3	2,8	199	3,9	19,5	76,6	n/d
Eslavaquia	22,8	11.100	3,3	19,4	3,3	118	4,6	32,7	62,7	12,2
Esllovenia	20,9	16.000	3	6	7,5	451	3,1	36,9	60,1	1,3
Estonia	6,2	9.800	5	9,1	3,6	138	5,8	28,7	65,5	10,2
Hungría	58	11.900	3,8	5,6	5,2	212	4,3	32	63,7	5
Letonia	8,5	7.700	7,7	12,9	2	116	4,7	24,9	70,4	5,8
Lituania	13,4	8.700	5,9	13,1	0,4	125	7,1	33,9	59	3,4
Malta	4	n/d	-0,8	7,5	2,2	535	2,4	27,3	70,4	6,6
Polonia	196,7	9.200	1,1	20	1,9	201	3,4	32,9	63,8	n/a
República Checa	63,3	13.300	3,3	7,3	1,4	199	4,2	40,1	55,8	9,3
Rumania	44,4	5.900	5,3	8	22,5	73	14,6	34	51,3	2,8
Turquía	165	5.200	-7,4	10,4	32,2	189	12,1	28,6	59,3	2,8
España	651.641	20.320	2,1	11,4	3,6	526	3,6 (2000)	30,5 (2000)	65,9 (2000)	16,5
UE-15	8.828,90	23.200	1,5	7,5	2,1	n/d	2,1	27,7	70,2	14,8
Los candidatos (sin Turquía, Rumania, y Bulgaria)	404	n/d	n/d	15,1	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d

Fuentes: Banco Mundial, FNI, Eurostat, Comisión Europea y ONU.

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 2001

	Importaciones			Exportaciones		
	Valor total millones de Euros)	% del PIB	Importaciones de la UE (% del total)	Valor total (millones de euros)	% del PIB	Exportaciones a la UE (% del total)
Bulgaria	7.471	49	49,4	5.707	37,6	54,8
Chipre	3.780	37	55,5	491	4,9	49
Eslovaquia	16.487	72	49,8	14.104	61,9	59,9
Eslovenia	11.344	54	67,7	10.347	49,3	62,2
Estonia	4.798	77	56,5	3.696	59,7	69,4
Hungría	37.535	65	57,8	33.983	58,6	74,3
Letonia	3.931	46	52,6	2.243	26,4	61,2
Lituania	7.094	53	44	5.117	38,2	47,8
Malta	3.043	76	63,6	2.187	54,7	41,3
Polonia	56.167	28,6	61,4	40.335	20,5	69,2
República Checa	40.692	64,3	61,8	37.267	58,9	68,9
Rumania	17.373	39,2	57,3	12.685	28,6	67,8
Turquía	46.243	28	44,6	35.071	21,3	51,6
España	173.210	26,6	—	129.771	20	—
UE-15	1.028.075	n/d	—	985.387	11,1	—
Los candidatos (sin Turquía, Rumania, y Bulgaria)	177.784	n/d	n/d	112.540	n/d	n/d

Fuentes: Banco Mundial, FNI, Eurostat, Comisión Europea y ONU.

INFORMACIÓN TECNOLÓGICA

	Líneas de teléfono cada 1.000 habitantes, 200	Ordenadores personales cada 1.000 habitantes, 2000	Usuarios de Internet, 2000 (miles)
Bulgaria	350	43,9	430
Chipre	647	220,6	120
Eslovaquia	314	136,9	650
Eslovenia	386	275,9	300
Estonia	363	152,9	391,6
Hungría	372	85,3	1.480
Letonia	303	140,3	150
Lituania	321	64,9	225
Malta	522	204,4	51
Polonia	282	68,9	2.800
República Checa	378	122	1.000
Rumania	175	31,9	800
Turquía	421	38,1	2.000
España	388	142,9	5.387,80
UE-15	n/d	n/d	n/d
Los candidatos (sin Turquía, Rumania, y Bulgaria)	n/d	n/d	7.168

Fuentes: Banco Mundial, FMI, World Economic Forum, Vanguardia Dossier y Transparency International.

DESARROLLO

	Desarrollo Humano		Presupuesto para la defensa (millones de dólares)	Índice de corrupción, 2002 (10 = nada corrupto, 0 = muy corrupto)	Ranking en el Índice de Competitividad, 2001
	Índice de Desarrollo Humano*	Ranking en el IDH			
Bulgaria	0,779	62	406	4,0	68
Chipre	0,883	26	51	n/d	n/d
Eslovaquia	0,835	36	320	3,7	39
Eslovenia	0,879	29	330	6	32
Estonia	0,826	42	60	5,6	27
Hungría	0,835	35	74	4,9	26
Letonia	0,800	53	40	3,7	42
Lituania	0,808	49	100	4,8	49
Malta	0,875	30	3	n/d	n/d
Polonia	0,833	37	3.200	4	41
República Checa	0,849	33	1160	3,7	35
Rumania	0,775	63	607	2,6	61
Turquía	0,742	85	n/d	3,2	33
España	0,913	21	7.200	7,1	23
UE-15	n/d	—	165.260	—	—
Los candidatos (sin Turquía, Rumania, y Bulgaria)	n/d	—	5.338	—	—

* Para más información sobre el Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el PNUD, consulte: http://www.undp.org/currentHDR_S/indicadores.pdf.
Fuentes: Banco Mundial, FMI, World Economic Forum, Vanguardia Dossier y Transparency International.

CONTRIBUCIONES ANUALES AL PRESUPUESTO DE UE (media entre 1998-2000)

País	Contribuciones en % del total	Beneficios en % del total	Contribuciones en % del PIB	PIB per cápita (en relación a la media de la UE)
Luxemburgo	0,4	n/d	-0,5	202,5
Dinamarca	n/d	0,3	0	146
Suiza	5,3	n/a	-0,5	121,4
Austria	3,5	n/d	-0,3	113,8
Alemania	48,3	n/d	-0,5	112,5
Irlanda	n/d	n/d	2,5	111,9
Países Bajos	9,5	13	-0,5	111,1
Finlandia	0,3	n/d	-0,1	110,9
Gran Bretaña	20	n/d	-0,3	109,6
Bélgica	2,2	n/d	-0,2	108,1
Francia	6,2	n/d	-0,1	104,9
Italia	4,2	n/d	-0,1	90,5
España	n/d	41,5	1,2	67,2
Grecia	n/d	28	3,7	51,5
Portugal	n/d	17,2	2,6	50,6

Fuente: Eurostat y Comisión Europea

IMPACTO DE LAS SUCCESIVAS AMPLIACIONES DE LA UE

	Crecimiento territorial, %	Aumento de la población, %	Crecimiento del PIB (paridad del poder adquisitivo), %	Variación del PIB per cápita, %
UE-6 a UE-9 (1973)	31	32	29	-3
UE-9 a UE12(1986)	48	22	15	-6
UE-12 a UE-15 (1995)	43	11	8	-3
UE-15 a UE-26 (sin Malta y Turquía)	34	29	9	-16

Fuente: Eurostat y Comisión Europea

ASISTENCIA FINANCIERA DE LA UE A LOS PAÍSES CANDIDATOS (miles de millones de euros)

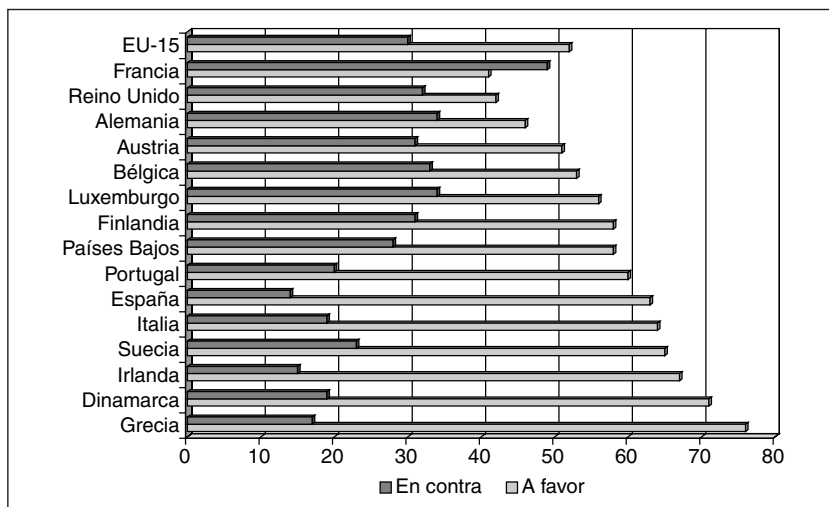
Categoría de la asistencia*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PHARE	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
SAPARD	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
ISPA	1	1	1	1	1	1	1
«Postadhesión»	n/d	n/d	6	8	11	13	15
Gasto total de la UE para la ampliación	3	3	9	11	14	16	18

* El programa PHARE es uno de los tres instrumentos de preadhesión financiados por las Comunidades Europeas para prestar ayuda a los países candidatos de Europa Central en su preparación para la adhesión a la Unión Europea. El programa PHARE abarca los diez países candidatos de Europa Central y del Este, Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Rumania ayudándoles durante un período de reestructuración económica y cambios políticos.

Los otros candidatos, Chipre, Malta y Turquía se benefician de financiaciones de preadhesión por separado. El programa SAPARD ayuda a países candidatos en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural, y por último el ISPA provee ayuda con relación a transportes e infraestructura medioambiental.

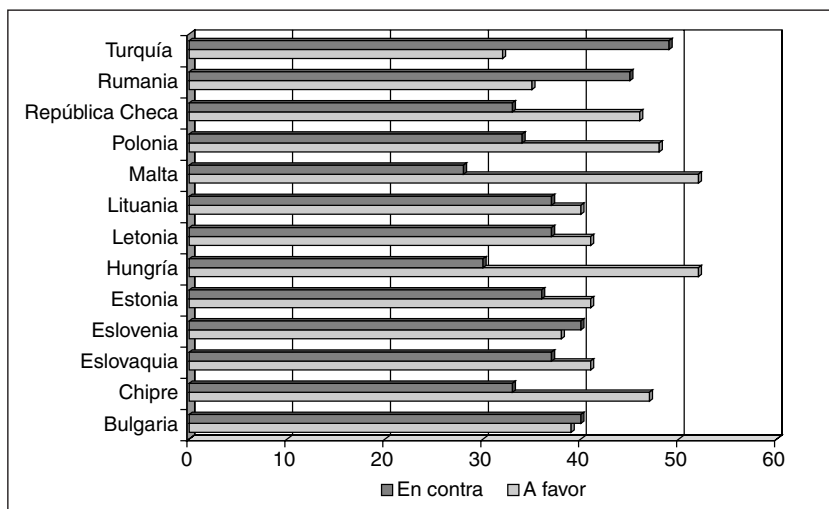
Fuente: Eurostat y Comisión Europea.

LOS CIUDADANOS DE LA UE-15 A FAVOR O EN CONTRA DE LA AMPLIACIÓN (%)



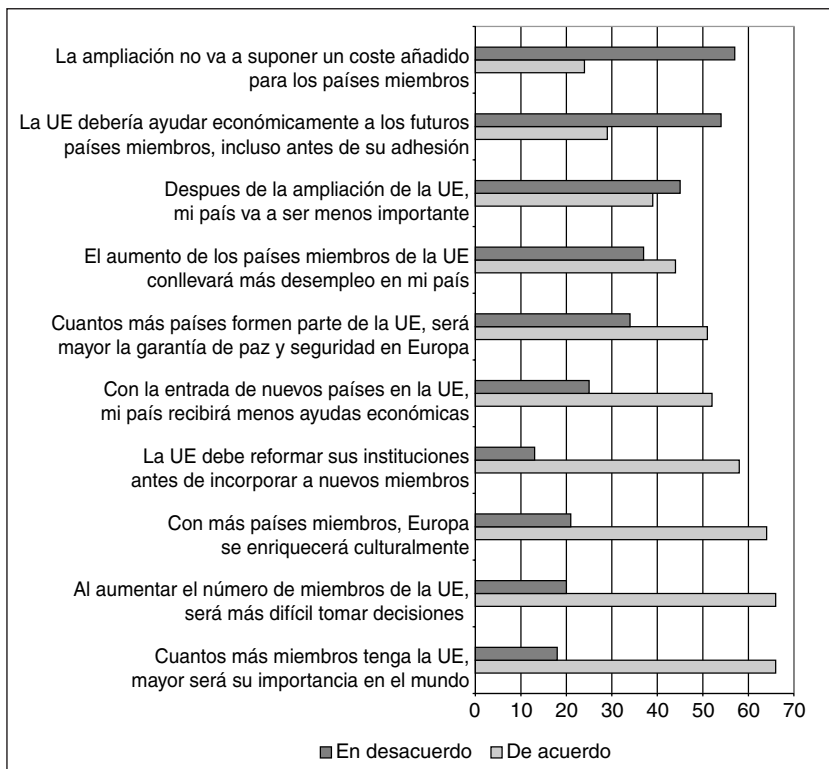
Fuente: Eurobarómetro 58 (2002).

LOS CIUDADANOS DE LA UE-15 A FAVOR O EN CONTRA DEL INGRESO DE CADA UNO DE LOS CANDIDATOS (%)



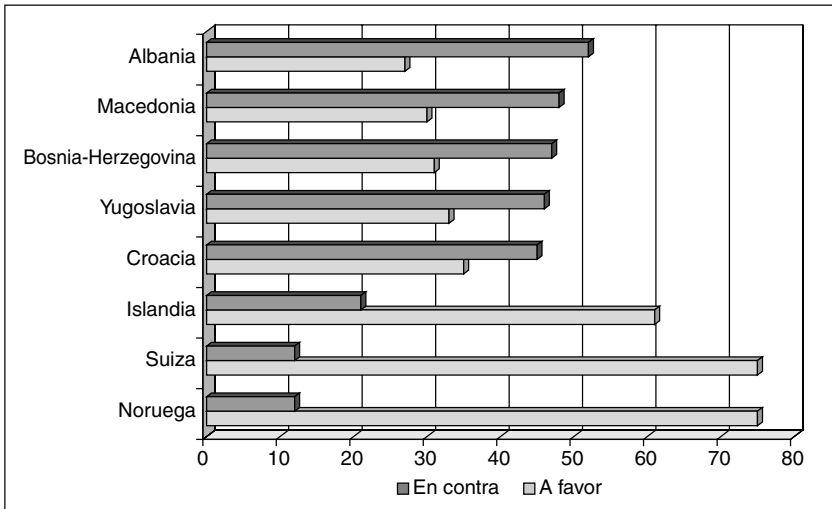
Fuente: Eurobarómetro 58 (2002).

OPINIONES DE LOS CIUDADANOS DE LA UE-15 SOBRE LA ACTUAL AMPLIACIÓN (%)



Fuente: Eurobarómetro 58 (2002).

**LOS CIUDADANOS DE LA UE-15 A FAVOR O EN CONTRA DEL INGRESO
DE FUTUROS CANDIDATOS (%)**



Fuente: Eurobarómetro 58 (2002).