

La ampliación a los países del Este: un nuevo desafío para la Unión Europea

.....
EVA CARRASCO MORALES*
.....

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 ha culminado el proceso de derrumbamiento del antiguo régimen comunista en los países de Europa Central y Oriental (PECOs). Desde ese momento, se inicia un complejo proceso con implicaciones políticas, económicas y sociales en el continente europeo. En efecto, se trata de una transición política desde un régimen totalitario hasta un sistema democrático de libertades, una transición económica de una economía centralizada y planificada a otra de libre mercado y abierta al exterior, y finalmente un proceso de transición social, materializado en el cambio de estructuras sociales básicas y con escasa diferenciación social, características de una economía centralizada, a una estructura propia de una economía de mercado y de una sociedad abierta, mucho más compleja y fluida.

Palabras clave: cambio económico, cambio político, integración europea, transición al capitalismo, economía de mercado, economía planificada, política comunitaria, países de Europa Central y Oriental, Unión Europea.

Clasificación JEL: O52, F15.



COLABORACIONES

1. Cuestiones previas

Este artículo tiene por objeto intentar analizar el proceso de ampliación de la Unión Europea (UE) a los países del Este. Será la quinta ampliación desde que se firmara el Tratado de Roma y la segunda desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Obviamente en esta ocasión se trata de un conjunto de países que se caracterizan por tener un nivel de renta claramente inferior al de los actuales Miembros comunitarios, a diferencia de lo que ocurriera cuando ingresaron Austria, Suecia y Finlandia el 1 de enero de 1995 en el club comunitario. De hecho, aunque siempre es criticable establecer comparaciones entre procesos que ocurren

en distintos momentos del tiempo y en condiciones socioeconómicas distintas, la segunda ampliación de la Comunidad, con el ingreso de Grecia, y la tercera, con la entrada de España y Portugal, supusieron ya un aumento de las disparidades socioeconómicas entre las distintas regiones europeas con la incorporación de los países mediterráneos. Incluso se podría argumentar que en la primera ampliación de la Comunidad, con la incorporación de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, se empezaron ya a agudizar las disparidades regionales que hasta dicho momento se habían limitado exclusivamente a las regiones del Mezzogiorno italiano, como consecuencia de la incorporación de algunas regiones británicas especialmente deprimidas por la crisis industrial y casi la totalidad del territorio irlandés. En consecuencia, sostenemos la tesis de que las disparidades regionales, lejos de disminuir por las meras

* Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales y Licenciada en Derecho. Profesora del Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. UNED.

fuerzas del mercado tal y como preconizaba la filosofía subyacente en el Tratado de Roma, no han hecho sino agudizarse a medida que se han ido produciendo las distintas ampliaciones. No parece pues sostenible la crítica que hacen algunos autores a que la entrada de los PECOs vaya a suponer un empeoramiento de la economía europea, pues si bien es cierto que va a conllevar toda una serie de implicaciones en las políticas comunitarias, como tendremos ocasión de analizar a lo largo de este artículo, también lo es que va a representar una oportunidad en términos de flujos de comercio y de inversión que la economía europea no debería desaprovechar, y en consecuencia un enorme potencial de ganancias de eficiencia y bienestar para la economía europea.

Sin embargo, para que tales expectativas se materialicen, es necesario preparar con la suficiente exhaustividad este complejo proceso y no dejarse guiar por un tono de exagerado optimismo o por el contrario, de pesimismo. Este nuevo proceso de ampliación no está exento de dificultades, tal y como se verá en este artículo. Aunque es difícil abarcar todos los aspectos que van a influir en el éxito o fracaso de esta operación, hemos decidido centrar la atención en una serie de cuestiones que nos han parecido sugerentes para intentar evaluar, en la medida de lo posible, este proceso de ampliación. Se ha limitado el análisis a los PECOs, y se han excluido Turquía, Chipre y Malta (1).

Con respecto a la estructura del trabajo, en la primera parte se ha realizado una síntesis de los acontecimientos que a nuestro juicio han resultado importantes en el proceso de ampliación, y que culminaría con la reciente firma del

Tratado de Niza, donde los quince Estados miembros que integran la actual UE han tratado de diseñar el perfil de la Europa del siglo XXI. Sin duda, la ampliación a los países del Este es uno de los grandes retos a los que tiene que hacer frente la UE en un futuro inmediato, como lo demuestra el hecho de que el gobierno de Suecia, país que preside la UE este semestre, y la Comisión Europea han acordado que el proceso de ampliación será el objetivo prioritario de su agenda, junto con el empleo y el medio ambiente.

En la segunda parte, se analizan los principales rasgos económicos de los países candidatos, que la mayoría de los autores sintetizan en el enorme diferencial de renta *per cápita* con respecto a los socios comunitarios, si bien es cierto que cabe hacer algunas matizaciones, pues la región de Praga se encuentra por encima de la media comunitaria. Asimismo, cabe destacar los bajos costes de la mano de obra y su elevado nivel de formación, que tienen como resultado que la buena dotación de capital humano sea una de las principales bazas de estos países, aunque también sobre este punto hay que hacer matizaciones, pues no se trata de un conjunto homogéneo de países, sino que existen acusadas diferencias entre ellos. Lo que sí constituye por regla general una característica común a todos ellos es su privilegiada situación geográfica por su cercanía a determinados centros de producción y consumo, con las repercusiones favorables sobre el comercio y los flujos de inversión directa, que son consideradas por la mayoría de los PECOs como vías de acceso a las tecnologías, canales de comercialización, cultura empresarial y, en lo que respecta a la inversión, recursos financieros necesarios para converger hacia los niveles de desarrollo económico de la Europa occidental. Finalmente, se ha operado un cambio en sus estructuras productivas, si bien es cierto que sigue existiendo una fuerte participación del sector primario y una todavía escasa terciarización de la economía en la mayoría de estos países.

La tercera y última parte analiza las implicaciones del proceso de ampliación para la UE desde el punto de vista político y económico. Es



COLABORACIONES

(1) Los países del Este europeo no han sido los únicos en aspirar a convertirse en miembros de la UE. Salvo la candidatura de Marruecos de 20 de julio de 1987 que fue descartada por motivos geográficos, países mediterráneos como Turquía, Chipre y Malta realizaron hace tiempo su solicitud de adhesión. Turquía lo hizo en abril de 1987, pero problemas de diferente índole impidieron la apertura de las negociaciones de adhesión. Chipre solicitó su ingreso en julio de 1990, y las negociaciones se iniciaron formalmente en marzo de 1998. Malta inició sus negociaciones en la misma fecha que Chipre, aunque el gobierno socialista salido de las elecciones de 27 de octubre de 1996 decidió congelar la solicitud de adhesión, optando por ampliar la cooperación con la UE por otras vías.

indudable que la ampliación presenta aspectos positivos y negativos. Desde una perspectiva política, supone la oportunidad de consolidar la paz en el continente europeo mediante el establecimiento de regímenes democráticos (2). Sin embargo, la incorporación de veinticinco o más Miembros a la «casa comunitaria» requiere la necesidad ineludible de paliar el denominado déficit democrático del que venía adoleciendo la UE, pues la estructura actual resulta inviable en cuanto a su funcionamiento. A este fin se han intentado aplicar los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Niza, si bien las conclusiones alcanzadas no han sido satisfactorias. Desde la perspectiva económica, que es la que más nos interesa en este artículo, hay que destacar que las características intrínsecas de las economías de los PECO, a las que ya se ha aludido anteriormente, van a tener unas repercusiones inevitables en el ámbito de las políticas comunes, entre las que destacamos fundamentalmente la Política Agraria Común (PAC), y la política de cohesión económica y social, que en nuestra opinión no es sino una culminación de la política regional. En definitiva, la ampliación va a agudizar las dificultades que ya presenta el Presupuesto comunitario, al que siempre se ha tachado de tener un tamaño raquíptico para los ambiciosos fines que persigue. Es aquí donde aparece la espinosa cuestión de la financiación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, en donde España muestra una sensibilidad especial por ser nuestro país uno de los cuatro países que hasta este momento se han venido beneficiando del Fondo de Cohesión, junto con Irlanda, Portugal y Grecia.

2. Evolución del proceso de ampliación

Según Martín y Sanz (1998), una vez caído el «telón de acero» los PECO (3) mostraron su

(2) Después de la desaparición de los sistemas comunistas a principios de los noventa, los PECO se apresuraron a solicitar su adhesión a organismos occidentales supranacionales tanto de carácter militar (la OTAN), como político-económico (la UE), con el objetivo de dotar de cierta estabilidad a sus recién estrenados sistemas democráticos y de huir del área de influencia de la Federación Rusa.

(3) Los países que han demandado su solicitud de adhesión a la UE son, por orden cronológico, Hungría, Polonia, Rumanía,

intención de solicitar su adhesión a la UE como forma de integrarse en una Europa comunitaria estable y próspera. En realidad, este interés ha sido mutuo, puesto que la UE, y en especial uno de los países más influyentes en su seno como es Alemania, vislumbraba también la posibilidad de beneficiarse política y económicamente con esta expansión. Esta confluencia de intereses ha hecho posible afrontar los principales obstáculos que la ampliación presentaba: la necesidad de un proceso de transición en estos países que consolidara sus incipientes democracias y economías de mercado, la abismal disparidad de desarrollo económico con respecto a la UE, los recelos de la Federación Rusa (4) y el impacto de su incorporación sobre el Presupuesto comunitario.

De hecho, la UE comenzó en 1990 a proporcionar ayuda financiera a través del Programa PHARE, que nació como una iniciativa comunitaria para apoyar el proceso de transición económica y reforzar la estructura democrática de los PECO mediante la concesión de ayudas financieras en forma de subvenciones. Su primera fase de funcionamiento abarcó el período 1990-1997, en la que se han financiado principalmente actividades de asistencia técnica. Siguieron posteriormente unas nuevas Directrices de Aplicación correspondientes a 1998 y 1999, y finalmente las últimas Directrices establecidas para el período 2000-2006. En esta última fase, el renovado Programa PHARE se va a ver coadyuvado por unos nuevos instrumentos financieros, ya que el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 decidió crear dos instrumentos a partir del año 2000: el Instru-

República Eslovaca, Letonia, Lituania, Bulgaria, República Checa y Eslovenia.

(4) La crisis provocada por el cambio de modelo fue estrepitosa, con el desmoronamiento de una industria dimensionada para todo el COMECON y una agricultura colectivizada que no dependían de su dimensión en el mercado sino de los dictámenes de los planes quinquenales y de la división internacional del trabajo socialista. Manifestantes en Moscú apoyaban la candidatura del disidente Boris Yeltsin que acusaba a Gorbachov —considerado por muchos como el auténtico precursor del cambio— de falta de decisión en la puesta en marcha de una verdadera transición política y económica. En las primeras elecciones parcialmente democráticas celebradas en la URSS, candidatos no comunistas y representantes de minorías étnicas triunfaban sobre los candidatos oficiales del PCUS.



COLABORACIONES

mento de Política Estructural Preadhesión (ISPA), cuyo objetivo es prestar ayuda financiera a los PECO para su preparación a la adhesión en los sectores de la cohesión económica y social y políticas de medio ambiente y transporte, y el Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD), que se ha creado como marco para la concesión de la ayuda comunitaria a la agricultura y al desarrollo rural sostenibles de los PECO durante el período de preadhesión. Aunque originariamente el Programa PHARE sólo se destinó a Polonia y Hungría (de ahí sus siglas en inglés), posteriormente se amplió hasta abarcar a los catorce países que hasta la fecha de hoy pueden beneficiarse de este programa (5).

En este marco nacieron los denominados «Acuerdos Europeos», creados como instrumentos de cooperación bilateral donde se estimularan las relaciones económicas mutuas, así como la asunción paulatina del acervo comunitario, que, como se verá, es uno de los requisitos establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague para la incorporación de los PECO a la UE. En realidad, se trata de «Acuerdos de Asociación», que confieren al país firmante una relación comercial, económica y política privilegiada con la Comunidad. Polonia, Hungría, República Checa y Eslovenia los suscribieron en 1991, Rumanía y Bulgaria lo hicieron en 1993, y Estonia, Letonia, Lituania y Eslovaquia, en 1995. Estos acuerdos constituyen la antesala del proceso de negociación para la adhesión y prevén el establecimiento de una zona de libre comercio en el plazo de diez años, con la excepción de aquellos sectores sensibles para las respectivas economías.

Asimismo, se habló de un hipotético Plan Marshall, que no llegó a fructificar por la falta de recursos, y se crearon foros de coordinación como el G-24 e instituciones de financiación como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. En definitiva, se pensó que las inver-

siones acudirían masivamente a estos países, pero lo cierto es que los recursos *per cápita* hacia la región no fueron superiores a los dirigidos hacia otros países emergentes y, en todo caso, lo hicieron de forma muy selectiva. Con la excepción de la antigua RDA, que encontró generoso cobijo entre sus parientes occidentales, los demás países hubieron de transitar por el camino de las reformas antes de poder acercarse a la Europa próspera.

El siguiente paso hacia la ampliación se produjo en el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en junio de 1993, que definió los criterios sobre los que se basaría la selección de los candidatos en los siguientes términos:

- La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías (criterio político).
- La existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión (criterio económico).
- La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria (criterio derivado de ser Miembro de la Unión).

Fue el Consejo Europeo de Madrid, de diciembre de 1995, el que fijó el comienzo de la prenegociación solicitando a la Comisión Europea la elaboración de un «documento de conjunto» que examinara las distintas candidaturas. La Agenda 2000, publicada en julio de 1997, constituye la respuesta a esta demanda, y en ella se definen las diversas fases que deberá recorrer un país candidato para acceder a la UE, además de fijarse las perspectivas financieras para el período 2000-2006.

La primera etapa es la «Asociación para la Adhesión», un programa con el que se trata de superar las deficiencias específicas de cada país que los dictámenes de la Comisión detecten. Su objetivo principal es preparar las condiciones necesarias para que el candidato pueda adoptar el acervo comunitario una vez que se integre en



COLABORACIONES

(5) Países beneficiarios del Programa PHARE: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, República Checa, Croacia (la ayuda está suspendida desde 1995), Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Polonia y Rumanía.

la UE, evitando así largos períodos de transición para la aplicación de las normas comunitarias. La Comisión Europea admitirá informes anuales en los que irá analizando el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada «Asociación para la Adhesión». El inicio de las negociaciones, como siguiente paso, se producirá cuando la UE entienda que el país candidato ha ido cumpliendo los objetivos propuestos. Finalmente, el país candidato podrá ir incorporándose a determinados programas y mecanismos comunitarios con la finalidad de familiarizarse con sus métodos y estar preparado para integrarse en ellos en cuanto se adhiera. En este sentido, las negociaciones, iniciadas en marzo de 1998, se han vertebrado a través de dos procesos con cinco (6) candidatos «ins» (Hungría, Polonia, Estonia, Chequia y Eslovenia), que son los que más avanzados se encuentran en su proceso de incorporación a la UE por su grado de cumplimiento de los criterios antes mencionados, y otros cinco candidatos «pre-ins» (Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria), menos avanzados que los integrantes del primer grupo.

Este marco se completa con la creación de una «Conferencia Europea», un foro que cuenta con la participación tanto de los países candidatos como de los actuales Estados miembros, para cooperar en los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de Justicia e Interior.

Como conclusión, la Comisión afirma en la Agenda 2000 que las primeras adhesiones del grupo que inicia ahora sus negociaciones se pueden producir a partir del año 2002, y que éstas no tienen que finalizar forzosamente a la vez, puesto que las negociaciones serán de carácter bilateral con cada candidato, por lo que sería el grado de cumplimiento de las exigencias de los dictámenes el que determinase la fecha de incorporación de cada país.

Las recomendaciones de la Comisión contenidas en la Agenda 2000 fueron adoptadas por el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre

de 1997 y se han perfilado en la reciente Cumbre de Niza. La polémica sigue abierta en torno a si se deben ofrecer fechas con antelación. Los candidatos siguen manteniendo unas fechas objetivo de carácter indicativo, que a raíz de lo acordado en Niza se sitúan a partir de enero de 2003. La Comisión ha reiterado por diversas vías que tiene el objetivo de que las primeras adhesiones se produzcan dentro del mandato actual de la Comisión Prodi, es decir, antes de diciembre de 2004. En otras ocasiones ha señalado que el objetivo 2003 no está descartado. Las opiniones en los Estados miembros, que no se han pronunciado oficialmente, son muy dispares: algunos son favorables a las adhesiones «rápidas», mientras que otros creen más conveniente retrasar las primeras adhesiones hasta el año 2005.

Los escenarios, o modelos de adhesión, que se manejan como más probables son los siguientes:

- El llamado modelo «big bang» o «gran convoy» según el cual se produciría la adhesión de ocho países en 2005-2006. Bulgaria y Rumanía quedarían para 2008 o 2009. Este supuesto, generalmente rechazado por los candidatos, presenta como ventaja el que se evitaría prolongar situaciones transitorias y permitiría a la UE centrarse en sus propias reformas. Como inconveniente está el efecto de desincentivación y decepción respecto a los candidatos más avanzados.

- El modelo «pequeños convoyes» supondría adhesiones de dos grupos de cuatro países, el primero (formado por Hungría, Eslovenia, República Checa y Estonia) en 2004, y el segundo (integrado por Polonia, Eslovaquia, Letonia y Lituania) en 2006. Como variante, Polonia podría entrar en el primer grupo.

- El modelo «regata» consiste en adhesiones de dos en dos empezando en 2003 en el siguiente orden aproximado: Hungría y Eslovenia, República Checa y Estonia, Polonia y Eslovaquia, Letonia y Lituania, Bulgaria y Rumanía.

En cualquier caso, la propuesta lanzada por la Comisión en fechas recientes propugna mantener las negociaciones bajo el principio de objetividad y sin responder a las presiones de los candidatos pero, a la vez, incluye un calen-



COLABORACIONES

(6) A estos cinco PECOs habría que añadir Chipre, constituyendo el denominado grupo 5 + 1. En este artículo, se ha limitado el ámbito de estudio a los PECOs, tal y como se explicó al principio del mismo.

dario de trabajo para los próximos dieciocho meses, abriendo la posibilidad de que las negociaciones concluyan en el segundo semestre de 2002 con los candidatos más avanzados. Falta por concretarse la posición del Consejo, especialmente de quienes ejercen la presidencia en ese período (Suecia, Bélgica y España), ante lo que algunos consideran como un intento de la Comisión de dirigir el ritmo de la negociación y condicionar el proceso. El amplio eco de esta iniciativa en la prensa y en los países candidatos añade presión a las tres próximas Presidencias y las fuerza a un ritmo y calendario de negociación muy apretados. En concreto, a la Presidencia española le encarga la negociación de los capítulos más complejos por su repercusión presupuestaria tras la ampliación, es decir, la PAC y la política de cohesión económica y social. Estos aspectos serán estudiados en el tercer y último apartado.

	Superficie (km ²)	Población (Miles)	PIB per cápita (Euros)	PIB per cápita (PPC)
Polonia	312.677	38.660	3.096	7.500
Hungría	93.030	10.135	3.907	8.900
República Checa	78.864	10.299	4.457	12.000
Eslovenia	20.256	1.985	8.111	13.000
Estonia	45.100	1.448	2.900	7.000
Total PECOS	549.927	62.527	3.606	8.631
UE-15	3.244.233	374.122	19.062	19.062
	Creclimiento económico	Inflación (*)	Balanza comercial (% PIB)	Tasa de desempleo
Polonia	6,9	15,0	-7,3	11,2
Hungría	4,4	18,3	-3,9	8,1
República Checa	1,0	8,6	-8,8	4,7
Eslovenia	3,8	7,4	-4,2	7,5
Estonia	11,4	11,2	-24,8	10,5
Total PECOS	5,1	13,7	-7,1	9,1
UE-15	2,6	2,1	1,4	10,7

(*) Deflactor del consumo privado.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en Cuadernos de Información Económica, número 146, mayo 1999, página 122.

3. Situación económica de los países candidatos



COLABORACIONES

Al tipificar el proceso de adhesión que protagonizarán los PECOS con relación a los anteriores episodios de ampliación de la UE se ha aludido ya a algunas de las peculiaridades de las economías de estos países que en este apartado se van a precisar.

A este respecto, conviene empezar por llamar la atención sobre el enorme diferencial de renta *per cápita* que, como puede observarse en el Cuadro 1, existe entre los PECOS y el conjunto de la UE. Dicho diferencial es menor, lógicamente, cuando la renta se mide en paridades de poder de compra (PPC). En este sentido, el Cuadro 2 analiza la evolución del PIB *per cápita* (en PPC) de los PECOS en el período 1995-1999, a partir de los datos elaborados por EUROSTAT. Se concluye que en 1999 los países candidatos de Europa central y oriental han registrado, en conjunto, un PIB *per cápita* del 44 por 100 (7) sobre el promedio de la Europa de los 15. A la vista de estos datos, se observa la enorme diferencia que existe

con los países de la UE, especialmente grave en los casos de Bulgaria (22 por 100), y Letonia y Rumanía (ambas con 27 por 100). En el extremo contrario, Eslovenia ha registrado un notable avance y ha conseguido pasar de un 62 por 100 en 1995 a un 71 por 100 en 1999.

Según datos publicados en 2000 por el Instituto de la Economía Alemana de Colonia, 48 de las 50 regiones en los PECOS cuentan con un PIB *per cápita* inferior al 75 por 100 del promedio de la UE, lo que tendrá importantes consecuencias para las políticas de desarrollo regional en la UE (8). Al analizar las cincuenta regiones (9) de los diez países candidatos que aparecen en el Cuadro 2, seis de las regiones sólo alcanzan un 25 por 100 de la media de la UE, tres de las cuales están en Polonia, dos en Bulgaria y la sexta está constituida por todo el territorio de Letonia. La práctica totalidad de las cincuenta regiones tienen un PIB *per cápita* entre el 26 y el 75 por 100 de la media de la UE, incluyendo aquí los territorios de Lituania, Estonia y Eslovenia. En este contexto, convie-

(7) Este porcentaje se reduce a un 34 por 100 si se incluyen Chipre y Turquía.

(8) Sólo la región de Praga supera la media de la UE, con un 119 por 100 y Bratislava presenta un 96 por 100.

(9) Por razones de espacio, no se incluyen los datos de donde se han extraído estas conclusiones.

CUADRO 2
EVOLUCION DEL PIB *PER CAPITA* (EN PPC) DE LOS PECOS Y DE LA UE

	1995	1996	1997	1998	1999
Eslovenia	62	66	68	69	71
República Checa	60	65	64	60	59
Hungría	45	47	48	49	51
República Eslovaca	40	44	46	47	47
Polonia	31	34	35	36	37
Estonia	31	33	37	37	36
Lituania	27	29	30	31	29
Letonia	24	25	27	28	27
Rumanía	31	33	31	28	27
Bulgaria	27	25	23	22	22
Total PECOS	38	40	45	44	44
UE-15	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Statistics in focus. Economy and finance. EUROSTAT, número 27/2000.

CUADRO 3
EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMO EN LOS PECOS
(Tasas de variación en %)

	1998	1999	2000	2001
Bulgaria	22,3	2,1	7,9	4,5
República Checa	10,6	2,1	4,9	4,1
Estonia	8,2	3,3	3,0	2,7
Hungría	14,3	10,0	8,3	6,5
Letonia	4,7	2,4	3,5	2,7
Lituania	5,1	0,8	1,6	2,1
Polonia	11,8	7,3	9,5	6,9
Rumanía	59,1	45,8	40,2	19,4
República Eslovaca	6,7	10,7	12,1	6,0
Eslovenia	8,0	6,1	7,5	5,0
Total PECOS	15,1	9,1	9,9	6,0

Fuente: Elaboración propia a partir de World Economic Outlook, Fondo Monetario Internacional, octubre 2000.

ne recordar que el umbral del 75 por 100 desempeña una importante función en la política regional comunitaria, ya que todas las regiones que se sitúan por debajo de este nivel reciben apoyo financiero de los Fondos Estructurales europeos. En estas regiones, que reciben la denominación de regiones de objetivo 1, se encuentran territorios ubicados en España, Italia, Grecia y Portugal, así como algunos *länder* orientales de Alemania. De mantenerse sin cambios el actual umbral del 75 por 100 después de la ampliación al Este, cabe señalar que todas las regiones de los países candidatos tendrían derecho a recibir apoyo financiero regional, con la excepción de las regiones Praga y Bratislava, que son las dos únicas que superan este umbral. No obstante, hay que señalar que si finalmente se integran los diez países candidatos, disminuirá lógicamente el PIB medio de la UE, lo que a su vez tendrá consecuencias para la política regional comunitaria. El umbral del 75 por 100, aplicado a ese nuevo PIB *per cápita* más reducido, podría suponer que una serie de regiones que cuentan con apoyo financiero en la actualidad dejaran de recibirlo en el futuro.

Desde que iniciaron sus procesos de apertura al exterior y transición hacia el sistema de mercado, a comienzos de los noventa, los PECOS han estado creciendo a unas tasas muy superiores que les han permitido acortar distancias con respecto a sus futuros socios, aunque su renta *per cápita* media sigue siendo muy inferior a la de la UE, tal y como se acaba de exponer. Como cabría suponer, el fuerte ritmo de crecien-

to (10) que registran, y previsiblemente seguirán registrando estas economías en el futuro, está siendo acompañado en la mayoría de ellas por unas tasas de inflación (11) notables y unas tasas de desempleo significativas, estas últimas como consecuencia, en gran medida, del volumen de paro encubierto que existía en el anterior sistema. Además, y en lógica respuesta al proceso de liberalización que están llevando a efecto los PECOS, está teniendo lugar una espectacular expansión de las importaciones que, a pesar del dinamismo mostrado por las exportaciones, se está traduciendo en déficit comerciales de importancia.

Con respecto al problema de la inflación, en el Cuadro 3 se analiza la evolución de los precios al consumo en los PECOS en el período 1998-2001. La conclusión general que se puede extraer es que los países candidatos tienen planteado, en conjunto, un notable problema económico derivado del fuerte aumento de los precios al consumo, especialmente grave en el caso de Rumanía, si bien es cierto que se está realizando un notable esfuerzo por disminuir su incremento de los precios al consumo hasta alcanzar un 40,2 por 100 en el año 2000. Según las previsiones del FMI para el próximo ejercicio, Polonia reducirá su tasa a un 6,9 por 100, Hungría a un 6,5 por 100, y la República Eslovaca a un 6 por 100 (prácticamente la mitad de la cifra correspondiente al ejercicio anterior).

(10) En 1997, la tasa de crecimiento para el conjunto de los PECOS fue del 5,1 por 100, muy superior al 2,6 por 100 registrado por la UE.

(11) 13,7 por 100 de promedio en los PECOS, frente a un 2,1 por 100 en la UE.



COLABORACIONES

CUADRO 4
ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LOS PECOS Y DE LA UE EN 1997
(% del VAB)

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Polonia	7,5	33,8	6,0	52,7
Hungría	6,7	26,3	4,6	62,4
República Checa	4,6	33,6	8,1	53,7
Eslovenia	4,5	32,6	5,0	62,4
Estonia	7,9	23,1	5,9	52,7
Total PECOS.....	6,5	32,1	6,1	55,3
UE-15.....	2,9	26,8	5,3	65,0

Fuente: EUROSTAT: National Accounts ESA; Informe de la Comisión Europea sobre los países del Este para su adhesión, noviembre 1998 y Departamento de Estudios Europeos de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas.

Los países con la mayor estabilidad de precios entre los candidatos a Miembros de la UE serán Lituania, con un 2,5 por 100, y Estonia y Letonia, con un 2,7 por 100 en ambos casos.

La transición al sistema de mercado y la apertura comercial, junto con la intensa recepción de capital extranjero en forma de inversión directa, están impulsando no sólo el crecimiento de la productividad y renta de las antiguas economías comunistas sino también un cambio drástico de sus estructuras productivas, que Martín y Sanz (1999) asemejan al que experimentara España en la década de los sesenta, tras el abandono del régimen de autarquía y la aplicación del Plan Nacional de Estabilización y subsiguientes Planes de Desarrollo. Así, por lo que respecta a las grandes ramas productivas se manifiesta un retroceso de la agricultura a favor de la industria y los servicios, aunque la participación de la agricultura en la actividad de estas economías sigue siendo superior a la que se da en el conjunto de la UE. En el Cuadro 4, donde se compara la estructura productiva de la UE y de los PECOs, también se refleja que los servicios no han alcanzado aún el peso que tienen en los países comunitarios, por lo que cabe esperar que se produzca un proceso de terciarización de las economías de los PECOs en los próximos años.

Una de las principales ventajas que presentan estos países de cara a la atracción de proyectos de inversión internacional es la de sus reducidos costes de la mano de obra, pues según datos de la OCDE el coste laboral por hora trabajada sólo representaba el 20,2 por 100 del medio de la UE. Asimismo, hay que mencionar su enclave geográfico, pues su proximidad a los principales

centros de actividad económica dentro de la Unión les confiere un atractivo con vistas a la localización de empresas que tengan como objetivo el abastecimiento del mercado europeo. No obstante, esta ventaja que se deriva de la relación inversa existente entre la distancia y el coste de transporte de los bienes debe ser matizada por el inconveniente que supone la deficiente dotación de infraestructuras que todavía presentan los PECOs.

Por último, otro de los factores que se suele considerar para avalar las ventajas de localización de proyectos de inversión directa de otros países es el elevado nivel de formación de su mano de obra, es decir, su buena dotación en capital humano. Sin embargo, ante la dificultad que comporta la medición de esta variable y el importante problema añadido que supone la especificidad de los sistemas y contenidos educativos que han tenido estos países durante el régimen comunista, cabe dudar de la veracidad de este diagnóstico.

En definitiva, la ampliación supone indudablemente un desafío para la UE pues conlleva importantes oportunidades, pero también una serie de dificultades de índole política, económica, y social, derivadas en gran medida de las características intrínsecas de los países candidatos. Todo ello nos lleva a afirmar que, en nuestra opinión, la ampliación a los países del Este constituye un acontecimiento que no se puede entender únicamente desde la lógica de argumentos económicos, ya que se trata fundamentalmente de un objetivo político, con inevitables implicaciones económicas y sociales.

4. Implicaciones de la ampliación para las políticas comunitarias

De todo lo expuesto anteriormente cabe afirmar que este nuevo proceso de ampliación supone la incorporación de un conjunto de países con un nivel de renta inferior al de la media comunitaria y además podría significar la adhesión de un elevado número de países en un futuro más o menos inmediato, lo cual va tener indudables repercusiones políticas y económicas, de carácter positivo y negativo.



COLABORACIONES

En efecto, comenzando por las cuestiones políticas, Martín (2000) destaca que la ampliación intensifica las serias limitaciones que presenta actualmente el sistema político de la UE, y que se han tratado de solucionar en la reciente Cumbre de Niza (12), cuyo principal objetivo era completar lo que el Tratado de Amsterdam no pudo lograr (los célebres *left-overs*). Básicamente, los problemas que se plantean son la insuficiente legitimidad democrática de las instituciones y de los procesos de adopción de decisiones y la escasa eficacia con que éstos se llevan a cabo. Así, se ha esgrimido que el proyecto de construcción de Europa adolece de un déficit democrático, que se manifiesta, sobre todo, en la reducida capacidad de control por parte de los Parlamentos nacionales y europeo de las actuaciones de la Comisión y del Consejo.

Por otra parte, en lo que afecta a la toma de decisiones por el Consejo, hay que destacar que éstas se ven obstaculizadas en algunos casos por el requisito de la unanimidad y, en aquellos casos en que se puede actuar mediante el procedimiento de mayoría cualificada, por la existencia de un riesgo importante de bloqueo. Asimismo, hay que advertir que con el paso del tiempo el sistema de ponderación de votos acordado para establecer la mayoría cualificada ha ido perdiendo representatividad en términos de población, por su sesgo a favor de los países de menor tamaño. En este sentido, es evidente que la incorporación de nuevos Miembros no sólo agrava todos estos problemas institucionales y políticos, sino que dificulta su resolución. Considérese, como ilustración, que la extrapolación del procedimiento vigente del Consejo a los cinco PECO que están actualmente en la vanguardia de las negociaciones de adhesión — Hungría, Polonia, República Checa, Eslovenia y Estonia — permitiría alcanzar la mayoría cuali-

ficada con una representatividad de población de tan sólo el 53 por 100 y una todavía inferior, el 50 por 100, en el caso de que la ampliación abarcara a los diez PECO.

Por todo ello, es lógico que la reforma del marco institucional y político de la UE sea considerada como una necesidad previa a la ampliación. ¿Qué ha conseguido en este sentido el reciente Tratado de Niza? Evidentemente, los resultados obtenidos han sido valorados por los analistas con luces y sombras.

En una primera aproximación, el nuevo Tratado ha intentado concluir la reforma institucional del Consejo y de la Comisión que, tal y como se declaró en el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1998, constituía una condición *sine qua non* para la ampliación a los países del Este y del Mediterráneo. Además, se han incorporado nuevas competencias en materia de política exterior y de seguridad común (que reflejan los Acuerdos del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999), en asuntos de justicia e interior, especialmente en inmigración y en la cooperación judicial civil, y se ha extendido la mayoría cualificada en veintinueve supuestos. Además, se ha flexibilizado la posible utilización de las cooperaciones reforzadas en el segundo pilar relativo a la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), lográndose que al menos la política exterior (pero no la de defensa), pueda ser objeto de dichas cooperaciones en el futuro.

Sin embargo, el nuevo Tratado no ha estado exento de polémica, pues algunos Estados miembros, como España, Irlanda, Finlandia y Austria han expresado sus objeciones al texto del Tratado, argumentando que una serie de errores aritméticos afectaban al número de votos para adoptar una decisión y, por tanto, se modificaba el número de votos necesarios para lograr la minoría de bloqueo. El clima reinante es de una cierta confusión ante la imposibilidad de definir claramente los acuerdos adoptados, y la sensación de un cierto fracaso que reproduce hasta cierto punto el ambiente pesimista derivado del Tratado de Amsterdam.

Una vez analizadas las implicaciones institucionales y políticas de la ampliación, vamos a

(12) Las cuestiones institucionales pendientes de resolver en Niza eran la redistribución del peso específico de los Estados miembros y de los votos en el Consejo, y el tamaño de la Comisión. El objetivo central para los cinco mayores Estados que configuran la actual UE era hacer frente al creciente deterioro del peso específico de los cinco países miembros más poblados, ya iniciado en el momento de concluirse la ampliación de doce a quince Miembros, y que iba a agravarse con la entrada de los países candidatos del Este y del Mediterráneo, de los cuales sólo uno — Polonia — se puede calificar de grande de acuerdo con los criterios de población y superficie.



COLABORACIONES

proceder a examinar a continuación las repercusiones de carácter económico. En primer lugar, es evidente que la ampliación agudiza la problemática que comporta la escasa entidad del Presupuesto comunitario. Esta deficiencia crónica es un rasgo característico de la UE que, sobre todo a raíz del lanzamiento de la Unión Económica y Monetaria, ha sido considerado como un factor de vulnerabilidad, que puede poner en riesgo su viabilidad en el futuro si alguno de los miembros de la UE sufrieran *shocks* de naturaleza o efectos asimétricos. En efecto, numerosos estudios cuestionan la conveniencia de mantener un Presupuesto Comunitario con un límite de tan sólo el 1,27 por 100 del PNB de los Estados miembros, especialmente en el caso —contemplado en las Perspectivas Financieras del Presupuesto para el próximo septenio que se aprobaron en el Consejo Europeo de Berlín celebrado en marzo de 1999— de tener que atender las necesidades financieras del proceso de adhesión de los PECO.



COLABORACIONES

En este sentido, el acceso de los países del Este intensifica además los problemas ocasionados por el excesivo peso que dentro del gasto sigue teniendo el sostenimiento de la Política Agraria Común (PAC), si bien es cierto que su participación ha ido disminuyendo en los últimos años en favor de la financiación de las acciones estructurales. Esta afirmación se confirma especialmente durante el período de vigencia de los Paquetes Delors I y II, es decir, con el establecimiento de las Perspectivas Financieras aprobadas en el Consejo Europeo de Bruselas para el período 1988-1992, y en el Consejo Europeo de Edimburgo para 1993-1999. No obstante, esta dinámica redistributiva se ha quebrado con el «Paquete Santer I», que establece las Perspectivas financieras para el período 2000-2006. En efecto, en 1970 la PAC absorbía el 91,8 por 100 del gasto total; en 1979, el 73 por 100, mientras que la política estructural suponía el 10,6 por 100 del total. Bajo el doble mandato delorsiano (de 1988 a 1992, y de 1993 a 1999), el gasto agrícola descendió al 46,8 por 100, y el estructural ascendió al 39,02 por 100, gracias sobre todo a la duplicación de la cuantía de los Fondos Estructurales y a la creación del Fondo de Cohesión en la Cumbre de Edimburgo.

En la medida en que las actividades agrarias tienen una presencia superior dentro de las economías de los PECO, como se puso de manifiesto en el segundo apartado al analizar la importancia del sector primario dentro de las estructuras productivas de la mayoría de los países del Este, su integración conlleva una presión adicional sobre los recursos del Presupuesto comunitario que absorbe una política que, por lo demás, es ampliamente criticable desde una óptica de eficiencia económica.

Asimismo, el hecho de que los candidatos posean unos niveles de renta *per cápita* muy inferiores a los de los actuales miembros, los convierte en beneficiarios preferentes de las acciones estructurales, en caso de que se siguiera con el actual sistema de ayudas, lo que comportaría una presión difícilmente soportable sobre otra de las rúbricas más voluminosas y debatidas del Presupuesto comunitario. En este sentido, cabe destacar que la Agenda 2000 establece que el esfuerzo financiero para la política de cohesión financiada con los Fondos Estructurales (13) y el Fondo de Cohesión (14) se sitúa en el mismo nivel de 1999, es decir, un 0,46 por 100 del PIB comunitario. Con ello, los recursos previstos para el período 2000-2006 se sitúan en 275.000 millones de ecus (a precios de 1997). De este total, se prevén 45.000 Mecus en concepto de Fondos Estructurales y de Cohesión para apoyar los proyectos de preadhesión de los países candidatos a la integra-

—

(13) Los Fondos Estructurales tradicionales son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola —Sección Orientación (FEOGA-Orientación). Habría que añadir el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), creado en la Cumbre de Edimburgo, que aunque no constituye propiamente un Fondo Estructural, se regula conjuntamente con ellos.

(14) Este instrumento se creó en la Cumbre de Edimburgo para financiar proyectos relacionados con el medio ambiente y las infraestructuras del transporte, y está únicamente destinado a aquellos Estados miembros con un PNB inferior al 90 por 100 de la media comunitaria (medido en Paridad de Poder de Compra), que en aquel momento eran Irlanda, España, Portugal y Grecia (lo denominados «países de la cohesión»). Además, para poder beneficiarse de este Fondo, era necesario que los países beneficiarios hubieran establecido un Programa para cumplir las condiciones de estabilidad macroeconómica.

ción y para financiar la política de cohesión de aquellos otros que se integren posteriormente. Por lo tanto, para los actuales quince miembros de la UE, los recursos para financiar acciones estructurales se cifran en 230.000 Mecu, de los cuales 210.000 en concepto de Fondos Estructurales, y los restantes 20.000 para el Fondo de Cohesión. Es lógico que, al mantenerse el techo de recursos en términos de PIB y prever, al mismo tiempo, recursos para financiar la ampliación, los recursos disponibles para la cohesión serán necesariamente menores, de ahí las reticencias de los actuales beneficiarios del Fondo de Cohesión, que temen que la ampliación se financie a su costa, ante la negativa de los países contribuyentes netos, encabezados por Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos, de incrementar sus aportaciones al Presupuesto comunitario, que ya consideran excesivas.

Por último, cabe señalar, aunque sea de forma breve, que otra vía de impacto de la adhesión de los PECO para los actuales socios será presumiblemente el importante flujo de inmigrantes que podría tener lugar en respuesta a la liberalización de los movimientos de la mano de obra asociada a la integración, en particular hacia los Estados miembros que se encuentran más próximos a ellos, tanto en un sentido geográfico como cultural. De hecho, las presiones inmigratorias que están teniendo lugar en algunos países como Alemania y Austria son ya considerables y, con toda probabilidad, se encuentran en la base del cambio de actitud, menos proclive a la ampliación, que los ciudadanos de estos países vienen mostrando, tal y como revelan las últimas encuestas de opinión, que reflejan la aparente contradicción de que sean los países más alejados, como España por ejemplo, los más entusiastas hacia la ampliación.

No sería justo terminar este artículo sin reconocer que todos estos desafíos, que singularizan a este nuevo episodio de ampliación y lo hacen especialmente complejo en comparación con los otros cuatro que le han precedido, tienen como contrapunto, además de indudables ventajas por lo que respecta a la consolidación de la paz en el continente europeo, el enorme potencial de

ganancias de eficiencia y bienestar económico que comporta la adhesión de unas economías emergentes con grandes expectativas de crecimiento. De hecho hace tiempo que los actuales socios se están posicionando para aprovechar estas oportunidades de cara al comercio y los proyectos de inversión directa que brindan los países candidatos, si bien es cierto que de forma muy desigual, pues algunos Estados miembros como Alemania, por razones lógicas, se han apresurado en prepararse ante esta gran oportunidad, mientras que otros, como España (15), parecen tener un comportamiento más pasivo ante este acontecimiento. Por su parte, los países candidatos se están beneficiando de las importaciones y de la inversión foránea para avanzar más rápidamente en modernización de sus estructuras productivas, con el objetivo de conseguir una mayor terciarización de sus economías.

Decía Jacques Delors: «con la ampliación, la historia de Europa se pone de nuevo en movimiento». Ciertamente, parece que la UE se encuentra actualmente ante uno de sus principales desafíos, en un momento clave de su evolución. El examen realizado en la primavera de 1998 determinó los países que podían acceder a la tercera fase de la Unión Monetaria Europea por haber cumplido los requisitos de convergencia nominal establecidos en el Tratado de Maastricht. Sin embargo, la convergencia nominal es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la convergencia real. El futuro está lleno de interrogantes, aunque parece claro que va a ser necesaria una gran dosis de voluntad política para superar los obstáculos que este gran reto plantea a la UE.

Bibliografía

1. AHIJADO QUINTILLAN, M. y OSUNA GUERRERO, R. (1999): *Unión Económica y Monetaria Europea: La ampliación al Este*, Pirámide.

(15) La reducida magnitud de las inversiones directas españolas en los PECO revelan que nuestro país no está por el momento aprovechando de una forma adecuada las ventajas de costes laborales y de situación geográfica que ofrecen los candidatos como centros de producción y plataforma de exportaciones al mercado europeo. Por el contrario, estos son los criterios que justifican los importantes flujos de inversión que están dirigiendo nuestros socios comunitarios hacia la zona.



COLABORACIONES

2. AHIJADO QUINTILLAN, M. y OSUNA GUERRERO, R. (1999): «Europe and the East. The enlargement of the European Union», *International Journal of Political Economy*, volumen 29, número 2, verano.
3. ALBEROLA, E. y CARDENAL, S. (2001): «Los países aspirantes al ingreso en la UE. Estrategias de convergencia», *Boletín Económico del Banco de España*, enero.
4. ALVIRA MARTIN, F. y GARCIA LOPEZ, J. (2000): «La ampliación de la Unión Europea: un nuevo reto», *Cuadernos de Información Económica*, número 156, mayo-junio, páginas 11 a 23.
5. COMITE DE LAS REGIONES (1998): Dictamen sobre «Los efectos de la ampliación a los países candidatos de Europa Central y Oriental sobre las políticas de la Unión Europea», Unión Europea, Comité de las regiones.
6. GRANELL TRIAS, F. (1998): «Hacia la segunda ampliación de la Unión Europea», *Boletín Económico de ICE*, número 2571, del 4 al 10 de mayo, páginas 17 a 25.
7. MARTIN, C. y SANZ, I. (1998): «La ampliación de la UE a los países del Este y sus implicaciones para la economía española», *Cuadernos de Información Económica*, número 134, mayo, páginas 119 a 133.
8. MARTIN, C. y TURRION, J. (1999): «La ampliación de la Unión Europea hacia el Este: oportunidades y desafíos para la economía española», *Cuadernos de Información Económica*, número 146, mayo, páginas 119 a 133.
9. MARTIN, C. (2000): «Europa en la encrucijada», *Cuadernos de Información Económica*, número 156, mayo-junio, páginas 1 a 10.
10. MIGUEL DE, R. (1999/2000): «Problemas políticos de la ampliación y soluciones posibles», *Economía Exterior*, número 11, páginas 7 a 15.
11. MINISTERIO DE ECONOMIA (2000): «Europa del Este: diez años después», *Información Comercial Española*, número 786, julio-agosto.
12. SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CAIXA (2000): «La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa. Informe del Commissariat Général du Plan a la Asamblea francesa», *Colección Estudios Económicos*, número 20, Barcelona.



COLABORACIONES