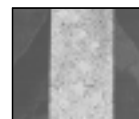


Presentación

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE
ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR

La Unión Europea conforma un proyecto de integración de los países del Viejo Continente en permanente cambio. La adhesión de nuevos países no significa, por lo general, una novedad, sino, más bien, una constante de su historia. En 1973 se produjo la primera ampliación y se pasó de los seis países firmantes del Tratado de Roma (Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Italia y Luxemburgo) a nueve miembros con la inclusión de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. La segunda y tercera ampliaciones, también conocidas conjuntamente como la *ampliación al sur*, comprenden las adhesiones de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986. Con la cuarta ampliación en 1995, *al norte*, los Doce pasaron a ser Quince. Suecia, Finlandia y Austria entraron en la UE tras una larga pertenencia a la EFTA y al Espacio Económico Europeo. El 1 de mayo próximo tendrá finalmente lugar la quinta ampliación de la Unión Europea, que supondrá la incorporación de diez nuevos miembros: cinco de Europa central y oriental (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia), los tres países bálticos (Lituania, Letonia y Estonia) y dos países mediterráneos (Chipre y Malta). Tanto por el número de países y su población como por las diferencias de desarrollo económico que existen entre candidatos y socios actuales, es esta la ampliación de mayor calado y con mayores desafíos para la Unión. Dada su importancia, el *Boletín Económico de ICE* dedica este número monográfico a dicho acontecimiento, analizando principalmente sus consecuencias institucionales, políticas y, sobre todo, económicas y comerciales.

Para tener una idea acerca de qué supone la ampliación tanto para los países candidatos como para los actuales socios de la UE, es imprescindible dibujar a grandes trazos el perfil del grupo de países que se incorporan. Dicho grupo parte de un nivel de renta *per capita* que representa el 48 por 100 de la media de la UE15. Esta diferencia en niveles de riqueza y desarrollo entre los Estados miembros y los candidatos es desconocida en otras ampliaciones. España y Portugal por ejemplo, alcanzaban el 74 por 100 y el 57 por 100 respectivamente de la renta *per capita* media de los, entonces, miembros de la Unión. Además, no podemos olvidar que ocho de dichos países tienen en común ser economías en transición desde un régimen de economía planificada hacia la economía de mercado, lo que supone ciertos desfases en términos institucionales que se escapan a una cuantificación precisa. La mayor distancia que separa esta vez a los candidatos de los Estados miembros de la Unión Europea permite predecir que el impacto y las consecuencias de esta quinta ampliación serán mucho mayores que en las anteriores ocasiones. A esto contribuye también la vasta magnitud de este proyecto. La Unión Europea ampliada a 25 miembros (UE25) aumentará su población en 75 millones de personas, un 20 por 100 más que en la situación actual, y su Producto Interior Bruto supondrá un 28 por 100 del PIB mundial. Por otro lado, el grupo de países candidatos viene presentando signos de un gran dinamismo económico, experimentando en su conjunto un ritmo de crecimiento muy superior al de la UE en particular en el periodo 1997-2002, han crecido a una tasa media del 3,4 por 100 frente a un 2,4 por 100 de la Unión Europea. Las previsiones de crecimiento elaboradas por la Comisión Europea confirman estos datos. Para el periodo 2003-2005 se estima que los diez países de la



MONOGRAFICO

ampliación crezcan más del doble de lo previsto para la UE (3,7 por 100 anual frente al 1,7 por 100), siendo los motores de este crecimiento el consumo privado y la fortaleza de las exportaciones.

Esta ampliación va a tener repercusiones en distintos ámbitos. Podemos distinguir, al menos, tres de ellos: un plano macroeconómico, un plano sectorial y un plano institucional. En el plano macroeconómico, a su vez, podemos diferenciar dos vías principales de impacto: el comercio de bienes y servicios y los flujos de Inversión Extranjera. En cuanto a los intercambios comerciales, deben hacerse dos matizaciones. En primer lugar, el impacto de la ampliación no va a ser puntual. Ya hace años que los países candidatos disfrutan de un acceso preferente a los mercados comunitarios en virtud de los diferentes acuerdos firmados desde principios de los años 90, incluidos los Acuerdos Europeos. Hoy en día, el 95 por 100 del comercio entre la UE y los países candidatos está liberalizado. Por tanto, la firma formal de las Actas de Adhesión no debe provocar ninguna distorsión dramática en los patrones de comercio. En segundo lugar, existe una asimetría evidente entre la importancia que reviste la entrada de los 10 nuevos miembros en el Mercado Unico para los países de la Unión actuales y lo que supone para ellos mismos. Las importaciones de la UE provenientes de los países ampliación significan apenas un 10 por 100 del total, mientras que para ellos el mercado comunitario es el destino del 61 por 100 de sus exportaciones.

El efecto de los mayores flujos comerciales se dejará sentir especialmente en los países fronterizos como Alemania o Austria. Para los países miembros que, como España, aún no han alcanzado un nivel de integración comercial importante con los candidatos, el riesgo más relevante consistirá en una mayor competencia para sus exportaciones a los mercados centroeuropeos. Esto se acusará de modo especial en los sectores donde tanto los países del Este como España muestran grados significativos de Ventaja Comparativa Revelada (VCR). Estos sectores son de dos tipos: los que requieren al mismo tiempo mucha mano de obra y mucho capital (automóvil, industria textil, siderurgia, productos metálicos), y aquéllos intensivos en el uso de factor trabajo pero donde la necesidad de inversión es más escasa (calzado y vestido, mobiliario de madera, construcción, cerámica, etcétera). Sin embargo, los sectores que requieren una gran cualificación de la mano de obra no deben a corto plazo temer la competencia de las exportaciones provenientes de los diez países candidatos. En los países de Europa central y oriental, muy especialmente, existe no tanto un déficit de grado de formación de los trabajadores sino un radical desajuste entre dicha formación, adquirida en la época de economía centralizada, y la formación demandada en el mercado actual.

En la vertiente más positiva, la incorporación de los nuevos miembros va a suponer una significativa expansión del mercado interior. Los 75 millones de nuevos ciudadanos de la Unión, procedentes de países que van a crecer a un ritmo fuerte en búsqueda de la convergencia real con los socios actuales de la UE, suponen un enorme potencial de demanda que puede servir de estímulo a la economía europea. Dentro de este plano macroeconómico, la Inversión Extranjera Directa (IDE) se configura como la segunda vía de transmisión de los efectos de la ampliación. La IDE de los actuales países miembros y otros países desarrollados va a desempeñar un papel crucial en el crecimiento económico de los nuevos socios de la UE. En este momento pre-adhesión, los flujos de capital financiero y real hacia esos países son ya sustanciales cuestión ligada a sus déficit por cuenta corriente que se sitúan en rangos que van del 4 al 6 por 100 del PIB. Entre los factores de atracción para la IDE privada hacia los países de la ampliación y, muy especialmente, hacia los países de la Europa central y oriental, se cita comúnmente la diferencia en costes laborales entre dichos países y los actuales socios. Los costes laborales por hora en países como Alemania pueden llegar a sextuplicar los de Polonia. Pero, pese a ser esta una consideración clave en las decisiones de Inversión Extranjera Directa, no es la única. Por un lado,



MONOGRAFICO

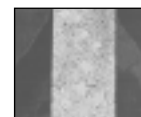
los países de la ampliación gozan también de otro tipo de atractivos, como son la cercanía geográfica a los grandes mercados de Centroeuropa tales como el alemán; el potencial de demanda nacional para los productos; un mercado laboral muy flexible y poco regulado en algunos de sus segmentos; toda una serie de ventajas fiscales y medidas gubernamentales diseñadas para atraer Inversión Extranjera; así como unas expectativas próximas de altas tasas de crecimiento económico y de mejora en las infraestructuras de transportes y telecomunicaciones.

El gran atractivo de los países del Este y Centro de Europa para la IDE ha desatado en algunos de los actuales miembros, especialmente en aquéllos que basan su atractivo en factores similares a los mencionados, el miedo al fenómeno de la deslocalización de inversiones. A este respecto se pueden hacer ya dos apreciaciones basadas en la experiencia. Por un lado, la mitad de las IDE hasta ahora se han realizado, según datos de la UNCTAD, en sectores no expuestos al comercio internacional como los servicios públicos, los medios de comunicación o la intermediación financiera. En cambio, sólo una quinta parte se han realizado en industrias donde el coste de la mano de obra desempeña un papel importante y existe necesidad de trabajo relativamente no cualificado. Por otro lado, los actuales socios de la UE, como España, basan su atractivo para la IDE, en gran medida, en factores diferentes a la mano de obra barata. La presencia en el país de factores productivos especializados y de alta calidad: capital físico privado y público, capital humano, infraestructuras físicas (de transporte, telecomunicaciones, etcétera) e infraestructuras tecnológicas (un sistema de ciencia-tecnología) seguirá diferenciando por mucho tiempo a los viejos y nuevos Estados miembros de la Unión Europea. Además, es necesario un contexto que fomente la competencia y la innovación de los productos y métodos productivos como única forma de mantener rentabilidad en el largo plazo. En este sentido, la incorporación del acervo comunitario va a ser un paso adelante en los países candidatos hacia la configuración de dicho marco de actuación para las empresas, aunque pondrá coto a algunas de las medidas fiscales de estímulo a la inversión que se vienen aplicando hasta ahora.

La otra cara de la moneda es que estos países presentan oportunidades ligadas a la inversión para las empresas españolas y sus incipientes multinacionales. Los países de Europa central y oriental padecen, en general, de un déficit importante en infraestructuras, ofreciendo un gran potencial en sectores de servicios como ingeniería, construcción, consultoría, gestión medioambiental o servicios municipales.

Tanto la competencia en los mercados de exportación como la competencia por atraer inversiones entre antiguos y nuevos socios de la UE podrían tener efectos no deseados. Una de las mayores preocupaciones se ha planteado en el plano de la protección social. Se argumenta que los salarios bajos y mercados laborales desregulados de los países del Este y Centro de Europa podrían presionar a la baja tanto los salarios como los niveles de protección social en el seno de la Unión Europea actual. Se teme por la sostenibilidad del estado del bienestar europeo en este nuevo contexto. Al contrario que en otras ampliaciones, en las cuales la convergencia en niveles de protección se produjo «hacia arriba», se puede llegar a una nivelación «a la baja» de los estándares de protección social (pensiones, subsidios de desempleo, seguros laborales, etcétera).

Otro potencial efecto no deseado muy discutido es la aparición de flujos migratorios masivos desde los países de la ampliación hacia los países núcleo de la Unión Europea. El alcance de esta preocupación en los países que comparten fronteras con la Europa del Este ha llevado a incluir en las negociaciones para la adhesión periodos de transición para la libertad de movimiento de los trabajadores. Cabe pensar, sin embargo, que el riesgo no es tan grave como podría parecer. La cantidad de trabajadores y residentes provenientes de los países candidatos dentro de la UE actual sólo representa el 0,3 por 100 de la población y los flujos migratorios netos desde el año 93 son apenas significativos. La ampliación supondrá cierto impacto cuando la



MONOGRAFICO

libertad de movimiento de trabajadores entre en vigor para estos países, pero todas las estimaciones hablan de flujos moderados de migración.

Descendamos, en un segundo paso, al plano sectorial. La ampliación de las libertades del mercado único hacia los países candidatos va a producir necesariamente un proceso de reasignación de recursos en el seno de la Europa ampliada. Este proceso resultará beneficioso en términos netos para los países candidatos y para los actuales Estados miembros. Pero sería ilusorio pensar que no van a existir ganadores y perdedores. Han llamado la atención por ser pioneros en este proceso de reasignación de recursos los sectores del automóvil y textil. Ambos están expuestos a la temida deslocalización de inversiones. Las empresas, con frecuencia multinacionales, buscan la rentabilidad para sus negocios en los países del Este debido a todo un conjunto de factores. El problema en estos sectores es que son industrias que requieren mucha mano de obra y capital, y en las cuales los costes laborales suponen una parte significativa del valor añadido.

Es necesario tener en cuenta que a medio y largo plazo es muy previsible que países como España reduzcan su papel de «taller de Europa», con cierta especialización en industrias intensivas en trabajo relativamente bien cualificado, para pasar a atraer cada vez más inversiones en producciones donde no se compite tanto en precios como en calidad, diseño, excelencia empresarial o diferenciación de producto. En este plazo más largo, por tanto, sí existe el riesgo de que las empresas multinacionales deslocalicen las inversiones del primer tipo, pero ello no tiene porqué afectar al flujo de Inversión Extranjera Directa que llega a los países miembros actuales de la UE, siempre que se consigan establecer las condiciones necesarias para atraer las inversiones más innovadoras a que nos hemos referido. Tampoco hay que olvidar que existen países en Europa que están entre los principales receptores de IDE del mundo (España es el octavo en la clasificación de la UNCTAD), pese a que hayan existido siempre países que ofertan menores costes laborales.



MONOGRAFICO

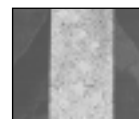
El tercer y último de los ámbitos donde van a reflejarse las consecuencias de la ampliación es el plano institucional. La ampliación influirá tanto sobre el diseño institucional interno de la Unión Europea como en su proyección hacia el exterior. Para hacer la reforma institucional interna que preparase a la Unión para su quinta y más ambiciosa ampliación se optó por un instrumento novedoso: la Convención Europea. La idea era eludir las críticas al déficit democrático de la Unión, dando entrada a diversos representantes de organizaciones sociales y parlamentos nacionales en la preparación de los documentos de base para la Conferencia Intergubernamental (CIG) que trataría la futura Constitución Europea. Pronto se demostró que la Convención y su borrador de Constitución no generaban el consenso necesarios. El principal caballo de batalla lo supuso la alteración de la distribución de votos en el Consejo acordada en el Tratado de Niza. De modo que la Constitución quedó sin aprobar y en la actualidad se está dilucidando una salida a esta situación.

En cuanto a la proyección exterior de la Unión Europea, la ampliación va a provocar cambios en lo referente a la cooperación al desarrollo y las relaciones políticas con el resto del mundo. Los receptores de la cooperación al desarrollo de la UE temen las posibilidades de desviación de los flujos financieros hacia los países de la ampliación y los fronterizos con ellos como Bulgaria y Rumania, que ya han adquirido la condición de candidatos. Se plantea además la posibilidad de que la ausencia de tradición en estas políticas de los nuevos miembros lleve a la UE ampliada a dedicar una menor cantidad de recursos a este tema. En lo referente a las relaciones comerciales y políticas, no cabe duda de que el bloque económico y político que representa la Unión Europea gana peso específico tras la ampliación (por ejemplo, la UE ampliada representará un 38,3 por 100 de las exportaciones mundiales). La ampliación a los países de la Europa central y oriental, junto con su integración en la OTAN, supone además un

éxito político para la Unión Europea y sus aliados, como Estados Unidos. La única incógnita la representa el saber cómo se va a notar la entrada de diez nuevos gobiernos en las decisiones políticas del Consejo.

Más allá del análisis de las consecuencias de la ampliación de la UE, debemos tener en cuenta que los Estados miembros actuales no van a permanecer pasivos. Conscientes del enorme potencial de crecimiento de esos mercados, así como de las ventajas de un aumento de la inversión en estos países, los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea han proyectado formas de responder tanto a los riesgos como a las oportunidades que significa. La Administración Comercial Española ha considerado este área como prioritaria, poniendo en marcha una serie de líneas de actuación con el fin de que las empresas puedan acometer con éxito el reto de la ampliación. Estas actuaciones aparecen enmarcadas en el «Plan Ampliación» e incluyen medidas en varios campos diferentes de actuación. En el ámbito institucional, se están promoviendo las relaciones bilaterales comerciales con la intensificación de las visitas oficiales y la firma de Acuerdos para evitar la Doble Imposición y de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones (APPRI). En el terreno financiero, se ha creado una línea especial para este área geográfica dentro de los Fondos de Estudios de Viabilidad (FEV) y se han ampliado los límites de cobertura del seguro de crédito a la exportación de la compañía CESCE, entre otras medidas. En la esfera promocional, se han potenciado las ferias y misiones comerciales, las actividades de información (jornadas, portal del ICEX) y de formación del ICEX (cursos y programas de becarios). Como ya ha sido mencionado anteriormente, merece un interés especial la promoción de inversiones españolas en la zona. Con este fin se ha potenciado el programa PAPI (Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión) para la zona y el uso de los instrumentos de COFIDES (Fondos FIEX y FONPYME). Se pretende asimismo mejorar el acceso a dichos mercados. El proyecto «Línea abierta» permite identificar barreras comerciales que nuestras empresas detecten en aquellos países. Por último, se está intentando a través de campañas de comunicación, mejorar la desactualizada imagen que España como país tiene en la zona.

Este número del Boletín Económico de Información Comercial Española pretende servir como documento de referencia para la evaluación de los diferentes aspectos de la ampliación europea. Los artículos que contiene estudian en profundidad los temas económicos implicados, y, junto a los datos proporcionados en el apéndice estadístico, se convierten en una excelente guía sobre el futuro cercano tanto de los países candidatos como de los actuales socios de la Unión Europea, a partir del 1 de mayo de 2004.



MONOGRAFICO

SERVICIO DE ATENCIÓN AL SUSCRIPTOR

El Boletín Económico de ICE pone a disposición de sus suscriptores un servicio telefónico y de fax, a fin de solucionar cualquier incidencia relacionada con la recepción, contenido, impresión e información de nuestras publicaciones

Teléf.: 91 349 39 65

Fax: 91 349 36 34

E-mail:

buzon.oficial@sgese.dgpolcom.sscg.mcx.es

*No dude en llamarnos,
le atenderemos personalmente*