



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 639–669

Efectos de la quinta ampliación de la Unión Europea¹

Luis Javier MARTÍN PEDRAZA

(PALABRAS CLAVE: UNIÓN EUROPEA, QUINTA AMPLIACIÓN.

KEY WORDS: EUROPEAN UNION, FIFTH ENLARGEMENT)

¹ Artículo basado en el trabajo de investigación titulado *La quinta ampliación de la Unión Europea: historia y perspectivas*, desarrollado durante el curso 2003–2004 por el doctorando Luis Javier Martín Pedraza y dirigido por el Dr. D. José Juan Romero Rodríguez, cuya experiencia y dedicación lo hicieron posible. Todo el trabajo se basa en la en la bibliografía citada, no es un trabajo de investigación primaria.

Para el esquema del presente artículo nos hemos inspirado en el artículo de LUIS DE SEBASTIÁN, (1997), “El euro que viene: Lo que sabemos y lo que no sabemos”. *Revista Fomento Social*, nº 208, octubre–diciembre, pp. 517–534. El autor agradece también al Consejo de Redacción de la Revista Fomento Social sus observaciones a una versión preliminar del presente texto.

1. Introducción

El 1 de mayo de 2004 se llevó a cabo la ampliación de la Unión Europea con la entrada de diez nuevos países. De esta forma, 8 Países de Europa Central y Oriental² (conocidos como PECO y sobre los que principalmente centraremos los análisis del presente artículo), junto a Chipre y Malta se convirtieron en miembros de la Unión Europea.

Los 10 nuevos países aportan el 20% de la población de la UE, pero sólo el 5% de su PIB. La nueva Unión controla el 25% del mercado mundial y representa el 28% del PIB del planeta, pero el hecho de que la renta por habitante de los nuevos socios roce el 40% de la de los Quince ha provocado que las disparidades regionales internas se acrecienten.

La gestión y el reparto de poder se complican en el marco de 25 países, donde las divergencias en política exterior y seguridad incrementan con la llegada de países proclives al apoyo a EEUU y con preocupantes problemas de corrupción³.

Por todo ello, podemos afirmar que existe una amplia gama de consecuencias para todos los miembros. El objetivo del presente artículo no es otro que el de explorar las consecuencias que la ampliación ocasiona. Para facilitar el análisis de los efectos, a nuestro entender, más relevantes, hemos realizado una división en tres sub-apartados separando por un lado la síntesis de los efectos sobre los Quince; por otra parte los efectos sobre los PECO; aterrizamos en el análisis de los efectos que sobre España tiene la ampliación. Aun a riesgo de algunas repeticiones, en los tres epígrafes adoptaremos el mismo esquema, separando las consecuencia ciertas y/o conocidas de los efectos menos claros o imprecisos.

² De los diez PECO que habían solicitado la adhesión en la década de los noventa, la República Eslovaca, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y Polonia lograron la adhesión el pasado 1 de mayo. Por su parte, la adhesión de los países balcánicos Rumanía y Bulgaria ha quedado pospuesta para años venideros, cuando su preparación sea la adecuada para hacer frente a las complejidades de integrarse en la Unión Europea.

En el artículo hemos decidido centrarnos en los PECO que se han incorporado a la UE dejando al margen Chipre y Malta debido a que poseen unas características distintas que merecen un estudio diferente.

³ C. YÁRNOZ, (2004).

2. Efectos sobre los Quince

Esta nueva ampliación de la UE supone importantes esfuerzos presupuestarios, dirigidos a lograr una mayor cohesión y convergencia entre las economías y las sociedades integrantes del proyecto europeo. De los Quince, todos han de asumir sacrificios, principalmente a través de un recorte en las ayudas que actualmente reciben⁴. También se producirán recortes en otras ayudas, como las agrarias, cuyos volúmenes serán revisados ante la imposibilidad de extenderlas sin más a los países entrantes.

Por otra parte, hay que añadir la fuerte competencia que van a ejercer los países entrantes en aquellas producciones más estandarizadas, apoyándose en su fuerte ventaja salarial. No obstante, según la teoría, encontramos un mercado más grande que garantiza más competencia, más innovación, mayor fortaleza externa y mayor crecimiento económico, convirtiendo a la UE en el área económica más grande del mundo, en términos de producción, lo que favorece la consolidación de su moneda y le otorga un papel decisivo en las relaciones internacionales.

Teniendo en cuenta la amplitud del tema, vamos a sintetizar a continuación los principales efectos de la ampliación sobre los Quince.

2.1. *Lo que sabemos*

Los aspectos más controvertidos de la ampliación son la extensión de la Política Agraria Comunitaria a los PECO, el previsible aumento de los flujos migratorios procedentes de estos países, la redistribución de los fondos estructurales y de cohesión, los aspectos comerciales, financieros e institucionales.

En cuanto a **la extensión de la Política Agraria Común**, sabemos que, con la ampliación, el potencial agrario de la UE aumenta debido al aumento de la superficie, del producto agrario y de la población ocupada en este sector.

Estamos ante un sector caracterizado por recibir una parte sustancial de los recursos presupuestarios de la UE y por generar cuantiosos y costosos excedentes. Por este motivo, la sostenibilidad financiera de la PAC y del conjunto del presupuesto comunitario pelagra con la aplicación de los beneficios globales de dicha política a las nuevas economías. Se unen a este

⁴ Debido al menor nivel de riqueza y renta per cápita de los países que se han incorporado.

hecho las presiones de los grupos que se han estado beneficiando de los recursos de la PAC que han provocado que, en una primera fase, se aplique el sistema de apoyo a los precios y al mercado, pero no las ayudas directas que se contemplan como una compensación por la reducción de los precios de garantía que las agriculturas de los PECO no han sufrido.

En lo que concierne a **las migraciones**, según la teoría convencional, los movimientos migratorios se explican en función de las diferencias en las dotaciones factoriales y en los salarios relativos de los países⁵. Desde un punto de vista microeconómico, las principales causas que regulan los movimientos migratorios son: las diferencias en las condiciones económicas entre los países de origen y destino⁶, la distancia geográfica y la presencia previa de inmigrantes.

Si analizamos estas causas en el marco de la UE, podemos afirmar que los países que se integran en la UE tienen una renta por habitante y unos salarios sustancialmente por debajo del promedio comunitario y unos niveles significativos de paro; y existen importantes lazos históricos y culturales con alguno de los Quince. Estos hechos, unidos a las significativas entradas de inmigrantes que se han producido desde la caída del Muro de Berlín, fundamentan el temor de los Quince ante un posible flujo masivo de emigrantes procedentes de los nuevos miembros hacia los países occidentales lo que les ha llevado a establecer periodos transitorios de entre 5 y 7 años que regulen el movimiento de población en dirección a los países europeos más desarrollados.

La ampliación también tiene una incidencia directa en **la distribución de los fondos comunitarios** que configuran la política regional y de cohesión económica y social. Resulta de gran dificultad llevar a cabo una redistribución de los gastos comunitarios, en beneficio de los PECO, sin que los países contribuidores netos tengan que soportar una mayor presión financiera y sin que la ilusión estadística⁷ que provoca la reducción de la media comunitaria perjudique a los países actuales receptores netos.

⁵ L. A. SJAASTAD, (1962), pp. 80-93.

⁶ Medidas fundamentalmente por los ingresos y las tasas de desempleo.

⁷ Al incorporarse países con un nivel de renta inferior a la media comunitaria esta disminuye y, por lo tanto, países que antes de la ampliación se encontraban muy por debajo de esta media se aproximan a la misma sin que se haya dado un aumento de la renta per capita del país.

El problema trasciende la compleja redistribución de los fondos alcanzando al propio principio de cohesión. Este principio es necesario para mantener un equilibrio entre los Estados miembros de la UE⁸. De esta forma, nos encontramos ante dos tipos de polémicas: de un lado, sobre las modalidades de gestión; y, por otra parte, sobre la eficacia de estos instrumentos⁹.

Por otra parte, **la ampliación de la Unión Monetaria Europea (UME)** plantea muchos desafíos al Banco Central Europeo y a todo el Eurosistema. A pesar de las dificultades de tal proceso, ampliar una institución siempre ha resultado más llevadero que crearla. En este sentido, tenemos buenas razones para pensar que la ampliación de la UME se llevará a cabo con éxito. Más difícil resultó crear la actual Unión Monetaria, lanzar el euro y poner en marcha la política monetaria común en 1999 y se consiguió. En todo caso, conviene tener presente que la incorporación a la moneda única no podría ser realidad antes de 2007.

En cuanto a los **aspectos institucionales**, la ampliación ha supuesto emprender una reforma institucional necesaria que permitiese a la UE estar en condiciones de admitir nuevos socios. Esta reforma fue acometida en el Consejo Europeo de Niza. Pero dicha reforma fue rápidamente criticada por reducir la eficiencia del sistema, por mantener una elevada desproporción en el peso poblacional y por la mayor complejidad de los criterios de votación que reduce la transparencia del sistema y su estabilidad de cara al futuro.

Estas críticas ya hacían prever que la vida del Tratado de Niza (actualmente en vigor) sería efímera. Este hecho queda constatado con la rápida puesta en marcha de las negociaciones en la Convención Europea en busca de un proyecto de Constitución Europea donde se trata, aunque no de forma exclusiva, la reforma institucional. El Proyecto de Constitución de la UE, ante un intento fallido de aprobación en Diciembre de 2003, fue finalmente aprobado, con diversas modificaciones de las cláusulas que inicialmente se proponían¹⁰, el pasado 18 de Junio de 2004. No obstante, a pesar de dicha

⁸ G. FLORES y F. LUENGO, (2002), p. 20–21.

⁹ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, (1999), p. 174.

¹⁰ Sin ánimo de profundizar en las mismas, creemos conveniente exponer que finalmente se establece un sistema de doble mayoría de Estados y población (55/65%) y que las cláusulas que se incluyeron en pro del apoyo de España y Polonia (principales países opositores al tratado en Diciembre de 2003) fueron: el mínimo número de países para bloquear será de cuatro; ante un rechazo de 30/40%, se tratará de buscar un arreglo.

aprobación, queda pendiente la ratificación, en los dos años posteriores a la aprobación, por cada uno de los países miembros de la UE.

En cuanto a las **repercusiones comerciales**, se observa una disminución de las ventajas comparativas con los PECO y un previsible aumento de los intercambios comerciales.

En efecto, desde la firma de los primeros acuerdos preferenciales entre la UE y los entonces países candidatos y hasta la actualidad, se comprueba que, desde que estos países iniciaron su apertura exterior, las relaciones comerciales entre ambas áreas han aumentado de forma rápida y sostenida. Este hecho concuerda con las enseñanzas de la teoría de la integración económica que nos dice que la eliminación de las barreras a la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas conlleva cambios en los flujos comerciales aumentando las relaciones económicas entre las áreas integradas en detrimento del resto del mundo¹¹.

En consonancia con lo anterior, debemos hacer referencia al efecto sustitución de las exportaciones desde alguno de los Quince por productos procedentes de los nuevos miembros. De esta forma, existe la amenaza para aquellos países de los Quince que presenten una estructura productiva más similar a la de los nuevos miembros, de que sus relaciones comerciales dentro de la UE se vean deterioradas debido a los menores costes laborales, su acceso a modernas tecnologías de producción¹² y su proximidad a los principales mercados de la UE.

Por otra parte, analizando las diferencias existentes en el peso de los nuevos miembros como origen y destino de las exportaciones e importaciones, se observa que los países más próximos geográfica y culturalmente, son los que concentran la mayoría de los intercambios entre los Quince y los PECO¹³, lo que sitúa a la geografía como uno de los factores que influyen en la intensidad del comercio entre los socios.

Cabe destacar el hecho de que la UE sea el principal inversor. Se observa que existe una importante **salida de capitales de los Quince**, ya que el 68,4% del total de stock de capital foráneo en el conjunto de los PECO tiene su origen en los Quince, muy superior al que suponen las inversiones proce-

¹¹ C. MARTÍN y OTROS, (2002), pp. 65-67.

¹² Gracias a la inversión directa extranjera.

¹³ J. V. BLANES CRISTÓBAL, (2003), pp. 53-57.

dentes de EEUU (10,7%). Dentro de la UE, Alemania es el primer inversor en la zona (19,4% del stock de capital extranjero) seguida de Holanda (13,9%) y Austria (7,1%).

La inversión directa extranjera en estos países ha aumentado por varios motivos: en un primer momento, el paulatino proceso de liberalización comercial y de capitales, la eliminación de los monopolios de Estado y el establecimiento de un marco económico más competitivo; posteriormente, los procesos de privatización de economías con una presencia estatal elevada; y finalmente, por medio de inversiones *greenfield* orientados a la exportación –aprovechando sus ventajas de localización–, y *greenfield* dirigidos a abastecer el mercado nacional¹⁴.

2.2. Lo que no sabemos

En el presente apartado, realizaremos una breve exposición de las consecuencias de la incorporación de estos nuevos países miembros sobre las que aún existe incertidumbre en su evolución. Así pues, trataremos de realizar un paralelismo con los efectos comentados en el apartado anterior, pero mostrando aquellos aspectos que aún desconocemos con exactitud.

Uno de los capítulos más complejos y sensibles que ha conllevado la adhesión es el agrícola, debido a las **dificultades que plantea extender la Política Agraria Común** y el mercado único a los nuevos miembros.

La reforma sustantiva de la PAC¹⁵, declarada como uno de los Objetivos de la Agenda 2000, está todavía por realizar y no es previsible que se acometa en el futuro inmediato, en el marco de unas perspectivas financieras cerradas hasta el 2006.

No obstante, las declaraciones de los actores comunitarios¹⁶, el programa

¹⁴ De manera que parte de la inversión extranjera directa tiene como fin satisfacer la demanda de bienes de los mercados receptores de dicha inversión y parte de la misma pretende aprovechar las ventajas de localización que dichos países ofrecen para utilizarlos como plataforma de exportación. M. MADRID JUAN y P. PASCUAL FERNÁNDEZ, (2003), p. 158.

¹⁵ Reforma en la línea de la de 1992, que profundiza. Se basa en el principio de que el apoyo por medio de ayuda directa es más eficaz, que el apoyo a través de precios garantizados.

¹⁶ En 1995, en su documento de estrategia agrícola presentado al Consejo Europeo de Madrid, la Comisión subrayaba “la necesidad de una evolución suplementaria de la PAC, debido al desarrollo de la política conseguido con la reforma de 1992”.

anunciado en la Agenda 2000 o las obligaciones en la materia que la nueva ronda liberalizadora de la OMC traerá consigo en este apartado son razones importantes para pensar que a partir del 2006 se produzca un movimiento en este sentido que tendría su reflejo en la organización del presupuesto en los años posteriores¹⁷.

Nos encontramos por tanto, ante una anunciada reforma de la PAC cuyos términos exactos de aplicación aún se desconocen.

En cuanto a **las migraciones**, sabemos que existe un temor fundado de que tras la libre movilidad de personas se desencadenen movimientos migratorios masivos. Ante la dificultad que plantea el cambio estructural que supone la libre movilidad de las personas dentro de la Unión, se suelen utilizar diversas vías para realizar previsiones cuantitativas. De todas ellas, el enfoque demográfico parece ser el que ayuda a realizar previsiones más fiables, puesto que el futuro de la estructura demográfica es mucho más previsible que el de la mayoría de las variables económicas. No obstante, se comprueba así que, a pesar del temor existente, resulta muy problemático realizar previsiones cuantitativas fiables que corroboren los flujos masivos en las migraciones.

En tercer lugar, **en cuanto a los fondos comunitarios**, que configuran la política regional y de cohesión económica y social, nos encontramos con la dificultad de que los efectos negativos van a ser rápidamente percibidos por los territorios perjudicados sin que los efectos positivos sean ni tan evidentes ni tan inmediatos.

El problema radica en que, en el marco de una creciente escasez relativa de los recursos presupuestarios, aumentan, por un lado, las regiones de bajo nivel de renta y, por otra parte, áreas que al quedar fuera de los objetivos prioritarios perderán gran parte de los medios con los que cuentan para su desarrollo económico y social¹⁸.

Parece evidente que los actuales límites que orientan los presupuestos comunitarios no están en condiciones de financiar la plena incorporación de los nuevos miembros a las principales políticas comunitarias. Por su parte, la solución de renacionalizar las políticas regionales y de cohesión económica y social trasladaría un problema irresoluble a cada Estado miembro.

¹⁷ C. MARTÍN y OTROS, (2002), p. 62.

¹⁸ J. A. NIETO SOLÍS, (2002), p. 38.

Es necesario, por tanto, o bien un aumento de los límites presupuestarios (existen pocos motivos para pensar que dichos límites se verán alterados de manera significativa); o bien la liberalización de recursos a través de la reducción del presupuesto en otras políticas como podría ser la reforma sustantiva de la PAC.

Con respecto a los efectos que la ampliación ha generado sobre **los aspectos institucionales de la UE**, sabemos que el Tratado de Niza y sus desarrollos posteriores han preparado a las instituciones de la UE para la ampliación. Las reformas que contiene el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa aportan elementos novedosos de estructuración dentro del modelo singular de gobierno que caracteriza a la Unión. Sabemos que dicho proyecto ha sido aprobado, pero no sabemos si será ratificado por todos los miembros de la UE, y en el caso de que algún país no lo ratifique, tampoco sabemos cuáles serán las decisiones que se tomen al respecto¹⁹. No obstante, la decisión del Consejo de Tesalónica de acoger a los Estados de los Balcanes Occidentales parece que obligará a reabrir las cuestiones institucionales en el futuro.

Respecto al ámbito **comercial**, conocemos el incremento de los flujos comerciales desde que se firmasen los acuerdos preferenciales. No obstante, ¿cómo evolucionarán los mismos tras la ampliación?

Parece evidente que, a medida que se vayan eliminando otras barreras no arancelarias y dado que los intercambios son aún menores a los intracomunitarios, dichos flujos continuarán creciendo. No obstante, es previsible que, a medida que las estructuras productivas se vayan asemejando, la disminución de las ventajas comparativas conlleve que la mayor parte del aumento de los flujos comerciales lo constituyan intercambios intraindustriales²⁰.

Por último, hacemos referencia a **la Inversión Directa Extranjera**. En este sentido, la expansión de los proyectos de inversión en los nuevos miembros no es el único efecto de la ampliación de la UE.

Aunque la trayectoria de las inversiones recibidas y la evaluación de sus ventajas de localización no son suficientes para sustentar un pronóstico preciso, existe un riesgo elevado de que se produzca una desviación de los

¹⁹ A pesar de ello, se puede afirmar que en función de qué país no lo ratificase el Tratado seguiría adelante o no. No sería igual la no ratificación de Reino Unido que la de Polonia.

²⁰ J. V. BLANES CRISTÓBAL, (2003), p. 70.

flujos de inversión directa que reciben los países de la Europa meridional hacia los nuevos socios.

A fin de reducir dicho riesgo, es necesario potenciar las ventajas de localización de la Europa meridional ampliando las dotaciones de capital humano y tecnológico y mejorando la infraestructuras de transporte y comunicaciones de una zona cuya ubicación ha quedado desplazada con la ampliación de la UE²¹.

Todas estas incógnitas, junto con otras que no mencionamos a fin de no extendernos demasiado, quedarán aclaradas a medida que se profundice en la consolidación de la ampliación que se ha llevado a cabo y servirán, al igual que ocurrió con ampliaciones pasadas, para definir las características que puedan afectar a futuras ampliaciones de la UE.

3. Efectos sobre los nuevos miembros

En este apartado pretendemos tratar la otra cara de la moneda de la ampliación, es decir, conseguir obtener una visión global de los principales efectos que la ampliación provoca en los nuevos Estados miembros, centrándonos en los países de Europa central y oriental.

De esta forma, desde que los PECO firmaron los acuerdos europeos se han movilizado en un proceso, que cabe prever largo y complejo²², de ajuste económico, social e institucional.

Teniendo en cuenta que los nuevos socios no parten de una situación equiparable y que no han avanzado a un ritmo semejante en sus procesos de reforma²³, la dimensión del reto al que cada uno de ellos se enfrenta en los años venideros es diferente.

Siguiendo la misma estructura que empleamos en el epígrafe anterior, comenzamos exponiendo aquello que sabemos para posteriormente incidir en los aspectos sobre los cuales la incertidumbre es mayor.

²¹ C. MARTÍN y OTROS, (2002), p. 104.

²² Debido a las diferencias en renta per cápita y en organización económica y social existente entre los PECO y los Quince.

²³ El proceso de transición hacia la economía de mercado ha encontrado en algunos de los países mayores dificultades que en otros, limitando sus posibilidades.

3.1. *Lo que sabemos*

A finales de los ochenta, las limitaciones del sistema económico de planificación centralizada²⁴ eran evidentes en los PECO. Con la caída del muro de Berlín, los PECO iniciaron la transición hacia regímenes democráticos y tomaron medidas para promover un mayor crecimiento económico que les permitió lograr un acercamiento gradual a la UE²⁵.

Una primera consecuencia deriva de dichos procesos de transición; se observa cómo **la integración en los mercados comunitarios y la transformación sistémica** han producido una significativa diferenciación de los países del Este. De esta forma, los PECO muestran un complejo balance de regiones y sectores productivos desigualmente integrados en los mercados globales tanto a nivel comunitario como mundial.

No hay más que acudir a datos de PIB, productividad del trabajo²⁶ y otros indicadores económicos y sociales para confirmar que los PECO han aumentado, a la par que su integración en los mercados comunitarios, las diferencias que mantenían entre sí cuando en 1989 comenzaron su transformación procapitalista²⁷.

En segundo lugar, es necesario hablar de **la agricultura**. Desde el inicio de la transición política y económica, las políticas agrarias en los países del Este han cambiado, siguiendo un patrón similar, de manera radical para adaptarse a la PAC²⁸. Se pueden establecer las siguientes etapas en la evolución de estas políticas en dichos países:

- Desprotección: eliminación de subsidios a los productores y al consumo y de las barreras no arancelarias.

²⁴ Un intervencionismo masivo del Estado, una política comercial sesgada hacia la autarquía o, como mucho, hacia los países del mismo régimen, la ausencia de derechos de propiedad bien definidos, unos sistemas financieros poco desarrollados y controlados y una infraestructura legal e institucional incompatibles con la economía de mercado.

²⁵ A. GARCÍA HERRERO y P. DEL RÍO LÓPEZ, (2002), pp. 13–14.

²⁶ A fin de que los lectores observen alguna de estas diferencias, existía mayor proximidad entre la productividad de los países del Este más desarrollados (Eslovenia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) y la de las economías periféricas de la UE (Portugal, Grecia, incluso, España) que en el seno de los PECO.

²⁷ G. FLORES y F. LUENGO, (2002), pp. 30–31.

²⁸ Con la ayuda del programa comunitario SAPARD (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development).

- Neoproteccionismo: aumento de la protección con la reaparición de barreras no arancelarias.
- Aproximación: adopción de sistemas de intervención pública similares a los de la PAC clásica.
- Convergencia: establecimiento de los aranceles de los derechos variables con la entrada en la OMC y reformulación hacia un modelo más similar a la PAC actual²⁹.

Estamos ante un capítulo particular en el proceso de ampliación; el gran problema de estos países no ha sido tanto presupuestario sino más bien en lo referente a la adaptación al acervo comunitario. Así pues, los niveles de protección general, los estándares de seguridad, etc. han sido más estrictos en la UE-15 que en estos países. Por otra parte, existen problemas en cuanto a la gestión y administración de las estructuras, mecanismos y organismos necesarios para aplicar la PAC.

Con el fin de facilitar la adhesión, la UE reorientó sus ayudas preadhesión con la intención de que se construyesen instituciones similares a las europeas³⁰ y estableció un modelo de gestión de ayudas directas simplificado para los primeros años de la adhesión³¹.

Por otro lado, en referencia a **la integración comercial**³², con la firma de los acuerdos de asociación se propició un desarme arancelario generalizado y asimétrico (con el compromiso de la UE a una liberalización más rápida por su parte). Desde entonces, la extensión del comercio con los Quince ha sido permanente, intensa y muy significativa tanto en cantidad, como de forma más localizada, en la composición y la calidad de los productos intercambiados.

Así pues, sabemos por un lado que los PECO han conseguido un grado muy notable de apertura externa; y, por otra parte, como muestra la evolución de la composición de las exportaciones en función de los factores utilizados,

²⁹ R. COMPÉS LÓPEZ, J. A. ÁLVAREZ-COQUE y V. D. MARTÍNEZ GÓMEZ, (2002), pp. 90-97.

³⁰ Por medio de programa PHARE.

³¹ Ya que la gestión diaria de la PAC era más compleja que la de las políticas nacionales existentes.

³² Primera en desarrollarse y, hasta el momento, la que ha conocido un crecimiento más intenso.

se ha producido un cambio estructural en la especialización exportadora de estos países³³.

Otro de los aspectos importantes de la incorporación de los PECO es su eventual **integración en la Unión Económica y Monetaria** (UEM). La incorporación a la UE obliga a respetar la independencia del Banco Central, a no financiar automáticamente los déficit públicos y a liberalizar por completo los movimientos de capital. Además, teniendo en cuenta que los países de la adhesión se han comprometido a la aplicación del acervo comunitario, en la medida en que la UEM forma parte de dicho acervo, han de tratar la política cambiaria como un asunto de interés común, respetar los principios básicos en los que se basa la Unión Monetaria y el Plan para la Estabilidad y el Crecimiento y aplicar políticas económicas que permitan la pertenencia a la zona euro³⁴.

En cuanto a las estrategias cambiarias, es bien conocido que no existe ninguna estrategia cambiaria óptima en sí misma. La estrategia cambiaria adecuada para un país concreto dependerá siempre de sus características macroeconómicas. El aspecto más relevante en la determinación de la estrategia cambiaria adecuada se refiere al tamaño de la economía y su grado de apertura externa³⁵, no obstante, la necesidad de profundizar en políticas estructurales, en políticas de oferta, que persigan una suficiente flexibilidad en los mercados de producto resulta un aspecto común a cualquiera de las economías de los PECO .

Entre los nuevos países miembros, existen grandes diferencias³⁶ y parece

³³ G. FLORES y F. LUENGO, (2002), pp. 33–34.

³⁴ G. FLORES y F. LUENGO, (2002), pp. 24–25.

³⁵ La teoría económica y la realidad económica arrojan como resultado que en economías pequeñas parece incuestionable que la adopción de tipos de cambios fijos o cuasi fijos con relación a una moneda clave son adecuados, aun a costa de perder un significativo grado de independencia de sus políticas monetarias internas. La credibilidad importada a través de un tipo de cambio estable con una moneda ancla con altas dosis de credibilidad y estabilidad puede resultar no sólo una condición necesaria, sino incluso suficiente. Por el contrario, países con economías relativamente grandes siguen necesitando el instrumento de la política monetaria como base para la convergencia nominal.

³⁶ A modo de ejemplo, la dimensión macroeconómica y el grado de apertura al exterior justifican que la estrategia cambiaria de Malta consista en la fijación de un tipo de cambio fijo para la lira maltesa respecto de una cesta de monedas en la que el euro representa el 70% de la misma. Las autoridades maltesas establecen, además, una reducidísima banda de fluctuación de +/-0,25%. En cambio, el zloty polaco mantiene una flotación libre no intervenida; es más,

contradictorio asistir a casos tan dispares cuando todos están inmersos en un proceso de aproximación y eventual entrada en la UME en un horizonte temporal próximo.

Así pues, la relación de disparidades entre las estrategias cambiarias nacionales de los nuevos miembros es evidente y, por tanto, no existe ninguna política cambiaria óptima en un contexto del proceso de convergencia nominal y real en una unión monetaria.

En cuanto al “Mecanismo de tipo de cambio” (MTC II)³⁷, los nuevos miembros lo consideran como un requisito inevitable sobre el que mantienen dudas en cuanto a su eficacia ya que, consideran que conlleva ciertos riesgos y que su aportación al proceso de convergencia nominal y real es escasa. En este sentido, la experiencia de los años ochenta y mitad de los noventa, donde muchos países tuvieron que hacer frente a una compleja situación sin la posibilidad de acceder a un elevado número de instrumentos que se encontraban restringidos, unida a la desconfianza de la opinión pública de estos países en cuanto a la implicación efectiva del BCE en caso de crisis, son razones suficientes para dudar de su eficacia³⁸. Hay que recordar que la participación en el MTCII durante al menos dos años es una de las condiciones de convergencia que se deben cumplir para acceder a la Unión Monetaria. En este momento sólo tres Estados de los nuevos miembros participan en el mecanismo.

Otro factor clave que ha tenido un gran efecto en las economías de estos países, es **el tráfico de perfeccionamiento pasivo**³⁹. Sabemos que ha contribuido, a través de un aprendizaje técnico e industrial, a parte de la reestructuración del sector industrial intensivo en mano de obra y en la asimilación de los mecanismos de gestión. También ha permitido transferencias de tecnología y una más fácil adaptación a la demanda occidental, aumentando la competitividad y la supervivencia del tejido productivo.

No obstante, también encontramos efectos negativos ya que sabemos que puede contribuir a la destrucción y desbarajuste en las relaciones anteriores

la política monetaria interna polaca adopta una estrategia de *inflation targeting*, fijando el objetivo de 3% de inflación anual y permitiendo un margen de tolerancia de +/-1%.

³⁷ Donde se exige un régimen cambiario específico.

³⁸ E. DOMINGO SOLANS, (2003), pp. 46–48.

³⁹ Forma concreta de subcontratación internacional de fabricación.

con proveedores nacionales debido a la dependencia que se genera con la red comercial de la empresa occidental⁴⁰.

Por lo tanto, la subcontratación ha favorecido la emergencia de pequeñas empresas que viven de ello; y también ha permitido a las empresas existentes adquirir una experiencia y *know-how* técnico que más tarde les puede permitir liberarse de esta situación y atraer a inversores extranjeros⁴¹.

En cuanto a **las inversiones directas europeas en los PECO**, prácticamente inexistentes en 1989 han aumentado rápidamente⁴² jugando un papel importante en la integración de las economías de los PECO en la división internacional del trabajo.

La IDE aporta capitales no disponibles en el interior; palia los fallos de los sistemas financieros al efectuar la selección de proyectos; viene acompañada de transferencias de tecnología y de la difusión de cultura empresarial y técnicas de gestión y mejora el acceso a los mercados exteriores ya que mejora la calidad de la oferta y aumenta la productividad del trabajo, la competitividad y, en definitiva, la eficiencia de empresas y sectores⁴³.

No obstante, es necesario hacer alguna aclaración en cuanto a la IDE ya que los beneficios que generan algunas inversiones directas son cuestionables y, en ocasiones, inferiores a los costes. Algunas grandes empresas multinacionales que se han instalado en los PECO han contribuido a reconstruir mercados oligopólicos, han utilizado su gran capacidad de presión para proteger sus mercados y han propiciado más las compras a sus proveedores occidentales que las exportaciones, contribuyendo así al aumento del déficit comercial. En el mismo sentido, dada la propensión de la IDE a concentrarse en unos pocos países y a localizarse en las capitales de los mismo, han podido contribuir de forma notable a aumentar las disparidades regionales y salariales, sin

⁴⁰ Este hecho puede consolidar las diferencias con los niveles de desarrollo de los socios occidentales si se afianza una integración de baja calidad y de escasos vínculos productivos y tecnológicos.

⁴¹ De esta forma, la subcontratación se podría considerar en unos casos; un sustituto de las inversiones directas; y en otros, una etapa previa. COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, (1999), pp. 68-73.

⁴² Alentada por las ventajas fiscales y de instalación que ofrecía el país de acogida y por los bajos costes salariales.

⁴³ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, (1999), p. 78.

que su influencia en la creación neta de empleo pueda considerarse siempre positiva ni decisiva.

La inversiones de nueva planta, en comparación con las adquisiciones parciales o totales de empresas existentes, necesitan mayores desembolsos y compromisos financieros previos, comprometen más recursos y esfuerzos y, en caso de fracaso, provocan mayores pérdidas. Estas evidencias, unidas a las facilidades a la participación extranjera en los procesos de privatización de empresas públicas de los nuevos gobiernos han conllevado, en general, un predominio en las inversiones destinadas a adquisiciones, mientras que las inversiones de nueva planta han alcanzado una posición dominante sólo en los últimos años y en algunos países.

Por último, comentamos **la incidencia de la ampliación sobre los movimientos migratorios**. La libre circulación de factores productivos que propicia el mercado único hace tan inevitables las migraciones de trabajadores desde los PECO hacia la UE-15 como el movimiento de los capitales en sentido contrario⁴⁴.

Sabemos que la transformación sistémica ha generado cambios sustanciales en los mercados laborales de los PECO sin que los puestos de trabajo generados por el crecimiento económico compensasen los empleos perdidos durante la fase recesiva. Por su parte, tras algo más de una década desde el fin de los regímenes comunistas, todavía persiste su herencia demográfica. En estos países, el proceso de envejecimiento no está tan avanzado como en la UE-15, ya que la tasa de fertilidad tardó más en caer, y la esperanza de vida no es tan alta. De esta forma, queda patente la existencia de un gran potencial migratorio con la ampliación de la UE cuando las barreras de movilidad de personas desaparezcan⁴⁵.

La limitada apertura ofrecida al movimiento de personas por los acuerdos europeos ha provocado una reducida emigración hacia la UE procedente del Este, que en la década de los noventa representó un 15% del total de inmigrantes recibidos. Actualmente la libre circulación de trabajadores sigue estando restringida debido a la propuesta comunitaria de un período transitorio con una duración máxima de siete años.

Teniendo en cuando que la libertad de movimientos es una parte esencial

⁴⁴ G. FLORES y F. LUENGO, (2002), pp. 39-42.

⁴⁵ Á. ANCHUELO CREGO y M. J. DELGADO RODRÍGUEZ, (2002), p. 70.

de los derechos básicos de las personas y del propio acervo comunitario y que la transformación de las economías del Este necesita que mercados exteriores más desarrollados absorban parte de la población trabajadora, la propuesta comunitaria se ha recibido como un tratamiento discriminatorio, aportando una solución ineficaz, injusta y desequilibrada⁴⁶.

Estos son algunos de los efectos más importantes que la ampliación ha generado en los nuevos socios. No obstante, existe una gran incertidumbre en la evolución que ocasionará la ampliación en muchos elementos sobre los que pretendemos mostrar algunas pinceladas en el próximo apartado.

3.2. *Lo que no sabemos*

Como ocurriera con los efectos sobre los Quince, existe un gran número de incógnitas en este proceso. Nuestro cometido en el presente epígrafe es dibujar un mapa de algunos de los efectos de la ampliación que, a nuestro juicio, generan mayor interés por sus implicaciones sobre dichos países.

Los efectos que describíamos en el apartado anterior volverán a verse reflejados en este, pero la diferencia radica en que en el presente capítulo no trataremos los mismos bajo una perspectiva de mostrar lo acontecido, sino de presentar las posibles evoluciones de dichos efectos en la medida en que desconocemos cuáles serán las realidades que se darán en los próximos años.

Así pues, sabemos que los PECO han aumentado las diferencias que mantenían entre sí cuando iniciaron este proceso integrador, pero ¿cuáles serán las tendencias de dichas diferencias? Considerando el gran diferencial de renta per cápita existente entre los nuevos miembros y los Quince, la necesidad de acelerar la convergencia real⁴⁷ ha suscitado gran interés, pese a que no sea un objetivo cuantificado en los criterios de adhesión a la UE ni en los de Maastricht (para la entrada en la zona euro).

Habitualmente, la **convergencia real** se asocia al acercamiento de la renta per cápita de un país, en términos de paridad de poder de compra, respecto

⁴⁶ G. FLORES y F. LUENGO, (2002), pp. 42–44.

⁴⁷ Ya que facilitará la cohesión dentro de la UE y contribuirá a reducir los efectos negativos de perturbaciones asimétricas dentro de la UEM.

a la media de la UE⁴⁸. No obstante, en el contexto de la adhesión a la UE y a la UEM, es lógico considerar la convergencia real en un sentido más amplio, como un proceso de convergencia estructural en el que se consiga una mayor similitud en la estructura económica e institucional por medio de un acercamiento en un amplio conjunto de áreas (política de competencia, gestión empresarial, leyes financieras, etc.).

Así pues, la convergencia estructural puede considerarse una precondición para acelerar el proceso de convergencia real o parte integrante de la misma. En cualquier caso, los nuevos miembros han realizado progresos considerables en los ámbitos estructural e institucional. No obstante, para alcanzar una convergencia sostenible, parece necesario que estos países completen cuanto antes el proceso de transición con las reformas estructurales e institucionales que aún no se han llevado a cabo, que incluyen la profundización en la liberalización y flexibilidad de los mercados, la mejora del clima inversor y la reducción de las interferencias estatales⁴⁹.

En segundo lugar, en lo que se refiere a **la Política Agraria Común**, a pesar del ininterrumpido proceso de cambio, aún existen grandes diferencias entre los propios PECO y entre ellos y la UE. En este sentido, la agricultura comunitaria sigue estando más protegida que la de los PECO⁵⁰.

Otra dificultad adicional que puede suponer para los PECO la entrada en el selecto club de la PAC es que los altos precios que los productos agroalimentarios alcanzan en los países de la UE-15 unido a que en los países del Este se destina un elevado presupuesto familiar a la alimentación, provocarán probablemente una reducción en el bienestar económico de los consumidores⁵¹.

Otro aspecto sobre el que hemos incidido anteriormente son **los efectos comerciales de la ampliación**. En efecto, la adhesión a la UE tiene múltiples

⁴⁸ Lo cual conllevaría una convergencia entre los países miembros que no necesariamente implica una convergencia regional.

⁴⁹ A. GARCÍA HERRERO y P. DEL RÍO LÓPEZ, (2002), pp. 17-19.

⁵⁰ Utilizando el equivalente del subsidio al productor (ESP) como indicador de apoyo a los agricultores, mientras que en la Comunidad la ESP estaba en 1998 en torno al 45%, en Polonia y Eslovaquia apenas sobrepasaba el 20%, y en las repúblicas bálticas, la República Checa y Hungría estaba en torno al 10%. El único país con un nivel de apoyo similar al de la UE es Eslovenia, que tiene un ESP próximo al 40%.

⁵¹ R. COMPÉS LÓPEZ, J. M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE y V. D. MARTÍNEZ GÓMEZ, (2002), p. 97.

consecuencias en el comercio exterior de los PECO sobre los que hablamos en términos de probabilidad.

En principio, es previsible que aumenten aún más los flujos comerciales a causa de la eliminación de obstáculos al libre movimiento de bienes y servicios, fenómeno que tendrá especial incidencia en los productos agrícolas⁵².

Por otra parte, la presión competitiva aumenta con la incorporación al mercado único, lo que probablemente ocasionará una reducción sobre el nivel de empleo y un incremento de la productividad, como consecuencia de la lógica concreción y aprovechamiento de las economías de escala y la previsible reducción de los niveles de precios en la UE⁵³.

En tercer lugar, la eliminación de las barreras arancelarias y su reducción respecto a terceros países conlleva una pérdida de ingresos estimada en torno al 1% del PIB.

Por último, consecuencia de todo lo anterior, la delicada situación de la balanza corriente se agravará tanto en los países que aceleren la modernización de su aparato productivo a través de las importaciones de bienes o de las inversiones directas, como en los países menos competitivos que no puedan compensar con mayores ventas en los mercados comunitarios el previsible aumento de las importaciones y la pérdida de posiciones en los mercados nacionales⁵⁴.

La posibilidad de una eventual incorporación a la UEM plantea cuestiones importantes en cuanto a las **estrategias de convergencia nominal**⁵⁵ con los países de la UE-15 y en cuanto a la **compatibilidad de las políticas económicas**⁵⁶. En este sentido, el desarrollo económico de los PECO podría verse comprometido debido a: la necesidad de asumir las obligaciones de

⁵² Puesto que los niveles de protección han sido mayores.

⁵³ Sin olvidar que el efecto reductor de los precios se verá contrarrestado por un acercamiento paulatino a los niveles de precios comunitarios, siempre que aumenten sus niveles de productividad y renta a un ritmo similar.

⁵⁴ G. FLORES y F. LUENGO, (2002), pp. 36-37.

⁵⁵ Ámbito en donde los países de la adhesión han obtenido mayores progresos superando la problemática situación en la que se encontraban durante la primera etapa de la transformación.

⁵⁶ La presencia en la zona euro exige adoptar políticas cambiarias y presupuestarias bajo los principios de estabilidad y austeridad mientras que la modernización y el reforzamiento de la cohesión social demandan aplicar políticas económicas flexibles.

la pertenencia a la zona euro en el contexto de un significativo diferencial de inflación, salarios y productividad; y al sesgo en las políticas económicas hacia el objetivo de la convergencia nominal. Un anclaje demasiado rígido y prematuro a la zona euro podría entrar en colisión con los presupuestos de una estrategia modernizadora.

La adscripción al euro emplaza a estos países, por un lado, a fijar una tasa de cambio en un nivel bajo⁵⁷ y, por otro, a la obtención de ganancias en la productividad para mantener su posición competitiva en los mercados exteriores.

Debido al diferencial de inflación existente, todos estos países han experimentado un proceso de apreciación en el tipo de cambio real efectivo que previsiblemente continuará experimentándose y que provocará un deterioro en la posición competitiva de los PECO⁵⁸.

Haciendo referencia **al tráfico de perfeccionamiento pasivo**, es previsible que continúen las tendencias que se aprecian en los últimos años. Según ellas, este tipo de comercio se desplaza en un doble sentido: hacia los países del Este menos desarrollados, con costes laborales menores⁵⁹ y en los que la productividad crece de manera más sostenida; y hacia sectores que generan más valor añadido. No obstante, el desplazamiento hacia sectores de mayor densidad tecnológica debería ser coyuntural puesto que lo previsible es que la inversión directa extranjera aumente en detrimento del tráfico de perfeccionamiento pasivo⁶⁰.

Por otra parte, en cuanto a **la inversión directa extranjera**, la escasa importancia relativa que todavía tienen los flujos de inversión procedentes de los países comunitarios y la creciente expansión de los mercados nacionales de los PECO muestran el elevado potencial existente tras la adhesión de estos países en la UE.

Además de estas razones encontramos factores como: las ventajas

⁵⁷ Anticipándose a un previsible proceso de apreciación.

⁵⁸ G. FLORES y F. LUENGO, (2002), pp. 24–25.

⁵⁹ Se puede considerar que el bajo nivel de los salarios es una ventaja transitoria y que por lo tanto, con el aumento de los salarios reales en estos países, el atractivo se reduzca y el comercio de perfeccionamiento pasivo vaya perdiendo importancia. COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, (1999), p. 72.

⁶⁰ G. FLORES y F. LUENGO, (2002), p. 39.

de localización de algunos países y regiones en el eje de alto desarrollo Londres–Milán, que implican menores costes en transportes y seguros, y economías de aglomeración que no pueden ofrecer países más alejados; salarios medios en el sector manufacturero situados en niveles muy bajos, que apenas representan un 16% de los españoles y un 11,5% de los de la UE; formación de la población, que en algunos nuevos miembros es similar a la de los más avanzados de la UE; unas instituciones económicas y unas políticas reguladoras más homogéneas con las de la UE.

Aunque no tenemos la certeza, todos estos factores nos inducen a pensar que existirá un impulso de los movimientos de capitales hacia los nuevos socios de manera que, al igual que ocurriera en anteriores ampliaciones, lo más probable es que la inversión directa extranjera continúe creciendo.

Por último, nos centramos en **las migraciones**, ya que, si el fenómeno y el sentido de la migración están claros, no lo están ni su cuantía ni sus consecuencias económicas, sociales y políticas. La incertidumbre asociada a las previsiones y las múltiples variables a tener en cuenta⁶¹ evidencian las dificultades.

No obstante, la mayor parte de las estimaciones prevén flujos migratorios limitados hacia los mercados laborales comunitarios y consideran muy probable que el impacto se concentre en unos pocos países. El potencial migratorio a largo plazo podría llegar a representar un escaso 1% de la población de los Quince, que sólo alcanzaría niveles relativamente importantes en Alemania y Austria⁶².

De esta forma, consideramos que hemos dado una breve pero satisfactoria visión de las principales consecuencias de la ampliación sobre los PECO, y que, al igual que ocurrirá con la incidencia sobre la UE, el paso del tiempo irá eliminando incertidumbre en el proyecto europeo.

⁶¹ Evolución de las economías y de las diferencias en los niveles de renta y salarios, condiciones del mercado de trabajo, distancia geográfica y cultural, relaciones amigables o conflictivas históricas y actuales con los países vecinos, política comunitaria de inmigración que finalmente se aplique, acuerdos entre la UE-15 y los nuevos miembros sobre la libre circulación de trabajadores y la utilización del margen propio del que dispone cada país de la UE para desarrollar normas reguladora específicas

⁶² G. FLORES y F. LUENGO, (2002), pp. 41–44.

4. Efectos sobre España

Por último, junto a las consecuencias generales de esta nueva fase de ampliación de la UE, se dan repercusiones diferenciadas para cada uno de los miembros de la UE de los Quince. En el caso de España, al igual que para otros países miembros, interesa preguntarse sobre cómo se orientarán los flujos de comercio, de trabajadores o de inversión directa, pero, además, hay que analizar las consecuencias de la ampliación sobre el montante y distribución de los fondos estructurales, pues no en vano España es uno de los principales beneficiarios de los mismos. De esta forma, en el presente apartado pretendemos dar una visión general de las consecuencias más importantes que la ampliación tiene sobre España.

Seguiremos la misma estructura que hemos seguido hasta ahora, por un lado analizaremos aquello que conocemos de los efectos de la última ampliación de la UE sobre España para posteriormente incidir en aquellos aspectos que generan mayor incertidumbre.

4.1. Lo que sabemos

Al tratar los efectos de la quinta ampliación de la UE sobre España es casi obligado comenzar hablando sobre **el ajuste de los fondos estructurales y de cohesión** y las repercusiones regionales, ya que España es uno de los principales beneficiarios de dichos fondos. Como ya se ha dicho, los nuevos miembros de la UE se integran con una renta por habitante inferior a la comunitaria y a la española lo que ha provocado que la UE ampliada sea estadísticamente más pobre (al disminuir la media comunitaria) al mismo tiempo que España es estadísticamente más rica (puesto que la renta por habitante de nuestra economía no varía y sin embargo se sitúa más próxima a la media comunitaria). Por este motivo, de mantenerse los parámetros presupuestarios, los diez nuevos miembros, al no alcanzar el 90% del promedio comunitario, serán elegibles para los fondos de cohesión, mientras que el promedio español se sitúa en el 92%.

En cuanto a los fondos estructurales, según el segundo informe sobre la cohesión económica y social preparado por la Comisión Europea, sólo cuatro regiones españolas⁶³ –Andalucía, Castilla–la Mancha, Extremadura

⁶³ Para las perspectivas financiera 2000–2006, las regiones españolas Objetivo n^o 1 son Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, Extremadura, Murcia, Ceuta y Melilla.

y Galicia– mantienen una renta por debajo del 75% de la media comunitaria⁶⁴ y, por tanto, podrían continuar recibiendo los recursos destinados al Objetivo 1⁶⁵.

España ha sido uno de los principales beneficiarios del balance entre pagos a y de la UE. Este balance favorable ha contribuido a financiar el desarrollo de las infraestructuras, ha sostenido la demanda agregada y ha elevado permanentemente nuestra capacidad productiva y la productividad de los factores privados de producción.

Las ayudas comunitarias tienen una fuerte dimensión regional y dado su carácter estructural todavía pueden constituir una poderosa palanca para la convergencia real en los próximos años. Por este motivo, las perspectivas a partir de 2006 son motivo de preocupación. No obstante, la incorporación de países con menores niveles de renta y la creciente convergencia real de la economía española son motivo suficiente para que las ayudas vayan desapareciendo gradualmente⁶⁶.

Por tanto, las políticas comunitarias deberán reorientarse de manera que las perspectivas financieras para el período 2007–2013 reflejen la nueva realidad establecida tras la ampliación de la UE.

En segundo lugar, analizamos **la evolución del comercio entre España y los PECO** y observamos cómo, desde 1988, los intercambios españoles con los nuevos socios han aumentado de forma sostenida, con un saldo comercial positivo para nuestra economía. Por otra parte, aunque la distribución de exportaciones e importaciones con los nuevos socios es muy similar a la del conjunto de la UE, el peso de estos intercambios resulta inferior para España que para el resto de la UE. Ambos hechos nos llevan a pensar que aún queda un amplio margen para que las relaciones comerciales entre España y estos países sigan creciendo.

Para los nuevos miembros, el sector exportador ha desempeñado un papel crucial. Las ventas en los mercados han progresado con rapidez, impulsadas principalmente por las subsidiarias de los grupos multinacionales que han

⁶⁴ Es necesario aclarar que, aunque no se hubiese llevado a cabo el proceso de ampliación, algunas de las estas regiones dejarían de ser Objetivo nº 1 debido a sus nuevas situaciones con respecto a la UE.

⁶⁵ F. LUENGO, (2003), pp. 58–59.

⁶⁶ C. MARTÍN y OTROS, (2002), pp. 45–53.

convertido a estas economías en plataformas de exportación y subcontratación⁶⁷. Este hecho ha llevado a que la estructura de ventajas comparativas que España mantiene en el comercio con los países del Este haya sufrido importantes variaciones. Así pues, con respecto a la situación existente en 1992, en el año 2001 la ventaja en sectores de demanda moderada y tecnología media disminuyó ligeramente, aumentó en agricultura, desaparecieron las desventajas de los sectores en demanda fuerte e intensivos en tecnología y se invirtieron en los de demanda débil y tecnología débil.

Por su parte, al comparar las estructuras de ventajas comparativas en el comercio de España y de los PECO con el resto de la UE se observa una clara convergencia de estructuras y se puede comprobar que estos países se encuentran en una situación cada vez más similar a la española en su comercio con la UE, corroborando el temor de que la rivalidad entre España y los PECO en los mercados comunitarios aumentase en la mayoría de los sectores⁶⁸.

Otro de los aspectos importantes de la ampliación es la relocalización de **las inversiones extranjeras directa**. La libertad de circulación de flujos de inversión directa es un hecho desde la firma de los Acuerdos Europeos. Los efectos de la IDE son aún más importantes que los del comercio, pues lo estimulan mediante poderosas palancas basadas en la tecnología y las estrategias de las grandes empresas multinacionales.

Los PECO han logrado acumular un elevado stock de inversión directa respecto a su PIB de los cuales cerca del 70% procede de empresas de la UE. De esta inversión, tan sólo el 0,5% pertenece a empresas españolas, que no han sabido aprovechar las ventajas ofrecidas por las primeras privatizaciones de dichos países.

Nos encontramos ante el nuevo peligro de que los PECO compitan por atraer los capitales que España recibe. En efecto, aunque los datos de los últimos años no corroboran dicho peligro⁶⁹, en el período 1992–1995 las inversiones procedentes de la UE caían mientras que en los PECO incrementaban rápidamente⁷⁰.

⁶⁷ F. LUENGO, (2003), pp. 60–61.

⁶⁸ J. V. BLANES CRISTÓBAL, (2003), pp. 62–67.

⁶⁹ Aunque el dinamismo de las inversiones que reciben los PECO es mayor, la trayectoria de las inversiones directas en ambas zonas es bastante similar.

⁷⁰ C. MARTÍN y OTROS, (2002), pp. 15–17.

A este respecto, no hay que olvidar que los nuevos miembros forman parte de las estrategias globales de los grupos multinacionales que buscan rentabilizar el proceso productivo a fin de maximizar los beneficios. Así pues, aunque una importante parte del total de la IDE se destina a abastecer el mercado nacional, una parte creciente busca crear plataformas de exportación que aporten la mejor combinación de salarios-productividad.

Por este motivo, algunas empresas multinacionales han decidido cambiar el emplazamiento de sus operaciones, cerrando sus plantas en España y trasladándolas a algunos de los nuevos socios⁷¹.

El último aspecto que pretendemos mostrar en la presente investigación hace referencia a las características y los efectos de los potenciales **flujos migratorios**. Como ya hemos indicado, los ciudadanos de los PECO se encuentran presentes en todos los miembros de la UE en mayor o menor medida. Nuestro país tiene una tasa de inmigración de los PECO diez veces inferior a la de la UE en su conjunto, situándose en un simbólico 0,02% de la población.

Resulta interesante comprobar que la mayor parte de inmigrantes procedentes del este de Europa son adultos jóvenes, con edades comprendidas entre los 25 y 44 años, confirmando que la inmigración ayuda a retardar el envejecimiento de la población española.

La distancia a la que se encuentra España de los PECO y los escasos lazos históricos y culturales que les unen, sitúan a nuestro país a la cola de los países más atractivos de la UE para los inmigrantes de los nuevos socios. Este hecho, unido al freno que suponen a los movimientos migratorios las perspectivas de desarrollo y crecimiento de estos países, evidencian que el potencial migratorio de los PECO hacia España sea muy reducido. De manera que se cree difícil llegar al 0,1% de la población en 2015.

Finalmente, con respecto a la estructura de empleo de este grupo de inmigrantes en España, más del 80% de la población trabaja en las actividades que requieren menos cualificación, en particular los servicios domésticos y sociales, aunque su formación sea muy superior a la que se necesita para el desempeño de estas tareas, ya que cerca del 70% posee estudios universitarios⁷².

⁷¹ F. LUENGO, (2003), pp. 62-63.

⁷² C. MARTÍN y OTROS, (2002), pp. 18-19.

A pesar del gran número de efectos que se podrían enumerar, consideramos que estos son los más importantes y aceptados y que permiten obtener una visión suficientemente completa para comprender la influencia que la quinta ampliación de la UE tiene sobre nuestro país.

4.2. *Lo que no sabemos*

Llega el turno de analizar los efectos estudiados anteriormente, pero en esta ocasión bajo la incertidumbre que envuelve la evolución de los mismos en el futuro.

Así pues, en primer lugar, hacemos referencia a **los fondos estructurales y de cohesión**. Si bien las perspectivas financieras globales del periodo 2000–2006 no presentan apenas incertidumbre, no puede decirse lo mismo de la PAC⁷³, ni de los recursos destinados a la políticas estructurales y de cohesión⁷⁴. La situación a la que se enfrentan las regiones españolas Objetivo nº 1 es la siguiente: la UE de 27 miembros en 2005⁷⁵ presentará⁷⁶ una renta per cápita de los PECO del 50% de la media comunitaria de manera que todos excepto Eslovenia y Chipre se calificarían para el Objetivo nº 1. La mayor parte de las ayudas estructurales se conceden a las regiones y no a los Estados. Dadas las cifras mencionadas, se puede prever que la casi totalidad de los nuevos Estados miembros serán beneficiarios de estos fondos.

Junto a la disminución de la renta media comunitaria de la UE encontramos el hecho de que se registrará cierta convergencia real lo que llevaría a que algunas de las regiones que se encuentran al límite de la elegibilidad quedarían por encima de los límites en el 2005⁷⁷.

⁷³ Que podrían descender a tenor de los desarrollos comerciales internacionales y endógenos.

⁷⁴ Que aumentarían al liberarse recursos de la PAC.

⁷⁵ Bulgaria y Rumanía se incorporarían en 2007, pero su renta per cápita en 2005 determinará su participación en los fondos estructurales a partir de 2007.

⁷⁶ Véanse previsiones en C. MARTÍN y OTROS, (2002), pp. 58–60.

⁷⁷ La convergencia de nuestro país supondría que la renta per cápita pase del 80,6% al 82,2% de la media comunitaria en 2005 lo que conllevaría que el PIB per cápita con respecto a la media de la UE–27 se situase en el 93,7%, por encima incluso del techo para la concesión de ayudas del Fondo de Cohesión. C. MARTÍN y OTROS, (2002), pp. 58–60.

Como ya indicamos, tan sólo Andalucía, Extremadura, Castilla la Mancha y Galicia mantendrían la condición de regiones Objetivo nº 1, y las restantes regiones dejan de recibir estas ayudas. El resultado implica un fuerte ajuste de las ayudas estructurales recibidas por nuestro países, que pasarían de los 56,2 miles de millones de euros a unos 38 mil millones de euros en el período 2007–2013.

Dada la incertidumbre existente, se podría plantear un escenario en el que se produzca un movimiento sustantivo en busca de favorecer la reforma pendiente, planteada en la Agenda 2000, de la actual **Política Agraria Común** que, evidentemente, tendría su reflejo en la organización del presupuesto cambiando considerablemente las perspectivas 2007–2013.

En este contexto, junto al ajuste comentado, se produciría una transformación de las ayudas de garantía agrícola recibidas por España en ayudas estructurales Objetivo nº 1 y, por otra parte, nuestro país recuperaría ayudas estructurales generales gracias a los recursos liberados por la reforma global de la PAC⁷⁸.

Así pues, sabemos que la ampliación va a influir negativamente en la recepción de las ayudas en concepto de Fondos Estructurales y de Fondos de Cohesión, pero no sabemos ciertamente en qué medida afectarán a nuestra economía puesto que bajo distintas hipótesis se obtienen resultados muy diferentes.

Por otra parte, **en relación al comercio**, las enseñanzas referidas a los estadios de integración más elevados que proporciona la teoría de la integración económica internacional determinan que la reorientación hacia el área integrada como respuesta al abaratamiento de los precios de importación de los productos de los socios conlleva una expansión del comercio bilateral con los nuevos socios y la posible sustitución de nuestras exportaciones hacia la UE–15 por las de los nuevos miembros de la Unión⁷⁹.

⁷⁸ C. MARTÍN y OTROS, (2002), pp. 57–63.

⁷⁹ Del examen de los valores de los Índices de Ventajas Comparativas Reveladas (IVCR), se infiere que los sectores donde España registra saldos favorables en su comercio con el resto de países de la UE son, en buena medida, coincidentes con aquellos en que los PECO muestran un mejor resultado comercial en los intercambios con esta área. Además, con el paso del tiempo, la estructura de ventajas y desventajas comparativas de España con los PECO se ha ido haciendo más semejante. Todo ello, sugiere que la ampliación puede afectar a las posibilidades de exportación de España a sus actuales socios de la UE–15.

El grado de similitud de la composición de los flujos comerciales de España y los PECO junto a la evolución de la competitividad relativa determinarán la intensidad de los efectos anteriores.

La evolución creciente del comercio de España con los nuevos miembros muestra que España parece estar capacitada para aumentar sus cuotas de exportación a los PECO.

La experiencia de los socios de la UE que han tenido más éxito en el abastecimiento de sus mercados indican que la realización de proyectos de inversión directa constituye un factor de importancia para el crecimiento de las exportaciones. De esta forma, la evolución futura de las exportaciones españolas a los PECO va a depender, en gran medida, de la capacidad de nuestras empresas para abrir y consolidar canales de comercialización a través de la instalación de filiales en estos países.

Por otra parte, extrapolando la tendencia del pasado y teniendo en cuenta el refuerzo para la competitividad que ha supuesto la penetración de inversión internacional en estos países, cabe esperar que los productos de los PECO aumenten su peso en las importaciones de España.

Así pues, lo más probable es que se intensifiquen los flujos bilaterales de comercio entre España y los nuevos socios, si bien todo parece indicar que se producirá un deterioro en el saldo del comercio bilateral para España debido a que las exportaciones españolas no parece que vayan a superar las importaciones.

En cuanto a la composición de los intercambios comerciales entre España y los PECO, los cambios producidos en la estructura de las ventajas comparativas dificultan la posibilidad de hacer pronósticos fundados⁸⁰.

En referencia a la sustitución de nuestras exportaciones a la UE, sabemos que las estructuras de exportaciones de España y los PECO se han hecho más similares e incluso que estos países presentan una mayor especialización relativa en sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología lo que ha provocado que los PECO se hayan convertido en competidores de España tanto como destino de la Inversión Directa Extranjera como en el papel de proveedores del mercado europeo.

A este respecto, y descartada la competencia vía costes laborales por los grandes diferenciales existentes entre España y estos países, sería necesario

⁸⁰ C. MARTÍN y OTROS, (2002), pp. 81-82.

tomar medidas que permitan mantener el atractivo de la economía española como destino de la Inversión Directa Extranjera y medidas que incrementen la productividad de las empresas manufactureras españolas y la calidad de sus productos. Por tanto, no debería plantearse la competencia con los PECO en el mercado comunitario como una competencia vía precios sino de calidad y diferenciación de productos. Para conseguir estos objetivos es fundamental que se tomen medidas de política económica que incrementen nuestra dotación de capital humano y de capital tecnológico, es decir, medidas destinadas a incrementar la formación, especialmente técnica, de los trabajadores, el acceso a las nuevas tecnologías de la información y su uso, y el fomento de las actividades de I+D, aspectos en los que España representa un discreto papel, muy por debajo del que le correspondería por el tamaño de su economía⁸¹.

En el estudio de **la inversión directa extranjera**, ¿se ha producido una huída masiva de inversiones?, ¿existe la amenaza de que el flujo de IDE que cada año recibe España se vea sustancialmente ralentizado, o frenado como consecuencia de la competencia procedente de los nuevos socios?

Según la información disponible, España ha continuado siendo un importante receptor de capital extranjero. Además, dado el menor atractivo de nuestro país con respecto a otros países situados fuera de Europa, no se sabe con certeza si las desinversiones se hubiesen producido de todas formas. Por estos motivos, la afirmación de que los nuevos socios han competido por los mismos flujos de inversión que nuestro país en un proceso de suma cero parece demasiado rotunda.

No obstante, parece evidente que la intensificación de la competencia por la IDE obliga a adoptar medidas que aumenten el atractivo de nuestra economía potenciando las ventajas de localización apropiadas como: la mejora de las infraestructuras de transportes y comunicaciones que compensen las limitaciones de una ubicación más periférica, un mayor compromiso con la investigación y el desarrollo, la formación del capital humano y la renovación de la base material y tecnológica de nuestra economía⁸².

Por lo tanto, aunque existe un riesgo elevado de que se produzca un desplazamiento de IDE desviadas de España hacia los nuevos socios, la trayectoria de las inversiones recibidas y la evaluación de las ventajas de

⁸¹ J. V. BLANES CRISTÓBAL, (2003), pp. 70–71.

⁸² F. LUENGO, (2003), p. 63.

localización relativas no son suficientes para conocer con exactitud en qué medida las inversiones extranjeras directas que recibe España pueden ser desviadas hacia los nuevos socios⁸³.

Por último, en cuanto a **la inmigración** de los nuevos socios es por ahora bastante modesta en la mayoría de los Quince y tiene fundamentalmente un carácter temporal, como resultado de las políticas implantadas. No obstante, los grandes diferenciales en renta con la UE y el nivel de paro más elevado han originado un temor a que pueda producirse un aumento considerable de los flujos migratorios⁸⁴.

Sin embargo, las previsiones existentes no parecen justificar este miedo a una masiva llegada de inmigrantes y en el caso específico de España, la distancia a la que se encuentra de los nuevos socios así como la escasa similitud cultural e histórica hacen que sea uno de los estados comunitarios menos atractivos para este colectivo de inmigrantes. Por tanto, cabe pensar que el porcentaje de inmigrantes sobre la población total seguirá siendo pequeño⁸⁵.

Bibliografía

- ANCHUELO CREGO, Á. y DELGADO RODRÍGUEZ, M. J., (2002), “Flujos migratorios entre los países candidatos de la Europa del Este y España”, *Revista Economía Industrial*, n.º. 344, Abril–Marzo, 213 pp.
- BLANES CRISTÓBAL, J. V., (2003), “Repercusiones comerciales de la Quinta ampliación de la Unión Europea”, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, n.º. 809, Agosto–Septiembre, 237 pp.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, (1999), “La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa. Informe del Commissariat Général du Plan a la Asamblea Francesa”, *Colección estudios económicos*, n.º 20, 365 pp.
- COMPÉS LÓPEZ, R., GARCÍA ÁLVAREZ–COQUE, J. M. y MARTÍNEZ GÓMEZ, V. D., (2002), “El reto agrícola de la ampliación al este. Lecciones de la experiencia Española”, *Revista Economía Industrial*, n.º. 344, Abril–Marzo, 213 pp.

⁸³ C. MARTÍN y OTROS, (2002), p. 104.

⁸⁴ Á. ANCHUELO CREGO y M^a J. DELGADO RODRÍGUEZ, (2002), pp. 67–68.

⁸⁵ C. MARTÍN y OTROS, (2002), pp. 124–126.

- DOMINGO SOLANS, E., (2003), “La ampliación de la Unión Europea desde la perspectiva del BCE: el papel del mecanismo de tipos de cambio II y las estrategias cambiarias”, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, n.º. 809, Agosto–Septiembre, 237 pp.
- FLORES, G. y LUENGO, F., (2002), “La ampliación y el debate sobre la cohesión de la Unión Europea” *Revista Economía Industrial*, n.º. 344, Abril–Marzo, 213 pp.
- (2002), “La desigual integración del este en la Unión Europea”, *Revista Economía Industrial*, n.º. 345, Mayo–Junio, 207 pp.
- GARCÍA HERRERO, A. y RÍO LÓPEZ, P. DEL, (2002), “Convergencias real y nominal en la adhesión a la Unión Europea”, *Revista Economía Industrial*, n.º. 345, Mayo–Junio, 207 pp.
- LUENGO, F., (2003), “Ampliación de la Unión Europea: ¿amenaza o potencia competitivo para la economía española?”, *Economistas*, n.º. 100.
- MADRID JUAN, M. y PASCUAL FERNÁNDEZ, P., (2003), “La inversión directa extranjera en los países candidatos”, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, n.º. 809, Agosto–Septiembre, 237 pp.
- MARTÍN, C. y OTROS, (2002), “La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española”, *Colección estudios económicos*, n.º. 27. 160 pp.
- NIETO SOLÍS, J. A., (2002), “La ampliación y el debate sobre la cohesión interna de la Unión Europea”, *Revista Economía Industrial*, n.º. 344, Abril–Marzo, 213 pp.
- SJAASTAD, L. A., (1962), “The Costs and Returns of Human Migration”, *The Journal of Political Economy*, n.º. 70, pp. 80–93.
- YÁRNOZ, C., (2004), “Desaparecen las barreras entre el Este y el Oeste”, *El País*, 2 de mayo de 2004.