

LOS DESAFÍOS DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

LA integración económica y política de Europa es un proyecto tan ambicioso y singular que no es extraño que los momentos de avance y confianza se turnen con otros de estancamiento y vacilación. Pese a ello, por fortuna, la tendencia global del proceso, desde su comienzo —el 9 de mayo de 1950, con la presentación del Plan Monnet-Schuman— hasta el presente es positiva, en la doble vía por la que ha transitado: la *profundización* de las relaciones entre los socios y la *ampliación* del número de ellos.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que el proceso de integración europea se encuentra en un momento difícil y, sin duda, crucial. Así, por una parte, con la puesta en circulación del euro se han culminado conforme al calendario previsto todas las fases de la unificación monetaria, pero la relativa debilidad de la nueva moneda frente al dólar sugiere la necesidad de avanzar en otros ámbitos de la integración de los países miembros para mejorar su credibilidad en los mercados internacionales. Esta necesidad se hace aún más patente al observar el terreno que aún queda por recorrer para lograr la unificación —no ya de iure sino de facto— de los mercados de bienes, servicios y factores; y, más aún, de muchas de las políticas económicas que son esenciales para hacerlo posible. Por otra parte, Europa ha de afrontar simultáneamente el episodio de ampliación más importante y complejo de su historia.

Pues bien, el objetivo de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que ha coordinado **Carmela Martín** —catedrática de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid y directora del Programa de Estudios Europeos de FUNCAS—, es precisamente

analizar, poniendo el énfasis en la perspectiva española, algunos de los principales desafíos que tiene frente a sí el proyecto de construcción de una Europa unida. Tres son, en concreto, los grandes asuntos que aquí se han abordado en la veintena de artículos que lo conforman. En primer término, el que atañe a la consolidación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), constituida de momento por doce de los actuales quince estados miembros de la Unión Europea (UE). Aquí se trata no sólo de hacer balance de las vicisitudes de la política monetaria común y del propio euro, sino también de explorar otros ámbitos estrechamente relacionados que, como la regulación de los mercados de valores o la política fiscal, la condicionan en gran medida.

El segundo de los asuntos que se estudiará tiene que ver con la consecución del objetivo estratégico de la UE para el año 2010, que estableció la Cumbre de Lisboa: «*convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento sostenible con una mayor generación de mejores empleos y una mayor cohesión social*». Para el logro de tan ambicioso objetivo, en Lisboa se acordó un programa muy completo de actuaciones de índole económica, social y tecnológica dirigidas a la superación de los problemas observados. Naturalmente, por razones de espacio —y pese a la notable extensión de la Revista— no ha sido posible abordar todo el sinfín de cuestiones que tienen que ver con lo que ya se conoce como el proceso de Lisboa. La selección de las que se analizan no sólo obedece a un criterio de relevancia, sino también es fruto de la línea editorial de la Revista, que ha aconsejado no incluir algunos temas tan relevantes como los aquí tratados que han sido analizados con detalle en ediciones recientes de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Finalmente, aunque no en orden de importancia, un tercer conjunto de artículos se dedican al análisis de la naturaleza y efectos de la próxima ampliación de la UE, con la adhesión de hasta doce nuevos miembros —los diez países de la Europa central y oriental (PECO) además de Malta y Chipre— que están negociando su incorporación a la UE. Este nuevo episodio de ampliación constituye seguramente el desafío más trascendente que ha de afrontar la construcción europea. El gran número de socios potenciales y sus peculiares rasgos políticos y económicos comportan, al tiempo que indudables oportunidades, retos formidables, y no sólo en el terreno económico, sino también, como quedó claramente de manifiesto en la Cumbre de Niza, en el ámbito institucional y político, a los que Niza sólo consiguió aportar una respuesta de compromiso y meramente transitoria. Por ello, y pese al enfoque económico que caracteriza a PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, en esta ocasión se ha considerado conveniente incorporar la colaboración de algunos especialistas en dicha materia.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN MONETARIA

Comienza este primer bloque de colaboraciones con el artículo que ha elaborado **Fernando Restoy** para ofrecer un balance de la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) desde su creación. Aunque enfocado al análisis del funcionamiento de su modelo estratégico y operativo, el trabajo presta también atención a la forma en que el BCE ha reaccionado ante los cambios acaecidos en las condiciones económicas en la zona del euro y en su entorno exterior. El autor concluye con un juicio positivo sobre estos primeros años de andadura de la política monetaria común, que fundamenta, entre otras cosas, en su contribución al logro de una apreciable estabilidad macroeconómica. No obstante, en el trabajo se reconoce la posibilidad de perfeccionar algunos aspectos, tales como: los mecanismos de análisis para la toma de decisiones, los canales de comunicación con los mercados y el conjunto de los ciudadanos, y el marco operativo empleado en la instrumentación de la política monetaria. En el siguiente artículo, **Mayte Ledo, Miguel Sebastián y David Taguas** constatan que, a pesar del éxito de la política de control de precios, la economía española ha seguido manteniendo un diferencial de inflación elevado no sólo con el conjunto de los países industrializados, sino también con sus socios de la UEM, y tras la constatación de este hecho proceden a su explicación. En este sentido, los autores no comparten el diagnóstico de quienes centran el origen de nuestra mayor inflación en el sector de servicios y, en consonancia con ello, aportan el argumento de Balassa-Samuelson para justificarlo. Como prueba de las limitaciones de esta explicación en el caso español, aluden a dos tipos de evidencia: los datos demostrativos de que el diferencial de inflación se registra también en los bienes industriales no energéticos y los que reflejan que la productividad de España ha crecido menos que la de la Unión Económica y Monetaria.

A continuación, **Luis Ángel Rojo** aborda un asunto de gran importancia para la consolidación y el buen funcionamiento de la UEM: la regulación de los mercados de valores europeos. Tras argumentar la conveniencia de impulsar el desarrollo de un mercado de capitales europeo con un alto grado de integración y exponer los obstáculos que dificultan los avances en este sentido, el autor pasa a exponer y justificar las recomendaciones que se hacen en el denominado Informe Lamfalussy, elaborado por un Comité de *Wise Men*, del que ha formado parte como miembro destacado.

Este primer conjunto de colaboraciones se cierra con dos artículos que versan sobre la política fiscal. En el realizado por **José Marín, Hedwig Ongena y Ludger Schuknecht**, se explica el marco que rige la política fiscal de los países europeos y se exploran sus actuales desafíos. Tres son, a juicio de los autores, los principales: la estabilización macroeconómica, el aumento del crecimiento potencial de la

economía y la ampliación de la Unión Europea a los países candidatos. A este respecto, se defiende que, aun cuando el régimen de disciplina fiscal que comporta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es adecuado para la estabilidad macroeconómica, el fomento del crecimiento y la adhesión de nuevos miembros aconseja la introducción de reformas estructurales en el sector público. A continuación, en el trabajo de **Ismael Sanz** y **Francisco J. Velázquez**, se evalúa el proceso de convergencia en la distribución funcional del gasto público de los estados miembros de la Unión Europea, en comparación con el acaecido entre los países de la OCDE, durante el período 1970-1997. Los resultados obtenidos —a partir de la aplicación de índices de similitud, de los estadísticos habituales de convergencia y de un análisis de *cluster*— ponen de relieve que los avances en la convergencia han sido mayores entre los Quince.

EL PROCESO DE LISBOA

En el núcleo de la estrategia de crecimiento para la UE formulada en las Conclusiones de la Presidencia de la Cumbre de Lisboa, se encuentran las acciones encaminadas a la adaptación a los cambios en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Pues bien, este segundo núcleo de artículos arranca, precisamente, con tres donde se estudian distintas facetas de la situación y la política tecnológicas en Europa. En el de **Soledad Núñez**, se analiza, para el conjunto de la UE —aunque prestando más atención a España—, y teniendo como referente a EE.UU., la evolución de las ramas productoras de TIC y su contribución al crecimiento del empleo, del valor añadido y de la productividad durante la segunda mitad de los años noventa. De este modo, se constata que en Europa, y máxime en España, el peso relativo de las TIC es todavía inferior al que estas ramas tienen en EE.UU. Asimismo, sus resultados sugieren que sus efectos positivos sobre la productividad y el crecimiento son menos aprovechados en Europa. Desde una óptica más general, **Cipriano Quirós** y **Diego Rodríguez** centran también su análisis en las actividades de las telecomunicaciones, y más particularmente en las de prestación de servicios. Empiezan examinando su marco regulador en Europa y los avances del proceso liberalizador, y prosiguen con el análisis de sus repercusiones en la eficiencia y en los precios. A este respecto, los autores encuentran que la liberalización ha tenido un efecto moderador en los precios y estimulante de la eficiencia. Por fin, el artículo de **Enric Banda** ofrece una descripción panorámica de la situación europea desde el ángulo de la ciencia, la tecnología y la innovación, en la que se analiza con más detenimiento la posición relativa de España. A partir de ella, el autor pone de relieve el notorio atraso de España, así como las limitaciones de la política tecnológica europea para aprovechar el potencial de los sistemas nacionales. En consonancia con su diagnóstico, aboga por la conveniencia de introducir reformas tendentes a la consecución de un «espacio europeo de investigación e innovación».

Las dos colaboraciones siguientes se ocupan de las características y consecuencias de los cambios recientes y esperados en la demografía. En la de **Álvaro Anchuelo** y **Rosa Santero**, se documenta el proceso de acelerado envejecimiento que se está operando en los países de la Unión Europea a resultas de la intensa caída de la natalidad y el aumento de la esperanza media de vida, como paso previo a la exploración de las posibles causas económicas de esa brusca disminución de la natalidad. En este sentido, el trabajo se centra en el contraste de las ideas de Easterlin, que, frente a las de Becker, predicen un comportamiento cíclico de la natalidad, en vez de un progresivo declive. Por su parte, **Namkee Ahn** y **Juan Francisco Jimeno** empiezan su artículo presentando los escenarios más plausibles de la futura trayectoria demográfica de los países de la OCDE, en los que el envejecimiento de la población se plantea, con pequeños matices, como una predicción inexorable. Sobre esta base, efectúan un repaso de sus numerosas implicaciones socioeconómicas. Finalmente, tras mostrar el papel que pueden jugar las migraciones para afrontar algunos de los problemas derivados del cambio demográfico, se reclama la necesidad de afrontar sin más dilación las reformas que permitan adaptar los estados del bienestar europeos al nuevo escenario socioeconómico.

En el siguiente trabajo, del que son autores **Josep Oliver**, **Xavier Ramos** y **José Luis Raymond**, se aborda precisamente el estudio de un asunto de indudable interés con vistas al diseño de ese tipo de reformas en el Estado del bienestar en Europa: la evolución de la distribución personal de la renta en la Europa de los Quince. Más concretamente, mediante la explotación de los datos del Panel de Hogares Europeo para los años disponibles (1994-1997), los autores obtienen que, a diferencia de lo ocurrido en los años ochenta, durante el período analizado se han reducido ligeramente las desigualdades existentes dentro de cada país. Además, se constata que, por lo general, los países más ricos de la Unión son aquellos que, a su vez, se caracterizan por una distribución más equitativa de la renta.

A continuación, **Alberto Lafuente** y **Carlos Ocaña** analizan la que, como señalan con razón, constituye una de las señales distintivas del proceso de construcción de Europa: la política de competencia. Ésta es sometida a un examen en cada uno de sus tres ámbitos de actuación: la liberalización de las actividades económicas, las reformas estructurales dirigidas a la introducción de competencia en las industrias de red y, finalmente, las políticas de defensa de la competencia. La evaluación que ofrecen los autores no es muy optimista, ya que documentan cómo las realizaciones en este campo han quedado muy por detrás de los propósitos.

Javier Campos y **Ginés de Rus** se ocupan en su artículo del estudio de la política europea de transportes, otra de las más sustantivas para la profundización del mercado único. En este sentido, contemplan tanto la experiencia pasada como las perspectivas para la próxima década que se plantean en el nuevo Libro Blanco aparecido el pasado septiembre. A este respecto, hacen mayor hincapié en las infraestructuras, distinguiendo entre los diferentes modos de transporte. Ahora bien, los autores prestan también una atención especial a sustentar cómo, a pesar de los progresos que han tenido lugar en la armonización y liberalización, siguen subsistiendo situaciones de poder de los operadores.

Este segundo conjunto de colaboraciones concluye con un trabajo, elaborado por **Mariam Camarero** y **Cecilio Tamarit**, que aborda un tema de especial interés para España: las relaciones comerciales preferenciales de la Unión Europea con los países latinoamericanos y, de forma más pormenorizada, con el MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Después de describir sus vicisitudes a lo largo de las últimas décadas, los autores justifican su importancia estratégica para la Unión y, más aún, para España, que consideran además acrecentada a la luz de la aceleración de las negociaciones lideradas por EE.UU. para constituir un área de libre comercio americana (ALCA). Y, en este sentido, aportan algunas sugerencias acerca de lo que debería hacerse.

OPORTUNIDADES Y RETOS DE LA AMPLIACIÓN

En el Consejo de Laeken, celebrado a finales del pasado año, se señaló que, a partir de 2004, debería tener lugar la incorporación de los candidatos, en particular de los diez que más han avanzado en el cumplimiento de los requisitos para su adhesión a la UE; es decir, ocho de los PECO (Hungría, República Checa, Eslovenia, Polonia, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania) además de Malta y Chipre. Aunque sin descartar que a ellos se unan los otros dos PECO que están negociando su adhesión: Rumanía y Bulgaria. Pues bien, para que la adhesión de los candidatos se pueda llevar a efecto en tal fecha sería preciso que las negociaciones culminaran en 2002. En este sentido, los avances del proceso negociador durante el turno de presidencia española son tan determinantes como difíciles, habida cuenta de que entre los capítulos pendientes de cerrar se encuentran algunos de los más conflictivos.

Ante la inminencia de la adhesión, parece especialmente oportuno reflexionar acerca de las oportunidades y retos que comporta este nuevo episodio de integración para la UE, y naturalmente para España. En esta última sección, se han incorporado seis artículos con ese propósito.

En el trabajo de **Carmela Martín**, se aborda una reflexión documentada acerca de las principales consecuencias económicas de la am-

pliación para los socios actuales, aunque en clave de España. Más específicamente, tras ofrecer una caracterización de los candidatos, el artículo analiza, con especial énfasis, los posibles efectos sobre el comercio, la inversión directa y las migraciones, pero también contempla los que se pueden transmitir a través de los cambios en la política agraria común (PAC) y en las acciones estructurales. El balance de oportunidades y costes que se dibuja en este estudio para la economía española no resulta muy satisfactorio, sobre todo cuando se compara con el de la mayoría de los actuales socios de la UE. A este respecto, la autora pone de relieve que la creciente similitud entre la especialización productiva y comercial de España y las de los candidatos más desarrollados puede comprometer seriamente las posibilidades de España, tanto en la exportación como en la captación de proyectos de inversión directa.

Los dos trabajos siguientes aportan una visión sociopolítica del proceso de integración europea, que complementa la que, desde el prisma de la economía, se ofrece en el resto de las colaboraciones. En el realizado por **José Fernández** e **Ignacio Sánchez-Cuenca**, se trata de evaluar el grado de apoyo de los ciudadanos europeos a la integración a partir del análisis de los *Eurobarómetros* (las encuestas de opinión pública en el conjunto de la UE que lleva a cabo de forma periódica la Comisión). Así comprueban que, dentro de una tónica general de europeísmo moderado, existen sin embargo diferencias entre los ciudadanos de los estados miembros. Por ello, el siguiente paso que dan en su trabajo es el de explorar las razones de esas diferencias. A este respecto, llegan a la conclusión de que son las diferencias en los beneficios que proporciona la integración a los ciudadanos de los distintos países socios las que fundamentalmente determinan las disparidades que se dan entre unos y otros en su respaldo a la integración. Por consiguiente, reclaman que este hecho debería de ser tenido en cuenta a la hora de plantear los ulteriores avances en la construcción europea, y entre ellos la ampliación a nuevos socios. Por su parte, el trabajo de **José Ignacio Torreblanca** se ocupa del análisis de los cambios que es preciso hacer en el marco institucional y político de la Unión ampliada para garantizar su funcionamiento adecuado. Con este fin, realiza una valoración del estado de la cuestión, conforme a lo convenido en el Tratado de Niza, y de las propuestas que se están barajando con el fin de tratar de superar sus limitaciones en la futura Cumbre Intergubernamental que se ha convocado al efecto para 2004.

El análisis y la evaluación de las implicaciones de la ampliación de la Unión Europea para la PAC es el objetivo del artículo de **José María Sumpsi** que figura a continuación. Para ello, se comienza con la presentación de una serie de datos que permiten situar el contexto com-

parado de la agricultura en la UE y en los PECO, y, sobre esta base, se consideran los problemas que plantearía la aplicación de la PAC a los nuevos socios. A la vista de estos problemas y de los que en sí misma tiene la PAC, máxime en el escenario previsible de la próxima ronda de la Organización Mundial de Comercio, el autor aboga por la necesidad de acometer reformas sustantivas en la PAC conforme a las directrices que se marcaron en la Agenda 2000.

El asunto tratado en el trabajo posterior, del que son autores **Antoni Castells** y **Marta Espasa**, es el de los desequilibrios territoriales y las políticas de cohesión contemplados desde la perspectiva de la ampliación. La evaluación de la trayectoria de la distribución espacial de la renta dentro de la UE, tanto en el ámbito nacional como regional, y su asociación con la evolución de la política regional europea, conducen a dos tipos de resultados. El primero es la constatación de la reducción de las desigualdades entre regiones y, más aún, entre países, pero su aumento dentro de cada país. El segundo resultado fundamental es la evidencia sobre la contribución positiva de las acciones estructurales —el núcleo de la política regional comunitaria— a la mejora en la distribución territorial de la renta dentro de la UE. Finalmente, en el artículo se sostiene que la ampliación requiere un esfuerzo adicional de solidaridad para los actuales y para los nuevos socios, que, sin embargo, no debería hacerse a través de una mera traslación de la política regional que ahora se viene aplicando a los Quince, sino de una más apropiada al mapa de desequilibrios territoriales que resulta en la UE ampliada.

Concluye este tercer bloque de colaboraciones dedicado al examen de los desafíos de la ampliación, y también el conjunto de las que conforman el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, con el trabajo de **Diego Azqueta** y **Gonzalo Delacámara**, que versa sobre las implicaciones de la ampliación para la política europea de medio ambiente. Su objetivo prioritario es analizar los costes y beneficios asociados a la plena adopción por parte de los países candidatos de la legislación ambiental de la UE. Dicho análisis lleva a los autores a la convicción de que, aun cuando los costes son significativos, éstos son compensados con creces por los beneficios, siempre que éstos últimos sean contemplados no sólo en su faceta puramente económica, sino también en su dimensión social y ambiental.

En suma, tras este recorrido por la veintena de colaboraciones que se contienen en este volumen de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, dedicado al estudio de los desafíos de la construcción de una Unión Europea más integrada y con un mayor número de socios, se desprende un balance de cierta preocupación, pues los desafíos encontrados son muchos y variados. Ahora bien, a la vez, la conjunción de los re-

sultados que aquí se presentan transmite un mensaje de esperanza, sobre todo porque, junto a un diagnóstico de los obstáculos que entorpecen el avance en la construcción europea, aporta numerosas sugerencias acerca de lo que se puede hacer para superarlos, que merece la pena tomar en consideración. La premeditada coincidencia de la edición de este número con el turno de la presidencia española aspira a facilitar que así sea.