

Resumen

En este trabajo se exploran los principales efectos económicos de la ampliación de la UE, con el previsible acceso de los países de la Europa central y oriental (PECO), para los actuales socios, y sobre todo para España. Aun cuando el artículo se centra en la valoración de los efectos en el comercio, la inversión directa y las migraciones, también contempla los que se pueden canalizar a través de la política agraria común y la política regional.

Palabras clave: Unión Europea, ampliación, países de la Europa central y oriental (PECO).

Abstract

In this article we examine the main economic effects of EU enlargement for the current Member States and for Spain, in particular, with the foreseeable accession of the Central and Eastern European Countries (CEEC). Even though the article focusses on the assessment of the effects on trade, direct investment and migrations, it also looks into those that may be channelled through the common agricultural policy and the regional policy.

Key words: European Union, enlargement, Central and Eastern European Countries (CEECs).

JEL classification: F20, P30.

LAS PRINCIPALES REPERCUSIONES ECONÓMICAS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE DESDE LA ÓPTICA DE ESPAÑA

Carmela MARTÍN

Grupo de Economía Europea - UCM y FUNCAS

I. INTRODUCCIÓN

EL quinto episodio de ampliación de la Unión Europea (UE), con la incorporación de hasta trece nuevos socios —los diez países ex-comunistas de la Europa central y oriental (PECO) además de Malta, Chipre y Turquía—, está cada vez más próximo y se dibuja como un acontecimiento irreversible y de un gran calado político y económico. Ciertamente, y en cuanto al terreno político, esta ampliación tiene una importancia especial por al menos dos circunstancias. En primer término, porque en esta ocasión los futuros miembros son países en transición desde un régimen dictatorial y comunista, cuya liquidación quedó simbolizada por la caída del muro de Berlín acontecida en noviembre de 1989, hacia otro democrático y con un sistema económico de mercado. Y, en segundo término, porque el número relativamente grande de nuevos socios que supone esta ampliación hace imprescindible una reforma en profundidad del marco institucional y político de la Unión. De hecho, ésta ya se emprendió en el Tratado de Niza y proseguirá en la conferencia intergubernamental programada al efecto para el año 2004, que es, precisamente, el año a partir del cual puede empezar a producirse la incorporación de los candidatos.

Las repercusiones de índole económica no son menos relevantes, pues la adhesión de los PECO supone una extensión del mercado único europeo de más de cien millones adicionales de consumidores,

que —una vez que se eliminen todas las barreras al comercio de bienes, de servicios y de factores productivos— puede traer consigo un crecimiento y una transformación importantes en los flujos comerciales y de capital y trabajo, y, por ende, una alteración significativa de la geografía económica europea, con efectos de alcance tanto en los nuevos como en los actuales miembros. Además, todo el marco de aplicación de políticas económicas dentro de la UE se verá igualmente afectado, en particular, aquellas en las que, como sucede en la política agraria común (PAC) y en la política regional, concurren dos hechos: el representar dos capítulos de gasto muy voluminosos dentro del presupuesto comunitario y el tener como destinatarios preferentes a los países que, como los candidatos, poseen niveles de renta per cápita relativamente reducidos y, por lo general, una elevada presencia de la agricultura en su actividad económica.

De acuerdo con lo señalado en la literatura especializada sobre los acuerdos de integración económica internacional —donde habría que enmarcar la incorporación de los PECO a la UE de los Quince—, lo previsible es que todo este cúmulo de cambios asociados a la ampliación tenga como resultante la mejora en los niveles de eficiencia y bienestar económico de toda la UE ampliada en su conjunto. Ahora bien, aparte de estos buenos augurios para los participantes en un proyecto de integración, cuando éstos se consideran —conviene recalcarlo— en su

conjunto, dicha literatura aporta pocas ideas mínimamente concluyentes acerca de cómo se pueden repartir los esperados beneficios económicos asociados a los procesos de integración entre los diversos socios. A este respecto, se señala, no obstante, que lo más probable es que tal reparto no sea equitativo entre ellos. En este sentido, y desde los estudios pioneros sobre el tema —la importante obra de Viner (1950)—, se sugiere que la valoración de los efectos económicos de un acuerdo de integración económica internacional habrá de hacerse de forma particularizada, teniendo en cuenta las circunstancias específicas que concurren en cada caso. Esta sugerencia resulta, por lo demás, especialmente pertinente en un caso como el proceso de construcción europea, que, por su ambición y alcance, puede ser considerado como una experiencia singular.

Pues bien, en este contexto, el objetivo de este artículo es tratar de ofrecer una evaluación general de las principales repercusiones de la adhesión de los PECO a la UE sobre la economía española. Más específicamente, se trata de elaborar una relación fundada de las oportunidades y los riesgos más importantes y plausibles que la ampliación puede reportar a nuestra economía, con el propósito de aportar una información de utilidad para el diseño de una estrategia que permita la consecución del balance de ambos más favorable para España.

Para ello, se empieza haciendo, en el apartado II, una breve caracterización de los rasgos más distintivos de los candidatos y de la peculiar naturaleza de esta ampliación. A continuación, en el apartado III, se efectuará un pronóstico general de los efectos que ésta puede tener sobre el comercio, los flujos de inversión directa y los movimientos migratorios de España, basado en la trayectoria que uno y otros han

seguido desde comienzos de los noventa, en el contexto de creciente apertura y liberalización que viene teniendo lugar en el marco de los acuerdos de adhesión (también denominados acuerdos europeos) firmados con los candidatos. Después, en el apartado IV, se contemplan las repercusiones que se canalizarán a través de la previsible reducción de los fondos recibidos por España del presupuesto comunitario destinados a la PAC y a las acciones estructurales. Finalmente, y a partir de todo lo expuesto en los apartados precedentes, se ofrece un balance de las oportunidades y costes económicos de la ampliación y, asimismo, se hacen una serie de consideraciones acerca de las actuaciones que parecen más adecuadas para lograr que dicho balance sea más ventajoso para España.

II. CARACTERIZACIÓN DE LOS CANDIDATOS Y DEL PROCESO DE AMPLIACIÓN

Los candidatos a este quinto episodio de ampliación son los trece siguientes: por una parte, Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre (que, de acuerdo con la estrategia de adhesión establecida en el Consejo Europeo de Luxemburgo, iniciaron formalmente las negociaciones en 1998); por otra, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumania y Malta (que, tras el cambio de estrategia decidido en el Consejo Europeo de Helsinki, las comenzaron con posterioridad) y, finalmente, Turquía, que aún no las ha iniciado. Por consiguiente, en el presente estudio no se considerará a Turquía y, además, de entre los doce candidatos que están negociando en firme su adhesión nos centraremos en los diez de la Europa central y oriental (PECO) que comparten un pasado comunista.

A fin de ilustrar al lector acerca de los principales pasos que definen

la secuencia del proceso de ampliación hasta el presente, se ha elaborado el recuadro 1. En él se pone de relieve, entre otros hechos de interés, la celeridad con que la UE respondió al trascendente acontecimiento que supuso la quiebra del sistema comunista, con un deseo expreso, y compartido por los PECO, de promover sus relaciones económicas mutuas con el objetivo de sentar las bases de una futura incorporación de estos países al proyecto de construcción de una Europa unida. De manera que, como se refleja en la cronología del proceso de adhesión, a partir de una temprana coincidencia de intereses económicos, cimentada en la convicción de las ventajas del proyecto para la preservación de la paz en el continente, desde la caída del Muro de Berlín es mucho lo que se ha avanzado en el camino de la integración de los PECO en la Unión Europea.

Por tanto, y aun cuando la fecha en que los candidatos accedan a la UE —conjuntamente o por separado— dependerá, en última instancia, de su capacidad para cumplir con los requisitos establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague, se prevé que al menos algunos de ellos se integren tras la celebración de la Conferencia Intergubernamental programada para 2004. En este sentido, es oportuno recordar que los requisitos que han de cumplir los candidatos son de tres tipos. A saber: 1) político: por el que se exige al país candidato un marco institucional estable que garantice la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; 2) económico: por el que se requiere la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad para hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión, y 3) de asimilación del acervo comunitario: por el que el país candidato ha de poseer la capaci-

RECUADRO 1

CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL EN LA UE

- 1988 – La Comunidad Económica Europea (CEE) firma con Hungría un primer Acuerdo de Comercio y Cooperación.
- 1989 – Tras la caída del Muro de Berlín, el 12 de noviembre, se produce una coincidencia de intereses entre la CEE y algunos países del centro y Este de Europa, encaminada hacia la futura adhesión de estos últimos.
– Se crea el programa PHARE de ayuda financiera a los países de Europa Central y del Este (PECO).
- 1990 – En julio Chipre y Malta solicitan la adhesión a la UE.
- 1991 – En diciembre, la CEE firma los primeros acuerdos europeos con Polonia y Hungría, en los que se tratan temas de comercio, diálogo político, aproximación legal y otras áreas de cooperación económica.
– El 25 de junio Eslovenia consigue su independencia de la República Federal de Yugoslavia. Dos meses después, Estonia y Letonia se declaran independientes de la URSS, y en septiembre, lo hace Lituania.
- 1993 – El 1 de enero se crean la República Checa y la República Eslovaca a partir de la disolución de la Federación Checoslovaca.
– En febrero y marzo firman los acuerdos europeos Rumanía y Bulgaria respectivamente, y en octubre lo hacen la República Checa y Eslovaquia.
– En junio se celebra el Consejo Europeo de Copenhague, en el que se fijan los criterios en los que se basará la adhesión.
- 1994 – Hungría y Polonia solicitan su adhesión a la UE, en marzo y abril respectivamente.
– En diciembre el Consejo Europeo de Essen pone en marcha una estrategia de preadhesión, con el objetivo de un mayor acercamiento de los PECO a la Unión.
- 1995 – Renovación del Programa PHARE y publicación del Libro Blanco *Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental*, donde se perfila la estrategia de preadhesión.
– Letonia, Lituania y Estonia firman los acuerdos europeos con la UE, en junio.
– En junio, Rumanía y Eslovaquia solicitan su adhesión a la UE. Entre octubre y diciembre la solicitan Estonia, Letonia, Lituania y Bulgaria.
– En diciembre se celebra el Consejo Europeo de Madrid, donde se encarga la Agenda 2000, en la que se definen las fases que deben atravesar los países candidatos para acceder a la UE.
- 1996 – El 17 de enero la República Checa solicita su adhesión a la UE.
– El 10 de junio Eslovenia firma el acuerdo europeo con la Unión, que sustituye al acuerdo de cooperación existente. En esta misma fecha solicita su adhesión.
– Malta queda excluida del proceso de ampliación, al retirar su candidatura.
- 1997 – El 16 de julio se publica la Agenda 2000, donde se incluyen las perspectivas financieras del Presupuesto para 2000-2006, que contemplan la adhesión de los PECO a partir de 2003.
– En el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en diciembre, se aceptan las candidaturas de los 10 países y se solicita al Consejo que se elaboren informes periódicos sobre los avances de los países candidatos. Asimismo, se adopta una estrategia de adhesión diferenciando los candidatos en dos grupos.
- 1998 – El 30 de marzo dan comienzo las negociaciones formales con un primer grupo de candidatos: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre.
– En junio se reúne el Consejo Europeo en Cardiff, donde se solicita que en los informes sobre la ampliación también se haga referencia a Turquía.
– En octubre, Malta vuelve a presentar su candidatura de adhesión.
- 1999 – En el Consejo Europeo de Berlín (24 y 25 de junio) se aprueban las nuevas perspectivas financieras del Presupuesto Comunitario propuestas en la Agenda 2000, y se envía un mensaje de confianza a los países que están negociando la adhesión.
– En el Consejo Europeo de Helsinki, reunido los días 10 y 11 de diciembre, se modifica el enfoque en las negociaciones de la ampliación, desde un planteamiento por grupos a una estrategia de negociación individual.
- 2000 – Se incorporan el SAPARD y el ISPA como dos nuevos instrumentos de ayuda financiera complementarios al PHARE.
– El 15 de febrero se celebran conferencias intergubernamentales bilaterales para iniciar las negociaciones formales con Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta.
– El Consejo Europeo de Niza (7-11 de diciembre) introduce modificaciones en los tratados ya existentes al crear un nuevo Tratado que reforma las estructuras de poder y los mecanismos de adopción de decisiones en el marco de la UE ampliada.
- 2001 – El 26 de febrero los países miembros firman el Tratado de Niza.
– El 15 y 16 de junio se celebra el Consejo Europeo de Gotenburgo, donde se acuerda el marco de trabajo para poder culminar con éxito la ampliación a partir de 2004.
– En el Consejo Europeo de Laeken se clarifica el calendario de la ampliación y se sientan las bases para la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 2004.

Fuente: Comisión Europea, Parlamento Europeo y elaboración propia.

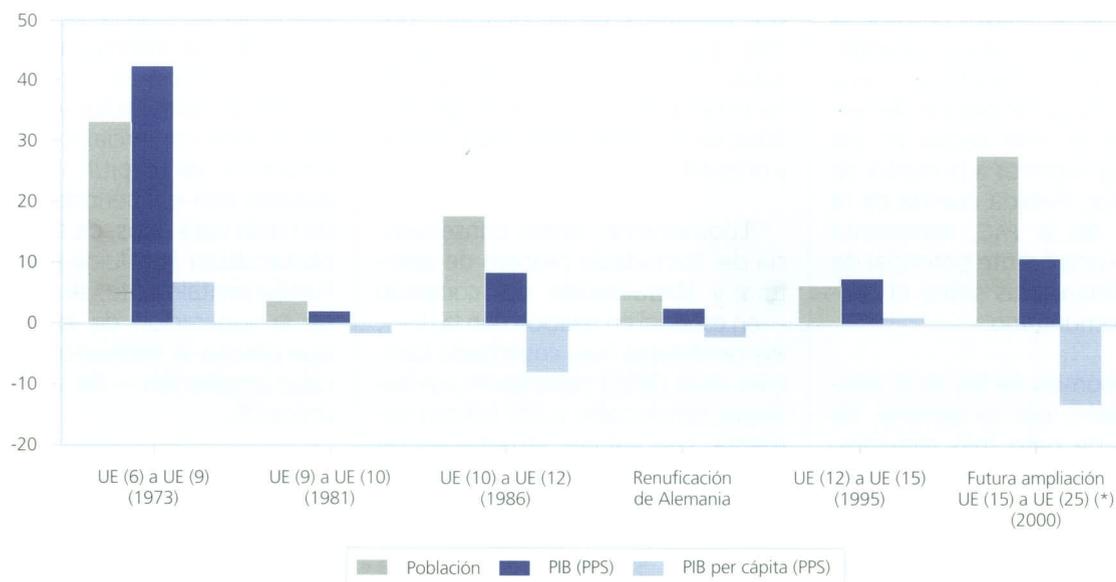
dad de asumir las obligaciones de la adhesión y, particularmente, la de avenirse a los fines de la Unión en materia política, económica y monetaria (1). A este respecto, se debe notar que, en un sentido estricto, la incorporación a la UE no precisa el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal —los deno-

minados criterios de Maastricht— que son imprescindibles para formar parte de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Sin embargo, y en la medida en que la adhesión de los PECO a la UE se concibe como un paso intermedio hacia su futura integración en la UEM, sería deseable que los candidatos fueran ponien-

do los medios para conducir a sus economías por la senda de la estabilidad macroeconómica que facilite en su día la superación de los referidos criterios.

Por lo demás, y a fin de evitar que la ampliación conlleve un lastre para el proceso de construcción eu-

GRÁFICO 1
IMPACTO DE LAS AMPLIACIONES DE LA UE
 (Cambio porcentual con respecto al año de cada ampliación)



(*) El comienzo de esta ampliación está previsto para el 2004. Los datos se corresponden al año 2000, último disponible.

ropea, parece conveniente, cuando no necesario, que la UE culmine con éxito el plan de reformas de índole institucional y política que se iniciaron en el Consejo de Niza, de diciembre de 2000, para tratar de establecer un sistema de decisiones y un marco de funcionamiento de la UE ampliada flexible y eficiente. A este respecto, se puede sostener, sobre todo a partir del convincente estudio de Baldwin *et al.* (2001), que, desde tal óptica, el intento de Niza resultó en gran medida fallido. Efectivamente, todavía son muchos y muy complejos los problemas institucionales que Niza dejó mal resueltos o aplazados, y que deberán ser afrontados en la futura Conferencia Intergubernamental convocada al efecto para 2004 (2).

Pese a ello, en el haber de Niza hay que contar el que abriera las puertas a la ampliación, al dar cabida a la incorporación de los candidatos en todas las instituciones comunitarias, aunque con la salvedad

del Banco Central Europeo. Sobre esta base, en los consejos europeos de Gotenburgo y Laeken, se ha acordado un marco de trabajo en camino a que la ampliación pueda llevarse a cabo a partir de 2004.

Una vez que se ha explicado la naturaleza, la evolución y el estado actual del proceso de negociación del acceso de los PECO a la Unión, es momento de describir los rasgos económicos de los candidatos, en relación con los actuales socios, y particularmente con España, que resulten más relevantes con vistas a la evaluación de las repercusiones de su adhesión. Pues bien, comencemos por considerar su dimensión tanto en términos demográficos (población) como económicos (PIB medido en paridades de poder de compra estándar) y, como resultado de ambos, su nivel medio de desarrollo. A este respecto, hay que destacar que la población de los diez PECO, casi 105 millones de habitantes, supone una contribución a la de los Quince muy superior a la que

representa su aportación al PIB, lo que evidentemente se explica por el enorme diferencial de PIB per cápita que hay entre los futuros y los actuales socios. Por consiguiente, como con claridad se refleja en el gráfico 1, uno de los rasgos más característicos de este episodio de ampliación es el traer consigo una reducción importante, en términos estadísticos, del nivel promedio de PIB per cápita de la UE. Este hecho, que ya se había producido en otras ocasiones —primero en la adhesión de Grecia, más tarde en las de España y Portugal y, finalmente, tras la unificación de Alemania—, aunque nunca con tanta intensidad, tiene unas implicaciones muy importantes para la distribución de los fondos estructurales, dado el papel determinante que en ella juega, precisamente, el nivel de renta per cápita de los países en relación con la media de la UE. (En el apartado IV se abordará esta cuestión).

Además de por tener un nivel de desarrollo sustancialmente inferior

al de los Quince, los candidatos se diferencian de sus socios por la composición sectorial de su producción, en la que, entre otras disparidades, se encuentra —véase el cuadro n.º 1— la del mayor peso de la agricultura: con las únicas salvedades de Hungría, la República Checa y Eslovenia, la participación del valor añadido de este sector en los PECO es muy superior a la media de la UE. Lo que, habida cuenta de la naturaleza de la PAC, representa igualmente una fuente potencial de presiones financieras sobre el presupuesto comunitario.

Las economías de los PECO adolecen también, por lo general, de unas tasas de paro más elevadas, resultantes, en gran medida, de la afloración del desempleo encubierto que existía durante el antiguo régimen. Hay que notar, sin embargo, que en algunos de los candidatos las cifras de paro están remitiendo gracias al dinamismo de la producción que está posibilitando la modernización de sus sistemas productivos, propiciada, a su vez, por la apertura comercial y por la recepción de inversiones extranjeras. Efectivamente, como se documenta, entre otros estudios, en EBRD (2000), World Bank (2000) y Martín *et al.* (2002), el rápido y amplio despliegue de empresas multinacionales que ha tenido lugar en buena parte de los países candidatos, junto con las políticas de reconversión acometidas por sus gobiernos, han dado lugar a una transformación profunda en sus estructuras productivas, a la par que a un progreso notable en sus niveles de productividad y competitividad, que se han traducido en los últimos años en unas tasas de crecimiento de la producción claramente superiores a las del promedio de los Quince. A este dinamismo reciente de la producción, que, en la mayoría de los casos, ha servido para contrarrestar con creces la recesión que vivieron durante los primeros años de la transición, han contribuido tam-

bién los esfuerzos realizados para mejorar sus equilibrios macroeconómicos. Así, las políticas de estabilización que han aplicado han tenido como fruto la contención del déficit público y de la inflación, por más que éstos permanezcan aún, sobre todo la inflación, alejados de los estándares de la UE en la generalidad de los países de Europa central y oriental.

Lógicamente, como consecuencia del formidable proceso de apertura y liberalización del comercio —en especial en relación con la UE—, los candidatos han cosechado también unos déficit notorios en sus balanzas comerciales y por cuenta corriente, con valores situados en un entorno del 7 y del 4 por 100 del PIB, respectivamente, para el promedio de los PECO, durante el período de referencia. Sin embargo, en una gran parte de los candidatos dichos déficit han podido ser financiados gracias a la recepción de capital en forma de inversión directa.

En suma, la adhesión de los PECO resulta un episodio un tanto singular dentro de la trayectoria de ampliación del proyecto de construcción europea. Requiere de un esfuerzo de adaptación especial, no sólo por los candidatos —que, junto a la incorporación del acervo comunitario, han de culminar su transición—, sino también por los actuales socios de la UE —cuyo marco institucional y político, de por sí cuestionable, resulta más insatisfactorio, y hasta a veces insostenible, al tener que dar cabida a un grupo tan numeroso y dispar de nuevos socios.

III. EL IMPACTO EN EL COMERCIO Y EN LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL Y TRABAJO

Para intentar prever el impacto de la adhesión de los PECO en el comercio y en los movimientos de factores —capital y trabajo— en los

actuales socios, y por tanto en España, conviene partir de la consideración de las modificaciones en el contexto de unos y otros que implica la adhesión. A este respecto, hay que tener en cuenta que, según lo acordado, la incorporación de los PECO a la Unión comporta la eliminación de todas las barreras a los intercambios comerciales y a los movimientos de capital, y también, aunque con un período transitorio de hasta siete años, de aquellas que obstaculizan los flujos migratorios. Fundamentalmente, se trata, pues, de la superación de los requisitos que precisa la formación —en este caso ampliación— de un mercado único (3).

Pues bien, por la teoría de la integración económica internacional (4) se sabe que la eliminación de las barreras al comercio y de las restricciones a la movilidad del capital y del trabajo entre los países que conforman un mercado único provoca un ajuste en los flujos comerciales y factoriales de los países miembros, que generalmente implica el aumento del peso de las relaciones entre ellos, en detrimento de la participación de las que éstos mantienen con el resto del mundo. Ciertamente, y por lo que se refiere, en primer lugar, al comercio, la reorientación hacia el área integrada (en este caso, de los intercambios de los PECO con los actuales socios de la UE) sería la respuesta lógica al abaratamiento de los precios de importación de los productos de los nuevos socios, tanto en relación con los de la producción interna como con los importados del resto del mundo, que, *ceteris paribus*, conlleva la eliminación de las barreras comerciales entre los nuevos socios (en este caso: de las que afectan al comercio entre los Quince y los países de Europa central y oriental).

Por consiguiente, desde la perspectiva de España (y del resto de los Quince) ello implicaría un aumento del comercio bilateral con los PECO,

CUADRO N.º 1

PRINCIPALES MACROMAGNITUDES DE LOS PECO (10), ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 1992-2000

	BULGARIA			REPÚBLICA CHECA			ESTONIA		
	1992	1996	2000	1992	1996	2000	1992	1996	2000
PIB pc en PPS.....	4.300	4.600	5.400	8.100	12.000	13.500	5.400	6.100	8.500
Crecimiento real del PIB (porcentaje).	-7,3	-10,1	5,8	-3,3	4,3	2,9	-14,2	4,0	6,9
Agricultura (porcentaje del VA).....	11,7	15,4	14,5	5,4	4,8	3,9	13,5	8,4	6,3
Inflación (porcentaje).....	91,3	123,1	10,1	11,1	8,9	3,9	1.078,2	23,1	4,1
Déficit público (porcentaje del PIB)....	-4,9	-15,3	-0,7	-3,1	-1,7	-4,2	1,9	-1,6	-0,7
Tasa de paro (porcentaje).....	24,5	12,5	16,3	3,1	3,9	8,3	2,4	10,0	13,3
	HUNGRÍA			LETONIA			LITUANIA		
	1992	1996	2000	1992	1996	2000	1992	1996	2000
PIB pc en PPS.....	7.400	8.600	11.700	4.500	4.700	6.600	5.900	5.300	6.600
Crecimiento real del PIB (porcentaje).	-3,1	1,3	5,2	-34,9	3,3	6,6	-21,3	4,7	3,3
Agricultura (porcentaje del VA).....	6,5	6,6	4,8	16,5	9,0	4,5	16,7	12,2	7,6
Inflación (porcentaje).....	23,0	23,6	9,8	951,2	17,7	2,6	1.020,5	24,7	1,0
Déficit público (porcentaje del PIB)....	-7,0	-3,2	-3,1	n.d.	-1,3	-2,7	1,6	-2,8	-3,3
Tasa de paro (porcentaje).....	11,5	9,9	6,7	6,6	18,3	12,7	13,5	16,4	13,8
	POLONIA			RUMANÍA			ESLOVAQUIA		
	1992	1996	2000	1992	1996	2000	1992	1996	2000
PIB pc en PPS.....	4.700	6.600	8.700	4.700	6.100	6.000	6.500	8.500	10.800
Crecimiento real del PIB (porcentaje).	2,6	6,0	4,0	-8,8	3,9	1,6	-6,3	6,2	2,2
Agricultura (porcentaje del VA).....	7,1	6,4	3,3	19,0	20,1	12,6	4,9	5,2	4,5
Inflación (porcentaje).....	45,3	19,8	10,1	210,7	38,8	49,0	10,2	6,1	12,0
Déficit público (porcentaje del PIB)....	-4,9	-2,3	-3,5	-3,3	-3,5	-3,8	-11,9	-2,1	-6,7
Tasa de paro (porcentaje).....	12,9	12,3	17,7	6,1	6,7	7,2	9,6	11,3	17,6
	ESLOVENIA			ESPAÑA			UNIÓN EUROPEA		
	1992	1996	2000	1992	1996	2000	1992	1996	2000
PIB pc en PPS.....	9.700	12.200	16.100	12.300	14.700	18.200	16.000	18.500	22.500
Crecimiento real del PIB (porcentaje).	-5,5	3,5	4,6	0,7	2,4	4,0	1,2	1,7	3,4
Agricultura (porcentaje del VA).....	4,9	4,4	3,2	3,5	3,6	3,0	2,6	2,3	2,1
Inflación (porcentaje).....	207,3	9,9	8,9	5,9	3,6	3,5	3,9	2,3	2,1
Déficit público (porcentaje del PIB)....	0,3	0,3	-2,3	-4,0	-4,9	-0,4	-5,3	-4,2	1,0
Tasa de paro (porcentaje).....	8,4	7,3	7,1	18,5	22,2	13,9	9,2	10,8	8,5

Fuente: EUROSTAT, FMI y ONU.

que, habida cuenta de los mayores niveles de protección que tienen estos países en comparación con la tarifa exterior comunitaria (5), debería ser, en principio, mayor en la vertiente de las exportaciones que en la de las importaciones de España (y el resto de los Quince) y, por tanto, dar lugar a una mejora del saldo comercial de los actuales socios con los PECO. Ahora bien, si nos centramos en el caso particular de España (o en el de cada uno de los Quince considerado individualmente), cabría es-

perar una vía de impacto adicional en el comercio con consecuencias negativas para el saldo comercial. Se trataría, en concreto, de la posible sustitución de exportaciones de España (o de algunos de los otros socios actuales) por productos de los PECO, que, tras su adhesión a la UE podrán exportar a toda el área de la UE ampliada sin tener que superar, como ahora, la protección existente (6). Así pues, si atendemos a las prescripciones teóricas, se puede prever que, con la ampliación, las exportaciones

de España (también las de cada uno de los otros socios actuales de la UE) se verán sometidas a dos impulsos de signo contrario: el estímulo derivado de la apertura de los mercados de los nuevos socios y la amenaza competitiva que éstos entrañan en el abastecimiento de la UE ampliada.

Por lo tanto, el impacto comercial de la ampliación para España (y cada uno de los demás miembros que hoy forman la UE) dependerá crucialmente, por una parte, de su

habilidad para aprovechar las oportunidades de exportación que brindan los mercados emergentes de los futuros socios y, por otra, de su capacidad para afrontar sus crecidas presiones competitivas en el suministro del mercado de la Europa ampliada.

La elaboración de una previsión más precisa del ajuste comercial a que puede dar lugar la ampliación, a partir de estas ideas generales, es una tarea muy difícil, que requeriría tener un conocimiento pleno de todos los factores que determinan la evolución y estructura del comercio internacional, que, como es bien sabido, la literatura especializada aún dista mucho de proporcionar. Efectivamente, de lo que disponemos es tan sólo de una pluralidad de modelos que tratan de explicar los múltiples rasgos que se observan en una realidad cada vez más compleja, como es la de las transacciones comerciales entre países desarrollados, en la que coexisten intercambios de naturaleza tan distinta como el intersectorial, el intraindustrial y el intrafirma, que parecen tener causas también diferentes. Así, junto al modelo convencional de Heckscher-Ohlin-Samuelson, que propugna que las diferencias en la dotación factorial de los países son la explicación de sus estructuras de ventajas comparativas y de las pautas del comercio internacional, tenemos un sinfín de modelos que ponen el énfasis en otros factores explicativos como, por señalar los principales, las diferencias en la estructuras de demanda de los países, las disparidades en su capacidad tecnológica, las diferencias en su dotación de capital humano o las estrategias de las empresas multinacionales. Este último factor, que, dado el espectacular crecimiento que han registrado las inversiones internacionales directas durante los últimos años, es cada vez más enfatizado en la literatura reciente sobre los determinantes del comercio internacional, complica aún más si

cabe la realización de pronósticos sobre el impacto comercial de los acuerdos de integración regionales para formar (o, como es nuestro caso, ampliar) un mercado único.

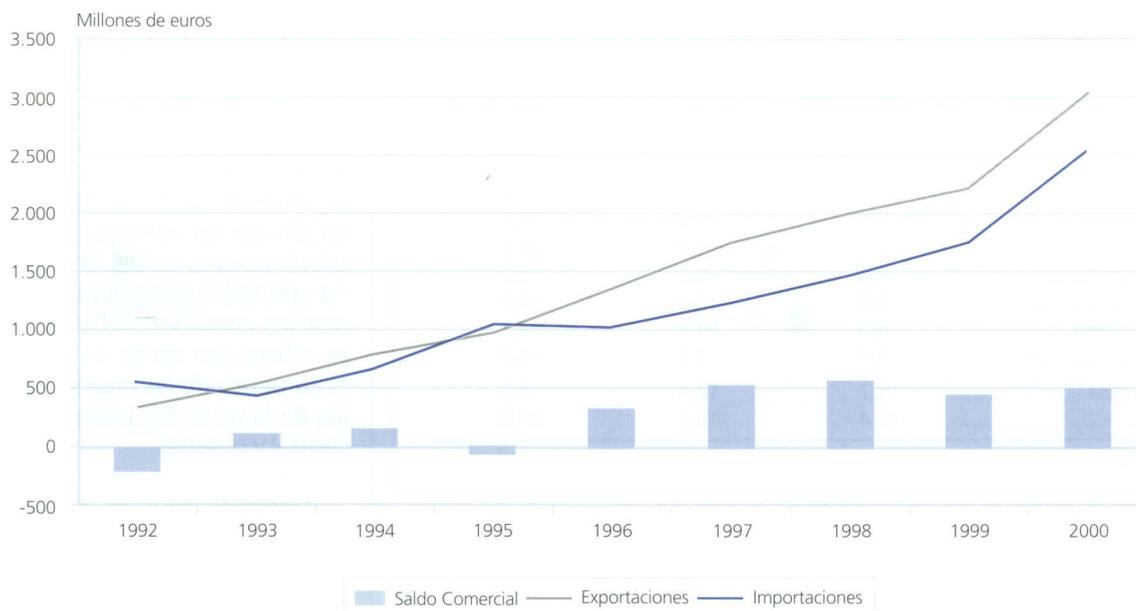
Por fortuna, sin embargo, para aventurar los ajustes comerciales que puede provocar la ampliación, contamos con una información de gran utilidad: la experiencia de lo acontecido desde los primeros años noventa, en respuesta a la paulatina reducción de aranceles efectuada en el marco de los acuerdos europeos, que, aunque con algunas salvedades, ha comportado ya la eliminación de aranceles en los intercambios comerciales entre la UE y los candidatos. A este respecto, merece la pena destacar, en primer lugar, que, en conformidad con las hipótesis teóricas, desde la firma de los acuerdos referidos, el comercio bilateral entre los Quince y los candidatos ha experimentado un intenso crecimiento, que, al ser superior en las exportaciones, se ha materializado en un saldo positivo para los Quince, considerados en conjunto (7). En cuanto a España, hay que notar que, aun cuando ha seguido la pauta general de sus socios (véase el gráfico 2), ha prestado una menor atención relativa a los mercados de los PECO, como queda de manifiesto en su modesto papel dentro del *ranking* de los principales proveedores comerciales de estos países, que se ha reflejado en el gráfico 3. Como ilustración, nótese que mientras que las exportaciones de España representaron, en 1999, tan sólo el 1,8 por 100 de las importaciones realizadas por los PECO, las de Alemania ascendieron a casi el 25 por 100, y las de Italia, al 9 por 100.

El examen de los ajustes comerciales que se han operado durante los últimos años pone de relieve otro hecho igualmente importante para prever el impacto de la adhesión de los PECO en el comercio español: el deterioro de la posición de las exportaciones españolas vis-

á-vis la de los PECO en el abastecimiento del mercado de la UE en buena parte de los productos que, como los bienes de equipo y los de material de transporte, tienen un elevado contenido tecnológico (8). Este hecho, que resulta bastante chocante, habida cuenta del desnivel de renta de los PECO en relación con España, parece explicarse por la estrategia de las multinacionales que se han instalado en los países candidatos. Así, cada vez hay más indicios fundados de que los inversores foráneos están posibilitando una transformación profunda en la estructura productiva y comercial de Hungría, la República Checa y algunos otros de entre los PECO que más han avanzado en su proceso de transición (véase Martín y Turrión, 2001). Más concretamente, la evidencia aportada en este y otros estudios que en él se mencionan sugiere que, en virtud de la estrategia de las multinacionales, atraídas por la disponibilidad de una mano de obra muy barata y relativamente bien formada, buena parte de los candidatos están llevando a cabo un cambio sustantivo en su estructura de ventajas comparativas, lo que comporta su mayor similitud a la de la economía española.

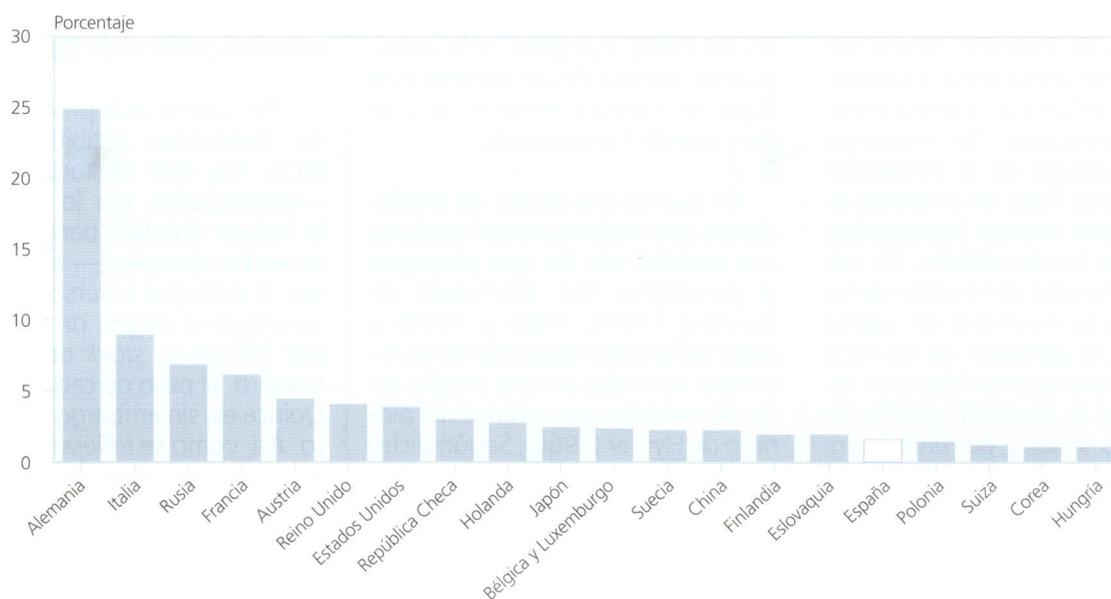
Resumiendo, a partir de la dinámica de los ajustes comerciales habidos durante estos años de vigencia de los acuerdos europeos, se puede conjeturar que en los años venideros, y especialmente tras la integración de los candidatos, España intensificará sus intercambios comerciales con ellos. Además, ante los indicios encontrados acerca de la estrategia de las multinacionales de utilizar a buena parte de los PECO como plataformas de exportación (9), lo más probable es que con la ampliación se produzca, salvo que las empresas españolas realicen una política más activa y eficaz de penetración en los mercados de los futuros socios, un deterioro en el saldo del comercio bilateral de España con estos países. Asimismo,

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE ESPAÑA CON LOS PECO (10)



Fuente: Ministerio de Economía y Programa de Estudios Europeos de FUNCAS.

GRÁFICO 3
LOS PRINCIPALES PROVEEDORES COMERCIALES DE LOS PECO (10). 1999



Fuente: FMI y Programa de Estudios Europeos de FUNCAS.

CUADRO N.º 2

PENETRACIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LOS PECO

	Stock de capital extranjero/PIB (porcentaje)		
	1990	1995	1998
Bulgaria.....	–	2,6	12,3
Eslovaquia.....	0,6	7,2	12,1
Eslovenia.....	3,8	9,4	14,5
Estonia.....	–	20,2	35,6
Hungría.....	1,7	22,4	33,2
Letonia.....	–	13,8	25,2
Lituania.....	4,4	5,8	15,2
Polonia.....	0,2	6,6	15,1
República Checa.....	4,3	14,5	26,1
Rumanía.....	2,0	3,2	10,4
Unión Europea.....	10,7	12,4	17,3
España.....	13,4	19,1	21,5

Fuente: UNCTD.

hay razones para sostener que, a los efectos directos de la ampliación en el comercio bilateral con los PECO que se acaban de comentar, se unirán otros, de no menor importancia, derivados de la creciente competencia de los nuevos socios por el abastecimiento del mercado de la Europa ampliada, que pueden comprometer la expansión de las exportaciones españolas.

Hasta ahora nos hemos referido a los flujos de inversión directa tan sólo de una manera breve y tangencial: por su influencia indirecta en los ajustes comerciales. Sin embargo, las repercusiones de la ampliación en los propios flujos de inversión directa no son menos importantes. Dos son las fundamentales. En primer lugar, la total eliminación de los controles a la movilidad del capital asociada a la adhesión de los PECO constituye una oportunidad y un estímulo para la inversión directa de los actuales socios y, por ende, también para la de España. Empero, en segundo lugar, la adhesión conlleva al tiempo un riesgo para la recepción de inversiones extranjeras por parte de España y otros de los actuales socios que presentan un atractivo para la localización de proyectos de inversión internacional más parecido

al de los PECO. Veamos con más detalle cuál puede ser la posible materialización de ambos efectos en la economía española.

Para ello contamos, al igual que para el comercio, no sólo con la ayuda que proporciona la teoría —en este caso la que explica los factores determinantes de la inversión internacional directa—, sino también con las enseñanzas que se pueden extraer de lo sucedido tras la firma de los acuerdos europeos, y la consiguiente eliminación de barreras a los flujos de inversión entre la UE y los PECO que allí fue acordada.

En cuanto a la teoría, las predicciones que mejor parecen ajustarse a la realidad son las que propugna el paradigma OLI, formulado en Dunning (1974, 1980 y 1993) a partir de la sistematización de las hipótesis aducidas en una amplia serie de modelos que arranca del pionero de Hymer (1960). Según dicho paradigma, la inversión directa se explica por tres grupos de factores: la existencia de algún tipo de ventaja de propiedad (*ownership*), la disponibilidad de ventajas de localización (*location*) del receptor y las ventajas que comporta la internalización (*internalization*), cuyo acró-

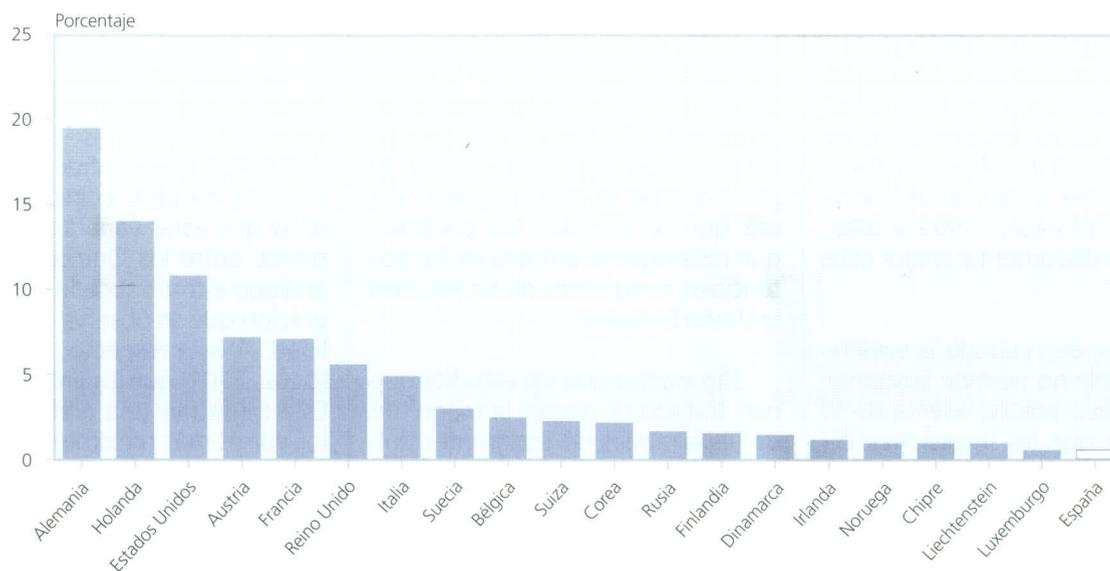
nimo en inglés es utilizado para su denominación. Pues bien, de acuerdo con el marco OLI, se puede sostener que los actuales socios tienen numerosas ventajas de propiedad en relación con los PECO, y que la ampliación del mercado que trae consigo su adhesión a la UE aumenta las posibilidades para su mejor aprovechamiento. Pero también con la adhesión será más fácil la explotación de las ventajas de localización (menores costes laborales, buena ubicación geográfica,...) que tienen los candidatos. De lo anterior, se infiere por tanto un pronóstico: el aumento de las inversiones directas de la UE en los países de Europa central y oriental.

Llegados aquí, es momento de examinar la conformidad de tal pronóstico con los hechos. Pues bien, los datos de la inversión directa ponen de relieve que, desde comienzos de los noventa, los PECO recibieron una atención creciente por parte de los inversores extranjeros. De manera que, algunos de ellos (Estonia, Hungría, Letonia y la República Checa) han acumulado un *stock* de capital foráneo que —como se documenta en el cuadro n.º 2—, en proporción a sus PIB respectivos, supera con creces al de España.

En cuanto a la procedencia de las inversiones recibidas por los PECO, hay que destacar el hecho —consecuente, por lo demás, con la mayor libertad pactada en los acuerdos europeos— de que la UE sea el principal inversor. En 1999, constituía el origen de más del 68 por 100 de su *stock* de capital extranjero. El peso de cada uno de los Quince es, sin embargo, muy distinto. Así, como se refleja en el gráfico 4, donde se presenta la participación relativa de los veinte primeros inversores en el conjunto de los PECO, la posición de claro liderazgo de Alemania (que es el origen de casi el 20 por 100 del *stock* de capital extranjero del conjunto de ellos) contrasta fuertemente con la de

GRÁFICO 4
**PRINCIPALES INVERSORES: PARTICIPACIÓN EN EL STOCK DE CAPITAL EXTRANJERO
 RECIBIDO POR LOS PECO (10).**

Diciembre 1999



Fuente: OCDE, FMI, fuentes nacionales y Programa de Estudios Europeos de FUNCAS.

España, que ocupa la última posición (con una participación de tan sólo el 0,5 por 100). Aunque la modesta presencia de las inversiones españolas en los candidatos se ha justificado a veces apelando a la mayor distancia a que se encuentran éstos de España, este argumento no parece del todo convincente, máxime cuando se repara en que un país como Irlanda, bastante más pequeño y alejado de los PECO, tiene una cuota que es más del doble de la española. A la luz de los datos, resulta también razonable diagnosticar la escasa visión de nuestro país para saber aprovechar las oportunidades de inversión en los futuros socios, sobre todo durante los años álgidos del proceso de privatizaciones.

Asimismo, desde las ideas que proporciona el paradigma OLI, y más aún a partir de los modelos recientes desarrollados en el área de la «nueva geografía económica» (10), es posible sustentar además

que la adhesión refuerza el atractivo de los PECO *vis-a-vis* el de otros posibles lugares de destino de los proyectos de inversión dentro de la Unión, entre ellos España. Así, es posible argumentar que la presencia de economías de escala y de aglomeración en la producción, junto con la existencia de costes de transporte hace que la ubicación de los países (sobre todo en lo que atañe a la proximidad a los núcleos de producción y consumo) constituya un elemento importante para evaluar la capacidad de atracción de inversiones de su territorio. A este respecto, hay pocas dudas acerca de las ventajas que tienen frente a España aquellos PECO que, como la República Checa, Hungría o Polonia, se encuentran en una situación más centrada y cercana al área que concentra la mayor riqueza económica de la UE. Además de la situación geográfica relativamente privilegiada de buena parte de los candidatos, en la generalidad de ellos concurre otra ventaja de localiza-

ción bien notoria: su menor coste laboral. Considérese, como ilustración, que, según los datos más recientes de la OIT, el coste laboral por hora de trabajo en el sector manufacturero del promedio de los PECO suponía únicamente un 30 por 100 del español. A ello hay que añadir la disponibilidad de una mano de obra cualificada en la que, si atendemos a uno de los indicadores habituales para aproximar el capital humano que ésta incorpora, el número medio de años de escolarización de la población en edad laboral alcanza unos estándares parecidos a los de España (véase Martín, Velázquez y Funck, 2001).

Todos estos factores atractivos para la localización de inversiones extranjeras directas, que darían visos de realidad al posible riesgo de una desviación hacia los PECO de las inversiones que recibe España, son sin embargo contrarrestados en cierta medida por algunos *handicaps* de localización que, hoy por

hoy, presentan los candidatos frente a España. Entre ellos, cabe destacar, por una parte, a todos los que se derivan de la relativa fragilidad de sus sistemas políticos y el incipiente desarrollo de las instituciones, de la legislación y de las prácticas en que se asienta el adecuado funcionamiento de los mercados, y, por otra parte, los derivados de su pobre oferta de infraestructuras de transportes y de comunicaciones (véase Inforegio, 1999 y EBRD, 2000, para documentar mejor este asunto).

En suma, aun cuando la evidencia disponible no permite sustentar un pronóstico preciso acerca de la medida en que las inversiones directas que recibe España pueden ser desviadas hacia los futuros socios, sí permite al menos argumentar que el riesgo de que tal desplazamiento se lleve a efecto es cierto.

Para finalizar este apartado, consideremos cuál puede ser la reacción de los flujos migratorios tras la adhesión de los PECO y sus efectos para la economía española. En este sentido, conviene empezar por señalar que, a diferencia del régimen de libertad que desde ese momento regirá en el comercio y en los flujos de inversión directa entre los Quince y los nuevos socios, en el caso de las migraciones se ha decidido, en virtud de las demandas realizadas por algunos socios (sobre todo por Alemania), establecer un período transitorio antes de dar paso a su liberalización. Además, y también en contraste con la sustantiva eliminación de barreras que ya se ha llevado a efecto en el comercio y los movimientos de capital, la movilidad de la mano de obra ha estado sometida a una política muy restrictiva por parte de los Quince, ante el temor de que se produjera una avalancha de inmigrantes procedentes de los PECO. Lógicamente, estas circunstancias que afectan de modo particular a las migraciones complican sobremanera cualquier intento

de predicción de su comportamiento futuro, pues restan gran parte de la utilidad que tiene a tal fin el análisis de la experiencia de lo acontecido durante los últimos años. En efecto, en la medida en que esta experiencia no está reflejando, como sucede en el comercio y en la inversión directa, una respuesta a un proceso de eliminación de barreras, no constituye un buen «banco de pruebas» de lo que sucederá una vez que se eliminen los controles que restringen la entrada de los potenciales emigrantes de los PECO en la Unión Europea.

Ello explica que los estudios que han tratado de prever la magnitud de las entradas de emigrantes que puede desencadenar la instauración de un régimen de plena libertad de movimientos utilicen otro tipo de procedimientos de análisis, de modo complementario o alternativo a la extracción de inferencias de su trayectoria en el pasado. También explica que las previsiones disponibles tengan un amplio rango de variación (11). A este respecto, los que se basan en la realización de encuestas a muestras de individuos u hogares de los países candidatos acerca de su intención de emigrar suelen dar los pronósticos de inmigrantes más elevados. Los que atienden a lo sucedido en anteriores episodios de ampliación, en concreto al protagonizado por España y Portugal, ofrecen, por el contrario, las previsiones más reducidas.

En todo caso, merece la pena destacar que la evidencia disponible, considerada en su conjunto, no ofrece razones fundadas para justificar los temores que ha suscitado el tema y que, como se anticipó, han llevado a la decisión de prolongar las restricciones a la entrada de inmigrantes de los PECO incluso después de su integración. A este respecto, es importante reparar en que la prolongación de las restricciones a las posibles migraciones de los PECO hacia los Quince puede

constituir un freno para la convergencia de sus niveles de renta per cápita, lo que, a su vez, puede dar lugar a una mayor presión por parte de estos países sobre la política regional.

De cualquier modo, es preciso notar que las perspectivas de presiones inmigratorias procedentes de los PECO que se ofrecen en los diferentes estudios coinciden en señalar que éstas variarán sustancialmente entre los Quince, de modo análogo a como sucede con la inmigración que se observa en la actualidad. A este respecto, se constata (OCDE, 2001) que los emigrantes del Este muestran una preferencia por los países más próximos. Pues bien, sobre esta base se puede apuntar que España será uno de actuales miembros de la Unión menos afectado por la inmigración de los PECO. Asimismo, a partir de las pautas observadas (véase el cuadro n.º 3), se puede aventurar también que los inmigrantes que vengan a España seguirán teniendo como lugares de origen preferente a Polonia, Rumania y Bulgaria.

IV. LAS REPERCUSIONES DE LA AMPLIACIÓN POR LA VÍA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Hay dos rasgos definitorios de la generalidad de los candidatos —el desnivel de renta per cápita en relación con el promedio de la UE y la mayor presencia de las actividades agrarias— que hacen que su adhesión conlleve una presión sin precedentes sobre los capítulos más importantes del presupuesto comunitario: el destinado a la financiación de la política regional (fondos estructurales y de cohesión, fundamentalmente), que representa en torno al 35 por 100 de los gastos, y el asignado a financiar la política agraria común (PAC), cuyo peso es superior al 45 por 100.

CUADRO N.º 3

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE PROCEDENTE
DE LOS PECO EN LA UE, POR PAÍS DE DESTINO (*) (1999)**

	Bulgaria	República Checa	Eslovaquia	Eslovenia	Estonia	Hungría	Letonia	Lituania	Polonia	Rumania	Total
Alemania.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,8	0,0	0,0	65,6	18,6	100
Austria.....	0,5	16,0	6,6	6,8	0,0	12,0	0,0	0,3	34,2	23,7	100
Bélgica.....	0,0	0,0	6,2	7,0	0,0	2,2	0,0	2,5	78,2	4,0	100
Dinamarca.....	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,4	10,4	61,5	9,3	100
España.....	14,2	3,7	7,4	0,0	0,0	0,0	1,5	2,4	52,7	18,1	100
Finlandia.....	1,9	0,0	0,0	0,0	79,4	5,9	0,7	1,0	2,4	8,8	100
Francia.....	2,2	5,9	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	87,5	1,4	100
Grecia.....	22,5	0,7	0,0	1,4	0,0	2,7	0,0	0,0	45,3	27,5	100
Holanda.....	2,0	3,4	5,2	0,0	0,0	4,9	0,0	3,9	69,1	11,5	100
Italia.....	6,6	1,1	1,8	1,8	0,0	3,7	0,0	0,0	28,2	56,8	100
Luxemburgo.....	3,6	16,5	0,0	0,0	0,0	18,9	0,0	0,0	38,2	22,7	100
Portugal.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100
Reino Unido.....	2,9	11,9	8,9	0,0	2,0	14,0	1,9	12,9	44,7	0,9	100
Suecia.....	8,6	0,0	0,0	0,0	0,0	14,0	3,1	0,0	64,2	10,0	100

(*) Sin Irlanda.

Fuente: Labour Force Survey, EUROSTAT.

Efectivamente, y en lo que respecta a la política regional, la aplicación a los nuevos socios de las actuales ayudas, con los criterios vigentes para establecer las regiones y países susceptibles de beneficiarse de ellas, implicaría la participación de la generalidad de estos países y sus regiones. Así, en cuanto a las ayudas que absorben la mayor parte de los fondos estructurales, las subvenciones a las regiones del objetivo 1, casi todas las que tienen los PECO resultarían elegibles, al tener un nivel de renta per cápita inferior al 75 por 100 de la media de la UE, que es el criterio de elegibilidad que hoy se aplica.

Además, el mantenimiento de los actuales umbrales de subvencionalidad una vez que la adhesión de los PECO se llevase a efecto conllevaría otro importante problema para las regiones de los Quince, especialmente para aquellas que tienen un menor nivel de renta y, por tanto, son beneficiarias preferentes de los fondos estructurales. Regiones, que, por lo demás, pertenecen mayoritariamente a los actuales socios de la Unión menos desarrollados, como Grecia, Portugal y España, que, junto con Irlanda

(que pronto dejará de percibirlos, por haber superado el techo del 90 por 100 de la renta media de la UE), son los perceptores de los fondos de cohesión. Dicho problema se deriva de la mejora en su renta per cápita relativa, que se producirá —en términos estadísticos— tras la incorporación de los PECO, por la reducción que ella comportaría en la renta per cápita media de la UE ampliada con respecto a la Unión de los Quince. De manera tal que, a resultas de este «mero efecto estadístico», un buen número de las regiones más pobres verían mejorar «de la noche a la mañana» su nivel de renta per cápita en relación con la media de la Unión, y podrían perder su condición de beneficiarias de las subvenciones distribuidas al amparo del objetivo 1. Y lo mismo sucedería, por efecto de la misma «ilusión estadística» con los fondos de cohesión.

Para hacerse una idea del alcance que puede tener dicho «efecto estadístico», considérese que, según las estimaciones de la Comisión, que se publican en su *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, la aplicación del umbral del 75 por 100 de la renta

por habitante en la Unión ampliada con la incorporación de los PECO reduciría la población de los Quince subvencionable con las ayudas establecidas para las regiones objetivo 1 en más de la mitad. En el caso de España, y para un escenario de ampliación que contemplase el acceso de todos los candidatos, tan sólo Andalucía y Extremadura seguirían percibiendo ayudas de este tipo. Además, España perdería su condición de país susceptible de beneficiarse del Fondo de Cohesión (véase Comisión Europea, 2001). Las consecuencias no serían, sin embargo, tan graves si, conforme a lo que fue señalado en la reunión de Laeken, se pospusiera la incorporación de los dos candidatos más pobres: Rumanía y Bulgaria. Así, según el *Primer informe de valoración de la cohesión económica y social* que acaba de presentar la Comisión Europea (véase COM (2002)46), en el caso de que Bulgaria y Rumanía no formaran parte de la próxima ampliación, las regiones españolas que, en la entonces UE(25), seguirían recibiendo ayudas hasta el 2006 en concepto de objetivo 1 serían: Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia, y Ceuta y Melilla.

En lo que atañe al primer capítulo de gasto del presupuesto comunitario, el que financia la PAC, el efecto de la ampliación puede ser también muy importante (12). Con todo, se puede argumentar que la problemática que plantea la ampliación a la PAC no es sólo de índole presupuestaria.

Efectivamente, además de la presión más inmediata que comporta sobre los gastos del presupuesto comunitario, la extensión de la PAC a los nuevos candidatos puede conllevar unos costes adicionales asociados a la dinámica de ineficiencia que desencadenaría la aplicación de una política que resulta ser más proteccionista que la que practican los PECO en la actualidad. Así, la aplicación a los PECO de unos precios de intervención de la PAC que en buena parte de los productos agrarios son superiores a los que tienen ellos, lejos de estimular la eficiencia, incentivaría la producción y el consiguiente aumento de excedentes, que difícilmente podrían acceder al mercado internacional si no es mediante la concesión de subvenciones a la exportación. Lo que, a su vez, provocaría unas tensiones crecientes con la Organización Mundial de Comercio, conforme se vaya avanzando en la nueva ronda comercial iniciada en la reciente cumbre de Doha.

No es extraño, por tanto, que durante el proceso de negociación de la adhesión de los PECO todas las cuestiones relacionadas con las acciones estructurales y la PAC, entre ellas sus implicaciones para el presupuesto de la UE, hayan sido (y sigan siendo) algunas de las más conflictivas. De momento, el escenario presupuestario vigente para el período 2000-2006 es el que fue propuesto en la Agenda 2000 y ratificado en la Cumbre de Berlín de junio de 1999. Se trata de un presupuesto que mantiene el techo del 1,27 por 100 del PNB comunitario y en el que las asignaciones contem-

pladas para los futuros socios se hacen, en buena medida, a costa de la reducción de la participación de los socios actuales, sobre todo en las partidas correspondientes a la PAC y, más aun, a las acciones estructurales.

Este horizonte presupuestario puede ser cuestionado por su escasa cuantía, que resulta disonante con el grado pleno de integración monetaria que ya han alcanzado la mayoría de los miembros de la Unión. De hecho, existen serias dudas acerca de su suficiencia para afrontar los gastos asociados a la ampliación, en el caso de que ésta se produzca para una mayoría de los PECO a partir de 2004, dentro, pues, de las actuales perspectivas financieras. Pero, además, el presupuesto vigente es criticable por su dudoso seguimiento del principio de cohesión económica y social recogido en los tratados de la Unión, ya que los costes de la financiación de la ampliación se hacen recaer en mayor medida sobre los actuales socios de la UE que cuentan con un menor nivel de desarrollo y, por tanto, son los principales beneficiarios de las acciones estructurales, que es la partida en que la participación de los Quince experimenta una pérdida de peso mayor a favor de los nuevos socios.

Parece indudable, en todo caso, que esta problemática deberá ser afrontada y mejor resuelta en el marco de las perspectivas financieras del presupuesto para el período 2007-2013. En este sentido, la propia Comisión —en su *Segundo informe sobre la cohesión económica y social* y aún más en el *informe* que acaba de publicar (CE, 2002)— reconoce la necesidad de encontrar una solución al referido «efecto estadístico», que tanto perjudica injustificadamente a España y al resto de los actuales socios menos desarrollados de la Unión, y avanza algunas propuestas al respecto.

V. CONCLUSIÓN: UN BALANCE DE OPORTUNIDADES Y RIESGOS PARA ESPAÑA

En los apartados precedentes se ha empezado haciendo una caracterización económica de los países candidatos y de su proceso de gradual integración con la Unión Europea, que culminará con su previsible ampliación, con el acceso, a partir de 2004, de todos los PECO que cumplan con los requisitos de adhesión. De este modo, se ha puesto de relieve la singularidad de este nuevo episodio de ampliación de la Unión en relación con los que se han dado con anterioridad y, por consiguiente, el mayor alcance de sus posibles repercusiones, tanto para los actuales como para los futuros socios. En este sentido, se ha argumentado la necesidad que tiene la UE de abordar con anterioridad las transformaciones de índole institucional y política que permitan acomodar adecuadamente la ampliación del número de socios, garantizando su adecuado funcionamiento en lo que respecta tanto a la eficiencia como a la legitimidad democrática de las decisiones. Tras esta breve incursión en los desafíos de carácter institucional que comporta la ampliación, que habrán de ser abordados en la conferencia intergubernamental programada al efecto para 2004, el artículo se ha centrado en la evaluación de los principales efectos económicos de la ampliación para los Quince, y especialmente para España.

Con el fin de aventurar los efectos de la adhesión en el comercio, los flujos de inversión directa y los movimientos migratorios, se ha conjugado la información que aporta la literatura especializada con los datos disponibles sobre lo acontecido desde que, en el marco de los acuerdos europeos firmados bilateralmente entre la UE y cada uno de los candidatos a comienzos de los noventa, se iniciara la gradual liberalización de sus transacciones econó-

micas mutuas. De este modo, se ha podido constatar que, en conformidad con las prescripciones de los modelos teóricos, a lo largo de los últimos años se ha producido una rápida intensificación de las relaciones comerciales entre los Quince y los candidatos, así como una importante y creciente corriente de flujos de inversión directa hacia la mayoría de los PECO. Sobre esta base, se puede predecir, por tanto, que la eliminación total de barreras al comercio y a los flujos de inversión que implicará la adhesión de los candidatos se traducirá en una acentuación de los ajustes comerciales y en los flujos de inversión observados durante estos años. Por tanto, se puede esperar que la ampliación aumente las oportunidades de exportación y de inversión internacional de los actuales miembros de la UE en los mercados de los nuevos socios, aunque, a la luz de lo sucedido hasta ahora, es previsible que estas oportunidades sean aprovechadas en muy distinta medida por cada uno de los Quince. A este respecto, resulta preocupante la escasa cuota que por el momento ha alcanzado España en los PECO, tanto en lo que se refiere a las exportaciones como, sobre todo, en el elevado *stock* de capital extranjero que han recibido los países de Europa central y oriental.

Más aún, en este estudio se han aportado indicios que suponen un motivo adicional de preocupación para la economía española: el riesgo de que con la ampliación pueda tener lugar, por una parte, una desviación hacia los nuevos socios de los flujos de inversión directa que recibe España y, por otra parte, un desplazamiento de nuestros productos de exportación por los producidos por los PECO. Lógicamente, este riesgo, que se presenta con más claridad en el caso de la exportación —habida cuenta de la creciente similitud entre la composición de las exportaciones de España y de los PECO al mercado de la Unión—,

puede no llegar a materializarse si España sigue una política más enérgica tanto para mejorar la competitividad de las exportaciones como para potenciar las ventajas de nuestro territorio como lugar de ubicación de los proyectos de inversión directa internacional.

Con respecto a la trayectoria futura de los movimientos migratorios, este estudio no comparte los temores de quienes piensan que la ampliación puede dar lugar a una avalancha de inmigrantes de los países candidatos. Y, en este sentido, cuestiona la conveniencia de mantener los controles a la inmigración durante un período transitorio posterior a la adhesión de los países de Europa central y oriental.

Por lo que se refiere al impacto de la ampliación en el presupuesto de la Unión y en las políticas que con él se financian, se han considerado las presiones que comporta la adhesión de los PECO sobre las dos principales partidas de gasto: las dedicadas a la PAC y a la política de acciones estructurales. A este respecto, se han planteado dudas acerca de la suficiencia del presupuesto vigente para el período 2000-2006 para afrontar los gastos que entrañaría la posible incorporación de los PECO a partir del 2004, en el caso de que las ayudas de la PAC y de las acciones estructurales se distribuyeran a los nuevos socios con los mismos criterios que se aplican en la actualidad. Más aún, se ha mostrado lo irracional que resultaría que, como consecuencia de un mero «efecto estadístico» que elevaría su renta *per cápita* en relación con el promedio de la UE tras la adhesión de los PECO, buena parte de las regiones de los actuales países miembros, y particularmente de España, perdieran los fondos asignados a las regiones objetivo 1.

En suma, el balance de oportunidades y riesgos de la ampliación que se aquí se ha dibujado para la

economía española no resultará muy satisfactorio, sobre todo cuando se compara con el de la mayoría de sus actuales socios en la UE, que, además de llevar la delantera en el aprovechamiento de las oportunidades de exportación e inversión directa que ofrecen los mercados emergentes de los candidatos, son menos vulnerables a sus presiones competitivas y resultan menos afectados por la reducción de los fondos estructurales derivada del referido «efecto estadístico». Sin embargo, este balance podría ser mucho más positivo si la economía española fuera capaz de llevar a cabo una estrategia más decidida y eficaz para aumentar sus cuotas de exportación en los mercados de los futuros socios. Y más aún, si, al igual que ya vienen haciendo sus homónimas, las empresas españolas se mostrasen más activas en la realización de proyectos de inversión directa en los PECO, a fin de aprovechar sus ventajas de costes laborales y de ubicación geográfica para abastecer desde allí no sólo la demanda de estos países, sino también la de la Unión ampliada.

NOTAS

(1) La evaluación del grado de cumplimiento de estas condiciones por parte de los países candidatos se efectúa sobre la base del examen, en conferencias bilaterales entre la UE y cada uno de ellos, de los 31 capítulos en que se han desagregado.

(2) A ello cabría añadir que los resultados de Niza no fueron muy favorables para España, ya que, aun cuando consiguió un aumento relativo de su capacidad de influencia dentro de la estructura de votos que determinará las decisiones del Consejo en la Europa ampliada, sufrió una merma mayor en su representación en el Parlamento, además de la pérdida de un comisario.

(3) Nótese que la integración en la UE implica cambios adicionales a los asociados a la unificación de los mercados de los socios: también supone la participación en todos los acuerdos y políticas que los Quince comparten y que constituyen el denominado acervo comunitario. Ahora bien, aun cuando la asunción del acervo comunitario por parte de los PECO que se integren en la UE pueda tener también alguna influencia en la remodelación del comercio y de los flujos factoriales, ésta es muy difícil de captar, y, en todo caso, será me-

nor a la derivada de los cambios asociados a la conformación del mercado único ampliado. Por ello, aquí ceñiremos el análisis a la consideración del posible impacto de estos últimos.

(4) En BALDWIN y VENABLES (1995) se encuentra un buen panorama de las ideas más representativas.

(5) Aunque hay algunas excepciones; en particular, los productos agrarios, que, debido a la PAC, están más protegidos en la Unión Europea.

(6) En este sentido, se debe reparar en que la eliminación de las barreras comerciales, que ahora obstaculizan tanto las importaciones que efectúan España y el resto de los Quince —por más que éstas sean ya mínimas, en virtud de la eliminación gradual de aranceles estipulada en los acuerdos europeos— con los PECO como las que realizan los PECO entre sí, representa de facto un abaratamiento de los productos de los PECO.

(7) Nótese que estos hechos coinciden en lo sustantivo con las predicciones sobre el impacto comercial de los acuerdos europeos que se habían formulado en MARTÍN (1995) a partir de la estimación de una versión ampliada de un modelo de gravedad para explicar los flujos comerciales.

(8) En MARTÍN *et al.* (2002), se documentan con detalle estos rasgos del ajuste comercial acaecido en España durante los años noventa.

(9) Véase, como ilustración, LANKES y VENABLES (1997) y BALDONE, SDOGATI y TAJOLI (2001).

(10) Véase un panorama representativo de ellos en OTTAVIANO y PUGA (1998) y SCHMUTZLER (1999).

(11) En el libro de MARTÍN *et al.* (2002 capítulo 6), se ofrece un panorama de los principales estudios realizados.

(12) En SUMPSI (2002), se hace referencia a las estimaciones realizadas por la Comisión Europea y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDONE, S.; SDOGATI, F., y TAJOLI, L. (2001), «Patterns and determinants of international fragmentation of production: Evidence from outward processing trade between the EU and Central Eastern European Countries», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 137(1): 80-104.
- BALDWIN, R. y VENABLES, A. (1995), «Regional economic integration», en GROSSMAN, G. M. y ROGOFF, K. (eds.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, Elsevier, Amsterdam: 1597-1644.
- BALDWIN, R. *et al.* (2001), *Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?*, CEPR.
- COMISIÓN EUROPEA —CE— (2001): *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Bruselas.
- (2002), *First Progress Report on Economic and Social Cohesion*, COM(2002)46, Bruselas.
- DUNNING, J. H. (1974), *Economic Analysis and the Multinational Enterprise*, Allen & Unwin.
- (1980), «Toward an eclectic theory of international production: Some empirical test», *Journal of International Business Studies*, vol. 11, núm. 1, Primavera-Verano: 9-31.
- (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison Wesley, Reading, Massachusetts.
- EBRD (2000), *Transition Report 1999*, Londres.
- HYMER (1960), *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Investment*, Ph.D. Thesis, MIT (Publicada por MIT Press en 1976).
- INFOREGIO (1999), *Sexto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómicas de las regiones de la UE*, DG. XVI, Bruselas. www.inforegio.org.
- LANKES, H. P., y VENABLES, A. J. (1997), «Foreign direct investment in Eastern Europe and the former Soviet Union: Results from a survey of investors», en ZECCHINI (ed.): *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*.
- MARTÍN, C. (1995), «El impacto comercial de los acuerdos de la UE con los países del Este», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA número 63: 269-284.
- MARTÍN, C. *et al.* (2002), *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, La Caixa.
- MARTÍN, C., y TURRIÓN, J. (2001), «The trade impact of the integration of the Central and Eastern European Countries on the European Union», *Working Paper Series 11/2001*, Grupo de Economía Europea, Universidad Complutense de Madrid.
- MARTÍN, C.; VELÁZQUEZ, F. J., y FUNCK, B. (2001), *European integration and income convergence: Lessons for Central and Eastern European countries*, World Bank, Washington, USA.
- OCDE (2001), *Migration Policies and EU Enlargement. The Case of Central and Eastern Europe*, París.
- OTTAVIANO, G., y PUGA, D. (1998), «Agglomeration in the global economy: A survey of the 'New Economic Geography'», *The World Economy*, vol. 21, n.º 6: 707-731.
- SCHMUTZLER, A. (1999): «The new Economic Geography», *Journal of Economic Surveys*, vol. 13, núm. 4: 355-379.
- SUMPSI, J. M. (2002), «Las implicaciones de la ampliación para la Política Agrícola Común», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA número 91.
- VINER, J. (1950), *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York.
- WORLD BANK (2000), *Progress Toward the Unification of Europe*, Washington DC.