

---

# LA AMPLIACIÓN Y EL DEBATE SOBRE LA COHESIÓN INTERNA DE LA UNIÓN EUROPEA.

.....

**JOSÉ A. NIETO SOLÍS**

Profesor titular de Economía Aplicada. UCM

**LOS DIEZ PAÍSES QUE FIGURAN COMO PRIMEROS CANDIDATOS A LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA (UE) (1) TIENEN UNA POBLACIÓN LIGERAMENTE SUPERIOR A LOS 75 MILLONES DE HABITANTES, LO QUE EQUIVALE A UN 20% DE LA PO-**

31

blación de la UE-15. Con los datos correspondientes al año 2000, la ampliación supondría pasar de 376,5 a 451,3 millones de habitantes. De ese hipotético incremento demográfico, un 78,5% correspondería a la población de Polonia, Hungría y la República Checa, los más firmes candidatos a una rápida integración. Si se consideran Bulgaria y Rumanía, los doce países candidatos representan en total 105 millones de habitantes. Y si se tiene en cuenta Turquía, la cifra total de población de los trece países candidatos ascendería a 171 millones de personas (es decir, un 45% de los habitantes de la

UE-15). Por lo tanto, la ampliación tiene un efecto demográfico relevante en cualquiera de los escenarios previstos (ya sean tres adhesiones, seis, diez, doce, o, más a largo plazo, trece nuevos países miembros) (2).

Como es natural, el efecto demográfico de la ampliación reviste consecuencias políticas y sociales importantes y comporta efectos económicos no menos significativos. Si nos centramos exclusivamente en los diez países considerados en la actualidad como candidatos a la integración, la ampliación de la UE supone la in-

corporación de ocho naciones que han realizado un proceso de transición democrática desde sus antiguos regímenes comunistas y de dos islas mediterráneas cuya historia y configuración hacen difícil su tratamiento conjunto con los países de Europa Central y Oriental (PECOs) (3).

Por lo general, el proceso de transformación política de los países candidatos ha avanzado con rapidez y consistencia durante la década de los años noventa, si bien la influencia de los sistemas vigentes hasta la caída del Muro de Berlín ha dejado su huella en diversos aspectos del

funcionamiento de esas naciones. Sin negar la importancia de los cambios acaecidos en los PECO, su futura integración en la UE representa el respaldo definitivo para sus sistemas democráticos y para la consolidación de un área de estabilidad política y estratégica en el Viejo Continente, lo cual supone un logro esencial para el futuro de la integración europea. Al mismo tiempo, la quinta ampliación exigirá una reforma del funcionamiento de las instituciones comunitarias más profunda que la actualmente contemplada en el nuevo Tratado consensuado en Niiza en diciembre de 2000.

Junto con esas consecuencias de carácter político, la integración en la UE de los países candidatos tendrá también un notable impacto social, particularmente en los PECO. Su población se ha visto sometida a un rápido proceso de transformaciones que —para gran parte de la población— ha llevado consigo un marcado descenso del poder adquisitivo, al tiempo que ha provocado importantes cambios en los mercados de trabajo y ha puesto en cuestión algunos de los aparentes logros de la etapa socialista. Todo ello ha favorecido el crecimiento de los movimientos migratorios, especialmente hacia los países vecinos de la UE, hasta el extremo de convertir la libre movilidad de las personas en uno de los puntos neurálgicos del debate sobre los efectos futuros de la ampliación.

Simultáneamente, la extensión del espacio de integración europeo a (como mínimo) 75 nuevos millones de ciudadanos tendrá consecuencias muy diversas sobre el todavía precario contenido del concepto de ciudadanía de la Unión, aunque también reforzará la identidad europea, cuya dimensión plural quedaba incompleta sin la inclusión de las naciones más orientales del Viejo Continente. Además, la incorporación de los nuevos países introducirá parámetros de referencia adicionales sobre los objetivos de cohesión interna recogidos en el ideario esencial de integración europea.

De forma paralela, gran parte de las implicaciones sociales de la próxima ampliación comunitaria tienen un marcado origen económico, puesto que los efectos económicos de la integración europea

CUADRO 1  
DATOS BÁSICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LOS PAÍSES CANDIDATOS  
AÑO 1999

Países	Población	Superficie	PIB (Mil. €)	PIBpcPPA*
Bélgica	10.236	30.510	233.159	23.446
Dinamarca	5.330	43.094	163.514	25.026
Alemania	82.164	357.021	1.982.381	22.712
Grecia	10.546	131.940	117.401	14.198
España	39.442	504.750	559.352	17.319
Francia	59.296	547.030	1.344.417	20.861
Irlanda	3.777	70.280	87.677	24.133
Italia	57.680	301.230	1.099.105	21.158
Luxemburgo	436	2.586	18.141	38.773
Países Bajos	15.864	41.526	369.530	23.838
Austria	8.103	83.858	195.397	23.484
Portugal	9.998	92.391	105.579	16.065
Finlandia	5.171	337.030	121.703	21.442
Suecia	8.861	449.964	223.910	21.620
Reino Unido	59.623	244.820	1.352.753	21.598
UE-15	376.527	3.238.030	7.974.019	21.131
Polonia	38.650	312.685	146.000	7.800
Rep. Checa	10.273	78.866	49.800	12.500
Hungría	10.022	93.030	45.200	10.700
Eslovenia	1.988	20.253	18.700	15.000
Estonia	1.435	45.226	4.800	7.800
Letonia	2.417	64.589	5.900	5.800
Lituania	3.698	65.200	10.000	6.200
Eslovaquia	5.402	48.845	18.500	10.300
Malta	382	316	3.400	15.500
Chipre	766	9.250	8.500	17.100
PECO-10	75.033	738.260	310.800	-
UE-25	451.361	3.976.290	8.284.819	-
Bulgaria	8.167	110.910	11.600	4.700
Rumanía	22.435	237.500	31.900	5.700
PECO-12	105.635	1.086.670	354.300	-
UE-27	481.963	4.324.700	8.328.319	-
Turquía	65.311	780.580	173.000	5.900
UE-28	547.274	5.105.280	8.501.319	-

Nota: Población en miles de habitantes. (\*) PIB per cápita en paridad de poder de adquisición.

FUENTE: UE (Eurostat, 2001).

imprimen un carácter decisivo a los restantes ámbitos de las relaciones entre los Estados miembros. En este sentido conviene reseñar algunos datos que, aunque conocidos, deben ser ponderados convenientemente al referirse a la ampliación y a la nueva dimensión de la cohesión interna en la futura UE. En primer lugar, hay que hacer referencia al reducido tamaño económico de los países candidatos, tanto en términos absolutos como relativos. El producto nacional bruto (PNB) de los diez candidatos apenas representa

el 4% del PNB de la UE-15, lo cual significa que incluso en el caso de producirse una ampliación masiva de forma inminente las nuevas economías tendrían juntas una dimensión menor que la correspondiente a la de los Países Bajos.

Pero, además, las naciones que aspiran a integrarse en la Europa comunitaria tienen niveles de renta per cápita claramente inferiores. Si consideramos el producto interior bruto (PIB) por habitante en paridad de poder adquisitivo (como refleja el



sibles. Ello significa que, paralelamente, será más fácil obtener minorías de bloqueo: bastará con sumar 69 votos en contra, sobre el total de 237 votos en la UE-15; o bien 88 votos, sobre 345 en la UE-27 (7). Y esa circunstancia contribuirá a dificultar aún más la aprobación de normas comunitarias, especialmente aquellas que no resulten atractivas para un pequeño colectivo de Estados miembros. Pero esta cuestión queda aún más clara al comprobar que el Tratado de Niza ha establecido la posibilidad de formar otras dos minorías de bloqueo adicionales.

La segunda fórmula contemplada en el nuevo Tratado recuerda que, si algún Estado miembro así lo exige, se requerirá el voto favorable de una mayoría de países para aprobar las propuestas legislativas de la Unión. En este caso, el criterio básico establecido se corresponde con el de un voto para cada país, con independencia de su tamaño demográfico o de su importancia política o económica. Tal exigencia vino motivada por la tradicional disputa en el seno del Consejo entre los países grandes y los medianos o pequeños (lo cual provocó numerosas tensiones entre Bélgica y Alemania). La solución adoptada favorece a los países pequeños, dado que superarán en número a los países grandes. De hecho, únicamente seis de los hipotéticos 27 Estados miembros podrían catalogarse como países grandes en términos demográficos. Y eso significa que los pequeños y medianos contarán con más facilidad para formar minorías de bloqueo e impedir la aprobación de determinadas normas comunitarias. Como contrapeso, Alemania forzó la inclusión de un nuevo criterio adicional.

La tercera mayoría exigida en el Consejo de la Unión permite tener en cuenta la proporción de habitantes que respaldan una determinada decisión, o, alternativamente, el peso relativo de aquellos ciudadanos que rechazan una iniciativa comunitaria, sabiendo que una y otra circunstancia se evalúan a través de la voluntad global que expresen los respectivos gobiernos nacionales mediante su voto en el Consejo. Así, los países grandes apostaron por establecer una red de seguridad demográfica capaz de garantizar que, a petición de algún Estado miembro,

CUADRO 3  
LAS RELACIONES DE LOS PAÍSES CANDIDATOS CON LA UE

País candidato y fecha de solicitud de adhesión a la UE	Firma de los acuerdos europeos	Fecha de aplicación del acuerdo con la UE
Hungría (31-3-94)	Diciembre 1991	Febrero 1994
Polonia (5-4-94)	Diciembre 1991	Febrero 1994
Bulgaria (14-12-95)	Marzo 1993	Febrero 1995
R. Checa (17-1-96)	Octubre 1993	Febrero 1995
Rumanía (22-6-95)	Febrero 1993	Febrero 1995
Eslovaquia (27-6-95)	Octubre 1993	Febrero 1995
Estonia (24-11-95)	Junio 1995	Febrero 1998
Letonia (13-10-95)	Junio 1995	Febrero 1998
Lituania (8-12-95)	Junio 1995	Febrero 1998
Eslovenia (10-6-96)	Junio 1996	Febrero 1998
Turquía (14-4-87)	Septiembre 1963	Diciembre 1964
Malta (16-7-90)	Diciembre 1970	Abril 1971
Chipre (3-7-90)	Diciembre 1972	Junio 1973

FUENTE: UE ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

se pueda requerir el respaldo del 62% del total de la población europea para aprobar una propuesta normativa de la UE.

En consecuencia, la minoría de bloqueo, en este caso, se sitúa en el 38% del total de la población europea (cifra más fácil de alcanzar para Alemania que para ningún otro país miembro). De hecho, en la UE-15 los habitantes de Alemania y Francia representan el 37,6% del total de la población europea, mientras que en la UE-27 esos dos países y Polonia representarían el 39,9% del total de habitantes de la futura UE ampliada. Cabe señalar, por todas estas circunstancias, que el Tratado de Niza ha hecho más complejo, menos transparente y probablemente más problemático e ineficaz el mecanismo de consenso y, en último extremo, de votaciones por mayoría cualificada en el Consejo de la Unión.

#### LA ESTRATEGIA DE AMPLIACIÓN Y LOS ACUERDOS EUROPEOS

Desde sus orígenes la UE ha hecho un uso amplio, aunque selectivo, de los acuerdos internacionales gestionados a través de su política comercial común. Hasta la caída del Muro de Berlín los países candidatos no contaban con acuerdos específicos firmados con la UE, por lo que se encontraban situados en el último lugar del esquema preferencial sobre el

que se basa la política exterior comunitaria. Sin embargo, en la actualidad los PE-COs (además de Chipre y Malta) disponen de acuerdos de asociación y se benefician del funcionamiento de diversos mecanismos de preadhesión, con lo cual se han convertido en destinatarios privilegiados de la cooperación exterior de la Unión.

Este cambio se inició tras los primeros contactos entre la UE y los países candidatos en los años ochenta, y arrancó con la firma del acuerdo de comercio y cooperación con Hungría en 1988, que constituiría el preámbulo de los primeros acuerdos europeos firmados por la Unión con ese país y con Polonia en 1991. Desde entonces (como refleja el cuadro 3), todos los países candidatos han firmado y revisado sus vínculos contractuales con la UE, han solicitado formalmente su adhesión y han iniciado las negociaciones destinadas a consumir su plena integración en los próximos años.

La estrategia de ampliación desplegada por la UE tuvo su inicio formal en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, donde se acordó que el proceso de adhesiones se realizaría por fases, en función de los méritos de cada candidato. En un primer momento prevaleció la voluntad de proceder a la incorporación, tan pronto como resultase posible, de aquellos países que cumplieran los requisitos eco-

nómicos y políticos establecidos. Esos requisitos se resumen en tres puntos:

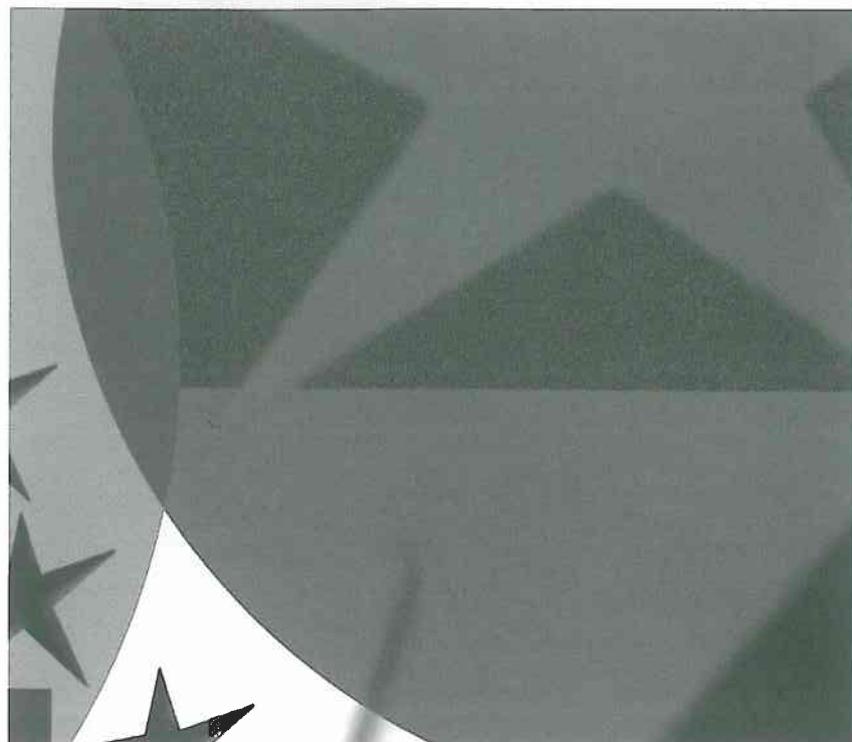
■ La existencia de un marco institucional estable, capaz de garantizar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.

■ El correcto funcionamiento de una economía de mercado, capaz de competir (tras un período de adaptación) con la del resto de los Estados miembros en la dinámica del mercado único y del libre juego de las fuerzas competitivas del mercado.

■ La capacidad para aplicar el derecho comunitario (acervo común) y asumir las obligaciones inherentes a la pertenencia a la UE en todos los ámbitos que establezcan sus instituciones (incluido el ámbito monetario, en la medida que los candidatos se comprometan a adoptar la moneda única).

En función de esos tres tipos de condicionantes, la UE articuló inicialmente dos listas de países candidatos; una primera, formada por seis países que cumplían de una forma más clara los requisitos establecidos, y otra lista con los restantes candidatos. En la primera lista figuraban como países asociados Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre. Los restantes candidatos presentaban más problemas en el cumplimiento de los criterios estipulados para la adhesión a la Unión. Sobre esa lista inicial, los consejos europeos de Madrid (1995) y de Luxemburgo (1997) completaron la estrategia de ampliación, creando un marco multilateral de negociación cuyos trabajos aceleraron las negociaciones con los seis primeros candidatos y con Malta. Poco después, el Consejo de Helsinki (1999) abrió las negociaciones a Letonia, Lituania y Eslovaquia, además de a Bulgaria y Rumanía, si bien las instituciones comunitarias consideran aún que estas dos últimas naciones no cumplen los criterios exigidos para la adhesión (8).

A lo largo de la década de los noventa los acuerdos europeos han cubierto gran parte de las relaciones económicas entre la UE y los países candidatos, fundamentalmente en el terrero comercial, dado



que el objetivo inicial de esos acuerdos consistía en avanzar hacia la creación de un área de libre cambio. Aunque aún persisten medidas proteccionistas en diversos sectores, el comercio UE-PECOs ha experimentado un crecimiento muy importante en los últimos años. Los países candidatos han reorientado gran parte de su comercio exterior hacia la UE, al tiempo que han incrementado sus déficit comerciales como consecuencia del mayor aumento experimentado por las exportaciones comunitarias hacia los PECOS (particularmente, en el caso de Alemania). Además, en materia de inversión extranjera la evolución ha sido igualmente reseñable, puesto que los países candidatos se han convertido en los principales destinos de las inversiones exteriores de las economías comunitarias (9).

En ese contexto de rápida expansión de las relaciones económicas entre la Unión y los países candidatos, el Consejo Europeo de Berlín de 1999 estableció un horizonte presupuestario para el septenio 2000-2006 (Agenda 2000), claramente influido por la previsible culminación de algunas adhesiones de nuevos Estados miembros a lo largo de dicho período. Como consecuencia de ello, en la actualidad existen diversos instrumentos a través de los cua-

les se canalizan las relaciones de la Unión con los países candidatos. Dichos instrumentos pueden clasificarse de la siguiente forma:

■ Los acuerdos europeos, tendentes a la creación de un espacio económico común con la UE y vinculados a la estrategia de ampliación comunitaria (como ya se ha señalado).

■ Los programas y mecanismos específicos, dotados con fondos del presupuesto comunitario y destinados a facilitar las reformas económicas en los países candidatos. Como se expondrá a continuación, estos programas son, fundamentalmente, PHARE, SAPARD, e ISPA, aunque también existen otros instrumentos y medios de actuación desarrollados por las instituciones comunitarias y por el BERD (10).

■ Las políticas y acciones comunes aplicadas por la UE, cuya incidencia sobre los países candidatos se ejerce de un modo muy diverso. A veces esa incidencia es directa (agricultura y fondos estructurales), mientras que en numerosas ocasiones se canaliza indirectamente mediante el desarrollo de iniciativas regionales, sectoriales y sociales de muy distinto alcance.

CUADRO 4  
ESTRUCTURA SECTORIAL DE LAS ECONOMÍAS DE LOS PAÍSES CANDIDATOS  
AÑO 1999

Países	Tasa de paro	Agricultura VAB en %	Industria VAB en %	Construc. VAB en %	Servicios VAB en %	% empleo agrícola	% empleo industrial	% empleo servicios
Polonia	15,3	3,8	27,7	8,9	59,6	18,1	31,4	50,5
R. Checa	8,7	3,7	34,3	7,5	54,5	5,3	40,5	54,1
Hungría	7,0	4,9	28	4,5	62,6	7	34,4	58,7
Eslovenia	7,6	3,6	31,4	6,1	58,9	10,8	37,7	51,2
Estonia	11,7	5,7	19,9	5,4	69	8,8	31,8	59,4
Letonia	14,5	4	20	7,6	68,4	17,2	25,8	57
Lituania	14,1	8,8	23,3	7,8	60,1	21,4	26,5	52,1
Eslovaquia	16,2	4,5	29,3	5,8	60,4	8,1	39,4	52,4
Malta	5,3	2,5	24,8	2,3	70,4	-	-	-
Chipre	3,6	4,2	13,4	7,7	74,7	10,2	23,2	66,6
Bulgaria	17,0	17,3	23,1	3,7	55,9	24,4	32,6	43
Rumanía	6,8	15,5	30,9	5,4	48,2	44	27,1	28,9
Turquía	7,6	14,3	21,8	5,3	58,6	-	-	-
PECOs 10	10,4	4,6	25,2	6,4	63,9	11,9	32,3	55,8
PECOs 13	10,4	7,1	25,2	6,0	61,6	15,9	31,9	52,2

FUENTE: UE (Eurostat, 2001).

Algunos de los instrumentos de actuación típicos de la UE influyen con claridad sobre la cohesión interna. Sin embargo, la mayor parte de ellos sólo persiguen el objetivo de completar y reforzar los procesos de apertura y liberalización propios de la integración europea. Unos y otros instrumentos ejercen misiones complementarias para el normal desarrollo de la economía comunitaria. Por ello, la cohesión económica y social no puede hacerse depender únicamente de los —cada vez más— escasos mecanismos financieros con finalidad estructural, por importantes que resulten esos recursos para reducir las diferencias internas en la Unión.

36

•••••  
**ASPECTOS  
PRESUPUESTARIOS  
DE LA AMPLIACIÓN**

La ampliación de la Unión motivará un desplazamiento creciente de recursos del presupuesto comunitario hacia los países candidatos, debido a los reducidos niveles de renta de aquellas naciones y al mayor tamaño relativo de su agricultura (véase cuadro 4). Los PECO se ajustan plenamente a los criterios básicos utilizados por la UE para asignar la mayor parte de sus instrumentos financieros.

**LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS  
DE LA AGENDA 2000**

De hecho, la Agenda 2000 ya ha reservado un volumen sustancial de las dotaciones previstas hasta el año 2006 para financiar progresivamente la aplicación de las medidas relativas a la incorporación de nuevos Estados miembros. Entre ellas destacan los recursos reservados para actividades agrícolas y rurales, los fondos destinados a financiar acciones estructurales y de cohesión, y aquellos otros medios financieros cuyo objetivo consiste en reforzar las restantes políticas comunitarias, especialmente en materia de cohesión económica y social.

El total de los créditos para compromisos fijados en la Agenda 2000 asciende a 644.710 millones de euros (a precios de 1999), con una previsión de créditos para pagos establecida en 640.470 millones. Además, si se consideran los créditos disponibles para la adhesión, el límite máximo de créditos para pagos alcanza un total de 685.870 millones de euros para todo el período 2000-2006. Pese a su importancia absoluta, las cantidades previstas en la Agenda 2000 tienen una importancia relativa ciertamente reducida y suponen una profunda modificación en el aumento tendencial experimentado por los gastos del presupe-

to común desde finales de los años ochenta (11). De hecho, el presupuesto europeo pasará de representar el 1,25% del PNB de la Unión en 1999, al 0,97% en 2006. Además, la distribución establecida para los gastos comunitarios también se verá significativamente alterada. En los próximos años el gasto agrícola aumentará su peso relativo en el total del presupuesto, pasando del 43,7% que suponía en 1999, al 46% que llegará a representar en 2006. Y todo ello a pesar de que, previsiblemente, el gasto agrícola reducirá su importancia relativa, pasando del 0,58% al 0,45% del PNB de la UE entre 1999 y 2006.

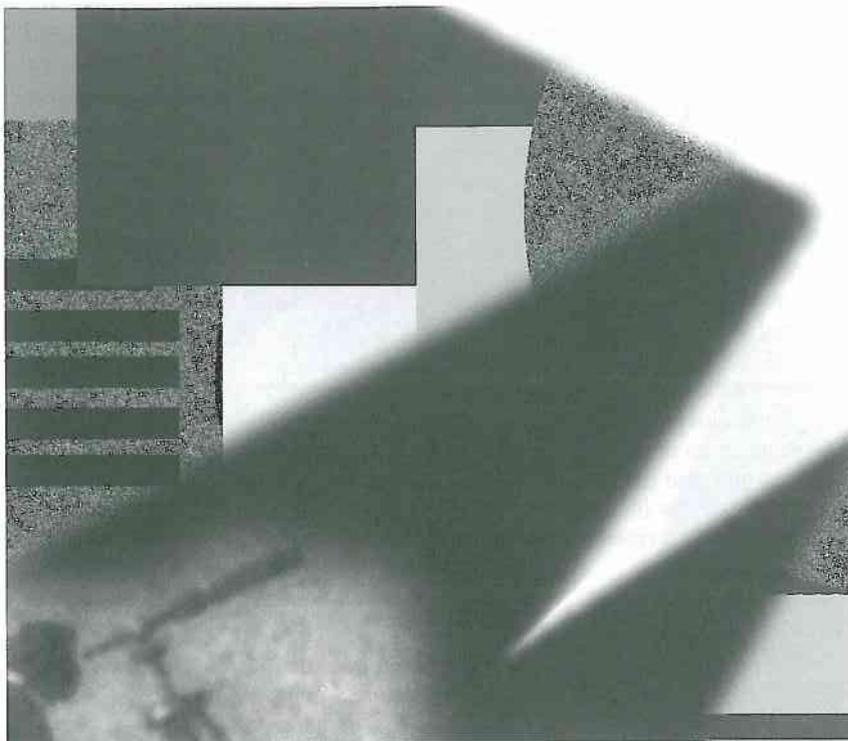
Por el contrario, la Agenda 2000 contempla una disminución paulatina de los recursos destinados a acciones estructurales dentro del total de gastos presupuestados; en concreto, la rúbrica destinada a intervenciones de carácter estructural disminuirá del 37,7% en 1999, al 32,5% del total de los gastos de 2006. En términos relativos, las dotaciones estructurales pasarán de suponer el 0,5% del PNB comunitario en 1999, al 0,32% en 2006. Se trata, por lo tanto, de un aspecto decisivo para comprender que la UE tendrá un margen de maniobra cada vez más reducido para actuar en favor de la cohesión y de las reformas estructurales mediante instrumentos de carácter financiero.

Además, la Agenda 2000 no ha acompañado la disminución prevista en materia de fondos estructurales con otros aumentos paralelos o compensatorios en el ámbito de las restantes políticas comunes, lo cual parece confirmar que el ajuste presupuestario diseñado para los próximos años relega a un segundo plano de importancia el objetivo fundamental de aumentar la cohesión y mejorar la convergencia real (12).

### LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y LOS PAÍSES CANDIDATOS

Los calificativos de proteccionista e intervencionista tantas veces utilizados para referirse a la Política Agrícola Común (PAC) se están viendo acompañados, cada vez con mayor frecuencia, de otros adjetivos, igualmente consistentes, que aluden a su escasa eficacia, a su falta de equidad y al excesivo gasto que comportan. La UE lleva varias décadas intentando mejorar su obsoleta política agrícola y, sin embargo, la reforma de la PAC sigue siendo una asignatura pendiente. Como testimonio de ello, la Agenda 2000 también ha incluido una serie de propuestas encaminadas a reducir los precios de intervención de la PAC y a modernizar otros aspectos de su funcionamiento, pese a lo cual el gasto agropecuario europeo continuará creciendo en los próximos años. Además, tras la ampliación, el tamaño y las características estructurales de los sectores agrarios de los países candidatos podrían incrementar el gasto total de la línea directriz agrícola por encima de lo actualmente estimado (13).

En la negociación para la adhesión de los PECO quedan aún diversos aspectos sin aclarar. Destacan, entre ellos, los relativos al cálculo de las ayudas que recibirán los agricultores de los nuevos Estados miembros, así como la estimación de cuotas y cupos aplicables tras la ampliación a las producciones agropecuarias más sensibles. Como refleja el cuadro 4, el empleo agrario en los países candidatos casi alcanza, como media, el 12% del empleo total. Ese valor es más del triple del correspondiente a la UE-15; asimismo, el número de agricultores de los PECO más que triplica el número total de personas que trabajan en la agri-



cultura en la actual Unión Europea, lo cual pone en evidencia el importante incremento que podría experimentar la cifra total de beneficiarios de la PAC si dicha política se aplica en los países candidatos como se está haciendo hasta ahora en la UE (14).

La aplicación de la Política Agrícola Europea en los países candidatos tendrá efectos directos sobre la producción agraria y sobre el posible aumento de los excedentes agropecuarios, pero también influirá sobre otros sectores productivos, entre otras razones porque la PAC podría ejercer una presión al alza sobre los precios de la tierra. Adicionalmente, la extensión de las prácticas propias de la agricultura europea a nuevos países miembros contribuiría a elevar el tono de las protestas en el seno de la Organización Mundial de Comercio, especialmente las protagonizadas por el grupo de naciones que se oponen con mayor insistencia a la PAC. Estas son algunas de las razones que reafirman la necesidad de proceder a una reforma en profundidad de la, hasta ahora, principal política comunitaria. Se trata de una reforma que adquiere una nueva dimensión con la ampliación, si bien el origen de los problemas agrícolas de la UE hay que bus-

carlos mucho antes de que se iniciase la actual estrategia de ampliación.

Además, la futura agricultura europea tendrá que tomar en consideración de un modo creciente las exigencias de calidad y seguridad frente a los consumidores finales, así como la necesidad de contribuir al equilibrio medioambiental. Asimismo, la PAC deberá apoyarse en otras políticas comunes, particularmente en las de carácter estructural y en las destinadas a mejorar el entorno rural, lo cual motivará que otros recursos del presupuesto comunitario distintos a los incluidos en la línea directriz agrícola reviertan también sobre el sector agropecuario.

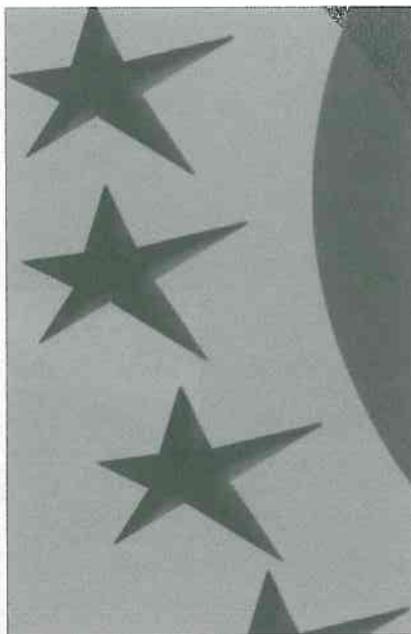
Y esa circunstancia tal vez haga posible una mayor reducción de los precios de garantía agrarios y de los sistemas de protección en frontera (que actualmente tienen un nivel más elevado en la UE que en los países candidatos). Como anticipo de estas tendencias, la UE ha puesto en funcionamiento el instrumento agrícola de preadhesión denominado SAPARD (15) y lo ha dotado con un presupuesto anual de 520 millones de euros. Su objetivo esencial consiste en contribuir al desarrollo rural duradero en los países candidatos.

**LA POLÍTICA REGIONAL,  
LOS FONDOS ESTRUCTURALES  
Y LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN**

Como reconoce la Comisión Europea en el segundo informe sobre la cohesión, la incorporación de diez nuevos países miembros reduciría el PIB *per cápita* de la UE en un 13%, mientras que la inclusión inmediata de los doce países candidatos produciría el efecto estadístico de reducir el PIB *per cápita* medio de la Unión en un 18%. Puesto que el conjunto de países candidatos tiene niveles de renta inferiores a los registrados en las regiones más atrasadas de la UE, la ampliación provocará que gran parte de las regiones beneficiarias de los fondos estructurales queden fuera de los criterios de selección actualmente vigentes.

De hecho, la hipotética incorporación en bloque de los países candidatos provocaría una modificación sustancial en el ámbito territorial de las políticas estructurales y de cohesión de la Unión, dado que las regiones beneficiarias de los fondos estructurales se situarían mayoritariamente en los PECO, esto es, en la nueva periferia europea. Sirva como ejemplo el dato de que en España tan sólo Andalucía y Extremadura (y tal vez Galicia) mantendrían niveles de renta por debajo del 75% de la hipotética media de la UE ampliada.

Sin lugar a dudas, uno de los mayores retos de la ampliación reside en los efectos que provocará sobre las políticas regionales y sobre la cohesión interna de la Unión. De hecho, el número de ciudadanos que tendrán niveles de renta por debajo del 75% de la media comunitaria podría superar los 170 millones de personas en la UE-27, en lugar de los poco más de 70 millones de habitantes que actualmente se encuentran por debajo de dicho nivel en la UE-15. Al menos uno de cada tres europeos contaría con una renta *per cápita* inferior al 75% de la media de la Unión, cuando actualmente esa cifra no alcanza el 20% de la población total. Además, las disparidades territoriales se incrementarán de un modo evidente. Y, dada la creciente escasez relativa de los recursos presupuestarios, resultará más difícil actuar sobre los desequilibrios regionales, no sólo por el aumento que experimentará el número de regiones de



bajo nivel de renta, sino también porque las áreas que queden fuera de los objetivos prioritarios de actuación de los fondos estructurales perderán gran parte de los medios con los que cuentan actualmente para favorecer su desarrollo económico y social (16).

Con el fin de simplificar el futuro marco de actuación de la política comunitaria de cohesión la Agenda 2000 también ha incluido una importante reforma del funcionamiento de las ayudas con finalidad estructural. Dado que los recursos financieros disponibles para la cohesión interna mostrarán una tendencia decreciente a lo largo del período 2000-2006, lo más llamativo de esa reforma consiste en el establecimiento de tres nuevos objetivos prioritarios, que servirán de base para la asignación de los fondos estructurales de la Unión. El objetivo 1 se centrará en la contribución al desarrollo y al ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (fundamentalmente las que presentan niveles de renta por debajo del 75% de la media comunitaria). El objetivo 2 apoyará la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (tanto zonas en declive industrial, como áreas rurales, urbanas o pesqueras). Y el objetivo 3 colaborará en la adaptación y modernización de las políticas y de los sistemas de educación, formación y empleo (actuando de un modo horizontal o multisectorial, en lugar de

con criterios estrictamente regionales o territoriales) (17).

Como complemento de la estrategia de preadhesión fijada para el período 2000-2006, la UE ha creado el programa ISPA, que cuenta con un presupuesto de 1.040 millones de euros al año y tiene por objeto ayudar a los países candidatos en el cumplimiento de las normas medioambientales comunitarias y en el desarrollo de las denominadas redes transeuropeas de transporte, comunicaciones y suministro de energía. Las medidas contenidas en ISPA han permitido anticipar en los PECO la mecánica de las ayudas que recibirán a través del fondo de cohesión tras su incorporación a la UE. La mejora de las infraestructuras materiales y de los niveles de formación son requisitos esenciales para que las inversiones y el libre juego del mercado actúen en favor de la reducción de las diferencias de renta entre las regiones. En ese contexto, las nuevas adhesiones ofrecen *a priori* ventajas indudables para el desarrollo global de todas las regiones de la futura Unión ampliada, con independencia de cómo se distribuyan dichas ventajas entre unas regiones y otras o entre unos sectores y otros (18).

Puesto que el reparto de los costes y beneficios propios de la integración económica no suele ajustarse a los criterios de equidad convencionalmente considerados como deseables, las políticas de carácter institucional en favor de la cohesión adquieren una importancia particular en espacios de gran dimensión y notables diferencias internas, como la Unión Europea. Por ello, el desarrollo del conjunto de las regiones de la UE ampliada será un aspecto esencial en los próximos años, más aún si se considera que los PECO no han contado hasta fechas relativamente recientes con políticas específicas que dejen sentir su influencia sobre aspectos económicos y administrativos de ámbito regional. La organización política y económica de los antiguos regímenes comunistas no se planteaba como objetivo el desarrollo autónomo de las regiones. Como consecuencia, gran parte de los territorios de los países candidatos presentan desequilibrios importantes y muestran una escasa homogeneidad en los niveles de renta y desarrollo. No obstante, por lo general, la distribución personal de la

renta es menos desigual que en la UE, aun teniendo en cuenta que esas diferencias también se han ampliado en los últimos años (19).

La tipología regional de los países candidatos permitiría distinguir seis tipos de regiones con problemáticas específicas: *a)* las áreas urbanas dominadas por ciudades capitales; *b)* las regiones fronterizas con la UE; *c)* las regiones periféricas; *d)* las zonas en declive industrial; *e)* las áreas rurales, y *f)* otras regiones que presentan características propias. Pese a la dificultad para construir series estadísticas homogéneas en las últimas décadas, la mayor parte de los análisis realizados coinciden en señalar que únicamente algunas áreas urbanas y determinadas regiones limítrofes con la Unión han tenido un comportamiento relativamente favorable en la última década. De hecho, a finales de la década de los noventa, sólo Polonia, Eslovenia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia habían recuperado los niveles de renta *per cápita* que tenían antes de la caída del muro de Berlín (20).

En la Unión Europea existe evidencia suficiente para afirmar que hasta mitad de los años setenta se redujeron de forma notoria las disparidades internas entre los países miembros y entre sus regiones. Sin embargo, a partir de esa fecha predominaron los fenómenos de divergencia en los niveles de renta entre las regiones, al menos hasta finales de la década de los ochenta, cuando entró en vigor la nueva política estructural y de cohesión de la UE. Desde entonces, la convergencia parece menos clara, aunque la Comisión Europea mantiene que a lo largo de la década de los noventa las disparidades internas se han atenuado en el conjunto de regiones de los actuales Estados miembros (21). Con la futura ampliación tendrá lugar un aumento de la dispersión de los niveles regionales de renta, si bien los efectos propios de la integración económica y la ayuda de los fondos estructurales y de cohesión podrían ejercer una intensa influencia positiva en los próximos años. Conviene recordar que en la UE numerosas regiones atrasadas (tal vez con la excepción más notable de Grecia) han mostrado comportamientos convergentes con respecto a la media comunitaria (22).



Pero la cohesión de la futura Unión ampliada no dependerá única ni fundamentalmente de los fondos estructurales. La integración en la UE comporta la asunción de un complejo conjunto de normas y principios de funcionamiento cuyos efectos se extienden a los ámbitos políticos, sociales y económicos de los países miembros. Aunque sólo sea con una finalidad expositiva, podrían clasificarse los efectos provocados por la incorporación de un país (o grupo de países) al mercado común, y a las políticas de la Unión, de acuerdo con el siguiente esquema:

■ Existen, en primer lugar, claros efectos derivados de la aplicación de las libertades económicas básicas del mercado interior, lo que influye sobre la expansión de los intercambios comerciales, sobre el aumento de las inversiones y sobre la mayor movilidad de la mano de obra.

■ Asimismo, la adhesión comporta asumir el acervo comunitario, cuyos efectos se dejan notar sobre diversos ámbitos del derecho, sobre la política de competencia, sobre las normas medioambientales, o sobre la organización del conjunto de las relaciones internacionales, entre otros temas.

■ Desde el punto de vista sectorial destacan los impactos directos sobre aquellas políticas dotadas de un mayor grado de regulación por parte de la UE, especialmente en el caso de la agricultura. Adicionalmente, las restantes políticas y acciones comunes influyen, aunque sea en menor medida, sobre otros sectores muy diversos y sobre el conjunto de las actividades productivas.

■ Además, el presupuesto comunitario, y de modo más notorio los fondos estructurales, ejercen un impacto importante sobre el tejido económico y social de los países miembros.

■ Finalmente, la adhesión a la Unión conduce a la aplicación de políticas macroeconómicas tendentes a favorecer el crecimiento estable y equilibrado, lo cual se acrecienta en el caso de las naciones que forman parte y que se integrarán en el futuro en la unión monetaria.

Por todo ello, los efectos de la ampliación de la Unión sobre la cohesión interna exigen tomar en consideración el conjunto de políticas y acciones comunes, así como otros efectos muy diversos sobre el mercado de trabajo, el comercio, las inversiones, la industria, los ser-

**CUADRO 5**  
**INTERCAMBIOS COMERCIALES DE LOS PECOS CON LA UE**  
MILLONES DE EUROS

PECO	Comercio con la UE pc *		Exportaciones		Importaciones		Crecimiento	
	1993	2000	1993	2000	1993	2000	Export.	Import.
Hungría	0,89	4,48	3,95	21,77	4,97	23,05	5,51	4,63
R. Checa	1,07	4,45	4,84	21,51	6,08	23,91	4,44	3,93
Polonia	0,45	1,47	7,58	23,19	9,98	33,74	3,06	3,38
Bulgaria	0,18	0,73	1,67	7,63	2,32	8,72	4,51	3,75
Rumanía	0,28	0,77	0,95	3,07	1,35	3,23	3,23	2,39

\* Exportaciones hacia la UE + Importaciones desde la UE / población en millones de habitantes.

FUENTE: UE (COMEXT, 2000).

**CUADRO 6**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LA UE EN LOS PECOS**  
MILLONES DE EUROS

Países	1994		1995		1996		1997		1998	
	IED	% PIB								
Polonia	546	0,66	1.132	1,17	2.092	1,86	2.127	1,68	3.100	2,20
R. Checa	772	2,23	1.595	4,01	1.299	2,85	1.383	2,96	1.490	2,97
Hungría	616	1,77	2.101	6,16	988	2,78	1.392	3,45	1.656	3,95
Rumanía	25	0,10	36	0,13	117	0,42	363	1,17	347	1,02
Bulgaria	57	0,70	7	0,07	32	0,41	116	1,29	113	1,03
<b>Total</b>	<b>2.016</b>		<b>4.871</b>		<b>4.528</b>		<b>5.381</b>		<b>6.706</b>	

FUENTE: UE (Eurostat, 2001).

vicios, el medio ambiente o las relaciones exteriores de los nuevos Estados miembros.

sobre el objetivo esencial de reducir las diferencias entre los distintos territorios de la UE ampliada (23).

productivos, comerciales y financieros de las economías implicadas.

## OTROS ASPECTOS DE LA AMPLIACIÓN RELACIONADOS CON LA COHESIÓN INTERNA

Aunque la evolución de la cohesión económica y social de la UE se valora esencialmente a través de la renta *per cápita* de los países miembros y de sus regiones, la cohesión en un sentido más amplio depende de múltiples variables (si bien gran parte de ellas presentan una correlación importante con la renta *per cápita*). Aun sin considerar los factores exteriores que influyen sobre la cohesión de la Unión y sin tener en cuenta aspectos estrictamente institucionales y jurídicos que también condicionan la integración europea, la cohesión interna presenta diversas dimensiones sociales y económicas que deben tomarse en consideración al evaluar el impacto de las próximas adhesiones

Se puede hacer mención, en primer lugar, a la aproximación de los niveles de competitividad entre las distintas economías de la UE ampliada, puesto que la competitividad de una economía determina buena parte de sus logros en materia económica y social. Además, el segundo de los criterios exigido para la adhesión a la UE se refiere a la mejora de la competitividad de los países candidatos en el mercado interior. La estrategia fijada para la ampliación exige, en concreto, que los nuevos países miembros cuenten con economías de mercado capaces de competir en el mercado interior tras los correspondientes períodos transitorios establecidos a tal efecto. En ese sentido puede asumirse que la mejora de la competitividad incluye dos grandes ámbitos, la productividad y el empleo, y que depende en muy buena medida del éxito de las políticas estructurales aplicadas, así como de la existencia de un marco institucional capaz de respaldar la mejora de los niveles

La reducida eficiencia de la estructura sectorial de las economías de los PECOS y su limitada capacidad innovadora condicionan la aproximación a los niveles medios de competitividad de la UE. Los, por lo general, bajos niveles de productividad van acompañados de graves problemas de empleo en gran parte de los países candidatos. Si bien es cierto que la productividad puede mostrar una tendencia creciente en el futuro, en gran medida como consecuencia de las mejoras tecnológicas inducidas por el crecimiento de la inversión exterior, el ajuste de los mercados de trabajo deberá continuar en los próximos años; y ese ajuste implicará una mayor movilidad sectorial de la mano de obra (entre otras razones, por la pérdida de empleo agrícola) y probablemente también una mayor movilidad geográfica (lo cual influye claramente sobre la inmigración hacia los países de la UE-15).

En ese contexto parece claro que la mejor opción para favorecer la cohesión interna

de la Unión ampliada pasa por contribuir a la modernización de las estructuras productivas de los países candidatos, creando las condiciones básicas para estimular sus potencialidades de crecimiento económico. Se trata, por lo tanto, de una tarea de gran envergadura, que no puede abordarse sólo con los instrumentos financieros de carácter estructural de la Unión, sino que requiere especialmente el apoyo de políticas públicas capaces de regular, de acuerdo con los objetivos de cohesión perseguidos, el normal funcionamiento de la economía de mercado; y esa regulación de los sistemas económicos adquiere rasgos singulares al considerar que los PECO deben culminar aún su transición económica, lo cual hace aún más complejo determinar el impacto de los procesos de apertura y liberalización propios del nuevo marco internacional y de la decidida voluntad de esas naciones de integrarse en la UE.

Asimismo, el impacto de la integración depende de otros factores difícilmente cuantificables, como la eficiencia de las Administraciones Públicas, la existencia de una cultura empresarial, el desarrollo de los sistemas de asistencia social o los niveles de formación y capacitación de la población. En algunos de estos aspectos los PECO presentan niveles no demasiado distantes de la media comunitaria, si bien en otros, al igual que sucede con la productividad y el empleo, existen claras diferencias entre los distintos candidatos. La República Checa, Hungría y Eslovenia, además de Malta y Chipre, parecen encontrarse en una mejor situación relativa, mientras que las adhesiones de Polonia, Eslovaquia y las repúblicas bálticas plantean *a priori* mayores problemas económicos, aunque no tan acusados como en los casos de Rumanía, Bulgaria y Turquía (24). A la luz de las divergencias existentes entre unos países y otros, la amplia lista de países candidatos a la adhesión con la que la UE está trabajando en la actualidad sólo parece justificarse por razones esencialmente políticas. Para confirmar este extremo podrían analizarse diversos indicadores, si bien parece suficientemente orientativo el carácter sintético de alguno de ellos, como la distribución sectorial del empleo, los niveles de especialización en el comercio exterior, las características de la inversión extranjera en los PECO, o el desarrollo de las infraestructuras básicas en esas naciones.

CUADRO 7  
DESAGREGACIÓN ANUAL DE LOS FONDOS PREADHESIÓN, 2000-2006

Pais/Fondo	PHARE	SAPARD	ISPA mín.	ISPA máx.	Total mín.	Total máx.
Bulgaria	100,0	52,1	83,2	124,8	235,3	276,9
R. Checa	79,0	22,1	57,2	83,2	158,3	184,3
Estonia	24,0	12,1	20,8	36,4	56,9	72,5
Hungría	96,0	38,1	72,8	104,0	206,9	238,1
Letonia	30,0	21,8	36,4	57,2	88,2	109,0
Lituania	42,0	29,8	41,6	62,4	113,4	134,2
Polonia	398,0	168,7	312,0	384,8	878,7	951,5
Rumanía	242,0	150,6	208,0	270,4	600,6	663,0
Eslovaquia	49,0	18,3	36,4	57,2	103,7	124,5
Eslovenia	25,0	6,3	10,4	20,8	41,7	52,1

Nota: El programa ISPA figura con las dotaciones máxima y mínima previstas, lo que condiciona la cifra total. Con precios de 1999 los fondos preadhesión ascenderán a 2.645 millones de euros anuales: 520 para el programa SAPARD, 1.040 para ISPA y 1.085 para PHARE (que en total contará con un presupuesto anual de 1.577 Meuros).

FUENTE: Comisión Europea (2001, Segundo informe sobre la cohesión económica y social).

El cuadro 4 permite apreciar las menores tasas de paro de los países que figuran como más firmes candidatos a una rápida adhesión a la UE y muestra también cómo, por lo general, los candidatos peor situados presentan un sector agrícola de mayor tamaño relativo junto con otros indicadores que reflejan su importante atraso estructural. El cuadro 5 reproduce los datos globales del comercio de algunos países candidatos con la Unión. Aun sin entrar ahora en su análisis detallado (25), el estudio de esos datos parece confirmar las diferencias existentes entre unos países candidatos y otros: en un extremo aparece la favorable evolución del comercio exterior de la República Checa y de Hungría (y, en menor medida, de Polonia), mientras que en el otro extremo se sitúa el escaso desarrollo de los intercambios de Rumanía y Bulgaria con la UE. El cuadro 6 recoge el distinto peso relativo de la inversión extranjera directa en las economías de algunos países candidatos, mostrando, nuevamente, la menor capacidad de atracción de los PECO menos desarrollados.

La comparación de estas variables puede completarse con los datos sobre la situación de las infraestructuras en las naciones de Europa del Este, tanto en materia de infraestructuras físicas como en lo concerniente al desarrollo del capital humano (26). Sin duda, estos últimos son dos de los aspectos que marcan de un modo más claro la modernización de las

estructuras productivas y el estímulo del crecimiento potencial de los PECO, factores a los que se hacía alusión anteriormente para destacar la mejora de la competitividad como base del estímulo a la cohesión interna en la UE ampliada. Por ello, aunque sólo sea de modo ilustrativo, conviene detallar los principales instrumentos comunitarios susceptibles de reforzar la cohesión interna y de facilitar la convergencia real entre los países candidatos y los actuales Estados miembros. Además de los fondos estructurales y de los mecanismos específicamente destinados a actuar sobre la cohesión económica y social (véanse datos en el cuadro 7), las actuaciones comunitarias podrían tomar en consideración el desarrollo de los siguientes instrumentos destinados a facilitar la inserción de los PECO en la economía de la Unión:

1] Potenciar las acciones europeas en materia de transportes, comunicaciones y energía, facilitando el desarrollo de las redes transeuropeas, extendiendo sus ámbitos de aplicación y ampliando sus dotaciones presupuestarias. Ello permitiría mejorar el acceso a los PECO y sus relaciones con la UE, además de favorecer el desarrollo de las infraestructuras esenciales para fortalecer la cohesión en la Unión ampliada.

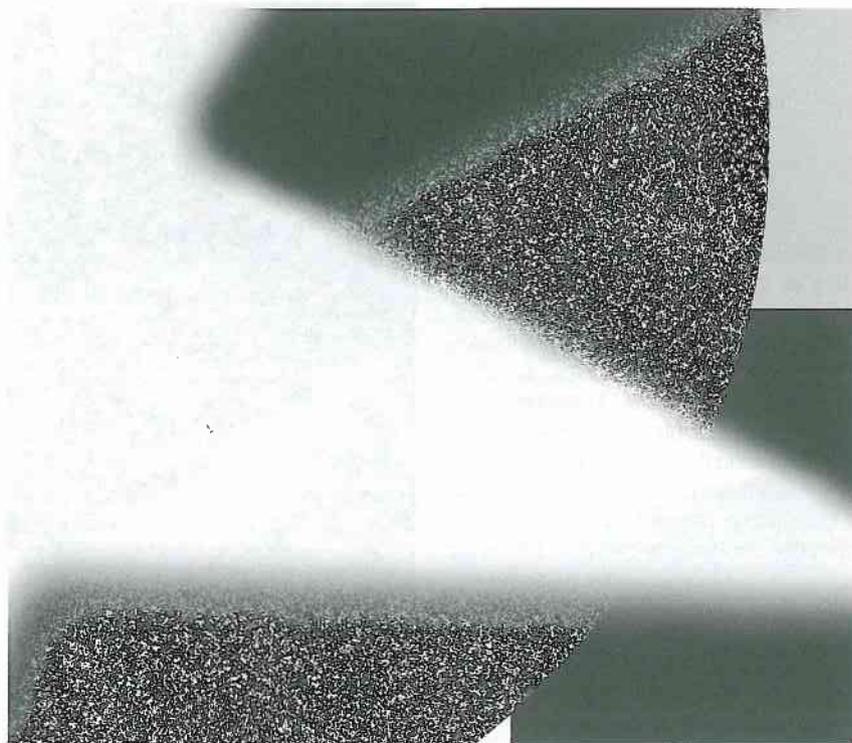
2] Diseñar una política de apoyo a las Pyme capaz de reforzar las iniciativas en favor de la cohesión y de la convergencia



La ampliación tendrá también claras implicaciones sobre el funcionamiento institucional de la UE. La entrada en vigor del Tratado de Niza modificará de manera sustancial los mecanismos comunes de adopción de decisiones y otorgará un mayor control de las iniciativas legislativas a los gobiernos nacionales, tanto en los Estados de mayor dimensión como en aquellos otros de tamaño pequeño y mediano. Estos últimos incrementarán su número en la futura UE ampliada, lo cual puede hacer aún más compleja la toma de numerosas decisiones encaminadas a profundizar la integración comunitaria.

Los criterios fijados para evaluar la adhesión de nuevos Estados miembros presentan un nivel de generalidad muy importante y han convertido la elaboración inicial de una amplia lista de candidatos en una decisión esencialmente política. Desde el punto de vista económico y social existe una clara diferencia entre la República Checa, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre, por una parte, y Rumanía, Bulgaria y Turquía, por otra, encontrándose el resto de países en una situación intermedia (Polonia, Estonia y Eslovaquia están más cerca del grupo de países más desarrollados y mejor situados para la adhesión, mientras que Letonia y Lituania se encuentran más próximos al segundo grupo).

Por lo tanto, la utilización de los instrumentos preadhesión establecidos por la UE (como los programas PHARE, SAPARD o ISPA) debe tomar en consideración esta situación, especialmente si las incorporaciones de nuevos países no se producen de forma inmediata y en bloque. De todos modos, el presupuesto de la UE parece insuficiente para atender simultáneamente las exigencias de ayuda a los PECO y las necesidades de apoyo a las regiones de menor nivel de renta de los actuales Estados miembros. Por ello, conviene recordar que el nuevo marco presupuestario plurianual aplicable a partir de 2006 deberá negociarse en pleno proceso de ampliación, lo cual constituye una restricción institucional de primer orden para el diseño de un presupuesto europeo más eficaz y de mayor tamaño, como parecería lógico, dada la creciente heterogeneidad de la futura UE.



El impacto de las políticas comunes de la Unión sobre los PECO será especialmente visible, desde el punto de vista financiero, en materia agrícola y en los aspectos relacionados con el desarrollo regional y con las políticas estructurales y de cohesión, puesto que éstas son las rúbricas presupuestarias que cuentan con más recursos. La agricultura de los países candidatos presenta, en la mayor parte de los casos, un atraso estructural muy notorio, lo cual llevará consigo ajustes importantes e implicará la movilización de ayudas financieras de gran cuantía. En consecuencia, no parece fácil suponer que a medio plazo la PAC libere recursos para otras políticas comunes. Al igual que tampoco parece factible imaginar, dadas las tendencias mostradas por la Agenda 2000, un aumento de las dotaciones presupuestarias dedicadas a fondos estructurales y a las acciones en favor de la cohesión. Como consecuencia, las extremas diferencias que presentarán las regiones de la UE ampliada podrían convertirse en un obstáculo para aprovechar de la mejor forma posible las ventajas que ofrece el aumento de tamaño del mercado interior.

Pero la cohesión interna no depende sólo, ni esencialmente, de los fondos estructurales y de cohesión. El normal fun-

cionamiento del mercado interior y del derecho comunitario, así como el desarrollo de las distintas políticas sectoriales y horizontales son elementos esenciales para facilitar la convergencia real de las regiones de la UE ampliada. La progresiva aplicación de políticas macroeconómicas destinadas a reforzar la competitividad y la convergencia constituye, también, un eje de acción fundamental para consolidar un crecimiento sostenible en el espacio europeo de integración. Existe, por lo tanto, un variado conjunto de medios de acción comunes capaces de facilitar la cohesión interna y de atender las especificidades de aquellos territorios que presentarán una mayor divergencia con respecto a los niveles medios de renta en la Unión.

Asimismo, la ampliación supone una profunda extensión de la frontera comunitaria y lleva consigo la aparición de una nueva periferia en la economía europea. El aumento de los niveles de competitividad del conjunto de regiones de la UE entraña prestar especial atención a las mejoras de la productividad y del empleo, a las reformas estructurales, a la modernización de las infraestructuras básicas y al desarrollo del capital humano, así como a los factores institucionales que

inciden sobre el crecimiento potencial de las economías. En todos esos ámbitos la ayuda del presupuesto comunitario puede resultar decisiva, siempre que vaya acompañada de un importante esfuerzo por parte de los países candidatos.

Paralelamente, la Unión deberá seguir atendiendo las necesidades de convergencia y de cohesión en las regiones menos prósperas de los actuales Estados miembros, especialmente en aquellas que paulatinamente irán reduciendo su acceso a los fondos estructurales. Ante tales retos, parece indispensable una profunda reforma institucional y presupuestaria, capaz de sustentar un mejor funcionamiento de las políticas comunes y de la propia dinámica de la integración europea. Tal vez de ese modo podrán atenderse mejor las necesidades de cohesión actuales y las que emergerán tras las próximas ampliaciones de la Unión Europea.

•••••  
NOTAS

(1) Los diez primeros países candidatos son: Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Estonia, Chipre, Malta, Eslovaquia, Letonia y Lituania (ver el epígrafe sobre la estrategia de ampliación y los acuerdos europeos). Asimismo, son candidatos a la adhesión Bulgaria y Rumanía, además de Turquía.

(2) Otras naciones europeas podrían negociar su integración en la UE. Suiza, Noruega e Islandia superan los 12 millones de habitantes, mientras que los territorios de los Balcanes duplican ligeramente esa cifra. Una hipotética ampliación continental de la UE permitiría alcanzar casi los 600 millones de habitantes, lo cual, sin embargo, representaría poco más del 10% de la población mundial.

(3) Las referencias a ambas islas se realizarán de forma expresa, sin considerarlas incluidas en el grupo de candidatos constituido por los PECO. La incorporación de los diez candidatos supondrá un aumento de la superficie de la UE del 22,8%. La incorporación de Turquía, hoy por hoy más lejana que ninguna otra adhesión, aumentaría el territorio de la UE-15 en un 24%, al tiempo que incorporaría nuevos problemas geoestratégicos y culturales.

(4) El PIB *per cápita* medio de los 10 primeros candidatos se situaba en 2001 en torno al 20% de la media de la UE-15 y apenas alcanzaba el 15% en el caso de considerar a Bulgaria, Rumanía y Turquía. El PNB agregado de Po-



lonia, Hungría y la República Checa supone el 77,5% de la economía de los 10 primeros candidatos.

(5) Numerosos expertos consideran el Tratado de Niza como una oportunidad perdida para reformar profundamente la UE. Además, su posible entrada en vigor coincidirá con el final de la Convención Europea, por lo que el nuevo Tratado podría tener una vigencia muy limitada. No obstante, el acuerdo sobre la ponderación de votos consensuado en Niza era un requisito indispensable para la ampliación y evitará nuevos enfrentamientos sobre la mecánica de decisión de las instituciones europeas.

(6) Hasta ahora, la mayoría cualificada se sitúa en 62 votos, sobre 87, y la minoría de bloqueo, en 26 votos, si bien el denominado Compromiso de Ioanina permitía la creación de minorías de bloqueo con sólo 23 votos, siempre que representasen al menos a 100 millones de habitantes.

(7) La declaración nº 21 anexa al Tratado de Niza (DOCE 10-3-2001) señala que, cuando la UE alcance los 27 miembros, la minoría de bloqueo pasará a 91 votos (en lugar de 88) y el umbral de la mayoría cualificada será adaptado automáticamente. Se trata de uno de los asuntos mal cerrados en Niza, ya que el Tratado establece la mayoría cualificada en 258 votos, pero añade que ésta se reducirá (a 255) en la UE-27 (lo cual perfila una situación semejante a la del Compromiso de Ioanina antes citado).

(8) Pese a no cumplir algunas de las condiciones básicas para la adhesión, Turquía se incorporó al grupo de candidatos (véase artículo 49 del Tratado de la Unión). El Consejo Europeo de Sevilla (2002) ha insistido en mantener

abierta la estrategia de ampliación a diez nuevos países.

(9) El proceso de apertura y liberalización de los países candidatos ha provocado déficit por cuenta corriente situados entre el 4% y el 7% del PIB (en el caso de los PECO), que han podido ser financiados gracias a la llegada de capital exterior, fundamentalmente inversiones directas procedentes de la UE. De hecho, la instalación de empresas multinacionales ha contribuido a acelerar las mutaciones socio-económicas de los PECO y a modernizar sus estructuras productivas.

(10) Además del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la UE cuenta con el programa PHARE, revisado en 2000, que aportará 11.000 millones de euros para cofinanciar ayudas a los PECO en materia de inversiones, asistencia técnica y apoyo institucional durante el período 2000-2006. Existen, además, otros fondos e iniciativas comunitarias cuyas dotaciones quedan reflejadas en el cuadro 7 (véase también BERD, 2002).

(11) El presupuesto europeo parece alejarse cada vez más del tope del 1,27% establecido con respecto al PNB de la UE. Como media anual, los créditos presupuestarios para compromisos supondrán en la Agenda 2000 un 1,08% del PNB de la UE, frente al 1,28% registrado en el período 1993-1999. Véanse Utrilla (2002) y Nieto (2002).

(12) En C. Martín, y otros autores (2002) se valoran las repercusiones presupuestarias más allá de 2006 y se alude a la posible redistribución de recursos en favor de la cohesión y en detrimento de la PAC, lo cual (pese a ser muy razonable) no parece corresponderse con la tendencia marcada por la Agenda 2000. Existen, además, otros obstáculos para la reforma del presupuesto común (véase Nieto, 2002).

(13) Sumpsi (2002) se refiere al menor nivel de protección exterior de la agricultura de los PECO. Al gasto agrario europeo debe añadirse el coste adicional que representará la adopción de la PAC por parte de los PECO, puesto que elevará su nivel actual de protección frente al exterior e incentivará la producción, con el consiguiente aumento de excedentes.

(14) La adhesión de Polonia y Hungría duplicaría la población agrícola de la UE. Excepto en Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Estonia, la población activa agraria supera el 10% del empleo total en los PECO (cuadro 4). En conjunto, la agricultura aporta más del 5% del PIB de los PECO. La ampliación incrementará la superficie agraria europea en un 50%, si bien el tamaño de las explotaciones en los países candidatos es casi diez veces inferior. Además, en los países candidatos el gasto en alimentación duplica en importancia relativa el gasto correspondiente a la UE-15. Sin embargo, Sumpsi, *op. cit.*, opina que la ampliación podría contribuir a frenar la reforma de la

PAC, dado que ésta puede aplicarse en su forma actual a los PECOs sin provocar grandes tensiones.

(15) SAPARD (creado el 21-6-99) incluye una variada gama de acciones seleccionables: inversiones en la mejora de la transformación y comercialización de productos, diversificación de producciones, métodos de control de calidad, creación de servicios de gestión, mejora de la formación profesional, renovación de las infraestructuras, rehabilitación de núcleos y entornos rurales, y ayudas para la creación de agrupaciones de productores, entre otras medidas destinadas a mejorar la asistencia técnica y la eficacia productiva de las explotaciones agropecuarias.

(16) En una Unión ampliada, el 25% de las regiones tendría un PIB *per cápita* medio 3,3 veces mayor que el del 25% de las regiones más atrasadas, en comparación con el cociente actual que es 1,9. Tras la ampliación, el 10% de las regiones tendría un PIB *per cápita* 5,3 veces mayor que el del 10% de las regiones más pobres, cuando el cociente actual es de 2,4.

(17) El 69,7% de los fondos estructurales se asignará al Objetivo 1 e incluirá un 4,3% para apoyo transitorio a regiones que dejen de beneficiarse de dicho objetivo. El 11,5% se asignará al Objetivo 2 e incluirá el 1,4% para apoyo transitorio. El 12,3% de los fondos estructurales se asignará al Objetivo 3. El sector pesquero recibirá una aportación adicional del IFOP de 1.100 millones de euros a lo largo del período (de los que 875 procederán de la rúbrica agrícola). Además, la Agenda 2000 mantiene el fondo de cohesión con un nivel global de recursos de 18.000 millones de euros.

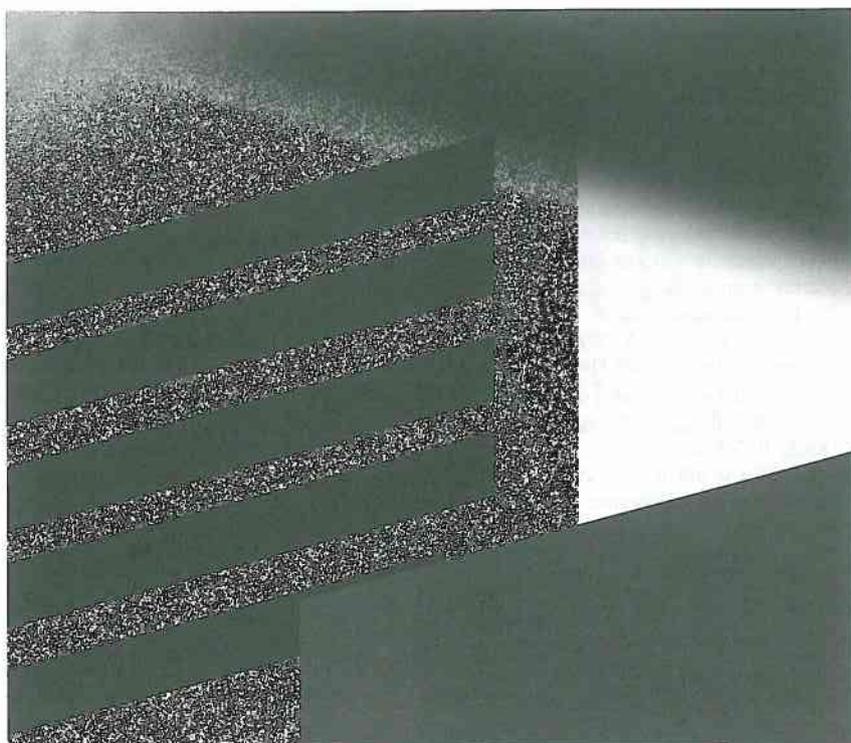
(18) Nieto (2001), Comité Económico y Social (2001). La acción de los fondos estructurales en favor de la equidad no puede perder de vista los objetivos de eficacia y estabilidad de la economía europea.

(19) El Comité Económico y Social (2001c) se refiere, asimismo, a las consecuencias del desempleo en las zonas urbanas y al empleo ilegal de trabajadores extranjeros en algunas regiones de los PECOs. Weiser *et al.* (2001).

(20) Existe una gran diferencia entre los niveles de renta de las grandes ciudades y zonas fronterizas a la UE y los registrados en otras muchas áreas de los PECOs. Pueden verse más detalles de 51 regiones de los PECOs (y de 210 de la UE) en Weise, *op. cit.*

(21) Segundo informe sobre la cohesión económica y social (Comisión Europea, 2001) y Primer informe intermedio sobre la cohesión (Comisión Europea, 2002).

(22) Véase Reglamento del Consejo de 21 de enero de 1999. Para evitar un exceso de inversiones procedentes del presupuesto comunitario el Consejo de la Unión ha establecido que las ayudas recibidas por cada PECOs no deberán superar el 4% de su respectivo PIB.



(23) Diferencias lingüísticas, sistemas jurídicos, niveles de las políticas asistenciales, infraestructuras físicas, capital humano, gastos en investigación y desarrollo, entre otros aspectos.

(24) (BERD, 2002) y (FMI, 2000) ofrecen algunos indicadores sintéticos del cambio institucional y de los procesos de liberalización de los PECOs que confirman las diferencias existentes entre los candidatos de mayor y de menor nivel de desarrollo y, en consecuencia, los distintos problemas que plantean sus adhesiones a la UE. El Comité Económico y Social (2001c) considera que en algunos sectores los problemas de los PECOs pueden agravarse tras la adhesión, dado que los cambios estructurales aumentarán la presión sobre los mercados de bienes y de factores.

(25) El cuadro 5 muestra las diferencias en el comercio *per cápita* con la UE de cinco PECOs. Pueden verse los análisis efectuados sobre la distinta evolución del comercio intraindustrial y de las ventajas comparativas reveladas del comercio de la UE con algunos PECOs en: VV.AA. (2002). Sobre esos ámbitos véase, para más detalle, C. Martín, *et al.* (2002). Véase, asimismo, E. Palazuelos, (2000).

(26) El sexto informe sobre la situación socioeconómica de las regiones (Comisión Europea, 1999) incluye evaluaciones de interés sobre estos temas.

(27) El carácter prescriptivo de los análisis sobre la integración europea resulta difícil de evitar cuando se habla de los recortes presupuestarios y de la ampliación (Nieto, 2002). Las restricciones que pesan sobre la mecánica

presupuestaria dificultan la reforma financiera de la Unión. Cualquier solución de carácter continuista, como la adoptada al aprobar la Agenda 2000, podría suponer nuevos recortes en la financiación destinada a la cohesión interna. El Comité Económico y Social (2001a) destaca las oportunidades que abre la ampliación para todos los Estados miembros, especialmente para las economías más dinámicas situadas en el núcleo del mercado interior. Lo cual no evitará la aparición de efectos negativos sectoriales, regionales y sociales. Para un análisis de los posibles efectos (y de los serios riesgos) que la ampliación plantea para España, puede verse C. Martín *et al.*, *op. cit.*

## BIBLIOGRAFÍA

- BERD (2002): *Transition Report 2001*, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo Económico.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea*, OPOCE, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Segundo informe sobre la cohesión económica y social (Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios)* OPOCE, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2002). «Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y

- social», COM (2002) 46 final, Bruselas, 30-1-2002.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (2001a). «Dictamen del CES sobre: El segundo informe sobre la cohesión económica y social», DOCE, 10-7-2001 (C-193).
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (2001b). «Dictamen del CES sobre: La ampliación de la UE: El desafío que representa para los países candidatos el cumplimiento de los criterios económicos para la adhesión», DOCE, 10-7-2001 (C-193).
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (2001c). «Dictamen del CES sobre: El empleo y la situación social en los países de Europa central y oriental candidatos a la adhesión», DOCE, 10-7-2001 (C-193).
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2000): *La Unión Europea ante la perspectiva de la ampliación. La descentralización de los países candidatos para una adhesión inminente*, OPOCE, Luxemburgo.
- FMI (2000): «Transition: experience and policy issues», Fondo Monetario Internacional, Washington.
- MARTÍN, C. (2002): «Las principales repercusiones económicas de la ampliación de la UE desde la óptica de España», *Papeles de Economía Española*, nº 91, pp. 202-216.
- MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA-RIVERO, S., y VELÁZQUEZ, F. (2002). *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, Barcelona, Colección Estudios Económicos de La Caixa, nº 27.
- NIETO, J. A. (2001): *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Madrid, Pirámide.
- NIETO, J. A. (2002). «El debate sobre el sistema de financiación de la Unión Europea», *Revista de Economía Mundial*, nº 6.
- PALAZUELOS, E. (2000): «Análisis comparativo del proceso de cambio económico de los países de Europa central y oriental», ICE, nº 786, pp. 41-70.
- SUMPSI, J. M. (2002): «Las implicaciones de la ampliación para la política agrícola común», *Papeles de Economía Española*, nº 91, pp. 239-252.
- UTRILLA, A. (2002): «Perspectiva de los fondos estructurales ante la nueva ampliación de la Unión Europea», *REVESCO*, nº 75.
- VV.AA. (2002): «La ampliación de la Unión Europea y las diferencias entre los países candidatos: comercio, inversiones y aspectos socioeconómicos», Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid (julio de 2002).
- WEISE, Ch. et al. (2001): «The impact of EU Enlargement on Cohesion», German Institute for Economic Research (DIW) - European Policies Research Centre, Berlín-Glasgow (marzo de 2001).