COLECCIÓN ESTUDIOS ECONÓMICOS

Núm. 20

La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa

Informe del Commissariat Général du Plan a la Asamblea francesa

Servicio de Estudios

"la Caixa"

La ampliación hacia el Este tendrá profundas consecuencias para la Unión Europea. Los países candidatos presentan una serie de particularidades que no se han dado en anteriores ampliaciones. Son países que están aún realizando un tránsito de un sistema económico de tipo planificado a una economía de mercado. Por lo tanto, están inmersos en un proceso de transformación interno, en los ámbitos político, económico y social, de enorme dificultad y calado. Un segundo elemento a retener es que su nivel de prosperidad económica es netamente inferior a la de los países de la UE. En consecuencia, requerirán un apoyo importante del presupuesto comunitario para acometer las reformas estructurales pendientes. En este sentido, cabe destacar que ciertos países candidatos pueden alterar el equilibrio de los actuales mecanismos de cohesión económica y social y de política agrícola común de la UE, todo ello en presencia de un marco presupuestario con muy pocas posibilidades de expansión. Finalmente, la plena integración de los países candidatos en la UE y en el proceso de globalización comportará cambios importantes en los destinos tradicionales de flujos de inversión y comerciales, un elemento nada desdeñable cuando se considera que estos países disponen de un capital humano y un nivel de costes de producción netamente competitivo en ciertos segmentos muy relevantes para la economía española.

Esta monografía recoge el estudio encargado por la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional francesa cuyo objetivo es hacer un primer inventario de los principales impactos de la ampliación dentro de un enfoque muy amplio, no circunscrito al ámbito nacional. Para enriquecer el valor que aporta al lector y actualizar las novedades que se han producido en el proceso de ampliación desde la publicación del estudio en su versión original francesa, se incluye un capítulo de actualización que recoge el nuevo marco presupuestario de la UE para el período 2000-2006 y la evolución del proceso de ampliación hasta la actualidad.

Publicació impresa
en paper i cartolina
100% reciclats

COLECCIÓN ESTUDIOS ECONÓMICOS

Núm. 20

La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa

Informe del Commissariat Général du Plan a la Asamblea francesa



Servicio de Estudios

CAJA DE AHORROS Y
PENSIONES DE BARCELONA

Servicio de Estudios

Av. Diagonal, 629, planta 15, torre I
08028 BARCELONA
Tel. 93 404 76 82
Telefax 93 404 68 92
www.estudios.lacaixa.es
Correo-e: publicacionesestudios@lacaixa.es

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA no se identifica necesariamente con sus opiniones.

L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe:
des gains à escompter à l'Est et a l'Ouest
© La Documentation Française, 1999
Traducción: Patricia García-Durán Huet

ÍNDICE GENERAL

PÁG.

PRESENTACIÓN 5

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL ESTE DE EUROPA: Beneficios para el Este y para el Oeste 7

Commissariat Général du Plan

LA UNIÓN EUROPEA AVANZA EN EL PROCESO DE AMPLIACIÓN 347

Patricia García-Durán Huet

Presentación

La Unión Europea aborda un nuevo reto que condicionará sensiblemente su futuro: la ampliación a los países de Europa central y oriental. Se trata de un proceso que empezó hace años (en 1993 se sentaron los criterios de partida) pero que actualmente se halla en plena fase de negociación. En la segunda mitad de 2000 van a conocerse mejor las posibilidades de cada candidato de integrarse en un plazo relativamente corto y probablemente la cumbre de Niza, a finales de año, dé el espaldarazo definitivo.

La ampliación hacia el Este tendrá profundas consecuencias para la UE en su conjunto y también para nuestro país. Los países candidatos presentan una serie de particularidades que no se han dado en anteriores ampliaciones. Son países que están aún realizando un tránsito de un sistema económico de tipo planificado a una economía de mercado. Por lo tanto, están inmersos en un proceso de transformación interno, en los ámbitos político, económico y social, de enorme dificultad y calado. Un segundo elemento a retener es que su nivel de prosperidad económica es netamente inferior a la de los países de la UE. En consecuencia, requerirán un apoyo importante del presupuesto comunitario para acometer las reformas estructurales pendientes. En este sentido, cabe destacar que ciertos países candidatos pueden alterar el equilibrio de los actuales mecanismos de cohesión económica y social y de política agrícola común de la UE, todo ello en presencia de un marco presupuestario con muy pocas posibilidades de expansión. Finalmente, la plena integración de los países candidatos en la UE y en el proceso de globalización comportará cambios importantes en los destinos tradicionales de flujos de inversión y comerciales, un elemento nada desdeñable cuando se considera que estos países disponen de un capital humano

y un nivel de costes de producción netamente competitivo en ciertos segmentos muy relevantes para la economía española.

La importancia de estas cuestiones ha llevado al Servicio de Estudios de "la Caixa" a considerar la utilidad y la idoneidad de disponer de un primer inventario de los principales impactos que la ampliación comportará para la UE. La existencia de un riguroso estudio encargado por la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional francesa con idénticos objetivos y un enfoque muy amplio, no circunscrito al ámbito nacional, ha justificado la labor de traducción y divulgación del estudio «La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa: Beneficios para el Este y para el Oeste» en esta colección de estudios económicos.

Esta monografía ofrece al lector una amplia síntesis de las características principales de los candidatos, analiza el impacto macroeconómico de la ampliación, con especial énfasis en la cuestión de los intercambios comerciales y los flujos de inversión, sitúa la problemática de sectores sensibles, en particular el agrícola, introduce la ampliación, tanto como proceso como en perspectiva comparada con anteriores ampliaciones de la UE, y finalmente considera el impacto de las reformas de las principales políticas comunitarias en los candidatos y en la UE en su conjunto.

Para enriquecer el valor que aporta al lector y actualizar las novedades que se han producido en el proceso de ampliación desde la publicación del estudio en su versión original francesa, Patricia García-Durán Huet, profesora de Integración Europea de la Universidad de Barcelona, ha elaborado un artículo que sintetiza brevemente la adopción del nuevo marco presupuestario de la UE para el período 2000-2006, con las implicaciones que ha tenido para las principales políticas comunitarias, y la evolución del proceso de ampliación hasta la actualidad. La profesora García-Durán ha sido asimismo responsable de la traducción del original francés.

Josep M. Carrau
Director del Servicio de Estudios

Barcelona, setiembre de 2000

La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa: Beneficios para el Este y para el Oeste

Commissariat Général du Plan

ÍNDICE

PÁG.

PREFACIO 13

PREÁMBULO 15

SÍNTESIS 17

I. LOS DIEZ PAÍSES CANDIDATOS DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL 33

1. Países que salen de una fase de economía dirigida 33
2. Reintegración del Este en la red de intercambios europeos 47
3. Economías complementarias y rivales en un espacio económico ampliado 54
4. Integración de Europa del Este en las redes de producción y de intercambio de las empresas occidentales 67
5. La Unión Europea frente al Sur y al Este 82
6. Economías cuyo nivel de riqueza es muy inferior a la media comunitaria 90
7. Sectores agrícola y agroalimentario de los PECO 94

II. EL ACERCAMIENTO DEL ESTE Y DEL OESTE SE REALIZA EN LA PERSPECTIVA DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA 134

1. Ampliaciones del pasado 134
2. Perpetua evolución del proceso de adhesión 139
3. El avance de los PECO hacia la Unión Europea 150

PÁG.

III. PROFUNDA REFORMA DE LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN COMUNITARIA 168

1. ¿Sabrá integrarse el problema de la adecuación de los nuevos instrumentos a las necesidades del Este en la necesaria reforma de las políticas de cohesión? 168
2. Reforma de la PAC en el marco de la ampliación y de las negociaciones OMC 210

IV. UN CRECIMIENTO MÁS SOSTENIDO AL PRECIO DE UN EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO DELICADO 225

1. Integración completa de los mercados en un espacio único y más seguro, más allá de una unión de libre cambio 225
2. La ampliación de la Unión Europea al Este necesita un hábil pilotaje presupuestario 259
3. Una vez realizada la ampliación de la Unión Europea al Este, el coste neto para las finanzas públicas de los Quince es nulo a largo plazo y el crecimiento se acelera en el Oeste 289

ANEXO. EJEMPLO DE POLONIA, CANDIDATA A LA UNIÓN EUROPEA 292

1. Absorción del acervo comunitario por Polonia: primer balance en el segundo semestre de 1998 293
2. Polonia debe enfrentarse sobre todo a fuertes reestructuraciones de los sistemas productivos (industria, telecomunicaciones y tecnologías de la información, infraestructuras de transporte) y a una protección del medio ambiente 298
3. Situación de Polonia respecto a su adhesión a la Unión Europea 304

PÁG.

COMPARECENCIA DE JEAN-MICHEL CHARPIN, COMMISSAIRE AU PLAN, ANTE LA DELEGACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL PARA LA UNIÓN EUROPEA 308

LISTA DE SIGLAS 317

BIBLIOGRAFÍA 318

Prefacio

Henri Nallet

Presidente de la Delegación de la Asamblea Nacional
para la Unión Europea

Este informe es original. Lo es ciertamente por su valor, aunque los informes del Commissariat Général du Plan acostumbran a ser clarificadores, indispensables para actuar. Pero éste presenta también la particularidad de ser el resultado de una iniciativa parlamentaria respaldada por el primer ministro, el Sr. Lionel Jospin.

A finales del año 1997, en efecto, el presidente de la Asamblea Nacional anuncia que la capacidad de asesoramiento experto de la que disponemos será acrecentada: «*se le dará una nueva facultad a nuestra Asamblea: disponer del INSEE y del Comissariat Général du Plan para trabajos específicos*» (Sr. Laurent Fabius, 17 de diciembre de 1997).

La Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea, que había iniciado trabajos sobre la *Agenda 2000*, había constatado con sorpresa que la Comisión Europea no había acompañado su comunicación sobre la ampliación y las reformas de las grandes políticas de la Unión, ni de una proyección macroeconómica ni de una evaluación de los costes de la ampliación a largo plazo.

Nos parecía, no obstante, que tales proyecciones podían aclarar el proceso de ampliación: la intensificación de las inversiones y de los intercambios que supondrá este proceso tendrá una incidencia sobre la acción económica de los Estados miembros y, por tanto, debería permitir relativizar, según modalidades de cálculo a definir, los costes de preparación a la ampliación y, posterior-

mente, de integración que deberán soportar los países candidatos de Europa central y oriental.

Las proyecciones realizadas por los autores de este estudio, así como sus síntesis de los análisis ya disponibles, parecen confirmar esa intuición inicial: la integración de los PECO será una fuente de actividad y empleo en el Oeste, al tiempo que ayudará al desarrollo del Este; la ampliación puede ser financiada dentro del marco definido por la *Agenda 2000*; una vez llevada a cabo la ampliación, el incremento de PIB resultante tendrá un efecto positivo sobre los ingresos fiscales y, por tanto, sobre los saldos presupuestarios. Se identifican los retos para ambas partes: para la Unión, reformar las políticas internas, teniendo en cuenta la necesidad de dar cabida a los que van a llegar; para los PECO, integrar el acervo comunitario y soportar el choque de la competencia. Todo ello supone exigencias y sacrificios, imaginación y paciencia, así como un sentido del compromiso pragmático y del desarrollo viable a lo largo de todo el proceso.

Más allá de las perspectivas de crecimiento de los unos y de los otros, de las implicaciones presupuestarias y del esfuerzo de adaptación de las empresas, quedan por dilucidar las actitudes y aspiraciones de los ciudadanos de este vasto conjunto en vías de formación. Por ello, este primer estudio, realizado a petición nuestra y que responde plenamente a lo que esperábamos, puede verse seguido por muchos otros.

Los intercambios de puntos de vista, entre los parlamentarios por un lado y los economistas del Plan por el otro, ayudan a informar a los ciudadanos y a que el Parlamento controle una negociación que, en definitiva, será sometida a su aprobación. Y sabemos lo difícil que, aquí o allá, puede llegar a ser un debate de ratificación.

Por tanto, hay que alegrarse de ver inaugurada, con un informe de esta calidad, una cooperación entre el Commissariat Général du Plan y la Asamblea Nacional que se espera sea duradera.

Preámbulo

El Commissariat Général du Plan ha sido encargado por el Primer Ministro, a petición de la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional, transmitida por el presidente de esta Asamblea, de estudiar las consecuencias económicas y presupuestarias de la ampliación de la Unión Europea a los diez países candidatos de Europa central y oriental. De acuerdo con Henri Nallet, presidente de la Delegación, este estudio ha llevado a cabo, principalmente, una síntesis de los análisis, muy numerosos, disponibles sobre este tema.

El estudio ha sido realizado bajo la dirección de Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan, en el marco del Service économique, financier et international dirigido por Michèle Debonneuil, por un equipo encabezado por Antoine-Tristan Mocilnikar asistido por Sylvie Bénard.

Françoise Lemoine ha analizado las cuestiones comerciales y, especialmente, el lugar que ocupan los nuevos miembros en la división del trabajo en Europa. Sylvie Bénard ha trabajado sobre todo en los problemas institucionales e instrumentales. Antoine-Tristan Mocilnikar se ha ocupado de las perspectivas económicas, del impacto macroeconómico y presupuestario de la ampliación. Didier Doucet ha examinado una parte de las interacciones entre la ampliación y las relaciones Norte-Sur. Hacina Benhamed ha estudiado las cuestiones agrícolas.

Se reunió un grupo de supervisión para hacer un seguimiento de los trabajos. Presidido por Jean-Michel Charpin, este grupo estaba compuesto por Sylvie Bénard, Hacina Benhamed, Michèle Debonneuil, Mario Dehove, Didier

Doucet, Françoise Lemoine, Reza Lahidji, Antoine-Tristan Mocilnikar y Jérôme Sgard.

Este trabajo no hubiese sido posible sin la ayuda de los servicios de la Comisión Europea, sin los trabajos de organizaciones internacionales –especialmente de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, la OCDE, el FMI, el Banco Mundial y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo–, sin los trabajos del mundo académico y, en particular, sin las aportaciones del Instituto Vienés de Estudios Económicos Comparativos (WIIW).

Las administraciones también nos han ayudado mucho, especialmente el SGCI, la Agencia Financiera para los Países de Europa Central, Oriental y Báltica, las Direcciones de Relaciones Económicas Exteriores, del Tesoro, del Presupuesto, de la Previsión, las Direcciones Generales de Industria, de Tecnologías de la Información y de Correos y la de Energía y Materias Primas, en el Ministerio de Economía, Finanzas e Industria. También debemos dar las gracias a la DATAR, al Ministerio de Agricultura y Pesca, al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Ministerio de Asuntos Europeos.

Evelyne Noël, Jean-Claude Danel, Nadine Jubin, Patrick Madiot y Nicaise Octave nos han permitido disponer con rapidez de una amplia documentación. Daniela Heimerl del CEDUCEE y Bozena Popek del CEPII nos han permitido acceder a trabajos poco conocidos.

Este trabajo ha sido útilmente secundado por un equipo de ayudantes de investigación: Julie Astorg, Gaëlle Bausson, Liza Bellulo, Dominique Fargues, Grégoire Ignasiak, Caline Jacono, Yann Marin, Frédéric Maury y Swietlana Saryczewa.

Este documento no se hubiese podido realizar sin la ayuda de Muriel Badin, Sarah Bouchafi, Françoise Causse, Patricia Germain, Jean-Michel Krassovich, Bénédicte Maître, Laurette Paragot, Marie-Françoise Roux y Danièle Vidal. En el servicio de imprenta, Annie y Didier Cury, Francine Dominique, Georges Luque-Navarro y Maria Pallès han asegurado la reproducción de este informe.

Síntesis

Este estudio, revisión parcial de la literatura sobre el tema de la ampliación de la Unión Europea (UE) al Este, se centra en sus implicaciones económicas. Intenta identificar los efectos de la ampliación sobre las economías del Este y del Oeste según las modalidades de adhesión; es decir, examina el impacto de los diferentes escenarios previsibles –unión de libre cambio e integración completa de los mercados en un espacio único y más seguro–, a los cuales se añade, dentro de lo posible, un escenario de ruptura del proceso de adhesión que conduciría a un incremento de la inestabilidad de los países del Este. La unión de libre cambio se realiza, en gran parte, en el marco de los acuerdos de asociación ya en marcha. La integración se efectuará en el marco de la ampliación propiamente dicha. Debe establecerse una comparación entre el conjunto de estos efectos y su coste para las finanzas públicas de los Quince.

Después de esta Síntesis, el primer capítulo se ocupa de la situación de los países de Europa central y oriental (PECO) y de su lugar en Europa. El capítulo II presenta el marco institucional de la ampliación. El capítulo III se concentra en la reforma de los mecanismos de intervención comunitaria que acompaña la ampliación. El capítulo IV precisa los beneficios que se pueden esperar, en términos de aceleración del crecimiento en el Este y en el Oeste, a cambio de lograr un equilibrio presupuestario delicado.

1. Un importante acontecimiento en Europa: la ampliación de la Unión Europea al Este

La noción de ampliación estaba incluida en la idea original de Europa. Testimonio de ello, el artículo 237 del Tratado de Roma estipula que «cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro de la Comunidad». Así, desde su creación, la Unión Europea se ha ampliado en cuatro ocasiones: en 1973 entraron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; en 1981, Grecia; en 1986, Portugal y España; y en 1995, Austria, Finlandia y Suecia; y este proceso va a continuar con la ampliación al Este.

La organización de las relaciones entre la Unión y los países de su entorno condiciona, con el tiempo, su evolución interna. Si a los doce candidatos actuales (los diez de Europa central y oriental, más Chipre y Turquía) les añadimos Malta, los Estados de los Balcanes –para los cuales se ha definido un enfoque regional y que tarde o temprano presentarán su candidatura– Suiza, Noruega e Islandia, un día podría constituirse una Unión de treinta y cinco miembros, sin hablar de las aspiraciones ucranianas o moldavas.

La decisión de principio relativa a la perspectiva de la ampliación de la Unión a los países asociados de Europa central y oriental fue tomada por el Consejo Europeo de Copenhague, el 22 de junio de 1993. El Consejo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997 decidió la apertura en 1998 de las negociaciones, aún en curso, con los seis países aceptados por la Comisión en el informe *Agenda 2000*: cinco países de Europa central, oriental y báltica (Estonia, Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovenia) a los cuales se añade Chipre. Paralelamente a estas negociaciones se celebran conferencias europeas que reúnen al conjunto de los candidatos, entre los que están Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Lituania y Letonia, a los que se añade Turquía. Malta pidió a la Unión Europea que reactivase su candidatura a la adhesión el 10 de septiembre de 1998.

La integración de los diez PECO aportaría 105 millones de habitantes (la Europa ampliada tendría un total de 490 millones de habitantes), pero sólo supondría un aumento del PIB europeo del 4-5%, teniendo en cuenta el nivel mucho más modesto de su renta nacional: el PIB por habitante alcanza en promedio el 15% del de los países de Europa occidental. La profunda diferencia

entre el crecimiento de la población y del PIB indica que la heterogeneidad de la Unión va a aumentar fuertemente con la ampliación. Esto ya ocurrió en las ampliaciones anteriores, pero esta vez el incremento de las diferencias va a ser aún mayor. El reto es particularmente ambicioso pues, simultáneamente, la masa del acervo comunitario que deben absorber los nuevos entrantes ha aumentado, ella también, de modo espectacular. En su versión más actual, viene definida por las cláusulas del Tratado de Amsterdam: Mercado Único, Unión Económica y Monetaria, Asuntos de Interior y de Justicia, Política Exterior y de Seguridad Común, y Europa Social.

Por tanto, la ampliación de la Unión Europea al Este es un gran reto para el Este y el Oeste. Lo que está en juego en las negociaciones es considerable. Aunque algunos puntos parecen definidos, el debate sigue muy abierto. Así, los nuevos adherentes deberán aceptar el conjunto de los textos europeos, el acervo comunitario, pero, por otro lado, aún queda por debatir la duración de los períodos de transición. De hecho, el peso económico y político de la Unión Europea en el mundo dependerá de la calidad de la reforma de los instrumentos de intervención comunitaria, como los Fondos Estructurales y la Política Agrícola Común, de las indispensables reformas institucionales a emprender a fin de asegurar la viabilidad de la nueva Unión, y de las futuras reglas de funcionamiento de la Unión ampliada.

2. Las perspectivas de un crecimiento más sostenido en el Este y en el Oeste

La ampliación afectará a las llamadas economías en transición. Éstas tienen, como atestigua la actual diferencia de rentas entre el Este y el Oeste, en promedio y como consecuencia del período comunista, un retraso de una generación.

Desde 1989, se ha puesto en marcha una sucesión ininterrumpida de reformas. La integración en la Unión es, por sí misma, un elemento central del proceso.

Los beneficios que se pueden esperar de la integración aparecen claramente: deberían ser superiores a los beneficios que se obtendrían de un simple

acuerdo de asociación, debido sobre todo a los favorables efectos de la perspectiva de adhesión sobre las expectativas, que favorece las inversiones directas.

En un primer momento, la liberalización conlleva una pérdida de riqueza, debido esencialmente a la desorganización resultante de los cambios radicales de régimen, tanto económico como político. Esta pérdida no se repite. Los cinco países en negociaciones con la Unión, en los que la liberalización ha llegado más lejos y en los que el cúmulo de reformas ha alcanzado una masa crítica, han dejado claramente atrás a todos los otros en términos de crecimiento y de renta nacional. No obstante, todavía están lejos de haber terminado su completa conversión a la economía de mercado.

La literatura más clásica sobre la cuestión de la ampliación de la Unión Europea al Este subraya los beneficios «estáticos» ligados a la Unión de libre cambio: la supresión de las distorsiones arancelarias, la explotación de economías de escala y la mejor asignación de los factores de producción. Existe un consenso en torno a estos beneficios. Son importantes para los PECO y más reducidos para la Unión Europea. Su realización esta ligada esencialmente a la puesta en marcha de los acuerdos de asociación.

A estos primeros beneficios se añaden los ligados a la acumulación de factores de producción. Se observa que la ganancia a obtener por estos países depende mucho del vigor de los flujos de financiación extranjera. La integración permite mejorar el entorno institucional y puede reforzar la estabilidad macroeconómica; las inversiones se vuelven menos arriesgadas, lo que las hace más atractivas y acelera su flujo. Por tanto, la integración completa de los mercados en un espacio único y más seguro que acompaña la ampliación, incrementa fuertemente el crecimiento y el empleo, más allá de los efectos de un refuerzo de una unión de libre cambio. Por este motivo, para estos países, una integración lo más rápida posible a un espacio de estabilidad económica y de seguridad institucional se convierte en un objetivo clave.

Se estima que, respecto a una simple asociación, una integración viene acompañada de la intensificación de los movimientos de capitales a través de inversiones directas extranjeras, inversiones de cartera y facilidades de crédito. En consecuencia, debido a la convergencia, a la integración y a un mejor entorno económico que permite una utilización más eficaz del capital y del trabajo, se obtiene una estimación de crecimiento que alcanza ritmos elevados, del 5 al 6,5%.

Tales tasas de crecimiento ya han sido observadas, en los años 90, en los países asiáticos y, después de la segunda guerra mundial, en los países industrializados. El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) concluye, siguiendo líneas similares a las nuestras, que los países en transición están llamados a tener un crecimiento anual del 4 al 7%. La OCDE (1998) es un poco más pesimista en su escenario a medio plazo. Para el período 2000-2003, prevé un crecimiento del 5,5% en Polonia, del 4,6% en Hungría y del 2,4% en la República Checa.

El crecimiento alcanza ya el 6-6,5% en Polonia y en los países bálticos. Después de su plan de ajuste estructural de 1995, Hungría parece estar convergiendo hacia tales tasas de crecimiento. En el grupo de países más avanzados en términos de reformas, la República Checa, en una situación aún confusa, padece dificultades macroeconómicas desde la crisis de cambios de 1997. Desde 1998, Bulgaria, menos avanzada en las reformas, parece estar volviendo a un sendero más estable, lo que aún no es el caso de Rumania.

Los trabajos sobre el tipo de cambio, especialmente los de Balassa, ponen en evidencia una relación que permite determinar los niveles de tipo de cambio «normales» para países económicamente diferentes. En este marco, es legítimo que un país menos avanzado en su desarrollo tenga un nivel de tipo de cambio inferior a la paridad de poder adquisitivo de su moneda. A pesar de sus insuficiencias, estas estimaciones constituyen actualmente, en sus variantes más elaboradas, es decir, teniendo en cuenta los sectores expuestos a la competencia, las únicas referencias de paridad de equilibrio a largo plazo.

Utilizando este método, parece que las diferencias entre los tipos de cambio observados y la paridad de poder de las monedas son coherentes con los niveles de desarrollo de los PECO. Dos argumentos más evidencian que no estamos en presencia de un *dumping* monetario. El primero es el incremento, a lo largo del tiempo, del coste laboral unitario expresado en moneda extranjera. El segundo es el muy importante déficit comercial y corriente. Éste refleja un poder de compra importante así como un desequilibrio entre una demanda dinámica de bienes, principalmente de equipo, y una oferta local en vías de reestructuración y desarrollo.

Los países que crecen más rápido deberían conocer una apreciación más rápida de sus tipos de cambio reales, mientras que en los países de débil

crecimiento debería ocurrir lo contrario. Estadísticamente, se puede llevar a cabo una estimación de la evolución a largo plazo del incremento del tipo de cambio real. Para el conjunto de los PECO, dicho incremento es del orden del 1,5 a 2% por año. Además, a lo largo de los primeros años y para el conjunto de la zona, se ha podido observar una apreciación constante del tipo de cambio real, debida en gran parte a las políticas de desinflación.

Una consecuencia es que el crecimiento expresado en euros constantes es superior al calculado en moneda nacional constante, puesto que el tipo de cambio real de estos países se revalúa. Así, en ecus constantes, el crecimiento de los diez países candidatos era, en promedio, del 13,5% por año durante el período 1993-1997, en vez del 4,5% en monedas locales constantes durante ese mismo período. Estas diferencias son particularmente importantes durante esos años, marcados por la puesta en marcha de vigorosas políticas de lucha contra la inflación.

La integración permite, en mayor medida que la unión de libre cambio, acelerar los flujos de exportaciones del Oeste hacia el Este y, por tanto, el crecimiento en el Oeste. El potencial inmediato de intercambio, determinado por los niveles actuales de los productos interiores, está, sin lugar a dudas, más o menos saturado, aunque este tema es objeto de un nutrido debate. Por el contrario, este potencial crecerá significativamente a lo largo del tiempo, a un ritmo que dependerá de la rapidez (importante) de recuperación del producto interior de los PECO. En caso de fuerte integración del Este y del Oeste, el aumento de los flujos de inversiones directas extranjeras permitirá una aceleración de los intercambios. La dinámica de estos flujos se verá reforzada por la asimilación por parte de estos países de una cultura de estabilidad. La integración en la Unión Europea permite, mucho más que la asociación, un aprendizaje de esta cultura, en particular por la presión de los pares. En este marco, la balanza corriente de los PECO quedaría deficitaria, sin por ello ser un factor de inestabilidad.

En cambio, en caso de no integración, nos encontraríamos ante un escenario de divergencia. Los capitales entrarían mucho menos en esos países y, debido a las obligaciones ligadas a la balanza de pagos, ya no sería posible superar un crecimiento del orden del 4% sin correr riesgos de desequilibrios. El acceso al mercado europeo se haría difícil, las inversiones extranjeras se ralenti-

zarían y las condiciones de crédito se deteriorarían. La estabilidad del crecimiento depende pues crucialmente de la probabilidad y de las condiciones de la ampliación.

Diez años después del principio de su liberalización, las economías de Europa del Este están ya fuertemente integradas en la economía europea. La intensidad de los flujos comerciales y el desarrollo de complementariedades productivas entre el Este y el Oeste, por la subcontratación y las inversiones directas, dan testimonio de ello. En 1996, los diez países de Europa central y oriental que actualmente son candidatos a la entrada en la Unión Europea, representaban el 2,5% de las importaciones de la Unión Europea de los Quince y el 3,5% de sus exportaciones. Si se considera a la Unión Europea como un espacio comercial integrado y sólo se toman en cuenta sus intercambios con países terceros (comercio extracomunitario), el peso de los PECO es naturalmente mucho mayor, con entre un 7 y un 8% de las importaciones y de las exportaciones de la Unión Europea. La importancia de los países de Europa central y oriental en el comercio de la Unión Europea ha venido creciendo desde finales de los años ochenta, ya que en 1988 los intercambios con estos países representaban entre un 2 y un 3% de los intercambios de la Comunidad de los Doce (sin contar el comercio intracomunitario).

Actualmente, la dependencia comercial de los PECO con respecto a la Unión Europea es análoga a la de los países miembros. En promedio, llevan a cabo el 60% de sus intercambios con los Quince, cuando el comercio intracomunitario representa, también en promedio, el 65% de los intercambios de los países miembros. La rápida reorientación de los intercambios de los PECO hacia Occidente se ha hecho, sobre todo, hacia Europa. Los PECO tienen un comercio con los países no europeos que sigue siendo relativamente modesto, y que refleja la debilidad de sus redes de distribución y sus dificultades para superar los obstáculos a la exportación hacia esos lejanos mercados.

Los intercambios con Rusia, después de disminuir bruscamente sólo empezar la transición, se han recuperado a un ritmo sostenido y su parte en el comercio total de los PECO se ha estabilizado en torno al 10%, o sea, una parte relativamente elevada, reflejando a la vez complementariedades económicas tradicionales (importaciones de materias primas y de energía de la antigua URSS) y la proximidad geográfica (en particular en el caso de los países bálticos). Sin

embargo, desde la crisis del verano de 1998 en Rusia, se observa un significativo descenso que sólo puede acentuar el nuevo despliegue hacia el Oeste.

Las fuerzas del mercado y las estrategias de las empresas han creado un nivel de interdependencia económica que ha tomado la delantera a los cambios institucionales. La liberalización del acceso de los productos industriales al mercado comunitario está casi acabada sin haber tenido efectos desestabilizadores en la economía de la Unión Europea. Numerosas empresas europeas han aprovechado las oportunidades abiertas en el Este para reorganizar aquellas de sus industrias que habían llegado a una fase del ciclo del producto por la que requerían una deslocalización de ciertos segmentos en países menos desarrollados (industria textil, industria del automóvil). La ampliación de la Unión a su periferia de Europa del Este da a Europa unas dimensiones y unos recursos que le permiten competir con las otras regiones de la economía mundial, América y Asia.

Hay, no obstante, grandes diferencias entre los PECO en cuanto al grado de concentración de sus intercambios en la Unión Europea. Los países bálticos son los menos orientados hacia la Unión Europea, especialmente Lituania y Letonia que han mantenido una fuerte dependencia con respecto a Rusia. Los cuatro países de Europa central que forman parte de la primera ola de adhesión, Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovenia, son los que tienen los intercambios más orientados hacia la Unión Europea. Debido a su peso económico y a su orientación comercial, estos cuatro países representan, por sí solos, más del 80% del comercio de los diez países candidatos con la Unión Europea.

El examen de las intensidades bilaterales de intercambios entre los países miembros de la Unión Europea y los países de Europa central y oriental pone de manifiesto la importancia de la proximidad geográfica. Se observa, en efecto, los muy intensos lazos que mantienen Alemania y Austria con los países de Europa central; Europa del Sur (Grecia, Italia) con los países balcánicos; y Europa del Norte (Dinamarca, Finlandia, Suecia) con los países bálticos. Hay que subrayar, en particular, la buena voluntad de los actores públicos y privados alemanes y las oportunidades, en términos de renta real y de productividad, que les permite una integración de la producción con los PECO. Desde este punto de vista, Francia parece estar rezagada.

A pesar de que los costes salariales son comparables, los PECO disponen de ventajas competitivas en comparación con los Países Terceros Medi-

terráneos, como un tejido industrial más denso o una mano de obra más cualificada. La ventaja geográfica de los países del Sur también va a perder fuerza. Así, el interés de esta zona para los inversores europeos puede disminuir en términos relativos. Las tendencias actuales de los flujos de inversión entre estas dos zonas muestran que este riesgo es muy real. Para prevenirlo, en los últimos años la Unión Europea ha aumentado significativamente su ayuda, una primera vez en 1990, a raíz del establecimiento de la «política mediterránea renovada», y luego en 1995, en el marco del programa MEDA. Esta ayuda, sin embargo, sigue siendo inferior a la ayuda otorgada al Este (4 ecus per cápita *versus* 12 para los PECO).

3. Riesgos financieros y presupuestarios

La recuperación de los PECO está asociada a una cuenta corriente deficitaria. El déficit se incrementa por el efecto de las importaciones, necesarias para la indispensable adaptación estructural de la economía, sin que las inversiones hayan podido aún contribuir a un desarrollo suficiente de las exportaciones. Este déficit por cuenta corriente es posible porque la balanza de capitales es excedentaria. No está destinado a contraerse fuertemente, ya que, en estos países, la política cambiaria se utiliza con un objetivo de mayor estabilidad de precios.

El déficit impone un gran rigor en la gestión de las reformas, pues un giro de política económica puede inducir un giro de los flujos de capitales. Hasta ahora, este riesgo ha sido limitado, ya que la mayor parte de las transferencias de capitales corresponde a inversiones directas, y no a inversiones en los mercados financieros de estos países. En promedio, los países del Este se han visto menos afectados que los países asiáticos por financiaciones a corto plazo y han estado, por tanto, menos expuestos a giros brutales de la coyuntura. No hay que subestimar, no obstante, los riesgos relativos al sobreendeudamiento.

En particular, el aflujo de capitales no sería sostenible si favoreciese más el consumo que la inversión. Un déficit excesivo de la balanza por cuenta corriente también puede generar problemas de control monetario así como presiones inflacionistas, lo que podría deteriorar los muy buenos resultados ya obtenidos en la lucha contra la inflación, 12,6% a finales de octubre de 1998 en

tasa anual para el conjunto de los PECO (y 8,9% sin Rumania, que aún tiene una alta inflación). Además, este problema es importante porque los PECO se van a integrar a un conjunto de países que ahora comparten una tradición de estabilidad de precios. Por tanto, existe un nivel óptimo de déficit que no puede rebasarse. Cuanto mejor llevado el proceso de reforma, más alto es dicho tope.

Este carácter estructural de los déficit por cuenta corriente, ya sancionado por crisis en Hungría, la República Checa y Eslovaquia, pone en duda la sostenibilidad del proceso de integración en cuanto tal, y plantea la posibilidad de aplazamientos. Sin embargo, la perspectiva de la integración permite atenuar, en gran parte, los riesgos que les son asociados. Por esto, en el marco de las negociaciones de la ampliación, es importante llegar rápidamente a una situación en la que se asegure la ampliación y la integración de los PECO a un espacio económico estable y más seguro institucionalmente, aunque éstas no se den inmediatamente. Aunque el calendario tenga en cuenta los retrasos necesarios a las adaptaciones, el objetivo debe quedar claro.

En la *Agenda 2000* presentada en julio de 1997, la Comisión ha propuesto un marco financiero de referencia para el período 2000-2006. Este marco tiene en cuenta la perspectiva de una ampliación de la Unión en el 2002 y aumenta de forma muy significativa el gasto en euros constantes. En estas nuevas perspectivas financieras, el conjunto de los nuevos compromisos de gasto aumentaría al ritmo del PIB. Como los gastos correspondientes a ciertas rúbricas –especialmente la Política Agrícola Común (PAC)– crecen menos deprisa que el producto interior bruto (PIB), otras en cambio conocen un ritmo de gastos muy superior. Este sería el caso de la segunda gran partida de gasto presupuestario, las acciones estructurales, que, en las propuestas de la Comisión, crece a un ritmo 50% superior al del crecimiento del PIB.

Este marco permite la financiación de la ampliación a un primer grupo de cinco países de Europea central y oriental así como a Chipre, siempre y cuando la asunción de la carga sea progresiva y la Política Agrícola Común se aplique sólo parcialmente en el Este. El nivel de gastos destinado a acciones estructurales en el Este parece razonable. En términos de intensidad para los receptores, es superior al nivel correspondiente al Plan Marshall de 1948 a 1951.

Sin embargo, un control más seguro de los gastos destinados a este concepto necesita de un marco reglamentario preciso de medidas. El coste de

puesta en práctica del acervo comunitario es inmenso en ciertos sectores como el del medio ambiente (del orden de 120 millardos de euros). Por esto, se debe establecer una estrategia de adhesión a fin de limitar los costes y las transferencias públicas. Este último punto es uno de los mayores retos de la ampliación, pues aún se conoce insuficientemente la situación real en el Este y, en particular, la capacidad administrativa de poner en práctica el acervo comunitario. En cualquier caso, cuanto más fuerte sea el crecimiento menos problemas supondrán el coste para los PECO (y por tanto *in fine* para los Quince) y las migraciones.

Por otro lado, la reforma de la Política de Cohesión parece estar mucho más centrada en los Quince que en los problemas con los que se encuentra el Este. La política de cohesión «clásica», es decir, la que concierne a los miembros (y no a los candidatos), no afectará a los PECO hasta el día de su adhesión. Hasta entonces, éstos se verán esencialmente afectados por los elementos de preadhesión que han sido desarrollados específicamente para ellos. Durante el período transitorio, sería pues particularmente bueno debatir nuevos conceptos de política de cohesión. En efecto, en el momento de la adhesión será necesario establecer instrumentos que permitan el ejercicio de la solidaridad europea, teniendo en cuenta el nivel de pobreza de las zonas afectadas en la Unión ampliada, y que respondan a las necesidades específicas de los PECO. Así, la definición de estos instrumentos deberá integrar la heterogeneidad de la zona ampliada, derivada de unos niveles de desarrollo claramente más bajos, de unas estructuras económicas aún muy diferentes de las del Oeste y de unas formas diferentes de funcionar.

Cuando no se compara con las perspectivas financieras del pasado sino con los gastos ejecutados, este marco financiero autoriza un aumento en puntos de PNB de los gastos efectivos. En efecto, los gastos efectivamente realizados han estado por debajo de los previstos en las perspectivas financieras del período 1993-1999. Parece que en 1999, el presupuesto efectivo sólo será de 1,1 puntos de PNB. Así, el punto de partida es claramente más bajo y el incremento de los gastos, en términos de créditos de pago, sería un 50% más rápido que el del PNB cuando los comparamos con los gastos efectivos del período precedente. Se puede pues prever un control más estricto de los gastos.

Se han previsto unos márgenes presupuestarios para responder a imprevistos económicos. Estos son suficientes para financiar la adhesión aún en caso de ralentización económica de los Quince.

Un riesgo suplementario proviene de la articulación entre reforma (profundización dirían algunos) y ampliación. En el pasado, las ampliaciones han sido innegables factores de profundización y de desarrollo de los instrumentos comunitarios. Por ello, existe probablemente poco fundamento para enfrentarlos. No obstante, para que ambos vayan, una vez más, a la par en esta ampliación al Este, la Política de Cohesión y la Política Agrícola Común deberán ser fuertemente modificadas. Asimismo, también se tendrá que integrar en el calendario de adhesión, la necesidad previa de llevar a cabo la reforma institucional pedida por Francia, Italia y Bélgica para permitir un funcionamiento operacional y eficaz de las instituciones europeas en una Europa ampliada.

En este marco, es indispensable tener en cuenta las visiones y aspiraciones que el Este y el Oeste pueden tener. En particular, la cuantía de los costes y de los beneficios no debería calcularse solamente en términos económicos, también deberían incluirse los efectos sociales, políticos, de seguridad, etc. Los múltiples efectos de la ampliación aún no están bien integrados, ni siquiera por los gobiernos de los países candidatos a la adhesión, que han visto en ella una garantía de seguridad y que, debido a la poca reflexión global sobre las consecuencias de la ampliación, quizás han subestimado las dificultades. En particular, no se encuentran trabajos sobre el ritmo de transposición cuando se sabe, por ejemplo, que este problema es crucial en el ámbito del medio ambiente.

4. Importancia decisiva de una buena preparación a la adhesión

Se puede estimar que el aumento total de actividad económica, en caso de integración completa al Oeste de esta zona, sería del orden de un punto de PIB para la Unión actual. Este sería obtenido con un coste presupuestario bruto anual del 0,25% del PIB y, al final del proceso, con un coste presupuestario neto nulo (es decir, incluidas las devoluciones a las finanzas públicas). Por tanto, la convergencia de las economías del Este y del Oeste se realizaría sobre la base de una fuerte aceleración del crecimiento de las economías del Este acompañada

de una aceleración en el Oeste. Se puede pues prever que la integración creará mucho empleo en el Oeste al tiempo que desarrollará el Este.

Sin embargo, esta ambiciosa acción, rica en promesas para las dos partes de Europa, no está desprovista de riesgos. Aunque, cuanto más sostenido sea el ritmo de las reformas, menores son esos riesgos.

Para limitar al máximo los riesgos de crisis, los gobiernos de los países de la región deben esforzarse en dar signos tangibles de su voluntad de establecer políticas económicas duraderas y equilibradas. Después de una serie de reformas mucho más ambiciosas, la situación en la que están los PECO no se puede comparar con la de Rusia. Las inversiones directas reflejan la confianza de la que disponen. Lo mismo puede decirse en cuanto a las calificaciones de los títulos emitidos por las instituciones financieras.

Un mercado integrado no puede funcionar bien, y los PECO no se podrán beneficiar de él plenamente, si las reglas no son las mismas para todos y en todas partes. Por eso, el necesario acercamiento de las legislaciones debe acompañarse del establecimiento de una capacidad de puesta en práctica adecuada. En este sentido, las conclusiones del Consejo Europeo de Viena del 11 y 12 de diciembre de 1998 recalcan que: «No basta con la incorporación del acervo por sí sola, sino que ésta deberá ir seguida de su aplicación y cumplimiento efectivos. Por consiguiente, el desarrollo de capacidades administrativas y judiciales es un aspecto fundamental de la preparación para la adhesión, y la existencia de estructuras e instituciones dignas de crédito y operativas constituye un requisito previo indispensable para la futura integración en la Unión. El Consejo destaca la necesidad de que se preste especial atención, antes de la adhesión, a la aplicación efectiva de todos los elementos del acervo relativos al mercado interior, incluido el establecimiento de un sistema eficaz de control de las ayudas públicas. Entre otros sectores que requieren atención se cuentan el de medio ambiente, el sector nuclear y el de justicia y asuntos de interior».

La ayuda proporcionada por la Unión Europea permite acelerar el ritmo de adaptación. La reforma en curso de los instrumentos de intervención comunitaria va a reforzar el vínculo entre los recursos y las prioridades. Las asociaciones para la adhesión también permiten a los PECO concentrar sus propios esfuerzos en esas prioridades. Como indican los últimos informes periódicos de

la Comisión sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos en vías de adhesión, los esfuerzos a llevar a cabo siguen siendo muy importantes.

En el marco del memorándum de entente, que busca promover una ayuda conjunta de preadhesión, firmado en común por la Comisión, el BERD y el Banco Mundial, está previsto el principio de condicionalidad de la ayuda a avances de los países candidatos en las reformas. La idea es vincular la ayuda a los progresos realizados en las reformas estructurales, en la absorción y puesta en práctica del acervo comunitario y en la estabilidad macroeconómica.

Evidentemente, tal principio plantea el problema de establecer una política adecuada. Ésta no puede reducirse a la limitación del déficit por cuenta corriente, debe crear y mantener el mejor entorno para un crecimiento económico viable. En particular, es preciso comprobar si las reformas se llevan realmente a la práctica a nivel microeconómico. Además, es necesario establecer mecanismos muy rigurosos de valoración de la eficacia de los instrumentos de ayuda pública.

Los datos disponibles sobre el tema de los flujos migratorios provenientes de los PECO siguen siendo poco fiables. Los flujos potenciales, estimados sobre la base de encuestas, son relativamente bajos. El número de asalariados originarios de Europa del Este en Alemania ya habría rebasado su techo máximo y desciende desde hace algunos años. Salvo para las regiones fronterizas, conviene pues no exagerar la importancia de este problema.

Por tanto, el Este (medidas relativas a la balanza por cuenta corriente, derechos de propiedad, competencia, medio ambiente, política social, cofinanciación de la política comunitaria de cohesión) y el Oeste (PAC), o los dos (migraciones), pueden solicitar, a la vez, períodos de transición. Por esto se ha introducido el concepto de «gradualismo» en la estrategia de integración en la Unión Europea. Este concepto se fundamenta, sobre todo, en las ampliaciones anteriores. Los países afectados se beneficiaron de un largo plazo para satisfacer los criterios que permiten la integración. Las integraciones demasiado rápidas acompañadas de políticas generosas de ayudas públicas (Grecia) parecen haber sido negativas y haber retrasado los indispensables ajustes. Además, muchas de las anteriores integraciones tampoco han sido muy rápidas (el Reino

Unido, Portugal, España). Una prisa excesiva en el indispensable proceso de preparación a la adhesión puede ser contraproducente. No obstante, hay que recalcar la contradicción existente entre los largos plazos de los que se han beneficiado ciertos países en ampliaciones anteriores para su adaptación antes de la adhesión, y la presión que se ejerce hoy sobre los nuevos postulantes, o que los postulantes ejercen sobre los Estados miembros, para una adaptación acelerada. La credibilidad de la perspectiva de adhesión es mucho más importante que la fecha de entrada de los países: la estrategia de negociación debe integrar la absoluta necesidad de asegurar esta credibilidad a lo largo de todo el proceso.

I. Los diez países candidatos de Europa central y oriental

Diez años después del principio de su liberalización, las economías de Europa del Este están ya fuertemente integradas en la economía europea. La intensidad de los flujos comerciales y el desarrollo de complementariedades productivas entre el Este y el Oeste, a través de la subcontratación y de las inversiones directas, dan testimonio de ello. En este sentido, como observa Inotai (1998), las fuerzas del mercado y las estrategias de las empresas han creado un nivel de interdependencia económica que ha tomado la delantera a los cambios institucionales. La liberalización del acceso de los productos industriales al mercado comunitario está casi acabada sin haber tenido efectos desestabilizadores en la economía de la Unión Europea. Las empresas europeas han aprovechado las oportunidades abiertas en el Este para reorganizar aquellas de sus industrias que habían llegado a una fase del ciclo del producto por la que requerían una deslocalización de ciertos segmentos en países menos desarrollados (industria textil, industria del automóvil). La ampliación de la Unión a su periferia de Europa del Este da a Europa unas dimensiones y unos recursos que le permiten competir con las otras regiones de la economía mundial, América y Asia.

1. Países que salen de una fase de economía dirigida

En 1989 y 1990, los regímenes políticos de los países de Europa central y oriental se emanciparon de la tutela de Moscú. En pocos meses, desaparece

el orden europeo resultante de la segunda guerra mundial y se desvanece la división del continente entre el Este y el Oeste. Los nuevos gobiernos adoptan rápidamente programas radicales de liberalización económica, destinados a llevar a estas economías a un régimen de mercado. Las terapias de choque (puestas en práctica en 1990 o 1991 según los países) introducen la liberalización de los precios, de los salarios y del comercio exterior, así como la convertibilidad de las monedas. Después de la desintegración del bloque soviético y de su institución económica, el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), la ampliación de la Unión Europea al Este permitirá integrar a los PECO en un conjunto económico estable, lo que reforzará el proceso de reforma de estos países.

Las economías planificadas vivían en autarquía. Estaban relacionadas entre ellas por los vínculos comerciales del CAEM, pero ninguna comerciaba mucho con el resto del mundo. Décadas de distribución burocrática de los recursos han creado graves distorsiones. Se han sobredesarrollado ciertos sectores, como el de la industria pesada, y se han comprimido artificialmente otros, como el de la industria ligera y el de los servicios. No menos de una cuarta parte, quizás, de lo que producía la economía soviética iba a las fuerzas militares. Los precios relativos variaban considerablemente de las tendencias observables en los mercados mundiales, lo que implicaba el recurso a subvenciones masivas, explícitas o implícitas, entre sectores. El precio de la energía, la vivienda, el transporte público y los artículos de consumo de primera necesidad era muy bajo, mientras que los productos manufacturados, cuando se encontraban, eran muy a menudo de muy mala calidad. La existencia de penurias constantes permitía a las empresas operar en un mercado favorable al vendedor y no ayudaba a incentivar una mejora de la calidad de los productos. En muchas empresas, el valor añadido era negativo. A los precios existentes en los mercados internacionales, el coste de los recursos que utilizaban habría sido superior al valor de su producción.

En un contexto caracterizado por la omnipresencia de la propiedad del Estado, las empresas no sabían lo que eran los derechos de propiedad claramente definidos. Tenían pocas razones para sacar eficazmente partido de sus medios de producción, pero sí tenían buenas razones para acumular reservas de mano de obra y de materias primas.

El objetivo a largo plazo de la transición es el mismo que el de las reformas económicas en otras partes. Consiste en establecer una economía de mercado floreciente, capaz de generar una mejora duradera de los niveles de vida. En el mundo, la mayoría de las economías, en un momento u otro de su historia, han suprimido el control de precios, liberalizado su comercio o privatizado empresas públicas. Con la transición, sin embargo, se trata de pasar a un modo de organización económica completamente diferente. Las reformas deben penetrar hasta el corazón del funcionamiento de la sociedad, tanto económico como social. Muchos otros países han tenido que llevar a cabo cambios similares, pero las reformas que han puesto en marcha no pueden compararse con la amplitud e intensidad de la transición que representa el paso de la economía planificada a la economía de mercado.(1)

Al principio de la transición, se aplicaron los derechos de propiedad al conjunto de la sociedad. Las viejas instituciones y organizaciones evolucionan, o son reemplazadas, provocando una renovación de las competencias y de las mentalidades. Y las relaciones entre el ciudadano y el Estado cambian radicalmente: aumenta la libertad de elección, pero también el riesgo económico. Resulta entonces importante establecer los mecanismos pertinentes de mediación entre el Estado y los actores económicos y sociales, especialmente las empresas y los sindicatos, que puedan permitir actuaciones colectivas.

La autorización legal de la propiedad privada individual crea incentivos a la búsqueda de beneficio y desarrolla los comportamientos competitivos. Otras ventajas económicas provienen del establecimiento de un marco legislativo que favorece las actividades privadas y la libre entrada en los mercados. A largo plazo, la producción ya no se corresponde con las demandas del Plan sino con las preferencias individuales. Ciertamente, cambios de esta misma naturaleza pueden ser necesarios en muchas economías, un poco por todas partes del mundo, pero, en las economías en transición, su amplitud es infinitamente mayor. Así, según el Banco Mundial, las economías en transición han privatizado más de 30.000 grandes empresas en el espacio de cinco años. En 11 años, de 1980 a 1991, el resto del mundo no había privatizado ni 7.000.

(1) Para tratar este tema, nos apoyaremos principalmente en «Banco Mundial» (1996); De Melo, Denizer y Gelb (1996a) y De Melo, Denizer y Gelb (1996b); Fischer, Sahay y Végh (1996); Fischer, Sahay y Végh (1998a), y Fischer, Sahay y Végh (1998b).

1.1. Fuerte caída inicial de la producción que no tiene tendencia a repetirse

Todos los países han sufrido una fuerte recesión a partir de 1989. Experimentaron, de media ponderada, una caída del PIB del orden del 20% en tres años. Actualmente, como pone de manifiesto la tabla 1.1, ciertos países están en una situación relativamente favorable (Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría), mientras que otros están aún particularmente rezagados (principalmente Bulgaria, Letonia y Lituania).

Tabla 1.1

EVOLUCIÓN DEL PIB

Año 1989 = 100

Países	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 estim.	1999 previst.
Polonia	100	88,4	82,2	84,3	87,6	92,8	98,8	104,8	112	117,8	124,9
Eslovenia	100	95,3	87,6	82,9	83,9	88,5	92,1	94,9	98,5	102,4	106,4
Rep. Checa	100	98,8	87,4	84,6	85,1	87,4	92,5	96,3	97,3	96,3	97,8
Eslovaquia	100	99,6	83,8	78,2	74,5	78,1	83,8	89,6	94,7	99,4	103,0
Hungría	100	96,5	85	82,5	81,8	84,2	85,6	86,5	89,9	94,0	98,4
Estonia	100	96,4	84,9	66,6	61	62,8	65,3	67,9	75,4	79,2	84,7
Rumania	100	92,6	80,7	73,6	74,5	77,4	82,8	86,2	80,5	76,5	77,5
Bulgaria	100	90,9	80,3	74,4	72,6	73,6	75,5	67,3	62,3	64,8	67,3
Letonia	100	97,7	86,9	56,3	48	48,9	49,1	50,5	53,5	55,6	59,3
Lituania	100	95	82,3	51,8	42,3	42,7	44,2	45,8	48,6	50,1	53,4
Media ponderada	100	92,7	83,4	80,6	81,3	85,1	89,6	93,2	96,8	100,8	103,6

Fuentes: Autoridades nacionales, FMI, Banco Mundial, BERD, CEE/ONU y *Economie européenne* para las previsiones (1999).

Los primeros estudios que trataban principalmente sobre los PECO consideran que el retroceso inicial de la producción fue debido a una estabilización demasiado ambiciosa.[2] Pero, como pone en evidencia «Banco Mundial» (1996), lo acaecido tendería ahora a indicar que, de hecho, tres factores explican este retroceso. Se trata de los ajustes de la demanda después de la liberalización, del desmoronamiento del CAEM y de la Unión Soviética, y de las dificul-

(2) Andor y Summers (1998) ofrecen una síntesis de este tipo de argumentos.

tades de suministro, debidas a la aparición o a la ausencia de instituciones y a la existencia de un sistema de incentivos aberrante.[3]

Así, con la estabilización, la liberalización, al suprimir las restricciones sobre la oferta, señalaba el final de la economía de penuria, en la cual hasta los productos de calidad más mediocre encontraban comprador. En lo sucesivo, los bienes que nadie quería permanecían en las estanterías. No teniendo ya que asegurarse reservas, empresas y consumidores se pusieron a eliminar existencias –la reducción de los «stocks» ha representado alrededor de un tercio de la caída de la producción en Polonia en 1990-1991 y la mitad del descenso del 11% registrado en los países bálticos en 1993.

En Rusia, los pedidos militares han disminuido en un 70%. Todos estos descensos iniciales de producción, al disminuir las rentas, han tenido efectos sobre la demanda, amplificándose así mucho el efecto global sobre la producción.[4]

Por último, en los PECO y en los Nuevos Estados Independientes, las instituciones del Plan habían desaparecido antes de que pudiesen establecerse las del mercado y su regulación, que puede ser pública. El repentino abandono de la planificación en una economía compleja crea problemas de coordinación y, por tanto, un despilfarro de recursos derivado de una producción inapropiada.[5]

(3) Fischer, Sahay y Végh (1998) obtienen resultados similares. Un régimen de cambio fijo, una política de rigor presupuestario y las reformas estructurales han tenido un efecto positivo sobre el crecimiento. La desaparición del CAEM (Consejo de Asistencia Económica Mutua) y de la Unión Soviética ha tenido un impacto mayormente negativo sobre el crecimiento. Fischer, Sahay y Végh (1998) también ponen de manifiesto que un sistema de cambios fijos y un pequeño déficit fiscal facilitan el control de la inflación.

(4) Juntamente con la liberalización de los intercambios, la desintegración del CAEM y de la Unión Soviética provocó el hundimiento del comercio entre los PECO y los Nuevos Estados Independientes. Los compradores empezaron entonces a reemplazar los productos ausentes por importaciones, incluyendo bienes de consumo duradero, provenientes de países exteriores al CAEM, mientras que la alineación progresiva de los precios con los de los mercados mundiales y el pago de las transacciones en monedas convertibles llevó a un aumento muy importante de los precios de la energía y de las materias primas fuera de Rusia. Según una estimación muy aproximativa ofrecida por «Banco Mundial» (1996), las subvenciones de precios que Rusia ofrecía a otros países representaban 58 millardos de dólares en 1990, de los cuales 40 iban al resto de la Unión Soviética y 18 a otros miembros del CAEM. La supresión de estas subvenciones ha hecho aumentar el coste de los factores de producción importados, reduciendo globalmente la oferta y la producción.

(5) Así, numerosos países han eliminado los antiguos sistemas de atribución del crédito agrícola sin reemplazarlos por redes de mayoristas y de minoristas y por unos sistemas de adjudicación del crédito basados en criterios de mercado. La falta de instituciones al servicio del mercado ha provocado fallos de coordinación en el conjunto del aparato de producción y de comercio, debidos, en muchos casos, a la insuficiencia de la información y a la existencia de un clima de incertidumbre. Asimismo, el tamaño de los rebaños en los Nuevos Estados Independientes se ha reducido mucho a resultas del gran aumento de los precios de los forrajes con respecto a los precios relativos de los productos animales. A pesar de un aumento muy fuerte del precio relativo de la energía, la producción petrolera de Rusia también ha caído –cerca de la mitad desde 1988. Las principales razones que lo explican son la existencia de una grave penuria de inversiones de mantenimiento y de modernización, así como lo inadecuado de un sistema jurídico, institucional y presupuestario que desincentiva las mejoras de gestión, la inversión extranjera y la adopción de nuevas tecnologías.

Un sistema de incentivos inadaptado, muchas veces relacionado con derechos de propiedad inadecuados, ha empeorado la penuria de tecnologías y de conocimientos modernos y ha creado enormes obstáculos a una rápida reasignación de los factores de producción hacia sectores jóvenes. La incertidumbre ha alentado las huidas de capitales, tanto de las familias como de las empresas. Por tanto, estos problemas son, hasta cierto punto, el resultado de la ruptura de estos países con su pasado.

1.2. Más de veinte años de retraso

Es posible cuantificar el retraso sufrido por los PECO a raíz de su inclusión en el bloque soviético. La tabla 1.2 presenta las consecuencias del comunismo sobre las economías de los PECO. Procede de un estudio muy completo del FMI sobre los PECO (Fischer, Sahay y Végh, 1998).

Se presentan sucesivamente el PIB per cápita de 1992 de estos países y el PIB per cápita que hubiesen tenido ese año si no hubieran estado bajo un régimen de autarquía comunista. Para calcular este PIB teórico, Fischer, Sahay y Végh (1998) observan el nivel del PIB en 1937 de los PECO expresado con relación a la media europea. A continuación, extrapolan un nivel teórico actual del PIB que tendrían estos países si no hubiesen sido comunistas, utilizando regresiones sobre los años correspondientes establecidas para los países del Oeste.[6]

Al estimar unas tasas de crecimiento futuras siguiendo los métodos de Barro (1991) y Levine y Renelt (1992),[7] la tabla presenta el número de años «perdidos» por los países del Este con respecto a Europa del Oeste.

Esta cifra corresponde al número de años necesario para superar el retraso, en las condiciones actuales.[8] *En promedio, el retraso debido al período comunista es de una generación.*

(6) Este tipo de extrapolación puede ser legítimamente discutido, pero es especialmente válido en el caso de la antigua Checoslovaquia, Hungría y Polonia, países que tenían bases culturales e industriales bastante cercanas a las de Europa del Oeste.
(7) Se da una explicación más precisa en el capítulo IV.
(8) Se consideran unos gastos de las administraciones públicas equivalentes al 10% del PIB y una inversión igual al 30% del PIB a lo largo del período. Estas hipótesis son relativamente optimistas, por ello, el número de años obtenido debe ser considerado como el mínimo.

Tabla 1.2

RETRASO DE CIERTOS PAÍSES ANTIGUAMENTE COMUNISTAS DE EUROPA ORIENTAL

	PIB per cápita 1992 (real)	PIB per cápita 1992 (estimado)	Tasa de crecimiento anual en % (método Barro)	Número de años de retraso	Tasa de crecimiento anual en % (método Levine-Renelt)	Número de años de retraso
Bulgaria	4.054	14.000	5,06	25	5,31	24
Rep. Checa	6.845	15.845	5,66	15	4,73	18
Hungría	5.638	15.448	5,19	20	4,74	22
Polonia	4.726	14.584	5,54	21	5,06	23
Rumania	2.565	13.102	5,61	30	5,85	29
Yugoslavia	3.887	13.446	5,62	23	5,42	24

Fuente: Fischer, Sahay y Végh (1998).

1.3. Las economías más liberalizadas obtienen los mejores resultados: las diferencias son notables entre los PECO y los Nuevos Estados Independientes, menos avanzados en las reformas

En los PECO y en los Nuevos Estados Independientes son las políticas de liberalización y de estabilización las que han producido los principales resultados inmediatos.

Para estudiar el impacto de la liberalización, De Melo, Denizer y Gelb (1996) han clasificado los países en transición en seis grupos distintos en función de su grado de liberalización económica, medido por un índice agregado de liberalización económica[9] (IALE). Debe aceptarse que estas clasificaciones son, en parte, subjetivas y constituyen necesariamente aproximaciones.

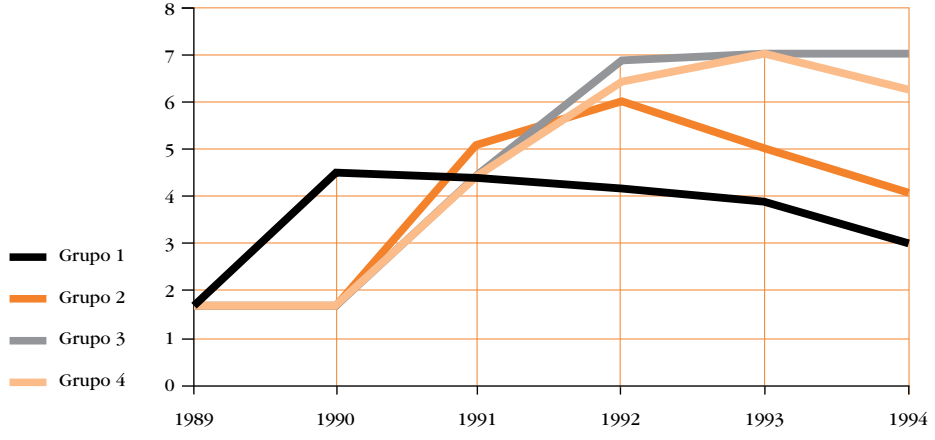
(9) El índice es un agregado de medias anuales ponderadas para el período 1989-1994 de estimaciones de la liberalización económica de los intercambios internos (liberalización de los precios y supresión de los monopolios comerciales estatales), de los intercambios externos (supresión de las medidas de control y de las tasas a la exportación, reemplazo de los contingentes a la importación y de los aranceles aduaneros altos por unos derechos de entrada bajos o moderados, convertibilidad para llevar a cabo transacciones corrientes) y de la implantación de nuevas empresas en el mercado (privatización y desarrollo del sector privado o no público); los coeficientes de ponderación son, respectivamente, 0,3, 0,3 y 0,4. Las estimaciones iniciales se han llevado a cabo a partir de datos comparados, recogidos en los informes del Banco Mundial y en otros estudios. Han sido revisadas, en una perspectiva de comparación entre varios países, sobre la base de consultas hechas a especialistas de las economías afectadas así como por diferentes expertos. Los indicadores de transición del BERD han proporcionado una base adicional de contraste para los 25 PECO y los Nuevos Estados Independientes.

Se constata que las economías más liberalizadas han obtenido los mejores resultados económicos. La liberalización de los precios hizo desaparecer rápidamente las penurias y la supresión progresiva de las subvenciones, para acabar con los excesos de crédito, forzó a las empresas a tener disciplina financiera y les impuso un inicio de reestructuración. Pero esta liberalización de precios también provocó un alza súbita de la inflación en todos los países, excepto en Hungría, donde las medidas de control en este ámbito se habían eliminado antes de 1990. Como muestra el gráfico 1.1, donde más rápidamente se ha atenuado esta inflación es en los países más liberalizados.

Gráfico 1.1

INFLACIÓN PARA LOS DIFERENTES GRUPOS DE PAÍSES

LOG de la tasa de inflación de 1989 a 1994



Nota: El primer grupo está constituido por los países con un IALE superior a 3, es decir, los países ya muy reformados. En este grupo se encuentran Eslovenia, Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia. El segundo agrupa a los países con un IALE comprendido entre 2 y 3, es decir, los países medianamente reformados. Entre éstos se encuentran Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia y Rumania. A continuación, el tercero y el cuarto corresponden respectivamente a los países que tienen un IALE comprendido entre 1,3 y 2, y a aquéllos con un IALE inferior a 1,3. Los dos últimos grupos corresponden, por un lado, a los países en conflicto a lo largo del período 1989-1994 y, por otro, a los países de Asia oriental en transición. Los países más liberalizados son los del grupo 1: todos ellos han solicitado la adhesión a la Unión Europea.
Fuente: Banco Mundial.

Por el contrario, la inflación sigue siendo elevada en los países menos avanzados en las reformas, aunque, en la mayoría de los casos, haya disminuido notablemente con respecto a sus niveles anteriores. Ello no ha evitado el descenso de la producción.

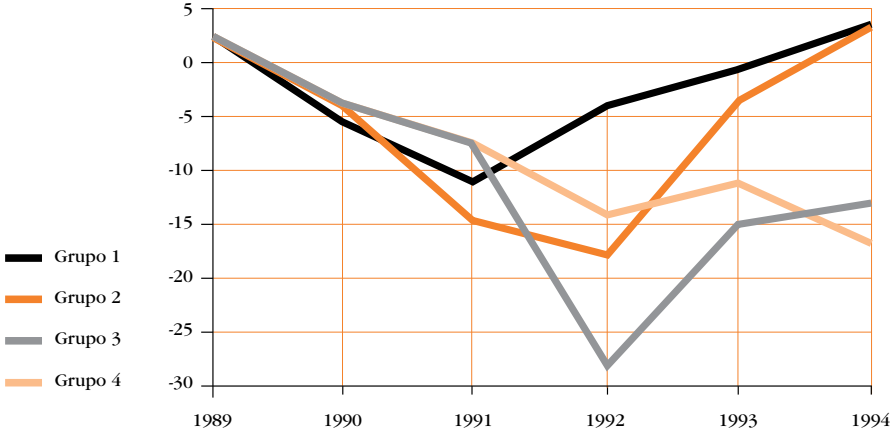
De hecho, en muchos casos la producción ha disminuido más que en los países más avanzados en sus reformas y, en la mayoría de estas economías sigue contrayéndose. Aún no han llegado a establecer la masa crítica de instrumentos de acción necesarios para mantener la estabilidad macroeconómica y la reactivación del crecimiento. Por tanto, los países de los grupos 3 y 4 aún están en plena transición.

En general, los países han reencontrado el camino del crecimiento después de tres años de liberalización sostenida. Los de los grupos 1 y 2 –aquéllos en los que la liberalización ha sido más rápida o más completa– vieron disminuir su producción más pronto, pero la recuperación también ha sido más rápida y con más fuerza. En los países de los otros grupos, la producción siguió cayendo en 1994-1995, pero reformas recientes han llevado a un cierto número de entre ellos a las puertas de la recuperación.

Gráfico 1.2

CRECIMIENTO DE LOS DIFERENTES GRUPOS DE PAÍSES

Variación anual 1989 a 1994



Fuente: Banco Mundial.

Por tanto, la liberalización ha sido sinónimo de crecimiento. En los países en los que el esfuerzo de liberalización ha sido más pronunciado, las pérdidas de producción, después de las reformas, han sido en general menores. Y la diferencia aumenta con el tiempo: una liberalización relativamente fuerte ha estimulado el crecimiento durante el período 1989-1995, pero aún más en 1994 y en 1995.

Alemania del Este o la transición instantánea: una obligación política en detrimento de un desarrollo duradero

En el momento de la reunificación, Alemania oriental contaba con un cuarto de la población de Alemania occidental, pero sólo aportaba una décima parte del producto interior bruto de su vecina. La reunificación aportaba un marco institucional y jurídico que había mostrado su validez y daba acceso a un amplio conjunto de profesionales. También se vio acompañada de la movilización de recursos considerables –cerca del 50% del PIB de la antigua RDA y entre el 4 y 5% del PIB de Alemania occidental– para financiar las inversiones y las transferencias sociales. Sin embargo, se puso rápidamente de manifiesto que la situación creada por las diferencias de salarios entre el Este y el Oeste, necesarias para compensar la debilidad de la productividad en la parte oriental del país, era insostenible tanto social como políticamente. Los aumentos salariales propulsaron los costes laborales unitarios de Alemania oriental a niveles nunca antes alcanzados en el mundo.

Por tanto, como subrayan Bénassy-Quéré y Villa (1995), Alemania se ha lanzado a una política de recuperación económica y, sobre todo, social de las provincias del Este que perjudica el crecimiento en Alemania del Oeste, y, más en general, en Europa occidental. Así, las autoridades alemanas han aceptado los aumentos salariales en el Este sin subvencionarlos; han subvencionado el capital en el Este y, a través de bonificaciones de interés, han desconectado el precio del capital en el Este de la política monetaria restrictiva practicada por el Bundesbank; finalmente, han recaudado impuestos suplementarios en el Oeste para financiar las inversiones en infraestructuras y la protección social en el Este. Ello se ha traducido en un paro generalizado, convertido en políticamente aceptable por unas transferencias sociales que aseguran a los parados un nivel de vida superior al de los activos antes de la reunificación. Sin la institución de la prejubilación y de otros programas de la misma naturaleza, el paro hubiese rebasado el 30%. Respecto a sus simulaciones, desde el punto de vista de las provincias del Este, el mantenimiento provisional en actividad de los antiguos bienes de capital hubiese sido más eficaz para el empleo durante la transición que las subvenciones a los salarios.

La antigua República Democrática Alemana empieza a salir de la fase de recesión que ha acompañado el período de ajuste, y las empresas que han sobrevivido forman un núcleo muy competitivo. Pero raros son los parados que pueden esperar volver a encontrar un empleo. La transición ha marginado económicamente a toda una generación y ha supuesto un coste enorme para las finanzas públicas. Por tanto, como la gestión macroeconómica ha sido totalmente diferente de la practicada hasta ahora en los PECO, y de la futura, el caso de Alemania del Este no puede servir de modelo.

1.4. El vínculo entre libertad política y liberalización económica: la liberalización económica rompe las estructuras políticas heredadas del sistema comunista y la libertad política acelera las reformas económicas

Además de los índices cumulativos de liberalización económica de De Melo, Denizer y Gelb (1996), pueden utilizarse mediciones de libertad política. El término «libertad política» está vinculado a los derechos políticos y civiles tradicionales de las democracias occidentales. Es un ejercicio difícil. El índice de libertad política se calcula, para cada país, en función de un cierto número de indicadores basados en los datos e informes de las organizaciones que defienden los derechos humanos.(10) Como muestra el gráfico 1.3, los países que tienen un fuerte índice de libertad política también tienen un alto índice de liberalización IALE. Existe pues una correlación entre libertad política y liberalización.(11)

La explicación de este vínculo podría ser que la libertad política y la liberalización son dos variables fuertemente ligadas a una tercera variable, la renta. No obstante, las verificaciones econométricas propuestas por De Melo, Denizer y Gelb (1996) no confirman esta hipótesis.

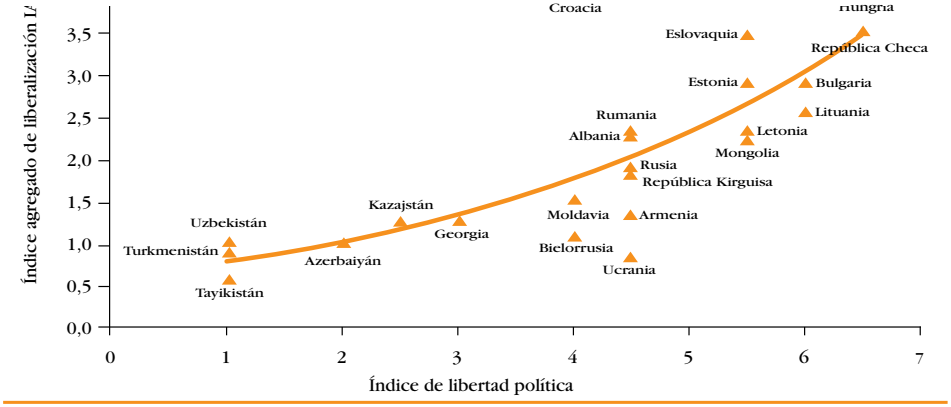
De hecho, para comprender el vínculo entre libertad política y liberalización, hay que estudiar individualmente el caso de cada país. En el caso de los PECO, la ruptura con el régimen comunista ha sido radical, más rápida que en el resto de países en transición. La rapidez y radicalidad de esta liberalización

(10) Desde 1973, la institución americana Freedom House publica y revisa anualmente un índice sobre este tema. Los datos se presentan en el gráfico 1.3.
(11) Del tipo IALE = $0{,}625 * e^{0{,}2677x}$.

explican que este movimiento no se haya invertido posteriormente, como por ejemplo en Ucrania, ni siquiera en los países que han vuelto a elegir a partidos antes comunistas, como Lituania, Polonia, Hungría y Estonia.

Gráfico 1.3

LOS EFECTOS DE LA LIBERTAD POLÍTICA SOBRE LA LIBERALIZACIÓN



Fuente: De Melo, Denizer y Gelb (1996).

Por tanto, se puede afirmar, como hace el Banco Mundial (1996), que cuando el cambio político ha sido rápido y profundo, como en gran parte de los PECO y en los países bálticos, ha sido más fácil poner en práctica las reformas económicas.

En estos países, los gobiernos comunistas estaban sostenidos desde el exterior y conseguían mantenerse, en parte por la represión, gracias al apoyo político y militar de la Unión Soviética. Las poblaciones aceptaban muy mal la presencia soviética, y seguía arraigada la herencia de la democracia y de la economía de mercado. La geografía también ha tenido mucha importancia. Estos países, al estar cerca de la Europa del Oeste, habían estado expuestos a su influencia política y cultural. Por ello, la apertura política de después de 1989 fue particularmente fuerte. En estos países, las reformas políticas han sido el motor de las reformas económicas.

Los defensores de los nuevos regímenes también apoyaban el establecimiento de políticas económicas de apertura al mercado. Se ha dado pues una coyuntura política favorable que ha hecho posible cambios de gran envergadura sin suscitar demasiada oposición. Algunas personalidades han dejado su huella en esta época.

La mayor parte de las reformas decisivas han sido la obra de un jefe o de un pequeño grupo de personas decididas.[12] Según el Banco Mundial (1996), el camino de la reforma se complica a medida que la coyuntura política pasa de excepcional a ordinaria. Se forman grupos políticos para defender los intereses, y los que sufren con el cambio dejan oír su voz. Con el tiempo, la puesta en práctica de reformas estructurales e institucionales hace intervenir un número mucho mayor de decisores y de colaboradores, el número de actores se multiplica y el proceso se complica y ralentiza de forma natural.

Pero no todos los países han conocido una apertura política tan fuerte y algunos han tenido otras prioridades. Los primeros gobiernos independientes de Ucrania, por ejemplo, estaban preocupados por afirmar su identidad nacional y el ritmo de reformas sólo se ha acelerado después de un largo período de marasmo económico.

Por tanto, y como se puede observar en las encuestas de opinión, el contexto varía de país a país. Como muestra el gráfico 1.4, en 1993, gracias al alto grado de aceptación de que gozaba la apertura política en la mayoría de los PECO, había menos sensibilidad a los efectos negativos de las reformas económicas que se realizaban al mismo tiempo. Así, cerca del 70% de los encuestados en estos países pensaba que, aunque momentáneamente constataran un deterioro, el sistema económico iba a mejorar. Además, otras encuestas realizadas a finales de 1995 en Europa central y oriental ponen de manifiesto que cada vez más gente está a favor de la economía de mercado que progresivamente se establece.[13]

Por otro lado, una encuesta realizada en 1994 mostraba que los rusos eran mucho más pesimistas acerca de la evolución política y económica de su país. Esta encuesta ponía de manifiesto un desencanto creciente respecto a la economía de mercado. Pero no se puede decir en qué medida esta desaprobación iba dirigida a las reformas y en qué medida los sufrimientos ligados a los trastornos económicos eran debidos a errores en el proceso de ajuste.[14] *Por*

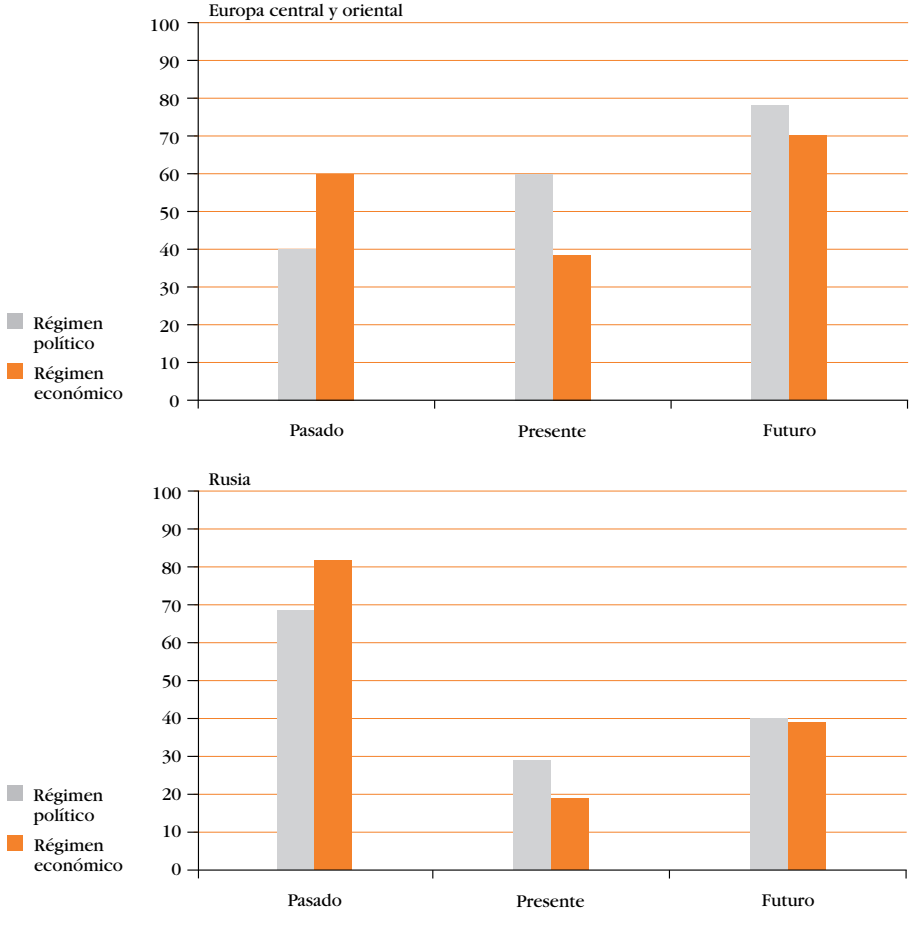
(12) Otras aperturas similares han tenido lugar en un pequeño número de países alejados de cualquier influencia europea, como Mongolia o la República Kirguisa, en los que jefes políticos de una envergadura excepcional han llegado al poder y han hecho adoptar reformas decisivas.
(13) Debido a que este estudio no distingue entre los diferentes PECO, no se puede aplicar a todos los países afectados.
(14) Un sondeo de opinión realizado en diciembre de 1991 mostraba que poco más de una cuarta parte de la población rusa pensaba que el hombre de la calle no saldría ganando con la introducción de la propiedad privada. En marzo de 1995, eran más de dos terceras partes. El éxito duradero de la transición exige la realización de un consenso social: análisis relativos a varios países ponen de manifiesto que las sociedades que son muy poco igualitarias desde el punto de vista de los bienes, son en general menos estables política y socialmente y tienen menores tasas de inversión y de crecimiento.

tanto, este sondeo, citado por el Banco Mundial (1996), ratifica la idea de que una reforma económica bien llevada refuerza el apoyo popular a una organización política liberalizada.

Gráfico 1.4

POSTURA DEL PÚBLICO RESPECTO A LAS REFORMAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y EN RUSIA

Porcentaje de los que están a favor



Nota: Los datos son el resultado de encuestas de opinión realizadas en los siete PECO en 1993 y en Rusia en 1994, para recoger la opinión de la gente sobre los regímenes pasados (comunistas), actuales y futuros (dentro de cinco años o más).
Fuente: Rose (1995a) y Rose (1995b).

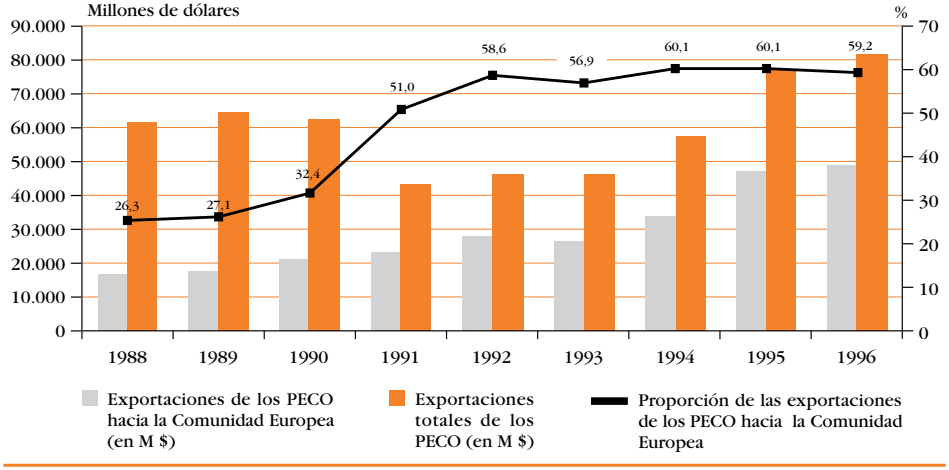
2. Reintegración del Este en la red de intercambios europeos

2.1. Reorientación del comercio de los PECO hacia la Unión Europea: un éxito de la transición

La apertura de los mercados de Europa del Oeste a los países del Este ha sido un elemento clave de la política de apoyo a la transición de la Unión Europea. La expansión de los intercambios con Europa ha sido importante en la salida de la crisis y el relanzamiento del crecimiento. La rápida reorientación del comercio exterior de los PECO hacia el Oeste ha sido uno de los éxitos de la transición. Los PECO han aprovechado rápidamente las oportunidades que les ofrecía un acceso liberalizado a los mercados de Europa del Oeste. A partir de 1991, como reflejan los gráficos 1.5 y 1.6, el comercio con la Unión Europea ha sido el motor del restablecimiento de los intercambios exteriores de estos países.

Gráfico 1.5

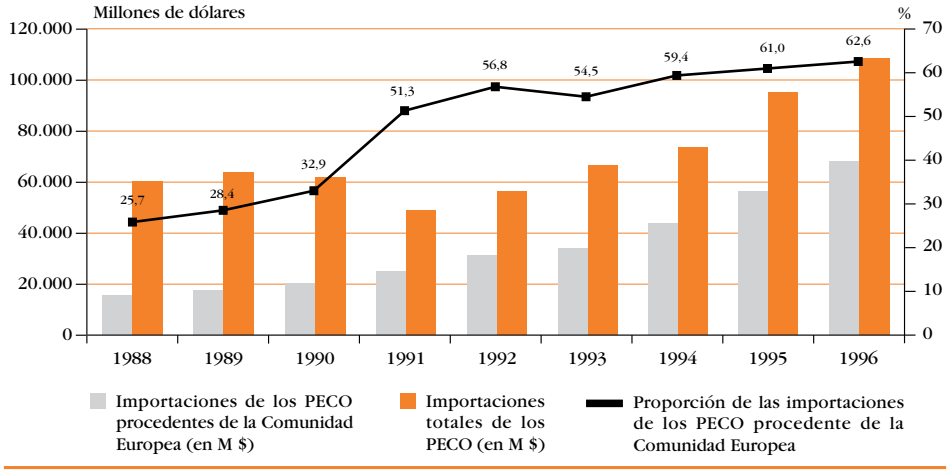
PESO DE LA UE-15 EN LAS EXPORTACIONES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL DE 1988 A 1996



Fuente: CEPII, base de datos CHELEM.

Gráfico 1.6

PESO DE LA UE-15 EN LAS IMPORTACIONES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL DE 1988 A 1996



Fuente: CEPII, base de datos CHELEM.

Desde 1990, la Unión Europea ha tomado medidas excepcionales para favorecer los intercambios de los países más avanzados en la transición (Polonia, Hungría y la República Federal Checoslovaca); les ha concedido la cláusula de nación más favorecida y ha eliminado todas las restricciones cuantitativas sobre las importaciones procedentes de estos países. Entre 1991 y 1993, firmó acuerdos de asociación (acuerdos europeos) con cada uno de estos países. En el ámbito comercial, estos acuerdos preveían la liberalización completa de los intercambios de productos industriales (supresión de todos los derechos aduaneros y de todas las restricciones cuantitativas a los intercambios) en el 2002. En el informe de la Comisión Europea «European Economy» (1994), esta institución indica que los acuerdos también preveían un ritmo asimétrico de liberalización: se debían abrir más rápidamente los mercados de la Unión Europea (de hecho, desde 1997-1998, a raíz de las decisiones de la Cumbre de Copenhague) que los mercados de Europa del Este.

2.2. Reaparición de los PECO en el comercio europeo

2.2.1. Los intercambios de los países candidatos ya están muy centrados en la Unión Europea

La rápida reorientación de los intercambios de los PECO hacia el Oeste se ha hecho principalmente hacia Europa. Los PECO tienen un comercio con los países no europeos que sigue siendo relativamente modesto, y que refleja la debilidad de sus redes de distribución y sus dificultades para superar los obstáculos a la exportación hacia esos lejanos mercados. Los intercambios con Rusia, después de disminuir bruscamente, se han recuperado a un ritmo sostenido y su parte en el comercio total de los PECO se ha estabilizado en torno al 10-12%, o sea, una parte relativamente elevada, que refleja a la vez complementariedades económicas tradicionales (importaciones de materias primas y de energía de la antigua URSS) y la proximidad geográfica (en particular en el caso de los países bálticos).

Actualmente, la dependencia comercial de los PECO respecto a la Unión Europea es análoga a la de los países miembros. En promedio, llevan a cabo el 60% de sus intercambios con la Unión Europea-15, cuando el comercio intracomunitario representa en promedio el 65% de los intercambios de los países miembros.

Existen, no obstante, grandes diferencias entre los PECO en cuanto al grado de concentración de sus intercambios en la Unión Europea. Los países bálticos son los menos orientados hacia la Unión Europea, especialmente Lituania y Letonia que han mantenido una fuerte dependencia con respecto a Rusia. Los cuatro países de Europa central que forman parte de la primera ola de adhesión, Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovenia, son los que tienen los intercambios más orientados hacia la Unión Europea. Debido a su peso económico y a su orientación comercial, estos cuatro países representan, por sí solos, más del 80% del comercio de los diez países candidatos con la Unión Europea. La primera ola de adhesión será, de lejos, la que tenga el mayor impacto comercial.

Tabla 1.3

PROPORCIÓN DE LOS INTERCAMBIOS CON LA UNIÓN EUROPEA DE LOS QUINCE

En porcentaje del total

Países	Exportaciones		Importaciones	
	1993	1996	1993	1996
Polonia	71,1	68,7	68,4	66,5
Hungría	60,1	64,3	57,7	62,1
República Checa	57,0	59,8	53,6	60,5
Eslovaquia	30,4	42,5	29,4	38,6
Eslovenia	64,3	65,6	67,7	70,2
Bulgaria	21,1	40,7	43,8	40,7
Rumania	44,0	56,7	47,1	54,1
Estonia	55,9	51,0	60,5	64,5
Letonia	32,0	44,1	27,1	50,5
Lituania	38,2	33,4	50,5	42,1

Lectura: el 71% de las exportaciones de Polonia fueron destinadas a la Unión Europea en 1993.
Fuente: FMI (1997), cálculos CEPII.

2.2.2. Peso relativamente pequeño pero creciente de los PECO en los intercambios de la Unión Europea

En 1996, los diez países de Europa central y oriental que actualmente son candidatos a la entrada en la Unión Europea representaban el 2,5% de las importaciones de la Unión Europea de los Quince y el 3,5% de sus exportaciones. Si se considera a la Unión Europea como un espacio comercial integrado y sólo se toman en cuenta sus intercambios con países terceros (comercio extracomunitario), el peso de los PECO es naturalmente mucho mayor, con entre un 7 y un 8% de las importaciones y de las exportaciones de la Unión Europea. La importancia de los países de Europa central y oriental en el comercio de la Unión Europea ha venido creciendo desde finales de los años ochenta, ya que en 1988 los intercambios con estos países representaban entre un 2 y un 3% de los intercambios de la Comunidad de los Doce (sin contar el comercio intracomunitario). Esta progresión es el resultado de tres fenómenos:

a) La progresión de los intercambios de la Unión Europea de los Doce con los seis países de Europa central y balcánica (Bulgaria, Hungría, Polonia, la

República Checa, Eslovaquia y Rumania) que, en cierto modo, forman el primer grupo de países con los que la Unión Europea concertó acuerdos de asociación: con la liberalización de los intercambios se dobló el peso de estos países en el comercio de la Unión Europea entre 1988 y 1996, pasando del 2,7 al 5,7% de las importaciones y del 3,6 al 7,3% de las exportaciones de la Unión Europea de los Doce.

b) La aparición en el Este de nuevos estados independientes: en 1991, aparecen cuatro nuevos estados en la periferia de la Unión Europea (Eslovenia, Letonia, Lituania y Estonia) que desarrollan sus propios intercambios comerciales con la Unión Europea a partir de 1992 y firman acuerdos de libre cambio y después, en 1996, de asociación. Estos acuerdos contienen disposiciones de liberalización comercial análogas a las de los acuerdos firmados con los otros países. Eslovenia es, de lejos, el más importante de estos nuevos socios y sus intercambios comerciales con la Unión Europea son equivalentes a los de los tres estados bálticos juntos, o también a los de Eslovaquia o Rumania.

c) La ampliación de la Unión Europea a quince miembros: la entrada en 1995 de Austria, Finlandia y Suecia en la Unión Europea acentúa la orientación hacia el Este del comercio de la Comunidad Europea. Los PECO tienen, en efecto, más peso en el comercio de estos tres nuevos miembros (un 16%) que en el de la Unión Europea de los Doce. Esto es debido, sobre todo, a la intensidad de los intercambios de Austria con Europa central y de los países nórdicos con los países bálticos (principalmente con Estonia). Así, la ampliación de la Unión Europea a quince miembros ha reforzado las interdependencias económicas entre ésta y los PECO y favorece una integración de los países de Europa central y de Estonia en la Unión.

2.2.3. Relaciones bilaterales de intensidad desigual

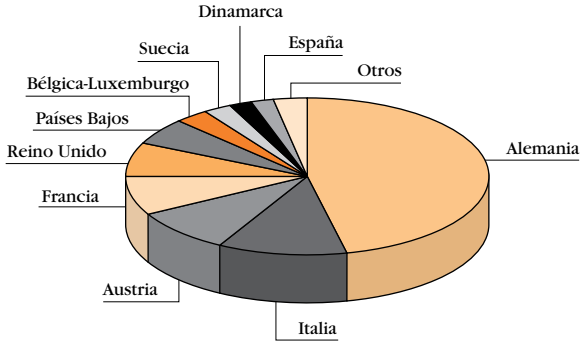
Por el lado de la Unión Europea, los intercambios con los diez países candidatos también están muy polarizados en un pequeño número de países miembros. Cuatro países concentran más de tres cuartas partes de los intercambios de la Unión Europea con los PECO: Alemania, que concentra por sí sola cerca de la mitad de estos intercambios, Italia, Austria y Francia. Esta distribución es el resultado de la combinación del tamaño económico y comercial de

los países miembros y de su mayor o menor orientación hacia el Este. El peso dominante de Alemania es el resultado tanto de su peso comercial global como de la orientación privilegiada de sus intercambios hacia el Este. En el caso de Austria, su lugar en el comercio de los PECO con la Unión Europea se debe sobre todo a la fuerte orientación de sus intercambios hacia el Este; mientras que Francia, a pesar de la poca inclinación de su comercio hacia el Este, es el cuarto socio comercial de los PECO.

Gráfico 1.7

DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL HACIA LA UNIÓN EUROPEA

En porcentaje



Fuente: Eurostat Comext, cálculos CGP.

El examen de las intensidades bilaterales de intercambio entre los países miembros de la Unión Europea y los países de Europa central y oriental, pone en evidencia la importancia de la proximidad geográfica. Se observan, en efecto, los intensos vínculos que mantienen Alemania y Austria con los países de Europa central; Europa del Sur (Grecia e Italia) con los países balcánicos; y Europa del Norte (Dinamarca, Finlandia y Suecia) con los países bálticos. Desde este punto de vista, Francia parece estar en desventaja por su posición geográfica y no mantiene relaciones privilegiadas con ninguno de los PECO (salvo con Eslovenia en cuanto a exportaciones).

2.2.4. Nivel potencial del comercio UE-PECO

Para Maurel y Cheikhbossian (1998), la rápida reorientación geográfica del comercio de los PECO hacia Europa del Oeste desde 1990 demuestra hasta qué punto el comercio Este-Oeste había estado restringido hasta ese momento por la existencia de barreras políticas y sistémicas entre las dos partes de Europa. ¿Han alcanzado ya estos intercambios su nivel «natural» o están aún por debajo de su nivel potencial? Esta pregunta ha sido explorada a través de modelos llamados de gravedad.[15] Los numerosos estudios que han utilizado este enfoque, como los del CEPR de Wang y Winters (1991), el de Baldwin (1994) o los de Fontagné, Freudenberg y Pajot (1998), conducen a las siguientes observaciones acerca del nivel de los intercambios de los PECO con la Unión Europea y sobre los intercambios bilaterales:

a) Las simulaciones realizadas dan como resultado estimaciones divergentes en cuanto al potencial de intercambios por alcanzar. Los primeros estudios llegaban a la conclusión de que, para alcanzar su nivel normal, las exportaciones de los PECO hacia Europa occidental debían multiplicarse por dos o tres con respecto a su nivel de 1989. Simulaciones más recientes también llegan a la conclusión de que, en 1995, la mayoría de los intercambios bilaterales entre los PECO y los países de la Unión Europea aún no habían alcanzado el nivel normal predicho por el modelo de gravedad utilizado. Nos parece que estas conclusiones, que atañen al conjunto de la zona, están muy influenciadas por las cifras de PIB utilizadas. En efecto, todos estos estudios utilizan, como medida del tamaño económico de los países, el PIB en términos de paridad de poder adquisitivo; cuando éste, en el caso de los PECO (como en el de los países en desarrollo), es mucho más elevado que el PIB valorado al tipo de cambio corriente, aumentando el comercio potencial. Otras simulaciones hechas por Brenton y Gros, basadas en el montante de los PIB de los PECO a tipo de cambio corriente, concluyen que, desde 1992, los intercambios entre la Unión Europea

(15) Por analogía con las fuerzas de atracción que se ejercen entre los objetos físicos, que son proporcionales a su masa e inversamente proporcionales a la distancia que los separa, los modelos de gravedad parten de la observación de que los intercambios comerciales entre dos países dependen, por un lado, de su tamaño económico (población, producto interior bruto) y, por otro lado, de la distancia que los separa. Las variables de tamaño son una forma de medir la capacidad de exportación e importación y la distancia mide los costes de transporte. A partir de las relaciones observadas entre las economías de mercado, se puede predecir cuál es la red natural de intercambio de los PECO, es decir, la que debería establecerse una vez eliminadas las secuelas del antiguo orden. Comparando este nivel «natural» con el nivel efectivo de comercio se puede deducir, *ceteris paribus*, el margen esperado de incremento de los intercambios.

y los PECO han rebasado el nivel normal predicho por los modelos de gravedad. Desde entonces, el aumento de los intercambios depende del crecimiento económico de unos y otros.

b) Todos estos análisis corroboran la importancia de la proximidad geográfica en los intercambios de un país, sobre todo cuando normalmente ésta viene acompañada de vínculos históricos y culturales. No obstante, los factores utilizados en los modelos de gravedad no bastan para reflejar la intensidad de los intercambios bilaterales. En efecto, varios autores, como Festoc (1997), Piazolo (1997) o Schumacher (1995) indican que los intercambios de Alemania, Austria e Italia con los PECO superan, en muchas ocasiones, su nivel normal. Por el contrario, como han puesto en evidencia Adam y Boillot (1995), los intercambios de Francia con estos países están por debajo de su potencial.

3. Economías complementarias y rivales en un espacio económico ampliado

3.1. Ventajas comparativas de los PECO

3.1.1. Una situación específica

La integración económica Este-Oeste, como refleja la tabla 1.4, aumenta considerablemente la heterogeneidad del continente europeo, en términos de nivel de salarios y de productividad, y crea las condiciones de una división del trabajo de tipo Norte-Sur en su seno.

Sin embargo, las dotaciones en factores de los países en transición no son las de los países del Tercer Mundo, el potencial de convergencia de estos países es relativamente alto y capaz de modificar rápidamente su inserción en la división internacional del trabajo en Europa. En efecto, como muestra la tabla 1.5, aunque estas economías tienen niveles salariales considerablemente inferiores a los de los países de la Unión Europea y comparables a los de un país en desarrollo como México, mucho más bajos que los de los Nuevos Países Industrializados (NPI) de Asia, han heredado unas capacidades industriales importan-

Tabla 1.4

COSTES LABORALES EN LOS PECO EN 1993

En marcos alemanes

Países	Coste de una hora de trabajo	Del cual:	
		Salario neto	Cargas sociales
Hungría	4,54	2,27	2,27
Polonia	3,45	1,89	1,57
República Checa	3,01	1,80	1,21
Eslovaquia	2,70	1,59	1,11
Bulgaria	1,68	0,96	0,72
Rumania	1,34	0,84	0,50
Alemania del Oeste	42,67	23,44	19,22

Fuente: Cálculos IW Köln a partir de datos nacionales, C. Schroeder.

tes del período comunista, con un stock considerable de capital físico y de capital humano. Es una herencia profundamente desequilibrada, donde coexisten flagrantes insuficiencias (técnicas de comercialización, infraestructuras de comunicación) y excesos de capacidades, lo que lleva a una débil eficacia de conjunto. En estas condiciones, toda mejora puntual que suprima un nudo de estrangulamiento, puede tener unas externalidades positivas muy fuertes. Asimismo, para Halpern (1995), el buen nivel de educación que prevalece en el Este viene evidenciado por los diferentes indicadores de capital humano (difusión de la enseñanza, gastos de I+D, patentes) que sitúan a los PECO detrás de los países más industrializados, pero no muy lejos de los países de Europa del Sur y por delante de los países en vías de desarrollo de rentas intermedias. La ventaja comparativa de los PECO, o al menos de los más avanzados de entre ellos, podría no ser la mano de obra barata *sino, según Faini y Portes (1995), la mano de obra cualificada a buen precio, a condición de que puedan explotar este potencial y reconvertir las cualificaciones que puedan quedar obsoletas. Es pues con precaución que hay que extraer las conclusiones de un análisis de las ventajas comparativas de estos países en un momento dado.* Los análisis presentados a continuación insisten en que la posición de los PECO en la DIT (División Internacional del Trabajo), tal como ésta se presenta a principios o a mediados de los años noventa, podría muy bien ser muy transitoria.

Tabla 1.5

CAPITAL HUMANO EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

	Tasa de escolarización [a]		Gastos en educación	Empleo en I+D
	Primaria y secundaria	Superior	En porcentaje del PIB	En porcentaje del empleo total
UMI[1]	87,6	22,3	2,3	0,288 [b]
UE-Sur	94,3	22,6	3,5	0,154
AELC	92,8	25,2	5,5	0,705
UE-Norte	94,9	26,3	5,2	0,687
Europa del Oeste	93,9	25,8	5,4	0,689
Europa del Este	89,6	18,5	4,6	0,932
Europa del Este/URSS	96,3	20,1	5,7	1,060

Notas: (a) medias no ponderadas, (b) México excluido.
(1) Países de renta elevada.
Fuente: CEPR (1990).

3.1.2. Dotaciones en factores y ventajas comparativas reveladas de Europa central y oriental

Nos situamos primero en el marco de la teoría tradicional del comercio internacional para poner en evidencia las ventajas comparativas de los PECO, que se explican por sus dotaciones en factores de producción. Según la teoría de Hecksher-Ohlin, un país tiende a exportar los productos que incorporan una proporción relativamente fuerte del factor de producción del que dispone en abundancia y, por tanto, cuyo precio es relativamente bajo. Las enormes disparidades de niveles de renta entre el Este y el Oeste de Europa sugieren que las dos regiones tienen dotaciones de factores muy diferentes y que se puede esperar que éstas se reflejen en las estructuras de intercambios. Los numerosos estudios de las especializaciones de los PECO en función del contenido en factores de los bienes intercambiados con la Unión Europea, y en especial los de Gacs y Wincklers (1994), Landesmann (1995) y (1996), Neven (1995) y Wolfmayr-Schnitzer (1996), utilizan unos indicadores y unas clasificaciones sectoriales diferentes pero llegan a conclusiones muy similares. Los PECO están especializados:

- en industrias con fuerte intensidad de mano de obra, lo que se explica por el nivel relativamente bajo de los salarios (confección); y

• en sectores con fuerte intensidad de materias primas y energía (industrias de la madera y del mueble, química pesada, metalurgia): esto, más que las dotaciones de estos países en recursos naturales, refleja su herencia del período comunista, durante el cual el precio de estos productos se mantenía artificialmente bajo para favorecer a las industrias pesadas. Por eso, se observa que esta especialización tiende a disminuir con la supresión de las subvenciones de precios y el acercamiento de éstos a niveles normales.

Por otro lado, los intercambios de los PECO reflejan una desventaja comparativa en:

• industrias con fuerte intensidad de capital y tecnología (I+D) (maquinaria y equipo); e

• industrias con fuerte intensidad de trabajo cualificado o, retomando otras clasificaciones, en industrias con fuerte intensidad de capital humano.

3.1.3. Puntos fuertes y débiles sectoriales de los PECO

Analizados a nivel sectorial, los puntos fuertes en los intercambios de los PECO con la Unión Europea en 1996 se encuentran, por un lado, en el sector de la confección y, por otro, en el metalúrgico. Los países bálticos se caracterizaban por fuertes especializaciones en los sectores de la madera y de la energía (importada de Rusia). Los puntos débiles más importantes de los PECO se encuentran en el sector de maquinaria y equipo y en productos textiles intermedios. Estas marcadas especializaciones se adecuaban bastante a su nivel relativo de desarrollo económico, y no parecen haber cambiado radicalmente a lo largo de los primeros años de transición.

Estas complementariedades intersectoriales se acompañan de una fuerte concentración de las exportaciones y de las importaciones de los PECO en un pequeño número de sectores. En particular, una fuerte proporción de sus exportaciones está compuesta por productos de sectores «sensibles» de la industria europea; es decir, de sectores en dificultad que son objeto de medidas de protección frente a la competencia exterior. Este es el caso de las industrias de la confección y de la siderurgia. En estos sectores, los acuerdos de asociación sólo preveían una liberalización gradual del acceso al mercado europeo,

Tabla 1.6

VENTAJAS COMPARATIVAS SECTORIALES DE LOS PECO CON RESPECTO A LA UNIÓN EUROPEA

	Hungría	Polonia	Rumania	Eslovenia
Ropa	++	+++	+++++	+++
Metalurgia	+	+	++	+
Madera		+		+
Coque y petróleo refinado				
Muebles y productos manufacturados		+	+	+
Minerales no metálicos				
Artículos metálicos				
Radio, TV, aparatos de telecomunicaciones				
Alimentación, bebidas	+			–
Química	– –	–		– –
Vehículos a motor	++	–		
Textiles	–	–	– –	–
Maquinaria y equipo	– –	– –	– –	

Nota: (+) Indica una contribución positiva al saldo comercial, (–) una contribución negativa. Cada (+) o (–) representa 10 puntos del indicador de contribución al saldo comercial.
Fuente: F. Lemoine y M. Freudenberg (1998b).

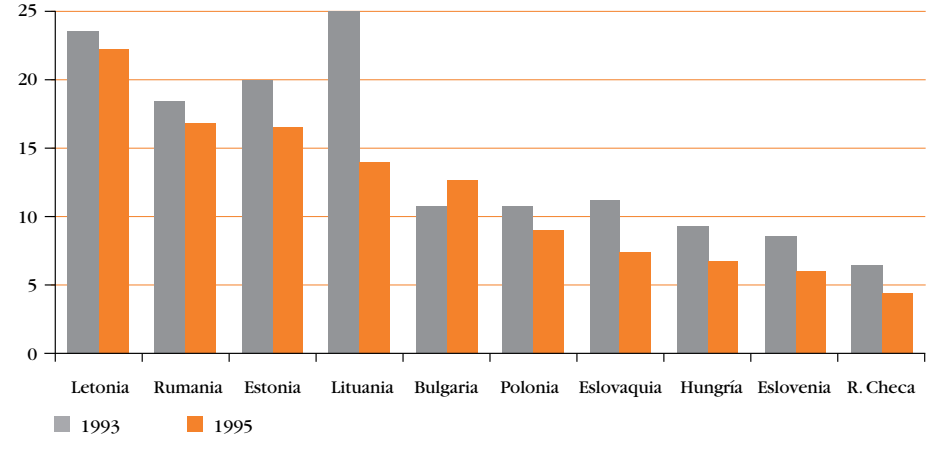
por miedo a la competencia de Europa del Este. No obstante, en confección, las exportaciones de los PECO han avanzado, a pesar de las restricciones cuantitativas, gracias a las operaciones de subcontratación que han desarrollado las empresas alemanas. Por tanto, las restricciones han sido esquivadas a iniciativa de los productores de Europa del Oeste.

Sin embargo, según Brenton (1998), desde 1992, los productos sensibles, a pesar de que siguen siendo parte importante de las exportaciones de los PECO hacia la Unión Europea, han tendido a perder peso. La dinámica de los intercambios comerciales en los últimos años, estudiados por Lemoine (1994) y Lemoine y Freudenberg (1994), evidencia una diversificación de sus exportaciones manufactureras en beneficio de las industrias mecánicas, electromecánicas y del automóvil.

Eslovaquia	Bulgaria	República Checa	Lituania	Estonia	Letonia
++	++	+	++		
+++	++++	+	+	+	
		+	++	+++	+++
			+	+++	++++
		+			
		+			
		+			
–					
		–	–	– –	– –
		–			
	– –	–	–	–	–
–	–		–		
– – –	– –	– –	– –	–	–

Gráfico 1.8

EVOLUCIÓN DE LA AMPLITUD DE LAS ESPECIALIZACIONES DE LOS PECO (*)



(*) Desviaciones estándar de las contribuciones al saldo comercial calculadas sobre la base de la nomenclatura NACE en 3 cifras.
Fuente: F. Lemoine y M. Freudenberg (1998), próximamente en documento de trabajo CEPII.

Además, en general, la amplitud de las especializaciones de los PECO tiende a ser menos marcada, lo que significa que las complementariedades intersectoriales disminuyen en beneficio de los intercambios intraindustriales. De esta forma, los costes y beneficios que se deriven de la intensificación de la competencia estarán repartidos entre los sectores de forma menos desigual.

3.1.4. Diferenciación creciente de las economías de Europa del Este

De hecho, estas estructuras de intercambios y su evolución esconden situaciones muy diversas y, sobre todo, un contraste entre, por un lado, Europa central (Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia) y, por otro lado, los países balcánicos (Rumania y Bulgaria) y los bálticos. En efecto, la estructura de intercambios de los países de Europa central ha iniciado un movimiento de convergencia con las de los países de la Unión Europea. Ello forma parte del proceso de recuperación en el que están inmersos estos países, mientras que el retraso de los países balcánicos ha tendido a acentuarse. Esta divergencia en la evolución lleva a una heterogeneidad creciente en la posición de los diferentes PECO en la división internacional del trabajo en Europa.

Ya desde principios de los años noventa, los países más industrializados de Europa central (República Checa y Hungría) tienen unas estructuras de especialización menos alejadas de las de la Unión Europea que los países de Europa oriental. Según Dobrinski (1995), esta diferencia se ha reducido en el caso de Europa central, mientras que tiende a ampliarse en el caso de los otros países.

Los análisis en términos de intensidad factorial de los productos intercambiados entre el Este y el Oeste muestran que las especializaciones de los países de Europa central en industrias intensivas en mano de obra y en recursos naturales tienden a reducirse, y que su desventaja comparativa en industrias con fuerte contenido de capital humano también se reduce lentamente. Tres países de Europa central encabezan este proceso: Hungría, Eslovenia y la República Checa. Polonia se encuentra frecuentemente en una posición intermedia entre los países que están reduciendo rápidamente las diferencias y los que tienen un retraso cada vez más acusado.

Por tanto, la diferencia entre las economías de Europa central y la Unión Europea tiende a disminuir poco a poco mientras se amplía entre los países de Europa central y los países balcánicos. Estas evoluciones divergentes sugieren una bifurcación en la trayectoria de los países candidatos: algunos están inmersos en un proceso de convergencia en el ámbito económico y comercial, mientras otros están cogidos en la trampa de un retraso creciente. Esta bifurcación se manifiesta tanto en los resultados macroeconómicos (crecimiento y estabilización) como en las pautas comerciales.

3.1.5. Similitudes y diferencias con Europa del Sur

Landesmann (1995), Lemoine (1995), Neven (1995) y Guerrieri (1998) muestran que, efectivamente, los países del norte de Europa no tienen exactamente las mismas ventajas comparativas con respecto a los PECO, que los países del sur. En industrias con fuerte contenido de capital humano, Europa del Norte y Europa del Sur comparten la misma ventaja comparativa con respecto a los PECO. El Norte y el Sur también comparten una desventaja comparativa muy clara con respecto a los PECO en industrias que combinan fuertes intensidades de trabajo y capital. Esta especialización constituye la originalidad de los PECO, derivada de sus anteriores estrategias de industrialización centradas en la industria pesada. Europa del Norte también tiene una clara desventaja comparativa con respecto al Este en las industrias de mano de obra, pero no es ese el caso de los países del Sur que aún no han desarrollado con los PECO las complementariedades correspondientes a dotaciones factoriales diferentes.

Por tanto, se puede concluir que los PECO deberían especializarse en industrias con fuerte intensidad tanto de capital como de trabajo, es decir, en aquello en lo que tienen ventajas frente al conjunto europeo. Se trata de producciones como: automóviles, cristal, acero, metalurgia, materias plásticas, caucho, textiles e industrias de la madera. También pueden desarrollar exportaciones de producciones intensivas en trabajo –materiales de construcción, confección, muebles, cuero, maquinaria agrícola– hacia los países del Norte, pero en este ámbito estarán compitiendo con los países del sur de la Unión Europea.

3.2. Naturaleza de la competencia

3.2.1. Incremento de los intercambios intraindustriales en el comercio UE-PECO

La teoría económica sugiere que la expansión de los intercambios entre países que tienen niveles de desarrollo económico muy diferentes está asociada a una acentuación de sus especializaciones sectoriales. Por el contrario, el motor del comercio entre países que tienen niveles de desarrollo económico análogos son los intercambios intraindustriales (exportación e importación simultáneas en el seno de una misma industria). Generalmente, se presume que los costes de ajuste que impone la expansión del comercio interindustrial son mayores que en el caso del comercio intraindustrial: en el caso de los intercambios interindustriales, en efecto, el refuerzo de especialización implica la concentración de las actividades económicas en un pequeño número de sectores y el abandono de actividades en las cuales el país tiene desventajas. Ello supone una reasignación intersectorial de los factores de producción, lo que tiene consecuencias sobre la distribución de la renta entre sectores.

En 1996, el comercio entre los PECO y la Unión Europea aún estaba dominado por los intercambios intersectoriales, lo que testimonia la importancia de las complementariedades intersectoriales en la determinación del comercio. El comercio interindustrial representaba el 70% del total de los intercambios de los PECO con la Unión Europea, mientras que sólo representaba menos del 40% de los intercambios intracomunitarios. No obstante, el incremento de los intercambios intraindustriales entre el Este y el Oeste de Europa es relativamente rápido. Ello sugiere que el proceso de reintegración tiene otros determinantes además de las ventajas comparativas, y que el comercio entre las dos partes de Europa no genera una concentración de ciertos sectores a uno y otro lado. Este fenómeno ha sido ampliamente documentado: la literatura recalca un crecimiento bastante general de este tipo de intercambios, pero, sobre todo, diferencias muy importantes en el peso que ocupa, según los diferentes países candidatos. De hecho, según Hoekman y Djankov (1996), los países de Europa central (República Checa, Hungría, Eslovenia) tienen un nivel de intercambios intraindustriales con la Unión Europea claramente superior al conjunto de los PECO, y superior o similar al de ciertos países de la Unión Europea. Así, el comercio intraindustrial representa cerca de la mitad del comercio de la República Checa con la Unión Europea, una tercera parte del de

Hungría y Eslovenia, y una cuarta parte del de Polonia y Eslovaquia. De hecho, de entre los países no miembros de la Unión Europea, los cinco países de Europa central son los que tienen más intercambios intraindustriales con la Unión Europea. En el otro extremo, prácticamente todos los intercambios de los países bálticos con la Unión Europea son interindustriales. Por tanto, los países que forman parte de la primera ola de adhesión son aquellos que tienen la mayor proporción de intercambios intraindustriales, es decir, aquellos cuya integración debería ocasionar costes de reajuste más limitados, puesto que la competencia se manifestará cada vez más en el interior mismo de las industrias.

3.2.2. Intercambios de productos de diferente calidad

Dentro del comercio intraindustrial, no obstante, es necesario distinguir entre el intercambio de productos diferenciados y el intercambio de productos similares. El intercambio de productos diferenciados, o comercio intraindustrial con diferenciación vertical, corresponde al intercambio de productos pertenecientes a la misma nomenclatura pero de diferente calidad. El intercambio de productos similares, o comercio con diferenciación horizontal, corresponde al intercambio de productos de calidad similar y responde a una demanda de variedad. El comercio intraindustrial con diferenciación horizontal nace de nuevas teorías del comercio internacional: para explicar el intercambio de productos similares, que no es competencia de la teoría de ventajas comparativas, éstas afirman el papel de la preferencia por la diversidad y el de las economías de escala. Por el contrario, el comercio intraindustrial con diferenciación vertical no es incompatible con la teoría clásica: los países más ricos, que tienen un stock de capital importante, exportan los productos de alta calidad y los países pobres los productos de baja calidad. Existe, en efecto, una correlación entre la importancia del comercio con diferenciación *horizontal* y el nivel de desarrollo económico de los socios. Ahora bien, los productos de diferente calidad no tienen la misma función de producción ni el mismo contenido de factores. Así, los costes de ajuste, dentro de las industrias, podrían tener efectos análogos a los observados entre industrias en el marco del comercio interindustrial. Los análisis llevados a cabo sobre la naturaleza del comercio entre el Este y el Oeste de Europa, ya sea por Wolfmayr-Schnitzer (1996), Fontagné, Freudenberg y Péridy (1997), Freudenberg y Lemoine (1998a) y (1998b) o por Fontagné, Freudenberg, Gordo, Martin y Péridy (1997), llegan a conclusiones similares,

aunque existan diferencias en los resultados obtenidos debido a las metodologías utilizadas, el período y los flujos de intercambio observados.

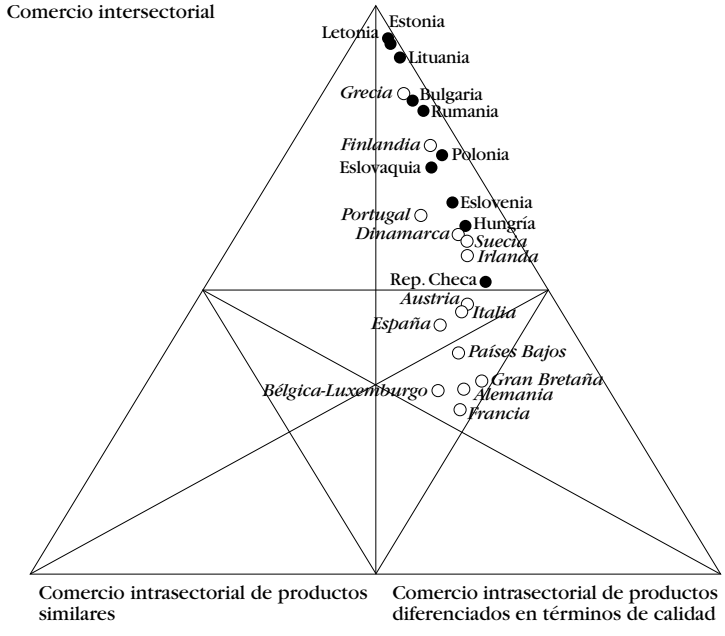
• Entre los PECO y la Unión Europea, la mayor parte del comercio intrasectorial es de productos de diferente calidad (comercio con diferenciación vertical) y la parte de los intercambios de productos similares es marginal (comercio con diferenciación horizontal).

• Hay diferencias muy importantes entre los PECO: el comercio intraindustrial con diferenciación horizontal es insignificante para la mayoría de los países, pero lo es menos para la República Checa, Hungría y Eslovenia (del 5 al 10% de su comercio con la Unión Europea).

El gráfico 1.9 resume la naturaleza de los intercambios entre la Unión Europea y los PECO situándolos en el contexto de los intercambios intracomunitarios de los países miembros. Muestra que la naturaleza de los intercambios de la República Checa es parecida a la de Austria e Italia, que la de Hungría (y en menor medida la de Eslovenia) es comparable con la de Dinamarca o Suecia; y que la de Bulgaria y Rumania difiere poco de la de Grecia.

Gráfico 1.9

NATURALEZA DEL COMERCIO CON LA UNIÓN EUROPEA, 1996



Fuente: Freudenberg y Lemoine (1998b).

3.2.3. Lento incremento de la gama de las exportaciones de Europa central

Por último, los intercambios entre los PECO y la Unión Europea pueden caracterizarse por la posición que ocupan los PECO en la escala de calidad de los productos intercambiados en comparación con la posición que ocupan otros países. En todos los estudios se considera el valor unitario de los productos intercambiados como una aproximación de su calidad. También en este caso, los estudios llegan a conclusiones similares.

Así, el estudio de Landesmann y Burgstaller (1996) muestra que:

• Hay grandes diferencias de precios entre los exportadores de Europa central y oriental y sus presuntos competidores tanto del interior como del exterior de la Unión Europea. El nivel de precio/calidad de los productos exportados por los PECO es claramente menor que el de los países del sur de Europa, y que el de los NPI de primera generación. En general, las categorías de gama baja están sobrerrepresentadas en las exportaciones de los PECO, mientras que los productos de gama alta están infrarrepresentados.

• En el período 1988-1994, se dio un extraordinario proceso de incremento de la gama de las exportaciones de los países de Europa central (República Checa, Hungría y Eslovenia). En los sectores en los que las diferencias eran más importantes, las industrias mecánicas y eléctricas, que son intensivas en capital, éstas disminuyeron considerablemente entre 1988 y 1994. Pero la bifurcación Europa central / Balcanes tiende a acentuarse.

• La reducción de la diferencia no está vinculada a los movimientos de apreciación del tipo de cambio (y a sus efectos sobre los precios), sino que está asociada, en numerosos subsectores de la industria mecánica, a una mejora de la cuota de mercado del exportador de Europa central.

El análisis de Freudenberg y Lemoine (1998b), que distingue tres categorías de calidad/precio (gama alta, gama media y gama baja), concierne al período reciente 1993-1996. Los productos de «gama baja» eran la categoría más importante de exportación para todos los PECO. Existían, no obstante, grandes diferencias entre países: la proporción de esta categoría iba del 42% en el caso de exportaciones de Eslovenia al 70% de las de Rumania. Simétricamente, la categoría de gama alta representaba hasta un 31% de las exportaciones eslovenas, pero sólo un 7% de las letonas. Por tanto, había una gran dispersión de estructuras de producción en el seno de los PECO.

En contraste, la distribución de las importaciones por gamas ponía de manifiesto una relativa similitud de estructuras de demanda dentro de la región. La estructura de consumo estaba mucho menos dispersa que la estructura de producción.

Los PECO tenían una ventaja comparativa en las categorías de gama baja y, a veces, de gama media y una desventaja comparativa en los productos de gama alta. Sin embargo, las posiciones evolucionaron entre 1993 y 1996. Los países de Europa central mejoraron su posición en el comercio de productos de gama alta (su desventaja comparativa se redujo) y redujeron su especialización en los productos de gama baja (su ventaja comparativa se redujo). Existía pues una relativa convergencia de las estructuras de intercambio de los países de Europa central con las de la Unión Europea. Por tanto, el escenario de una integración de estos países en la Unión Europea basada en una especialización «residual» en los productos de bajo precio, con las consecuencias que ello tendría sobre su capacidad de convergencia, ya no parece tener fundamento.

Gráfico 1.10

EXPORTACIONES POR GAMAS HACIA LA UNIÓN EUROPEA, 1996



Fuente: Freudenberg y Lemoine (1998b).

Por último, un estudio muy detallado industria por industria de la calidad confirma que existe una división cualitativa del trabajo entre el Este y el Oeste y que, en las industrias en las que los PECO tienen sus excedentes estructurales más importantes, estos excedentes se realizan en los productos de gama baja o media. No obstante, hay excepciones: los responsables de las ventajas comparativas que Hungría ha adquirido en el sector del automóvil son los productos de gama alta; a este tipo de productos se deben, asimismo, los excedentes de Polonia y de Eslovenia en confección.

4. Integración de Europa del Este en las redes de producción y de intercambio de las empresas occidentales

Al abrirse al exterior, las economías de Europa central y oriental se han visto comprometidas con el fenómeno de mundialización, que engloba no sólo la aceleración de los intercambios internacionales sino también la intensificación de los flujos directos de inversión en el extranjero, del comercio intraempresas y de las múltiples formas de cooperación industrial entre empresas. Las transacciones entre empresas que están asociadas en mayor o menor medida, por la estructura del capital o por contratos de producción, representan una parte importante del comercio internacional. Estas nuevas formas de internacionalización juegan un papel determinante en la reestructuración de las industrias de Europa del Este y explican una buena parte de las dinámicas de los intercambios analizadas anteriormente. Desde este punto de vista, según Kurz y Wittke (1998), «la integración de los PECO debe ser considerada como un elemento de la profunda reorganización del modo de producción occidental. La transformación de los PECO ha tenido lugar en el momento en que se operaba una drástica reestructuración de la industria europea (en particular, la alemana). A principios de los años noventa, las industrias manufactureras alemanas tuvieron que reestructurar su organización interna y sus redes internacionales de producción, es decir, reorganizar sus capacidades de producción a escala mundial. Como otras regiones del mundo (América del Sur y Estados Unidos), Europa del Este se ha beneficiado de esta reorientación geográfica de las redes de proveedores y de las reestructuraciones realizadas en el corazón de las em-

presas de producción. Así, la integración de las capacidades industriales de los PECO está anclada en la reorganización en el Oeste... Se da un doble proceso de transformación en el Este y de ajuste en el Oeste».

A continuación, se identifican dos modalidades de relaciones industriales entre empresas del Este y del Oeste que contribuyen a este proceso: las operaciones de subcontratación, que dan lugar a comercio de perfeccionamiento pasivo, y las inversiones directas extranjeras.

4.1. Deslocalización al Este de las industrias de mano de obra: la subcontratación

4.1.1. Dos industrias afectadas: confección y material eléctrico

Las empresas del Este y del Oeste de Europa habían desarrollado sus operaciones de subcontratación mucho antes de la caída del muro de Berlín, pero éstas se ampliaron mucho durante los primeros años de la transición: en 1992, aseguraban cerca de una quinta parte de las exportaciones de los PECO hacia la Unión Europea frente a un 11% en 1989. Estas operaciones han sido uno de los motores de la expansión inicial de las exportaciones de Europa del Este de productos manufacturados en tres sectores: ropa, cuero y zapatos y material eléctrico. Desde 1992, su importancia ha disminuido, pero las operaciones de perfeccionamiento pasivo dominan los intercambios intereuropeos en la cadena del valor añadido textil, pues más del 70% de las exportaciones de ropa de los PECO hacia la Unión Europea son el resultado de operaciones de comercio de perfeccionamiento pasivo (CPP) (ver recuadro). Según Messerlin (1993) y la Comisión Económica para Europa de la ONU, CEE/ONU (1995), el régimen aduanero aplicable a estas operaciones (derechos de aduana y contingentes) es, en efecto, más favorable que el que se aplica al comercio normal de productos textiles. El CPP tiene un papel menos importante, pero significativo, en las exportaciones de Europa del Este de cuero y zapatos y de material eléctrico. De 1989 a 1992, el CPP tuvo un papel decisivo en el fuerte crecimiento de las exportaciones de Europa del Este de material eléctrico, que desde entonces se han «independizado» de él. En estos tres sectores, las empresas europeas han seguido una política de deslocalización al Este de su producción que ha

condicionado el progreso de las ventas de Europa del Este en el mercado comunitario.

Tabla 1.7

EL COMERCIO DE PERFECCIONAMIENTO PASIVO EN EL COMERCIO UE-PECO

Principales sectores de CPP	Importaciones después de perfeccionamiento pasivo en porcentaje de las importaciones de la UE									Importaciones TPP por sectores (porcentaje)
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990-1995	1990-1995
Total	**10,9**	**11,4**	**13,0**	**16,8**	**19,2**	**16,9**	**15,9**	**13,3**	**15,7**	**100,00**
Total productos manufacturados	**15,0**	**16,3**	**17,4**	**21,3**	**22,5**	**19,4**	**17,9**	**14,6**	**18,2**	**99,83**
Ropa	62,9	66,7	69,5	85,1	80,6	70,0	73,9	71,8	74,5	66,48
Cuero y zapatos	36,1	42,8	43,8	44,3	41,5	31,8	28,7	19,0	31,8	8,16
Máquinas eléctricas	20,1	19,7	16,0	29,3	40,3	20,7	15,8	13,1	19,3	8,08
Textiles	0,7	1,3	4,7	6,6	7,5	8,5	10,8	11,5	9,0	1,34
Maquinaria	8,1	8,9	8,0	15,2	12,8	6,1	6,1	4,8	7,5	4,00
Productos alimenticios	0,3	3,0	5,6	3,9	6,5	7,7	7,8	5,7	6,2	1,09
Material de transporte	19,2	22,0	19,6	10,4	11,5	3,9	4,3	2,3	5,7	2,47
Materiales de construcción	0,1	0,3	0,5	1,6	3,6	2,5	4,0	1,9	2,6	0,21

Fuentes: Eurostat Comext, cálculos CEPII.

Subcontratación internacional y comercio de perfeccionamiento pasivo

La subcontratación es la actividad que consiste en fabricar o en dar forma a un producto o, normalmente, a sus componentes, denominados «piezas», por cuenta exclusivamente del ordenante y de conformidad con las especificaciones técnicas y modalidades de recepción que éste determina, en última instancia, en función del producto industrial que busca (CENAST, guía contractual de la subcontratación). La subcontratación internacional es un caso particular de subcontratación en el que el subcontratado y el ordenante no son residentes del mismo país. La subcontratación se distingue del comercio tradicional porque la

transacción no se refiere al producto, sino a una operación técnica. Se pueden distinguir dos formas de subcontratación: en una, la operación de abastecimiento se deja en manos del subcontratado (subcontratación de producción) y, en la otra, es el ordenante el que asegura el abastecimiento (subcontratación de elaboración). En el segundo caso se dan, por tanto, dos flujos internacionales: la exportación por el ordenante de productos destinados a ser transformados en el país subcontratado y su reimportación una vez transformados.

Esta segunda forma de subcontratación internacional puede ser identificada en las estadísticas comerciales de la Unión Europea con los países terceros. En efecto, ésta corresponde a un régimen aduanero específico, el que se aplica al comercio de perfeccionamiento pasivo. El régimen de perfeccionamiento pasivo se aplica cuando una empresa comunitaria exporta bienes que, una vez transformados, son destinados a ser reimportados en la Unión Europea. El objetivo del régimen es el de no gravar las mercancías comunitarias contenidas en las importaciones realizadas por un país miembro. Sólo se somete al derecho de aduana el valor añadido en el extranjero. Además, en el sector textil, la Unión Europea ha establecido, en el marco de contingentes especiales, preferencias arancelarias para las importaciones provenientes del tráfico de perfeccionamiento. Dos condiciones para beneficiarse de ellas: los bienes suministrados para la transformación deben ser de origen comunitario, y el montante de CPP no debe exceder el 50% de la producción del ordenante europeo.[16]

4.1.2. La expansión de la subcontratación testimonia la ampliación al Este del espacio económico europeo y sus efectos sobre la reorganización de las producciones industriales europeas

Las empresas de la Unión Europea han desarrollado las operaciones de subcontratación con el Este bajo la presión de la competencia internacional, que intensificó las dificultades en las industrias de mano de obra a principios de los años noventa. Esto es particularmente cierto en el sector textil, con la firma en 1995 del acuerdo de Marrakech que prevé la supresión de todas las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación por parte de la Unión

(16) CEE/ONU (1995).

Europea (en el 2005). La apertura de las economías de Europa del Este ofrecía a las empresas europeas la posibilidad de beneficiarse de costes salariales muy bajos y de las ventajas de la proximidad geográfica transfiriendo al Este sus capacidades de producción. Chevallier, Lemoine y Naymann (1998) señalan que estas transferencias han permitido a ciertas industrias de la Unión Europea resistir la competencia de competidores asiáticos de salarios bajos. En efecto, el crecimiento de la cuota de mercado de los PECO en el sector de la ropa coincide con un retroceso de la cuota de mercado de los proveedores asiáticos. En las estrategias de deslocalización de las empresas europeas, la proximidad geográfica da una clara ventaja a los PECO con respecto a estos lejanos competidores; reduce los costes de transporte y facilita los contactos entre ordenantes y subcontratados. La subcontratación aporta un beneficio de flexibilidad a la empresa de Europa del Oeste y le permite adaptarse a las fluctuaciones de la demanda; no implica ni compromiso a largo plazo ni inversiones importantes, lo que ha permitido a las PYME europeas embarcarse en operaciones de este tipo. La subcontratación permite, sobre todo, que la empresa de Europa del Oeste se especialice en aquello en lo que tiene una ventaja comparativa, las operaciones de concepción y de comercialización. Como subraya un estudio alemán de Spinanger y Piatti (1994): «*Esta internacionalización de la industria del textil-confección ha permitido la supervivencia de la mayoría de las empresas de este sector y se ha visto acompañada, estos últimos años, de una mejora de la calidad que ha permitido a los productos alemanes competir con los productos italianos de alta calidad en los principales mercados*».

Del lado de Europa del Este, la subcontratación también aporta una vía de supervivencia a unas industrias enfrentadas a dificultades considerables de ajuste estructural debido a la caída de la demanda interna y al desmoronamiento de los antiguos mercados del Este. La subcontratación favorece la emergencia de pequeñas empresas que viven de ello; también permite a las empresas existentes adquirir una experiencia y un *know-how* técnico que más tarde les puede permitir liberarse de esta situación y atraer a inversores extranjeros, como parece ser el caso, estos últimos años, en el sector del material eléctrico. En efecto, la subcontratación puede ser un sustituto de las inversiones directas en ciertos casos pero, en otros, es una etapa previa. Además, el régimen preferencial que aplica la Unión Europea a las importaciones provenientes del comercio de per-

feccionamiento pasivo (exenciones arancelarias, cuotas más amplias, gestión simplificada) introduce un fuerte sesgo a favor del tráfico de perfeccionamiento pasivo, en detrimento del comercio directo. Ello también puede tener efectos negativos, pues el CPP impone a las empresas de Europa del Este la adquisición de los productos intermedios en empresas de la Unión Europea, lo que puede conducir a la ruptura de vínculos de suministro locales y a la desorganización de las cadenas de valor nacionales de producción. Además, Graziani (1997) muestra que, en el caso de las industrias del textil y de la ropa, el comercio de perfeccionamiento pasivo hace a las empresas de Europa del Este muy vulnerables a los cambios de estrategia del ordenante. Según la Comisión Económica para Europa de la ONU, CEE/ONU (1995), su importancia debería reducirse a partir de 1998-1999, cuando los regímenes de la Unión Europea de importación de textiles provenientes de los PECO estén totalmente liberalizados.

4.1.3. Desplazamiento de la subcontratación cada vez más al Este

En la medida en que el bajo nivel de los costes salariales en el Este es un determinante esencial de las deslocalizaciones, el aumento de los salarios reales en los países de Europa central estos últimos años ha reducido un poco su atractivo. En este sentido, Kurz y Wittke observan un desplazamiento de las actividades de subcontratación textil hacia los países balcánicos y los países de la antigua URSS (Ucrania) donde los salarios son mucho más bajos. Se puede considerar que el bajo nivel de los salarios es una ventaja comparativa transitoria para los países de Europa central y que el CPP perderá importancia a más o menos largo plazo. Estos países deberían reducir su especialización en las industrias de mano de obra y desarrollar industrias con mayor intensidad de capital, de mano de obra cualificada, una estrategia que supone unas inversiones masivas de capital. En un escenario de este tipo, los países balcánicos de Europa tendrían más espacio para desarrollar sus propias especializaciones en industrias de mano de obra.

4.1.4. Subcontratación en el Este, una cuestión alemana

El desarrollo de la subcontratación con el Este ha sido, sobre todo, el quehacer de los industriales alemanes. La preponderancia de las empresas ale-

manas en el CPP es aún mayor que en el conjunto del comercio UE-PECO: son responsables, en efecto, de dos tercios del montante de estas operaciones. Italia sigue muy atrás, y después Países Bajos y Francia. Kurz y Wittke muestran que una de las especificidades de la estrategia de las empresas alemanas para con Europa del Este ha sido considerar esta zona no sólo como un mercado sino también como una base de producción. Tal propensión a deslocalizar en el Este es debida, por un lado, al elevado nivel de los salarios alemanes, que ha confrontado a numerosos productores a una pérdida de competitividad en su territorio y ha incitado a las empresas de sectores de fuerte intensidad de mano de obra (confección) a optar por una transferencia de sus actividades al extranjero. Por otro lado, la proximidad geográfica, acompañada muchas veces de una proximidad cultural, ha facilitado las transferencias de producción al Este, sobre todo para las PYME que han atravesado fácilmente la frontera.

Tabla 1.8

PROPORCIÓN DE LOS DIFERENTES PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL COMERCIO DE PERFECCIONAMIENTO PASIVO CON LOS PECO

	Exportaciones	Importaciones
Declarantes		
Unión Europea	**100,0**	**100,0**
Alemania	69,2	67,0
Italia	9,5	8,9
Países Bajos	3,8	6,2
Francia	4,9	5,5
Austria	4,6	3,7
Dinamarca	2,5	3,3
Reino Unido	2,2	2,3
Bélgica, Luxemburgo	1,4	1,9
Suecia	1,0	1,0
Grecia	0,6	0,1
Finlandia	0,0	0,1
España	0,1	0,0
Portugal	0,0	0,0
Irlanda	0,0	0,0

Fuente: Eurostat Comext, cálculo CEPII.

4.2. Inversiones directas en el Este

4.2.1. Inversiones directas europeas en los PECO

Varios trabajos, ya sea de la Comisión Económica para Europa de la ONU, CEE/ONU (1998), de la UNCTAD (1997) o del Wiener Institut für Internationale Wirtschaftvergleiche, Hunya (1998), muestran que las inversiones directas extranjeras (IDE) juegan un importante papel en la integración de las economías de Europa central y oriental en la división internacional del trabajo. Casi inexistentes en 1989, las IDE en los PECO aumentaron rápidamente y, en 1997, alcanzaron un montante acumulado de 42 millardos de dólares. El stock total de IDE, que incluye los beneficios reinvertidos, superaba los 50 millardos de dólares. El montante de los flujos en 1995-1996, aunque en gran crecimiento, representaba menos del 4% de los flujos mundiales de IDE, es decir, una cuarta parte de los flujos de IDE que iban hacia los países en desarrollo. No obstante, como los PECO son unas economías de pequeño tamaño y que producen pocos recursos de ahorro interno, las IDE ocupan un lugar significativo en la inversión interna.

Tabla 1.9

FLUJOS DE IDE EN LOS PECO (1994-1997) Y STOCKS A FINALES DE 1997

	Flujos, millones de dólares				Flujos en % de la FBCE	Stock 1997	
	1994	1995	1996	1997		Millones de dólares	En % del PIB
Rep. Checa	869	2.562	1.428	1.300	8,1	6.763	13,0
Hungría	1.319	4.571	2.069	2.307	22,5	17.529	39,3
Polonia	1.493	2.511	4.000	5.678	19,7	15.305	11,5
Eslovaquia	185	181	666	200	2,7	1.410	7,2
Eslovenia	377	414	190	600	14,3	2.400	13,7
Bulgaria	214	164	303	510	51,0	1.252	12,5
Rumania	568	313	609	1.210	18,0	2.800	8,1
7 PECO	**5.025**	**10.716**	**9.264**	**11.805**	–	**49.859**	–
Estonia	225	205	150	308	–	1.106	–
Letonia	279	180	382	420	–	1.284	–
Lituania	3	73	152	344	–	641	–
Países bálticos	**535**	**457**	**684**	**1.072**	–	**3.031**	–

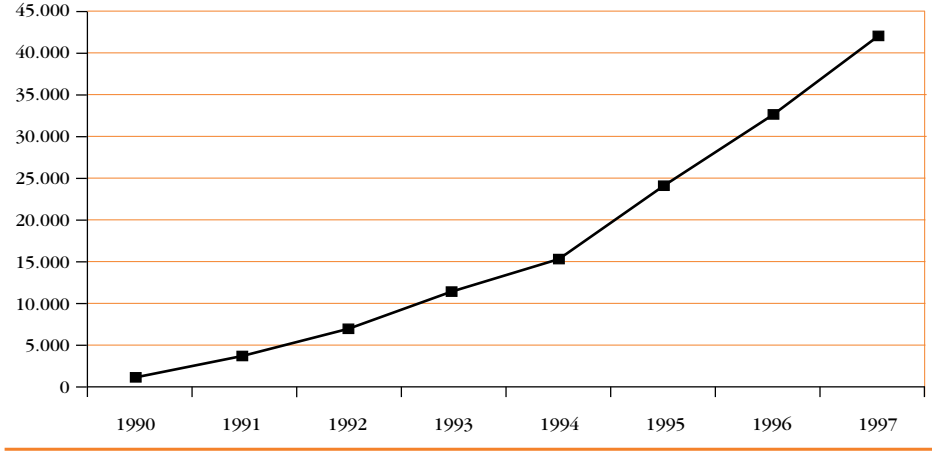
Fuentes: PECO, Hunya; países bálticos, CEE/ONU (1998).

Así, según la UNCTAD (1997), en 1995, la ratio flujos de IDE/inversiones de capital fijo en los PECO era generalmente superior a la ratio media alcanzada en los PVD (8,2%) o, en ciertos casos, a las ratios alcanzadas en Asia del Este (Malasia: 18%). Debe mencionarse que, en el caso de Bulgaria, esta elevada ratio reflejaba el hundimiento de la inversión interna. Las IDE se concentran en tres países que han recibido dos terceras partes de los capitales extranjeros invertidos: Hungría, Polonia y la República Checa. Así, como en el caso de los intercambios de bienes, las IDE realizadas en los PECO se concentran en los países de Europa central.

Gráfico 1.11

FLUJOS DE IDE EN LOS PECO

En millones de dólares EE. UU.



Fuente: Economic Commission Europe, Economics Survey for Europe, varios números.

Según Lemoine (1998a), en 1995, los países de Europa occidental aportaban tres cuartas partes de las IDE en la región y los países de la Unión Europea dos tercios.[17]

Lo mismo que para el comercio, la proximidad geográfica es un importante factor determinante de los flujos de IDE. La preponderancia de Alemania es, no obstante, menos nítida que en el comercio ya que representa un tercio

(17) Otros recuentos indican que el 75% de las IDE en el Este provienen de multinacionales con base en la Unión, Hunya (1998), *op.cit.*

de las IDE de la Unión Europea en el Este. Que la preponderancia alemana sea menor en las inversiones en el Este que en el comercio con esta región, puede explicarse por el hecho de que las inversiones directas alemanas en los PECO están concentradas, sobre todo, en el sector industrial y tienen, sin duda, un efecto arrastre especialmente fuerte sobre los intercambios y, en particular, sobre las exportaciones alemanas.

Tabla 1.10

ESTIMACIÓN DEL STOCK DE INVERSIONES DIRECTAS EN LOS PECO POR PAÍS DE ORIGEN

Stocks de finales de 1995

	Polonia	Hungría	Rep. Checa	Bulgaria	Rumania	Eslovaquia	Eslovenia	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Europa occidental	68,6	78,2	78,8	80,5	61,7	68,0	73,2	74,5
UE	63,1	73,5	64,7	72,4	51,0	64,7	67,6	67,5
Austria	4,1	19,6	5,4	5,1	2,4	21,4	23,6	12,4
Alemania	17,0	22,0	30,0	39,5	9,1	17,5	19,8	21,8
Francia	6,2	5,1	9,3	2,3	7,8	5,9	9,7	6,8
Italia	3,7	4,6	2,4	0,0	8,6	2,1	8,3	4,4
Países Bajos	18,6	11,2	13,6	5,8	7,3	7,8	0,9	11,9
Reino Unido	4,3	4,4	0,0	4,5	5,5	7,2	1,8	3,4
Otros Europa	5,5	4,8	14,2	8,0	10,7	3,3	5,6	7,3
Estados Unidos	22,9	14,3	13,6	6,6	7,4	11,4	1,3	14,1
Otros	8,5	7,5	7,6	13,0	30,9	20,6	25,6	11,3

Fuente: Lemoine (1998a).

Por el contrario, Francia orienta la mayor parte de sus IDE en el Este fuera de la industria manufacturera y, en su mayoría, hacia los servicios y las infraestructuras, sectores que, en principio, son menos susceptibles de «arrastrar» flujos comerciales.

La apertura del Este ya ha dejado sentir sus efectos sobre la orientación geográfica de los flujos de inversión en el extranjero de los países europeos: Europa del Este recibe alrededor del 10% de las IDE de los países miembros fuera de la Unión, una proporción que, en el caso de Alemania, alcanzó el 20% de 1992 a 1996. El aumento de las inversiones europeas en los PECO ha coincidido con la disminución de sus inversiones directas en Europa del Sur

Tabla 1.11

ESTRUCTURA SECTORIAL DE LAS IDE ALEMANAS

Stock de finales de 1995

Sectores del proyecto de inversión	Polonia	Hungría	República Checa	3 PECO
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Manufacturero	**60,3**	**65,3**	**69,1**	**65,9**
Químico	5,4	3,1	5,8	4,7
Mecánico	1,1	1,7	2,5	1,9
Material de transporte por carretera	4,6	27,9	31,8	25,0
Electrotécnico	2,2	4,8	3,7	3,8
Otros	46,9	27,8	25,3	30,5
No manufacturero	**39,7**	**34,7**	**30,9**	**34,1**
Comercio	25,2	9,8	14,6	14,9
Bancos	5,7	9,4	7,9	8,0
Compañías de seguros	0,0	2,3	0,6	1,1
Compañías de participación	0,0	0,3	0,4	0,3
Particulares	0,0	0,0	0,3	0,1
Otros no manufactureros	8,8	12,9	7,1	9,6

Fuente: Bundesbank (1997).

(España, Portugal y Grecia) y, en 1995, las primeras superaron el montante de las segundas. Esto sugiere que la apertura de los PECO ha tenido un efecto desviación sobre las inversiones europeas hacia Europa del Sur, pero, otra hipótesis, defendida en especial por Buch, Heinrich y Piazolo (1998), es que las IDE hacia los países del Sur de Europa, después de haber aumentado rápidamente bajo el efecto de la liberalización financiera y de la adhesión de estos países a la Unión Europea, han tocado techo. Este mismo fenómeno podría producirse próximamente en los PECO. Estos países, sin embargo, siguen disponiendo de un gran margen para atraer inversiones de cartera pues éstas, hasta ahora, están mucho menos desarrolladas en los países del Este que en los países del Sur de Europa.

Tabla 1.12

ESTRUCTURA SECTORIAL DE LAS IDE FRANCESAS EN LOS PECO

	Polonia	Rep. Checa	Hungría	3 PECO
	1989-95	1993-95	1989-95	
Total (flujos brutos acumulados)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Agricultura	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Energía	**0,0**	**8,5**	**48,8**	**33,7**
Industria manufacturera	**70,1**	**40,8**	**16,5**	**29,7**
De la cual:				
Minerales no metálicos	13,8	17,6	0,0	5,3
Productos químicos	7,3	3,7	4,7	5,0
Maquinaria e instrumentos, material eléctrico y electrotécnico	1,3	2,3	3,1	2,6
Material de transporte	0,1	4,6	0,0	0,8
Alimentación	25,2	10,8	7,5	11,0
Textil, confección, otros productos manufacturados	22,4	1,8	1,2	4,9
Construcción	**0,0**	**5,9**	**3,5**	**3,3**
Servicios para la venta	**18,2**	**28,2**	**29,0**	**27,1**
De los cuales:				
Comercio	6,6	1,0	3,9	3,9
Crédito	7,9	23,5	5,9	9,3
Servicios no para la venta	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Operaciones inmobiliarias	**0,3**	**13,0**	**0,3**	**2,5**
Holdings	**7,2**	**2,2**	**1,2**	**2,4**

Fuente: Banco de Francia, cálculos CEPII.

4.2.2. Papel reestructurante de las IDE en el Este

Las IDE tienen un papel importante en las reestructuraciones de las industrias de Europa del Este: aportan capitales que no están disponibles en el interior; palían los fallos de los sistemas financieros al efectuar la selección de proyectos; vienen acompañadas de transferencias de tecnología y de capacidad de gestión; y mejoran el acceso a los mercados exteriores.

Los sectores industriales a los que se dirigen las IDE (industrias alimentarias, mecánicas y electromecánicas, del automóvil e industria química) no son

aquéllos en los que los países anfitriones tengan inicialmente una ventaja comparativa. Así, la estructura de las IDE no refleja la de las ventajas comparativas presentes; las IDE no van dirigidas hacia los sectores de fuerte intensidad de mano de obra, sino hacia los de fuerte intensidad de capital y de tecnología. Como ponen de relieve la Comisión Económica para Europa de la ONU, CEE/ONU (1998), y Hoekman y Djankov (1997), las IDE constituyen una fuerza de cambio de las ventajas comparativas, y su orientación sectorial puede ser un buen indicador de especializaciones futuras y de las próximas fuentes de crecimiento. En efecto, los sectores que tienen una fuerte tasa de penetración de inversión extranjera disponen de un stock de capital superior no sólo en cantidad sino también en calidad. Además, el estudio de Zemplinerova y Benacek (1997) sobre las IDE en la República Checa muestra que la mejora de los niveles de productividad del trabajo es consecuencia de los mejores resultados de las empresas de capital extranjero.

Las IDE tienen un papel decisivo en la internacionalización de la producción industrial en los cuatro países candidatos que formarán parte de la primera ola de adhesión. En 1996, las empresas de capital extranjero eran responsables de una proporción de la producción manufacturera que iba desde una quinta parte en el país más cerrado, Eslovenia, al 60% en Hungría. El comercio exterior de estos países aún está dominado sobre todo por empresas de capital extranjero, una situación que sugiere que una buena parte de los intercambios internacionales en ciertas industrias está de hecho constituida por intercambios entre las casas matrices en el Oeste y sus filiales en Europa central (equipamientos de telecomunicaciones, automóviles).

Es interesante constatar según Hunya (1996) que, en 1996 y en términos del peso de las IDE en la economía, la tasa de internacionalización de la economía húngara, de lejos la más abierta de la región, era superior a la de Austria.

El influjo de capitales extranjeros ha sido estimulado por los procesos de privatización (en Hungría alrededor de la mitad de las IDE han sido adquisiciones en vez de inversiones nuevas). Este tipo de inversión debería ralentizarse a lo largo de los próximos años y se puede contar con que las inversiones extranjeras serán alimentadas mayormente por los beneficios reinvertidos.

Tabla 1.13

PROPORCIÓN DE EMPRESAS DE CAPITAL EXTRANJERO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Países	Capital	Empleo	Inversiones	Ventas	Exportaciones
Hungría	67,4	36,1	82,5	61,4	77,5
Eslovaquia	16,9	11,7	24,3	21,6	–
Eslovenia	15,6	10,1	20,3	19,6	25,8
Austria	24,8	32,9	–	45,0	–

Fuente: Hunya (1998).

4.2.3. Estrategia de los inversores extranjeros

Kurtz y Wittke (1998) distinguen dos motivaciones principales, que pueden combinarse en proporciones diferentes, en las estrategias de los inversores: por un lado, la búsqueda de menores costes y, por otro, la conquista de nuevos mercados. El seguimiento del BERD (1994) de las estrategias de los inversores occidentales en los PECO indica que el principal motivo de inversión es el acceso a los mercados, y que las ventajas de coste sólo ocupan el segundo lugar. No son determinantes ni el abastecimiento en materias primas ni las condiciones preferenciales (privilegios fiscales). Por tanto, los inversores extranjeros que escogen un país de Europa central como base de producción siguen dos estrategias. La primera, que sólo puede aplicarse en los sectores de mano de obra, consiste en sacar partido de las ventajas de costes y a hacer de la filial de Europa del Este un simple taller. La segunda tiende a apoyarse en las cualificaciones y experiencia existentes en esos países y quiere desarrollar en ellos especializaciones complementarias a las de la empresa matriz. Esta segunda estrategia se emplea en los sectores del automóvil, de las máquinas y de los equipos electrónicos. De hecho, el caso de la industria del automóvil, estudiado por Tulder y Ruigrok (1997), evidencia una estrategia bastante sofisticada por parte de las multinacionales que dominan este sector en Europa central: cada una ha tomado una sólida posición en uno o dos países (Volkswagen en la República Checa y en Eslovaquia, Fiat en Polonia, Renault en Eslovenia y GM y Audi en Hungría). Estas multinacionales consideran la región a la vez como un lugar de producción a buen precio para las reimportaciones al país del inversor, como una zona de producción de coches y componentes «de gama baja» para el mercado mundial y, por último, como un mercado para sus propias pro-

ducciones. Este caso concreto pone sobre todo de relieve las relaciones existentes entre las IDE y el desarrollo del comercio intrasectorial con diferenciación vertical observado más arriba.

Un éxito francés en Eslovaquia: la filial de France Télécom de telefonía móvil GLOBTEL, GSM

El grupo France Télécom, interesado por el mercado eslovaco desde 1991 y que había desarrollado en éste alianzas modestas pero diversificadas, reaccionó rápidamente cuando el gobierno eslovaco anunció la apertura de la competencia en el ámbito de la telefonía móvil. En mayo de 1996, en el marco de una convocatoria pública de candidaturas, un consorcio formado por France Télécom (35% vía su filial FTM), las empresas públicas de energía (36%) y un inversor privado eslovaco (29%) presentaba una oferta. Declarado vencedor en julio de 1996, el consorcio, convertido más tarde en GLOBTEL GSM, recibía en septiembre de ese mismo año una licencia (8 millones de dólares) por 15 años, para explotar una red de telefonía móvil GSM. Su competidor, presente en el mercado desde hacía cinco años en régimen de monopolio, recibía una licencia equivalente.

El servicio de GLOBTEL GSM, lanzado apenas cuatro meses más tarde (en enero de 1997) en las principales ciudades eslovacas, cubría un año después, de acuerdo con las promesas de la oferta, más del 90% de la población eslovaca. La política de tarifas bajas, conjugada con una campaña destinada a banalizar el móvil (hasta entonces considerado como raro y caro y, más bien, mal visto), permitió de entrada un despegue rápido del mercado. Amplificada por el comportamiento de la clientela (flexibilidad, gusto por lo moderno, necesidad de comunicarse), la tendencia se ha confirmado en 1998. En Eslovaquia, la tasa de equipamiento en móviles es actualmente del 9% de la población, es decir, equivalente a la situación francesa en 1997, a pesar de un producto interior bruto por habitante de seis a siete veces inferior.

Después de veintidós meses de actividad, GLOBTEL GSM tiene el 60% del mercado eslovaco del GSM, cuenta con 270.000 clientes, emplea 560 asalaria-

dos y alcanzará una cifra de negocios de 650 millones de francos en 1998. La inversión de 1 millardo de francos ha sido financiada, mitad y mitad, por el capital y por un préstamo sindicado internacional sin garantía, obtenido con condiciones muy interesantes. El resultado de explotación para 1998 será positivo.

Si parece claro que los resultados de la compañía se deben, sobre todo, a las buenas condiciones del mercado, también cabe señalar algunos otros factores determinantes:

• la confianza, necesaria para lograr tal lanzamiento: confianza de los accionistas entre ellos, aunque nunca antes hubiesen trabajado juntos; confianza otorgada al accionista extranjero minoritario France Télécom, líder operacional del consorcio; confianza del regulador, que ha velado en permanencia por el equilibrio y la transparencia de la competencia; y confianza del personal, que también ha aceptado el riesgo inherente a toda nueva actividad;

• un contexto favorable, que ha permitido a GLOBTEL GSM ejercer su actividad en excelentes condiciones; y

• la calidad del personal eslovaco: competentes, muy flexibles, sin medir su tiempo de trabajo, los empleados de GLOBTEL GSM han sido los principales hacedores del éxito de la compañía.

[Según el Ministerio de Industria, Dirección General de Industria, Tecnologías de la Información y Correos.]

5. La Unión Europea frente al Sur y al Este

Los Países Terceros Mediterráneos (PTM)[18] y los países de Africa, del Caribe y del Pacífico (ACP)[19] sufren un endeudamiento considerable[20] y un gran retraso en su desarrollo, a pesar de la amplitud de la ayuda financiera que

(18) Se trata de los 12 países que han participado en la Conferencia de Barcelona (de 27 y 28 de noviembre de 1995): Marruecos, Algeria, Túnez, Egipto, Israel, Territorios Palestinos, Malta, Jordania, Libia, Siria, Turquía y Chipre.
(19) Son los 71 países de África, el Caribe y el Pacífico signatarios de la Convención de Lomé con la Unión Europea.
(20) El África subsahariana consagra al servicio de su deuda más del 14% de sus ingresos de exportación.

les ha sido otorgada,[21] los planes de ajuste estructural y la liberalización progresiva de sus economías. Según Reiffers (1997), los países de la orilla europea del Mediterráneo crean las nueve décimas partes del producto nacional de la zona a pesar de que sólo representan el 40% de su población. Si en los próximos treinta años no se da una convergencia, los 164 millones de habitantes de la orilla europea del Mediterráneo crearán y poseerán nueve veces más riquezas que los 345 millones de habitantes del sur y del este del Mediterráneo.

Además, estos países van a tener que enfrentarse a retos mayores. Los PTM van a tener que aplicar los acuerdos de la Asociación Euromediterránea.[22] Estos países deberán abrir sus fronteras, a lo largo de un período de diez años, a los productos industriales exteriores. Los países ACP deberán enfrentarse más pronto a la mundialización. Deberán respetar las nuevas disposiciones comerciales de la futura Convención de Lomé, que será renegociada en marzo del 2000. Seguramente, la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa central y oriental (PECO) les afectará. Los PTM parecen más preocupados que los países ACP. La Unión Europea ampliada a los PECO debería crear un movimiento de crecimiento económico en Europa y en su periferia, principalmente los países del Sur. No obstante, estos beneficios no serán inmediatos. Entretanto, es necesario examinar las interacciones que pueden existir entre el Sur y la ampliación del Norte al Este, sobre todo en lo concerniente al papel de los fondos públicos. Este difícil tema está poco estudiado en la literatura, sin embargo, nos esforzaremos en dar algunas indicaciones sobre lo que está en juego.

5.1. La integración de los PECO en la Unión Europea y los Países Terceros Mediterráneos (PTM)

Es probable que la ampliación afecte a las inversiones en los PTM, la ayuda pública al desarrollo que estos países reciben, los intercambios comerciales que efectúan y la emigración de sus nacionales hacia la Unión.

(21) Desde 1975, se han destinado 293 millardos de francos a la zona ACP para su desarrollo.
(22) La Asociación Euromediterránea fue concertada entre la Unión Europea y los PTM en la Conferencia de Barcelona (los días 27 y 28 de noviembre de 1995).

5.1.1. Consecuencias sobre las inversiones

Los PTM, y en especial los países del Magreb,[23] reciben poca cantidad de inversiones directas extranjeras (IDE). Además, estas inversiones van pocas veces a la industria. Según Ould Aoudia (1996), entre 1971 y 1992, sólo el 7% de la inversión directa extranjera mundial se dirigió hacia los PTM, mientras que el 27% fue a España, Portugal y Grecia, el 25% a México, Brasil y Argentina, y el 39% a los Nuevos Países Industrializados (NPI). Como muestra la tabla 1.14, de 1993 a 1997, esta proporción cayó al 1,3% para el conjunto y al 0,2% para el Magreb. Sólo Marruecos parece conocer una situación de mejora.[24]

Tabla 1.14

PROPORCIÓN DE LA IDE MUNDIAL DESTINADA AL MAGREB, 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Marruecos	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Algeria	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
Túnez	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Total Magreb	**0,5**	**0,5**	**0,3**	**0,2**	**0,2**

Fuente: CNUCED.

El atractivo de los PTM se ve limitado por varios factores: su mercado es pequeño y está compartimentado, su crecimiento es incierto, a su tejido industrial le faltan cualidades, sus infraestructuras no están al mejor nivel, su mano de obra está insuficientemente cualificada, su marco jurídico debe ser mejorado, el riesgo-país que conocen es elevado y sus sociedades experimentan bloqueos políticos, económicos y sociales que retrasan las tentativas de reforma.

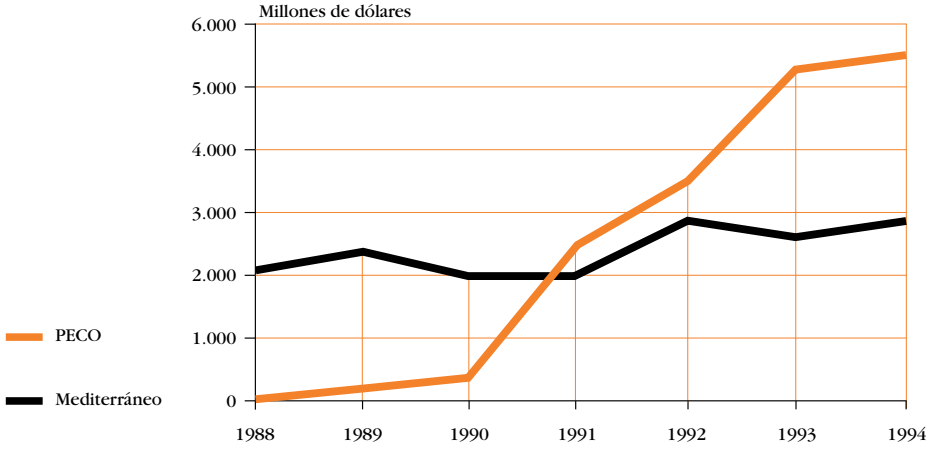
Cuando los PECO entren en la Unión, los PTM se arriesgan a ver como se erosionan dos de sus bazas que tenían un interés relativo para los inversores europeos: su proximidad geográfica con la Unión y el reducido coste de su mano de obra. Los PECO estarán tan cerca de la Unión como los PTM. Con un nivel de salarios similar, aunque sea probable que éste se eleve después de su integración en la Unión, casi seguro que estos países rivalizarán con los PTM en

(23) Marruecos, Algeria y Túnez.
(24) Las inversiones cruzadas entre los PECO y los PTM son casi inexistentes.

cuanto al destino de las inversiones. Los PECO podrán ofrecer a los inversores europeos una mano de obra abundante muy cualificada y su tradición industrial, dos triunfos que no tienen los PTM. Los PECO serán miembros de la Unión y podrán beneficiarse de las ventajas de ello. La adopción del acervo comunitario les dará un marco y una seguridad jurídica favorables a la inversión. Formarán parte de una vasta zona de crecimiento europea en el seno de la cual los intercambios y las inversiones se desarrollan entre los miembros de forma natural y prioritaria, como ha ocurrido después de las ampliaciones precedentes. Según Diméglio (1994), los PECO pueden atraer inversiones ya localizadas en los PTM y otras nuevas que se dirigirán hacia ellos en vez de hacia los PTM. Como muestra el gráfico 1.12, esta competencia, si se produjese, agravaría la ya desfavorable situación de los PTM. En efecto, a pesar de que los PECO aún no han entrado en la Unión, las inversiones ya están más orientadas hacia ellos que hacia los PTM.

Gráfico 1.12

EVOLUCIÓN DE LAS IDE EN LOS PECO Y EN LOS PTM (1988 – 1994)



Fuente: World data, Banco Mundial.

Según Michalet (1997), sobre la base de los datos del Foreign Investment Advisory Service acerca de las intenciones futuras de invertir de las empresas en función de las regiones y países del mundo, esta evolución debería

mantenerse en el futuro. Según esta institución, los inversores estiman que los países más atractivos serán los siguientes:[25]

- en Asia: China, Malasia, Tailandia e Indonesia;
- en Europa central y oriental: Hungría, la República Checa y Polonia; y
- en la cuenca mediterránea: Turquía y Portugal.

Bloqueos políticos y sociales frenan la inversión en estos países. Además, la Asociación Euromediterránea, que debería permitir una cierta liberalización de los intercambios, puede no ser suficiente para reorientar la inversión hacia los PTM. En este sentido, el efecto publicidad de la Asociación no ha tenido ningún impacto visible sobre la evolución de la inversión en los PTM y, en particular, en Túnez[26] y Marruecos.[27]

5.1.2. Consecuencias sobre los intercambios comerciales

Más del 60% del comercio exterior de los PECO y de los PTM se dirige hacia la Unión. Seguramente, la ampliación acentuará la competencia entre los PTM y los PECO en este mercado. En estos últimos años, los PTM, y en especial los países del Magreb, ya han perdido cuota de mercado en la Unión a favor de los PECO.

En el sector textil la competencia entre los PECO y los PTM puede aumentar después de la ampliación. Ahora bien, este sector, fuente primordial de empleos, es un sector muy sensible para los PTM: representa el 40% de las exportaciones de Marruecos, el 50% de las de Túnez y el 30% de las de Egipto. Estas exportaciones están dirigidas casi exclusivamente hacia la Unión.

En el ámbito agrícola se dan complementariedades entre ciertas producciones de los PECO y de los PTM. Los PTM son deficitarios en productos agrícolas de base (cereales, productos animales), mientras que los PECO disponen de un fuerte potencial en esa producción. Por el contrario, los PTM tienen excedentes de cítricos, tomates, flores y aceite de oliva, mientras que los PECO

(25) Los PTM son penúltimos en esta clasificación, justo por delante del África subsahariana. Es posible que la actual crisis financiera en Asia modifique esta nota.
(26) En Túnez (Estado miembro de la Asociación), la IDE ha pasado de 600 millones de dinares en 1994 a 262 en 1996.
(27) En Marruecos (Estado miembro de la Asociación), la IDE representaba 5.488 millones de dirhams en 1993 y sólo 3.781 en 1996.

no disponen de ellos. Parece pues que el concepto de «corto circuito de intercambios» entre los PECO y los PTM merecería ser analizado más a fondo.

Tabla 1.15

EVOLUCIÓN DE ALGUNAS EXPORTACIONES DE LOS PECO Y DEL MAGREB HACIA LA UNIÓN

En millones de ecus

	Magreb				PECO			
	1989	1992	1997	Var. %	1989	1992	1997	Var. %
Máquinas eléctricas	203	321	840	314	212	535	6.570	3.000
Géneros de punto	341	520	899	1.640	208	500	1.483	613
Ropa	1.137	1.966	2.989	163	931	2.003	4.430	376
Zapatos	103	164	351	241	212	535	1.320	523
Abonos	343	258	345	0	107	245	545	409
Sal, azufre, cal, cemento	330	172	245	-26	175	356	442	152

Fuentes: Eurostat, CFCE.

5.1.3. Consecuencias sobre los flujos de ayuda al desarrollo

La llegada en 1990 de los países en transición al mercado de ayuda pública al desarrollo (APD) se notó en seguida. Según Ehrmann (1991), en 1990, esta ayuda era igual en los PTM, 4,1 ecus por habitante, y en los PECO, 6,8 ecus por habitante.

Tabla 1.16

LAS ACCIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

	Créditos (en millones de ecus)		Créditos per cápita en ecus	
Años	PECO	Mediterráneo	PECO	Mediterráneo
1993	986	407	9,1	2,0
1994	985	427	9,1	2,0
1995	1.154	550	10,6	2,6
1996	1.235	900	11,3	4,1
1997	1.273	1.000	11,6	4,4
1998	1.397	1.092	12,7	4,7
1999	1.634	1.143	14,8	4,8
1995-1999	6.693	4.685	12,2	4,1

Fuente: Naciones Unidas.

Ese año, la Comunidad aplicó una «política mediterránea renovada», reequilibrando sus flujos financieros hacia los PTM. Así, según Périgot (1998), en 1993, estos representaban el 10% de las acciones exteriores de la Comunidad.[28] En 1995, con la Asociación Euromediterránea (gracias al programa MEDA), la dotación aumentó sensiblemente: la ayuda por habitante se duplicó consiguiendo que la ayuda a nivel agregado alcanzase un 1% de su PIB.

La *Agenda 2000* otorga la misma importancia a la cooperación de la Unión con los PTM y con los PECO. Se deberá asumir la financiación de la preadhesión y de la adhesión de los PECO y, al mismo tiempo, movilizar recursos considerables para asegurar el éxito de la Asociación Euromediterránea de la que depende, en gran parte, el desarrollo de los PTM.[29]

5.1.4. Consecuencias sobre los flujos migratorios de los PTM hacia la Unión

Según Weise (1997), los flujos netos anuales de población de los PECO hacia la Unión serán limitados y se añadirán a los de los países del Sur. Por su lado, el potencial migratorio del Sur depende del éxito de las estrategias de desarrollo llevadas a cabo por la Asociación Euromediterránea. Si puede acelerar suficientemente el crecimiento en los PTM, esta Asociación puede evitar la emigración.

Tabla 1.17

FLUJOS DE IDE Y DE TRANSFERENCIAS FINANCIERAS EN LOS SEIS PTM (ALGERIA, TÚNEZ, MARRUECOS, EGIPTO, ISRAEL Y TURQUÍA) COMPARADOS CON LOS FLUJOS DE AYUDA Y LAS TRANSFERENCIAS FINANCIERAS DE OTRAS ZONAS, 1971-1992

	1971 a 1992	6 PTM	Esp.+Port. +Gre.	Méx.+Bra. +Arg.	NPI de Asia
IDE	En millones de dólares	24.381	94.956	85.685	135.201
Transferencias financieras	En millones de dólares	125.076	101.983	9.091	11.993

Fuente: CHELEM-CEPII.

(28) Frente al 24% de los PECO.
(29) La cuantía del futuro paquete MEDA será fijada en la Conferencia Euromediterránea de Stuttgart (de 15 y 16 de abril de 1999) y deberá estar a la altura del objetivo de la Asociación.

Estos flujos migratorios son de central importancia en la financiación de las economías del Sur. Así, aunque estos últimos años hayan disminuido, las transferencias financieras entre zonas son de seis a ocho veces más elevadas que las inversiones realizadas en estos países, e indispensables a su desarrollo.

Sería interesante desarrollar este punto. Se podría intentar determinar el nivel de competencia que puede establecerse en el mercado de trabajo de la Unión entre trabajadores de los PTM y de los PECO. La competencia podría acentuarse en caso de que el paro perdurase en la Unión y ser limitada, o nula, si la Unión tuviese una penuria de mano de obra provocada, por ejemplo, por el envejecimiento demográfico de su población.

5.2. La integración de los PECO en la Unión Europea y los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)

África representa actualmente menos del 2% de los intercambios mundiales y el 1,4% de la IDE mundial. Este continente está clasificado en última posición en las intenciones de inversión de las empresas internacionales. Por tanto, al menos en el corto plazo, este relativo alejamiento de los circuitos económicos lo va a dejar, por defecto, al margen del envite de la ampliación. Seguramente, esta última tendrá pocos efectos sobre él en el ámbito de los intercambios y de las inversiones. No obstante, la ampliación podría tener repercusiones en materia de inmigración y de ayuda pública al desarrollo.

Así, los ACP, que se beneficiaron del 65% de las ayudas exteriores de la Unión entre 1988 y 1990, no captaron más del 42% entre 1991 y 1995, y un 33,5% en 1996. Este último año, los países menos avanzados (PMA) sólo se beneficiaron de una ayuda de 0,7 ecus por habitante, mientras que los PECO recibieron 11,3 ecus por habitante.

Parece que se ha dado, como refleja la tabla 1.18, un cambio geográfico de la ayuda de la Unión. Mientras que de 1986 a 1990 había nueve países de África entre los diez primeros beneficiarios de ayuda de la Unión, entre 1991 y 1995 ya sólo quedaban cuatro (Etiopía, Egipto, Costa de Marfil y Mozambique). Entre los diez primeros beneficiarios de esta ayuda había, en cambio, cinco países del Este (además de la antigua Yugoslavia y de la Federación Rusa, estaban tres PECO: Polonia, Hungría y Rumania).

Tabla 1.18

LOS DIEZ PRIMEROS BENEFICIARIOS DE LA AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA

En millones de ecus

Países	Total 1986-1990	Países	Total 1991-1995
Etiopía	490	Ex Yugoslavia	1.067
Costa de Marfil	478	Polonia	1.005
India	452	Federación Rusa	860
Camerún	320	Etiopía	671
Senegal	308	Egipto	637
Sudán	282	Rumania	594
Nigeria	262	Hungría	493
Mozambique	260	Costa de Marfil	492
Guinea	259	Mozambique	492
Egipto	256	India	461

Fuentes: Informes anuales del CAD/OCDE.

El presupuesto de la Unión previsto para 1999 parece prorrogar esta situación. En efecto, en detrimento de los títulos B7-6 y B7-7, destinados a financiar las acciones de desarrollo en los países más pobres de África, el aumento de la línea B7-500 (+43%), para la reestructuración de los PECO, absorbe, y hasta supera, el aumento previsto de 2,67% aplicado a la categoría 4 («acciones exteriores de la Unión»). Esta situación será reexaminada cuando se renueve el «paquete FED» en la Conferencia euro-ACP de Lomé (en marzo del 2000).

6. Economías cuyo nivel de riqueza es muy inferior a la media comunitaria[30]

La integración de los diez países candidatos aportaría 105 millones de personas (es decir que la Europa ampliada tendría un total de 490 millones de habitantes), pero sólo supondría un aumento de entre el 3 y el 4% del PIB europeo, teniendo en cuenta el mucho más modesto nivel de su riqueza nacional: el PIB por habitante (en términos de paridad de poder adquisitivo) alcanza, en promedio, el 40% del de los países de Europa occidental.

(30) Este apartado se ha realizado en gran parte a partir de información proveniente de la Dirección de la Previsión.

6.1. Posición relativa de las economías de los diez países de Europa central y oriental en preadhesión

Los diez países de Europa central y oriental en preadhesión se caracterizan por un nivel de riqueza muy inferior a la media comunitaria. El pequeño tamaño de estas economías se pone de relieve al examinar los niveles de PIB. En 1997, la población de Polonia, Estonia, Eslovenia, la República Checa y Hungría, representaba, en conjunto, cerca del 17% de la de los Quince, pero su PIB era solamente el 3,2% del de la Unión Europea. En términos de paridad de poder adquisitivo, la situación sigue siendo la misma: el PIB del conjunto de los cinco países sólo representaba el 7,6% del de la Unión Europea, es decir, un poco menos de la mitad del de Francia. Sin embargo, un crecimiento más fuerte que el de la Unión Europea ha permitido aumentar la proporción del PIB expresado en términos de paridad de poder adquisitivo, puesto que, en 1994, ésta era sólo de 6,9%. Con la segunda ola de adhesión, el aumento global del PIB sería sólo del 0,9% (o del 3,5% en términos de paridad de poder adquisitivo), mientras que la población aumentaría en un 11%.

Tabla 1.19

COMPARACIÓN CANDIDATOS UNIÓN EUROPEA

Países	PIB en % de la UE de los 15 1997	Población en % población UE 1997	PIB PPA en % de la UE 15 1997	PIB PPA p. cáp. en % de la UE 15 1997	PIB PPA p. cáp. en % de la UE 15 Evolución 1997-1993
Polonia	1,7	10,3	4,1	40	21,2
Estonia	0,06	0,4	0,1	37	15,6
Eslovenia	0,2	0,5	0,4	68	9,7
República Checa	0,6	2,7	1,7	63	5,0(*)
Hungría	0,6	2,7	1,3	47	4,4
Total 5 PECO	**3,2**	**16,7**	**7,6**	**48**	
Eslovaquia	0,2	7,0	0,7	47	17,5
Rumania	0,4	1,8	1,9	34	13,3
Letonia	0,07	0,2	0,3	27	8,0
Lituania	0,1	1,9	0,2	30	7,1(**)
Bulgaria	0,1	0,1	0,5	23	-17,9
Total 10 PECO	**4,1**	**28,0**	**11,1**	**40**	

(*) Evolución a partir de 1994.
(**) Evolución a partir de 1995.
Fuente: Cálculos DP y CGP a partir de datos Eurostat (1998).

A este pequeño tamaño se añade un nivel de riqueza por habitante inferior al de los Quince. En efecto, en el conjunto de los países de la primera ola de adhesión, el PIB por habitante expresado en términos de paridad de poder adquisitivo va desde el 37% de la media comunitaria en Estonia al 68% en Eslovenia. Estas disparidades son aún mayores si se consideran los otros países candidatos de Europa central y oriental: el nivel va entonces del 23% (Bulgaria) al 47% (Eslovaquia) de la media comunitaria. Por tanto, exceptuando Eslovaquia, los cincos países de la primera fase de la adhesión son los países más ricos del conjunto de los candidatos de Europa central y oriental. Por otro lado, el más rico de entre ellos, Eslovenia, lo es tanto como el más pobre de los Quince (Grecia). Polonia representa más de la mitad de la población y del PIB agregado de los cinco países considerados. Pero, aunque el fuerte crecimiento que registra este país (desde 1994 supera el 5% por año) le ha permitido llevar a su PIB PPA por habitante del 33% de la media comunitaria en 1993 al 40% en 1997, este nivel sigue siendo el más bajo de los cinco, después de Estonia.

6.2. Fuerte crecimiento de la heterogeneidad de la Unión Europea

La profunda diferencia entre el crecimiento de la población y del PIB indica que la heterogeneidad de la Unión va a aumentar fuertemente con la ampliación. Como muestra la tabla 1.20, éste ya fue el caso con las ampliaciones anteriores. Esta vez, no obstante, el crecimiento de las diferencias va a ser aún mayor. Esta nueva ola de adhesiones se traducirá en una disminución del PIB por habitante de más del 16%.

Tabla 1.20

IMPACTO DE LAS SUCESIVAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

A partir de datos de 1995

	Aumento de la superficie (%)	Aumento de la población (%)	Aumento del PIB PPA total (%)	Aumento del PIB p. cáp. (%)	Media PIB p. cáp. Eur.6 = 100
Eur.9/Eur.6	31	32	29	-3	97
Eur.12/Eur.9	48	22	15	-6	91
Eur.15/Eur.12	43	11	8	-3	89
Eur.26/Eur.15	34	29	9	-16	75

Fuente: Comisión Europea, *Agenda 2000*.

Como muestra la tabla 1.21, los indicadores socioeconómicos también son muy diferentes.

Tabla 1.21

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

Países	Coches por 1.000 habitantes	Televisores por 100 habitantes	Líneas telefónicas de abonados por 100 habitantes	Abonados a Internet por 100.000 habitantes	Número de médicos por 1.000 habitantes	Libros publicados por 100.000 habitantes	Casos de sida por 100.000 habitantes	Suicidios por 100.000 habitantes	Número de estudiantes por 100.000 habitantes
	1995	1994	1994	1995	1995	1992-94	1995	1989-93	1995
Alemania	495,5	55	48,3	579	3,33	87	1,7	32	2.319 (93)
Austria	446,2	48	46,5	662	3,35	100	2,4	43	2.893
Eslovaquia	189,5	28	18,7	54	3,43	65	0,05	–	1.542
Rep. Checa	301,4	38	21,2	211	3,59	91	0,1	38	1.604
Hungría	219,7	52	16,9	155	3,58	100	0,3	73	1.312 (93)
Polonia	186,6	30	13,1	60	2,28	28	0,3	30	1.952 (93)
Estonia	238,8	36	25,2	278	3,16	152	0,2	79	1.654
Letonia	176,0	47	25,8	53	3,45	65	0,1	89	1.473
Lituania	185,3	34	24,1	12	4,48	77	0,1	88	1.086
Rumania	96,9	20	12,3	8	1,77	18	2,8	–	1.086 (93)
UE	437,5	48	47,6	200,5	3,14	108	5,8	27	2.911 (94)
Rusia	–	38	16,2	–	4,50	20	0,05	79	3.025 (94)

Fuente: P. Lemarchand y K. L. Guidec, eds. (1997).

6.3. Al margen de la crisis de los países emergentes

Hasta el momento, los PECO se han quedado relativamente al margen de la crisis de los países emergentes y las perspectivas siguen siendo favorables, al menos para los países más avanzados en la transición. Aunque el 10% del comercio de los PECO[31] vaya a los países en crisis (Asia, Rusia y Ucrania), el riesgo de un contagio de la crisis por el canal comercial es moderado, habida cuenta de la importancia de Europa del Oeste en los intercambios de los PECO (del orden del 60% en promedio). A este respecto, los PECO dependen aún más

(31) Para un mayor rigor, se debería tener en cuenta el comercio informal, pues éste puede ser significativo para ciertos países (Polonia).

del crecimiento de Europa del Oeste en 1999. Así, la OFCE (1998) estima que la crisis asiática sólo conllevará una ralentización del crecimiento del 0,1% por año en el período 1998-2000.

Por otro lado, persiste el riesgo de un contagio financiero. Éste sancionaría fragilidades existentes o provendría de un movimiento de desconfianza irracional hacia una zona aún a veces asociada a un «bloque del Este». En efecto, la estrechez de los mercados financieros les hace vulnerables a cambios de posición de grandes operadores: la crisis rusa ha provocado, sobre todo, descensos sensibles pero momentáneos en el mercado bursátil, aunque también en los mercados de bonos, y tensiones en los mercados de divisas.

7. Sectores agrícola y agroalimentario de los PECO

La ampliación convertirá a la Unión Europea en la primera potencia agrícola mundial. En efecto, siendo ya la primera importadora mundial de productos agroalimentarios, la Unión Europea ampliada se convertirá igualmente en la primera exportadora, obteniendo así un peso decisivo en los intercambios internacionales. No obstante, la herencia de los PECO y las disparidades de niveles de vida por un lado, y su potencial agrícola por otro, constituyen otras tantas preocupaciones para la Unión Europea de los Quince.

Para responder a los interrogantes suscitados por la integración de los PECO, primero describiremos la situación actual del sector agrícola de estos países, situándola en la historia agraria reciente y analizando sus principales dificultades. Después, estudiaremos y compararemos las competitividades actuales y previsibles de los PECO y de la Unión Europea de los Quince en los sectores agroalimentarios.

7.1. Potencial agrícola globalmente importante, pero variable según los países

7.1.1. Importancia de la agricultura en la economía

En general, la agricultura ocupa, tanto en términos de PIB como en términos de empleo, un lugar más importante en los PECO que en la Unión

Europea de los Quince. Alrededor del 22% de la población activa de los PECO trabaja en el sector agrícola, frente a menos del 5% en la Unión Europea de los Quince.

Sin embargo, existen fuertes disparidades entre estos países: Polonia es un país muy agrícola en el que la población rural es importante, mientras que en la República Checa las cifras se acercan más a las de países como Francia, con una pequeña minoría de activos en el sector agrícola.

El importante peso de la agricultura es una herencia de la era comunista y explica la importancia otorgada por los países de Europa del Este al apartado agrícola de la adhesión.

Tabla 1.22

INDICADORES MACROECONÓMICOS EN LOS PECO EN 1996

	Demografía y superficie		Papel de la agricultura		
	Superficie (en millones de ha)	Población (en millones de habitantes)	Superficie cultivable (en millones de ha)	Sector agrícola en el empleo total en %	Sector agrícola en el PIB en %
Bulgaria	11,1	8,3	4	24,2	11,1
Estonia	4,5	1,5	1	7	6
Letonia	6,5	2,5	1,7	17,8	7,6
Lituania	6,5	3,7	2,3	22,5	11,8
R. Eslovaca	4,9	5,4	1,5	7	5,2
Eslovenia	2	2	0,2	6,3	4,5
Rumania	23,8	22,6	9,3	37,3	18,7
Rep. Checa	7,9	10,3	3,1	4,3	3
Hungría	9,3	10,2	4,7	8,2	7
Polonia	31,3	38,6	14,3	25,7	6
Total PECO-4 o promedio	**72,3**	**81,7**	**31,4**	**24,0**	
% P4/P10	**67%**	**78%**	**75%**		
Total PECO-10 o promedio	**107,8**	**105,1**	**42,1**	**22,4**	
Total UE	**323,6**	**372,81**	**76,1**	**4,8**	**2,3**
% PECO/UE	33%	28%	55%		

Fuentes: OCDE (1998) y Comisión Europea (1998).

7.1.2. Producciones similares a las de la Unión Europea de los Quince

Rumania, Polonia, Hungría y la República Checa producen, por sí solas, más de tres cuartas partes de la producción agrícola total de los PECO. No obstante, la producción agrícola rumana es absorbida en gran parte por su mercado interior (véase la sección siguiente sobre los intercambios).

La producción agrícola de los PECO está centrada en los grandes cultivos de la zona templada: frutas y legumbres y ganadería bovina (lechera), porcina y avícola. Las cantidades producidas por los PECO en comparación con las de la Unión Europea de los Quince son variables: 38% en cuanto al trigo, 24% de la leche, 16% de la carne de vacuno, pero 74% de las patatas (promedios 1994-1996).

Tabla 1.23

PRINCIPALES PRODUCCIONES DE LOS PECO: PROMEDIOS 1994-1995-1996

En millones de toneladas

Países	Producciones vegetales				
	Cereales			Oleaginosas	Patatas
	Total	Trigo	Cereales secundarios		
Bulgaria	5.538	2.993	2.545	261	483
Estonia	495	45	450	2	533
Letonia	845	266	579	0	997
Lituania	1.519	107	1.412	7	1.571
R. Eslovaca	3.504	1.932	1.572	80	539
Eslovenia	522	150	372	1	431
Rumania	17.402	5.649	11.753	397	3.056
Rep. Checa	6.819	3.816	3.003	215	1.440
Hungría	11.074	4.466	6.608	347	1.046
Polonia	24.279	8.306	15.973	309	25.055
Total PECO-4	**59.574**	**22.237**	**37.337**	**1.268**	**30.597**
PECO-4/PECO-10 en %	**83%**	**80%**	**84%**	**78%**	**87%**
Total PECO-10	**71.997**	**27.730**	**44.267**	**1.619**	**35.151**
Total UE	**188.341**	**91.237**	**97.104**	**6.278**	**47.607**
PECO/UE en %	**38%**	**30%**	**46%**	**26%**	**74%**

Datos: FAO, programa Sofa (1997).

Los PECO son importantes productores y exportadores tradicionales de frutas y legumbres.

Las cantidades producidas también han disminuido con el choque de la transición, las producciones estaban a niveles superiores en vísperas de la caída del muro de Berlín.

A principios de los años noventa, este importante potencial agrícola en producciones idénticas a las de la Unión Europea de los Quince, y en las que ya existen problemas de excedentes, hizo temer una posible «invasión» de productos de Europa del Este después de la adhesión. Estos productos harían la competencia a los productos de Europa del Oeste y contribuirían a aumentar los stocks públicos.

			Producciones animales			
			Carne			Leche
Azúcar	Frutas	Legumbres	Bovina	Porcina	Pollo	
10	1.360	1.216	83	246	87	1.440
0	27	64	26	32	6	720
27	65	212	47	52	11	960
72	105	369	95	88	26	1.850
166	332	470	61	236	53	1.180
57	264	109	49	62	127	590
598	2.831	2.770	259	604	277	5.780
526	465	539	165	473	58	3.110
533	1.601	1.488	77	612	288	1.930
1.889	2.337	1.991	425	1.939	331	11.730
3.546	**7.234**	**6.788**	**926**	**3.628**	**954**	**22.550**
91%	**77%**	**74%**	**72%**	**84%**	**75%**	**77%**
3.878	**9.387**	**9.228**	**1.287**	**4.344**	**1.264**	**29.290**
38.320	**58.247**	**49.149**	**7.950**	**16.245**	**5.987**	**121.101**
10%	**16%**	**19%**	**16%**	**27%**	**21%**	**24%**

El examen de las actuales transacciones agroalimentarias entre la Unión Europea de los Quince y los PECO muestra que no es así.

Tabla 1.24

PROPORCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LOS PECO EN LA PRODUCCIÓN COMUNITARIA

	Producción PECO (1986-1989)	Producción Unión Europea 1992	%
Cereales	778,9 Mt	168,4 Mt	47
Leche	32 Mt	112,5 Mt	28
Carne porcina	5 Mt	14,4 Mt	34
Oleaginosas	4,5 Mt	14 Mt	32
Azúcar	3,7 Mt	15,8 Mt	23
Carne de vacuno	1,7 Mt	8,4 Mt	21
Aves de corral	1,6 Mt	6,9 Mt	23

Fuente: OCDE.

7.1.3. Intercambios agroalimentarios deficitarios con la Unión Europea de los Quince

Todos los PECO tienen una balanza comercial agroalimentaria deficitaria con la Unión Europea, exceptuando Hungría y Bulgaria, y esto es así desde 1990. Los saldos positivos netos de estos dos últimos países se han deteriorado (poco y lentamente en el caso de Hungría y de forma más importante en el caso de Bulgaria). En su mayoría, las importaciones provenientes de la Unión Europea de los Quince son de productos alimenticios muy transformados (sobre todo productos lácteos y cárnicos) y de frutas y legumbres.

Si en conjunto los PECO son grandes importadores de la Unión Europea de los Quince, sus relaciones con los Nuevos Estados Independientes se han recuperado. Ello asegura una salida a los productos agrícolas de base, que no siempre respetan las normas (sanitarias) de la Unión Europea de los Quince, y les permite tener un saldo agroalimentario positivo.

Tabla 1.25

INTERCAMBIOS AGRÍCOLAS DE LOS PECO EN 1997

En porcentaje

	Importaciones				Exportaciones			
	UE	PECO	NEI	Resto	UE	PECO	NEI	Resto
Estonia	45	8	5	42	16	16	63	5
Letonia	52	25	3	20	11	16	66	7
Lituania	51	22	10	17	20	12	59	9
Rep. Checa	50	17	0	33	35	33	19	13
Hungría	42	10	1	47	40	17	23	20
Polonia	46	3	18	23	39	5	41	15
Bulgaria	30	17	6	47	26	7	46	21
Rumania	38	14	7	41	27	9	21	57
Eslovaquia	37	40	4	19	22	50	20	8
Eslovenia	46	16	2	36	35	3	4	68
Promedio	**43,7**	**17,2**	**5,6**	**32,5**	**27,1**	**16,8**	**36,2**	**22,3**

Fuente: OCDE (1998).

7.1.4. Conclusión: ¿los PECO, competidores o mercados, después de la adhesión?

Actualmente, la Unión Europea de los Quince saca más partido de sus relaciones comerciales con los PECO que estos últimos (a pesar de acuerdos asimétricos que favorecen a los PECO). Aún estamos lejos, no obstante, de un mercado unificado y de una confrontación directa entre los productos de Europa del Este y de Europa del Oeste.

Una comparación de las competitividades de los sectores agrícolas y agroalimentarios de las dos Europas puede darnos pistas sobre la dirección que pueden tomar, a largo plazo, los intercambios entre la Unión Europea de los Quince y los PECO en el seno de una Europa ampliada.

7.2. Evolución de los sectores agrícola y agroalimentario de los PECO de 1990 a 1997: de recesión a un principio de recuperación

7.2.1. La herencia de 40 años de economía dirigida [32]

A fin de asegurar la autosuficiencia alimentaria, en los años sesenta, la URSS y los PECO establecieron políticas, muy subvencionadas, de intensificación y de modernización agrícola. Gracias a un aumento de los rendimientos por hectárea y por animal, el objetivo de estas políticas se alcanzó.

No obstante, *los costes de producción de los sectores agrícolas y agroalimentarios eran muy elevados y crecientes,*[33] por dos razones:

1. estos sectores padecían, lo mismo que los otros sectores de actividad, los disfuncionamientos propios de la economía dirigida (irracionalidad económica de la asignación de recursos y de las decisiones productivas y técnicas); y

2. las decisiones estructurales y sociales de los PECO generaban una baja productividad del trabajo agrícola. En efecto, predominaban dos tipos de unidades agrícolas:

• unidades muy grandes (de varios millares de hectáreas), que empleaban a varios centenares de asalariados (de derecho en las granjas de Estado, o de hecho en las cooperativas) en horarios limitados; y

• miniexplotaciones familiares, no modernizadas y muy poco mecanizadas,[34] que se parecían a las que existían en Europa del Oeste justo después de la segunda guerra mundial.[35]

En las explotaciones, los muy elevados costes de producción del sector agrícola eran compensados con importantes ayudas.[36]

(32) Según, en particular, A. Pouliquen (1993) y K.E. Wadekin (1991).
(33) Esto era menos cierto en el caso de Hungría, gracias sobre todo a la gran autonomía de las empresas agrícolas y a la presencia de parcelas de tierra individuales, muchas veces modernizadas y explotadas a tiempo parcial.
(34) Ejemplo de Polonia: explotaciones con una superficie media de 6 ha (con notables variaciones regionales), con policultivo-ganadería, semimecanizadas, que utilizaban inputs modestamente y que, en su mayoría, eran explotadas a tiempo parcial. Su trabajo era pues poco productivo y sus rendimientos mediocres. Estas explotaciones lograban sobrevivir gracias, sobre todo, a un importante complemento de renta de origen no agrícola (salarios y pensiones) y a una autarquía parcial.
(35) Y, por tanto, antes de la segunda revolución agrícola de los años sesenta y setenta.
(36) Fuerte subvención de inputs, inversiones y tipos de interés, coste de acceso a la tierra casi nulo (renta e impuestos de bienes raíces) y gratuidad de las instalaciones relativas a los bienes raíces (drenaje, irrigación). Estas «ayudas» estaban menos presentes en Hungría.

Además, como las inversiones en comercio e industrias no eran prioritarias, *el sector agroalimentario* (en sus cadenas de aprovisionamiento: suministro de material, de maquinaria y de inputs; y en sus cadenas de mercado: recogida, transformación y distribución) *acumulaba significativos atrasos técnicos y de organización con respecto a Europa del Oeste.* Los elevados costes de producción que se derivaban de ello eran compensados, también en este caso, con ayudas a industrias y empresas.

Estas subvenciones, que representaban entre un 10 y un 15% del presupuesto del Estado, permitían así que los altos niveles de costes de producción no repercutiesen en los precios alimenticios al por menor.

Además de un importante coste presupuestario, la forma en que estaba organizado el sector agrícola tenía dos consecuencias:

• la agricultura absorbía en promedio *de tres a cuatro veces más empleos*[37] *y rentas nacionales* que en Europa del Oeste; y

• la producción por habitante también era más pequeña.

Así, en 1989, en vísperas de la caída del muro de Berlín, los sectores agrícolas y agroalimentarios de Europa del Este:

• tenían costes de producción elevados, compensados por subvenciones que representaban entre un 10 y un 15% del presupuesto del Estado; y

• absorbían partes importantes del empleo y de la renta nacional.

7.2.2. 1989-1993: el choque de la transición

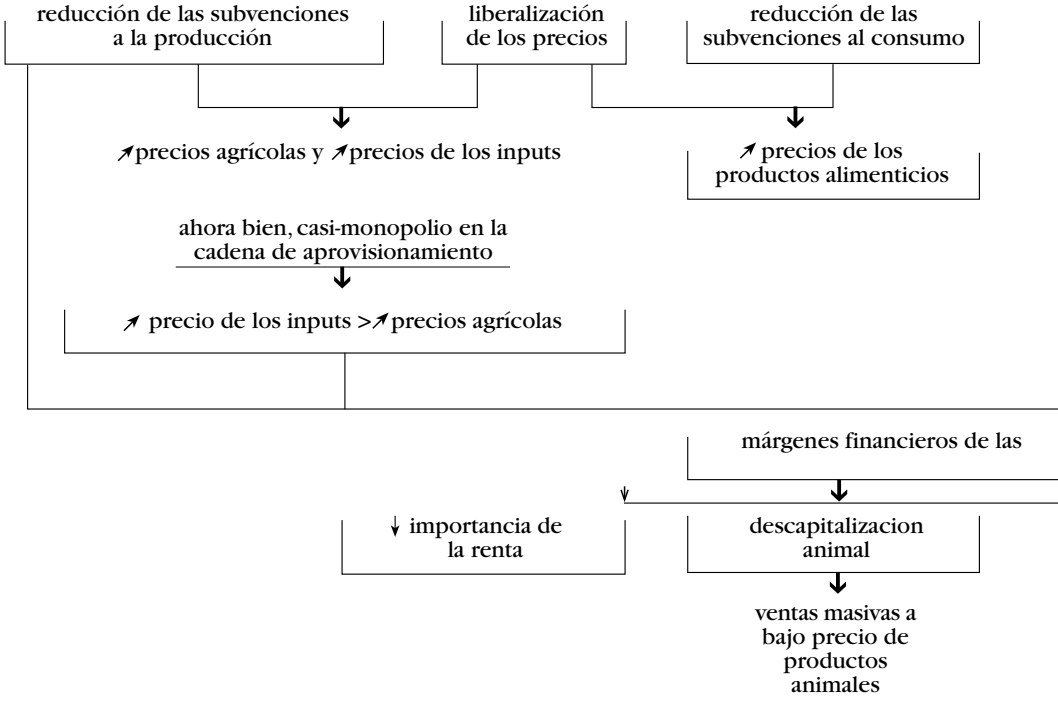
a) Recesión agrícola

El desmoronamiento del bloque comunista se tradujo, sobre todo, entre 1989 y 1993, en *liberalización de precios* (hasta entonces fijados administrativamente) y *disminución de subvenciones* a los sectores agrícolas y agroalimentarios. Estos dos fenómenos provocaron un aumento de los precios alimenticios al por menor superior al aumento de los salarios. Como el poder de compra de las familias tendía a la baja, el *consumo interior de alimentos retrocedió*.[38] Se redujo, sobre todo, el consumo de leche, productos lácteos y carne

(37) 28% en Polonia, 17% en Hungría y 12% en Checoslovaquia.
(38) Se estima que, en 1990-1991, el consumo bajó en un 20% en Hungría y Checoslovaquia, y en un 10% en Polonia.

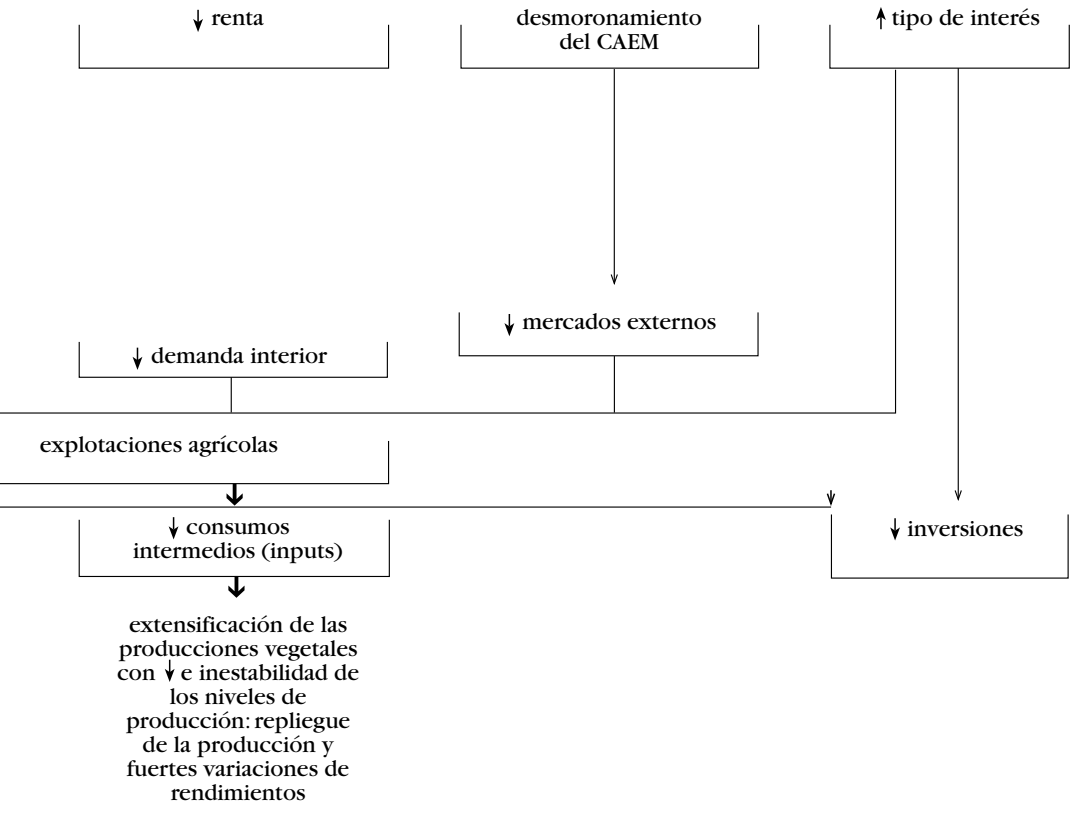
Gráfico 1.13

EL CHOQUE DE LA TRANSICIÓN EN EL SECTOR AGRÍCOLA DE LOS PECO ENTRE 1989 Y 1993: DESCRIPCIÓN ESQUEMÁTICA



Desde 1993-1994:
- retoceso de la oferta ⇒↑ de los precios agrícolas con ↗ precios de los inputs < ↗precios agrícolas.
- recuperación de los intercambios con los NEI.
- desarrollo de los circuitos cortos (del productor al consumidor).
- ↗eventual de las ayudas del Estado.

⇒ **Desde 1995:** mejora de la situación financiera de las explotaciones agrícolas.


↓ renta
desmoronamiento del CAEM
↑ tipo de interés
↓ mercados externos
↓ demanda interior
explotaciones agrícolas
↓ consumos intermedios (inputs)
↓ inversiones
extensificación de las producciones vegetales con ↓ e inestabilidad de los niveles de producción: repliegue de la producción y fuertes variaciones de rendimientos

de vacuno, es decir, el consumo de los productos que estaban más subvencionados antes de 1989. Por el contrario, la ya importante proporción de los gastos alimenticios sobre la renta de las familias aumentó del 35 al 50%.

A este retroceso de la demanda interna se añadió una *reducción brutal de las exportaciones hacia la antigua Unión Soviética y hacia Alemania del Este*. La desaparición del CAEM,[39] el hundimiento de la capacidad de pago de la URSS y, posteriormente, de los países de la CEI, y la integración de la ex-RDA en la CEE redujeron en gran medida los mercados agroalimentarios externos de los PECO y, en particular, los mercados de los tres mayores agroexportadores netos: Hungría, Bulgaria y Rumania. Además, las exportaciones de los PECO ya competían con las de los grandes productores occidentales (sobre todo Estados Unidos y la CEE), que subvencionaban sus agriculturas y sus exportaciones y, frecuentemente, combinaban estas últimas con ayudas al país importador. Los PECO, en cambio, no tenían los medios para financiar sus agriculturas y sus agroexportaciones en la misma medida.

Los precios agrícolas aumentaban mucho menos rápido que la inflación y, por tanto, bajaban en términos reales.[40] Esta evolución de los precios agrícolas era debida:

• al retroceso de la demanda interior y exterior, que conllevaba un «exceso» de oferta; y

• a la posición casi monopolística, heredada de la economía dirigida, de las industrias y empresas de las cadenas de aprovisionamiento y de mercado. Los precios de los inputs agrícolas (material, abono) aumentaban al mismo ritmo que la inflación y, por tanto, más rápido que los precios agrícolas.

El descenso en términos reales de los precios agrícolas, sumado a un aumento relativo de los precios de los inputs, a la muy fuerte disminución de las subvenciones y a un aumento de los tipos de interés, originó una (fuerte) reducción de los márgenes financieros de las unidades agrícolas. Estas hicieron frente a esta crisis:

• reduciendo la renta de los asalariados (cooperativas, granjas de Estado) y/o de la familia (explotación individual);

(39) CAEM: Consejo de Asistencia Económica Mutua, creado en 1949 y disuelto en 1991.
(40) En 1990-1991: –35% en Hungría, –60% en Polonia y –50% en Checoslovaquia.

• reduciendo considerablemente las inversiones y el consumo de inputs. Esta reducción de los inputs trajo consigo una inestabilidad de los niveles de producción en función de las condiciones pedoclimáticas, sobre todo en el ámbito de las producciones vegetales; y

• reduciendo la producción. Se pudo observar una descapitalización masiva en las producciones animales (numerosos sacrificios están en el origen de la inundación del mercado de Europa del Oeste a principios de los años noventa).

No obstante, este difícil escenario debe ser matizado. Parece ser que algunos sectores resistieron bien la crisis, valorando los bajos costes del trabajo y el *know-how* local (zumos de fruta, patos, ocas, conejos y vinos húngaros).

b) Crisis de las industrias de las cadenas de aprovisionamiento y de mercado

La recesión sufrida por el sector de la producción agrícola repercutió sobre las cadenas agroalimentarias de aprovisionamiento y de mercado.

La fuerte disminución de las compras agrícolas provocó una crisis en las industrias de la cadena de aprovisionamiento.

En la cadena de mercado, las antiguas empresas estatales de recogida y de transformación también sufrieron una importante crisis financiera, provocada por la ineficacia estructural heredada de la era de la economía dirigida, el retroceso de la demanda y de la oferta, y la creación de nuevos circuitos privados (véase recuadro sobre las industrias agroalimentarias en Polonia).

c) Deterioro de la balanza agroalimentaria

Desde 1991, la balanza agroalimentaria de los PECO se había deteriorado, sobre todo con la Unión Europea. Este deterioro se explica por:

• la pérdida de los mercados tradicionales de los países miembros del CAEM;

• la disminución de los «excedentes» (surgidos por el descenso de la demanda) después del retroceso de la oferta; y

• el crecimiento de las importaciones, estimuladas por la «apreciación» de las monedas de Europa del Este. En efecto, aproximadamente desde 1991, las devaluaciones eran más «lentas» que la inflación, llevando a un aumento de los precios convertidos en ecus, en dólares o en francos franceses. La protec-

ción monetaria proporcionada por las fuertes devaluaciones iniciales tendía así a erosionarse.

7.2.3. Desde 1993-1994: modesta mejora de la agricultura

A partir de 1993, el retroceso de la oferta tropieza por fin con la demanda interior, que se estabiliza. Dos factores pueden explicar esta evolución de la demanda:

- el aumento de la renta real de las familias; y
- el incremento de los niveles de protección en las fronteras, establecidos por los PECO para los productos sensibles, en particular para la carne de vacuno. Los más elevados derechos de aduana permiten a ciertas producciones interiores resistir mejor las importaciones.

Los precios agrícolas remontan, y su incremento es más rápido que el de los precios de los inputs. A esta evolución favorable para las unidades de producción agrícola se añaden:

- el desarrollo de nuevos circuitos cortos de comercialización;
- la recuperación de los intercambios con los NEI;
- el aumento eventual (ejemplo: Hungría) de las ayudas del Estado; y,
- más coyunturalmente, buenas condiciones pedoclimáticas en 1993-1994 y 1994-1995.

Estos diferentes factores se suman llevando al aumento de ciertas producciones y a una ligera mejora de la situación financiera de las unidades agrícolas a partir de 1995, dos o tres años después de la recuperación de la industria y de los servicios.

Por el contrario, las industrias de transformación deben hacer frente a márgenes aún más reducidos, con precios agrícolas al alza y precios alimenticios al por menor que aumentan más lentamente.

Adaptación de las industrias agroalimentarias (IAA) en Polonia

La evolución de Polonia en este ámbito parece significativa. La recesión de ciertas producciones agrícolas arrastró la de su transformación. No obstante, después de una caída espectacular (30%) de la producción vendida a precios constantes de las industrias alimentarias en 1989 y 1990, ésta se estabilizó en 1991 y se reactivó a partir de 1992 (+4,2%). Parece pues quedar de manifiesto una notable capacidad de adaptación.

De hecho, aparecieron nuevos circuitos de comercio y de transformación industrial que reemplazaron en parte a las empresas estatales y cooperativas. *Pero su proliferación y la muy atomizada y flexible oferta que les permitía funcionar, también las limitó a un estadio artesanal y redujo las posibilidades de las antiguas estructuras de Estado, que perdieron sus circuitos de abastecimiento y de salida.*

En el ámbito de la transformación agroalimentaria, las estructuras medianas (de 5 a 50 trabajadores) fueron las que se las arreglaron mejor y las que alimentaron el crecimiento. *Aparecen como las mejor adaptadas a la atomización de los circuitos y a la evolución de la demanda.*

Las grandes unidades, por su parte, sólo experimentaron un crecimiento notable en las industrias de aceites, confiterías, concentrados, cerveza y tabaco. De hecho, las dificultades de estas grandes estructuras, principalmente las anteriormente estatales, eran:

- el desvío de los flujos debido a la competencia *y a la recesión, con una capacidad (instalaciones) y unos efectivos (números de asalariados) constantes* (de ahí un aumento de los costes unitarios);
- la inadaptación de su oferta frente a las nuevas demandas *(y frente, además, a la competencia internacional y de empresas de capital extranjero); y*
- *la* pérdida de capacidad de gestión.

Ante estas dificultades, la rentabilidad de las industrias alimentarias polacas (empresas de más de cincuenta trabajadores) disminuyó hasta volverse globalmente nula en 1992. Sin embargo, este promedio esconde disparidades importantes según los sectores. La rentabilidad era muy negativa en los sectores

de transformación de frutas y legumbres, refrigeración, «vinos» de frutas, pescado, patatas y molinería. Por el contrario, la rentabilidad era buena en los sectores de la cerveza, los concentrados, el tabaco, la confitería, los espirituosos y los aceites.

[Según Pouliquen (1993).]

En 1995, en comparación con la Unión Europea de los Quince, los precios agrícolas de las producciones de Europa del Este más importantes representaban entre un 65 y un 80% de los precios de la Unión Europea de los Quince, mientras que los principales precios alimenticios al por menor en los PECO equivalían, más o menos, al 40% de los precios de la Unión Europea de los Quince. El incremento de los precios alimenticios en los PECO es más lento que la inflación porque se ve frenado por la debilidad de las rentas y el importante peso medio de los gastos alimenticios en la renta de las familias (entre el 30 y 40%, aproximadamente, en Europa central). Esta moderación en el aumento de los precios alimenticios es necesaria en el plano económico y social (lucha contra la inflación, preservar la competitividad internacional de los salarios industriales y, por tanto, el crecimiento global).

Atenazadas entre unos precios agrícolas al alza y un aumento más débil de los precios alimenticios, las industrias de primera transformación tienen dificultades en obtener márgenes suficientes para mejorar su rentabilidad (en promedio, considerada como inferior a la de las industrias de Europa del Oeste) y financiar su reestructuración.

Esta descripción general debe, no obstante, ser matizada. En efecto, en ciertos sectores existen industrias que tienen buenas rentabilidades (confitería, chocolatería, tabaco).

A fin de luchar contra el deterioro de sus balanzas agroalimentarias, a partir de 1993 la mayoría de los PECO ha aumentado significativamente los derechos de aduana sobre ciertos productos sensibles.

En efecto, la media ponderada de los aranceles se eleva del 20 al 25%. Sin embargo, este promedio esconde disparidades:

• los derechos son muy pequeños o nulos para los artículos indispensables y exclusivamente importables (ej.: productos tropicales), así como para ciertos productos de base, y en el límite de escaseces temporales o regulares (cuotas «ad hoc»); y

• por el contrario, los derechos son elevados, del orden de entre 40 y 70%, para los productos nacionales «sensibles» (leche, carne de vacuno, azúcar, patatas y ciertas frutas y legumbres frescas del tiempo).

Este aumento de ciertos derechos arancelarios permitió una inversión de la balanza agroalimentaria de los PECO en 1994, a la que siguió en 1995 una nueva degradación.

Por tanto, parece que los PECO empiezan apenas a recuperarse del choque de la transición. Parece que la liberalización de los precios y la reducción de las subvenciones han puesto de manifiesto la falta global de competitividad de sus sectores agrícolas y agroalimentarios, que un aumento de los aranceles en las fronteras no ha permitido proteger de forma duradera (déficit de su balanza comercial agroalimentaria con la Unión Europea de los Quince). No obstante, desde 1995 se observa una ligera mejora.

7.3. Principales obstáculos al desarrollo del potencial agrícola de los PECO: el paro y la falta de financiación

Con el objeto de conocer su potencial agrícola, es posible identificar varios factores que limitan la reestructuración de los sectores agrícolas y agroalimentarios de los PECO.

7.3.1. Rentabilidad pequeña o negativa

Según ciertos expertos, los márgenes financieros de las unidades de producción agrícola y de las industrias agroalimentarias de las cadenas de aprovisionamiento y de mercado son, en general, pequeños o negativos. Ello es consecuencia de los retrasos estructurales heredados de la era de la economía dirigida.

Para apoyar esta tesis, los expertos se basan, en general, en dos tipos de enfoques. El primero es de tipo macroeconómico. Se apoya sobre datos genera-

les (nivel de la balanza agroalimentaria, de los precios agrícolas y de los precios alimenticios al por menor) del ESP, que los expertos interpretan en función de lo que ya conocen a raíz de situaciones con las que se han encontrado en los PECO. Esta aproximación es la desarrollada en la sección relativa al choque de la transición.

Situación económica del sector agrícola, costes de producción y renta agrícola: el caso checo en 1994

En 1993 y 1994, la cuenta global de la agricultura checa mostraba una pérdida total de cerca de 10 millardos de coronas. En 1995, con el aumento de los precios agrícolas (superior al de los inputs) y el aumento de las ayudas directas,(41) *la situación financiera mejoró. No obstante, los ingresos aún no eran suficientes para hacer frente a las amortizaciones y asegurar así la reproducción del capital existente. La renta neta del sector seguía siendo muy negativa.*

CUENTA GLOBAL AGRÍCOLA

En millones de coronas

	1993	*1994*	*1995*
Producción final agrícola	*95.301*	*94.923*	*100.170*
Consumo intermedio	*65.577*	*69.936*	*63.174*
Valor añadido	***29.724***	***31.987***	***36.996***
Subvenciones	***1.331***	***2.255***	***3.466***
Arrendamientos	*1.175*	*1.600*	*1.680*
Impuestos sobre la producción	*2.270*	*2.270*	*2.270*
Salarios	*22.080*	*21.972*	*22.269*
Excedente bruto de explotación	***2.868***	***3.890***	***7.311***
Intereses	*4.309*	*4.509*	*5.036*
Amortizaciones	*9.002*	*9.449*	*11.447*
Resultado neto	***–10.443***	***–10.068***	***–9.172***

Fuente: Informe 1996 sobre la agricultura checa. Ministerio de Agricultura.

(41) 1,3 millardos de coronas en 1993 y 3,5 en 1995.

El estudio, a partir de encuestas sobre la contabilidad de las unidades de producción agrícola, confirma la no rentabilidad puesta en evidencia por las cuentas de la agricultura:

• El análisis de los costes de producción muestra que las producciones animales eran menos rentables que las vegetales, debido a un margen más pequeño entre el coste de producción y el precio de venta. Si se tenía en cuenta el intra-consumo, la producción lechera se tornaba deficitaria (coste de producción superior al precio de venta) y la producción de carne de vacuno se equilibraba. Por el contrario, las producciones porcinas y vegetales continuaban ofreciendo un margen importante.

COSTES DE PRODUCCIÓN Y PRECIO AGRÍCOLA

Miles de coronas	*Coste de producción*	*Intraconsumo*	*Coste total*	*Precio medio agrícola*
Por litro	*5,71*	*1,71*	*7,42*	*5,96*
Por kilo	*15,17*	*16,05*	*31,22*	*31,9*
Por kilo	*18,08*	*4,82*	*22,9*	*30,03*
Por tonelada	*1.725*	*70*	*1.795*	*3.031*
Por tonelada	*1.950*	*94*	*2.044*	*2.879*
Por tonelada	*3.736*	*94*	*3.830*	*5.867*

Fuente: Encuesta VUZE 1994.

• El análisis de las rentas en 1994 muestra que las pérdidas registradas por las explotaciones agrícolas checas alcanzaban entre 500 y 600 F/ha y eran prácticamente idénticas cualquiera que fuese la forma jurídica. En efecto, el EBE (excedente bruto de explotación) era a duras penas suficiente para hacer frente a los gastos financieros, pero no permitía financiar las amortizaciones. Esta debilidad del EBE estaba esencialmente ligada a la de los ingresos, no compensada por las economías realizadas sobre las cargas corrientes.

RENTAS

En coronas

	SRL	*Cooperativas*	*Individuales*
Número de explotaciones	*16*	*80*	*139*
SAU media (hectáreas)	*1.272*	*1.735*	*84*
Producto por hectárea	*30.750*	*32.890*	*9.190*
Cargas por hectárea	*30.045*	*32.194*	*8.440*
EBE por hectárea	*704*	*696*	*750*
EBE más salarios por hectárea	*6.897*	*7.308*	*2.393*
Gastos financieros por hectárea	*486*	*592*	*240*
Amortizaciones por hectárea	*2.638*	*3.164*	*1.263*
Resultado neto por hectárea	*-2.421*	*-3.039*	*-750*
Remuneración del trabajo por hectárea			*2.370*
Autofinanciación por hectárea	*-3.079*	*-5.307*	*-262*
En francos por hectárea	*-484*	*-612*	*-6.525*

Fuente: Encuesta VUZE 1994.

[Según Simon y Blogowski (1996).]

Un segundo enfoque es de tipo microeconómico: consiste en establecer, a partir de datos contables lo más fiables posible (ej.: las antiguas granjas de Estado para la agricultura), la rentabilidad de ciertas estructuras en un país dado. Estas aproximaciones microeconómicas pueden unirse a estudios de casos que confirmen (o invaliden, o maticen) las conclusiones extraídas del enfoque macroeconómico.

Así, el análisis de las cuentas nacionales de la agricultura y la de los datos contables de las explotaciones agrícolas checas muestran que la renta neta del sector y de las explotaciones fue negativa de 1993 a 1995, a pesar de una ligera mejora en 1995. En efecto, la debilidad de los ingresos no permitía hacer frente a las amortizaciones y asegurar así la reproducción del capital existente.

7.3.2. Falta de financiación

La falta de financiación es un problema crucial, que se da en los PECO, cualquiera que sea el origen de esos fondos.

a) **Debilidad o hasta ausencia de autofinanciación**, consecuencia de rentabilidades pequeñas o negativas.

b) **Debilidad de la financiación interna en los PECO**: el crédito rural tiene muchas dificultades para establecerse debido a:

• La escasa rentabilidad intrínseca del sector agrícola, en los PECO en particular, pero también en la Unión Europea de los Quince.

• La falta de garantías presentadas por los prestatarios. Ello es debido, sobre todo, a las incertidumbres sobre los derechos de propiedad y a la debilidad del mercado de bienes raíces, que no permiten utilizar las tierras como garantía.

• Una evolución delicada del papel del crédito en la economía en transición: la asignación de créditos ya no constituye un instrumento de política monetaria para el Estado, sino que está en manos de instituciones financieras independientes que basan su política de préstamos en la evaluación de los riesgos y de la rentabilidad financiera. Los bancos, que antes no eran más que simples sucursales del banco central, deben así integrar un cierto poder de decisión y dejar de contentarse con funciones administrativas. Para esto hace falta un gran cambio de mentalidad: es necesario llevar a cabo una importante inversión en capital humano a través de la formación del personal bancario y agrícola. Con la ayuda de donantes internacionales, los gobiernos han puesto en marcha programas de este tipo.

Los gobiernos de Europa del Este intentan paliar esta falta de financiación estableciendo dos tipos de ayudas: préstamos bonificados y garantías de préstamo.

Políticas establecidas para facilitar el acceso de los productores agrícolas al crédito

Bajo fuertes presiones por parte de los productores, los gobiernos han tomado medidas desde el final del sistema socialista. Al principio, la financiación de la agricultura era sostenida por préstamos y ayudas a las inversiones financiadas por el presupuesto. Ahora se establecen *programas que quieren desa-*

rrollar instrumentos de crédito subvencionados y de garantía de préstamos ligados a préstamos concedidos por los bancos comerciales:

• ***Los préstamos bonificados*** *deben impedir que se penalize la situación de las explotaciones en el largo plazo por falta de medios a corto plazo (medida de urgencia). Pero, muchas veces, esta medida provisional se perpetúa. Además,* al beneficiar sobre todo a las explotaciones más grandes *y al no atacar el problema de las garantías, estas medidas pueden tener un efecto negativo sobre el desarrollo de otras fuentes de crédito agrícola (sectores de las cadenas de aprovisionamiento y de mercado), porque generan una competencia desigual.*

• ***Las garantías de préstamo*** *ejercen de mecanismo de reparto de los riesgos:* las pérdidas incurridas por los prestamistas, en caso de falta de pago, son parcialmente cubiertas (al menos en un 50%) por los poderes públicos. *Esta medida quiere incrementar la oferta de préstamos bajo garantía a prestatarios limitados por problemas de falta de garantías y de disponibilidad de crédito. Así, se han creado fondos de garantía en Hungría (1991), en las repúblicas Checa y Eslovaca, en Polonia y en Rumania (1994), y en los Estados bálticos (1997). Las garantías aportadas por el Estado incrementan la oferta de crédito. Sin embargo, es inevitable que se den efectos perversos: los bancos y explotadores están menos incitados: los unos, a hacer un seguimiento y a analizar las demandas de préstamos; los otros, a devolver sus préstamos (las garantías son percibidas como ayudas públicas implícitas). Se han empleado dos categorías de programas de garantía de préstamos. En la primera, las estructuras de incitación son establecidas cuidadosamente: tanto el prestatario como el banco aseguran el reembolso máximo, varios bancos participan a fin de que haya competencia y los poderes públicos se limitan a establecer reglas claras y transparentes. De esta manera, las tasas de reembolso han sido elevadas (caso húngaro). Desgraciadamente, lo estricto de las condiciones sólo permite que un colectivo demasiado reducido de agricultores se beneficie del crédito. En la segunda categoría de programas, en la que se da una mayor intervención del Estado, «créditos dirigidos» han orientado el crédito de forma preferencial hacia las explotaciones anteriormente del Estado y las tasas de reembolso han sido pequeñas, lo que se ha saldado con mayores gastos presupuestarios.*

Se han establecido, no obstante, «soluciones» para resolver estas dificultades de crédito en los PECO:

• crédito-arrendamiento (préstamo de maquinaria o de equipos): sociedades privadas compran el material y lo prestan a los explotadores agrícolas (para cedérselo a largo plazo), mientras que los cánones de arriendo reemplazan las anualidades de un préstamo clásico;

• contrato a plazo sobre las entregas de productos en contrapartida de inputs y de fondos de operaciones;

• garantías de préstamo para los productores proporcionadas por las empresas de transformación y combinadas con contratos de entrega;

• concesión de préstamos en especie a los explotadores bajo contrato por parte de los transformadores y de los proveedores de inputs; y

• atestaciones de entrega.

c) **Incremento de la inversión extranjera, principalmente en los sectores rentables del agroalimentario:**

En promedio, la inversión directa extranjera en los PECO se quintuplicó entre 1991 y 1997. En el sector agroalimentario, la aportación de capitales extranjeros permite las reestructuraciones y modernizaciones exigidas por el contexto de competencia internacional y por el estado de las estructuras de producción. En la mayoría de los casos, estas inversiones se han dirigido más a la agroindustria (sector secundario) que a la producción agrícola (sector primario) y, sobre todo, a los sectores de mayor rentabilidad, es decir, al subsector azucarero, al de la confitería, al del tabaco y al de las bebidas sin alcohol, entre otros. Los países que más se han beneficiado (en términos de inversión directa extranjera por habitante) son Polonia, la República Checa y Hungría.

Las inversiones extranjeras son sinónimo de reestructuración (y muchas veces, por tanto, de paro), a través del cierre de las unidades menos productivas, y de mayor productividad del trabajo. Además, a fin de evitar que las multinacionales ocupen una posición monopolística, puede ser necesario escalonar la entrada de los capitales extranjeros para dejar que el sector nacional se reestructure antes de la llegada de la competencia. En este sentido, ciertos gobiernos han establecido medidas para limitar o, más bien, condicionar la inversión

extranjera. En los Estados bálticos, los agricultores tienen prioridad en la adquisición del capital de las empresas agroalimentarias: esta medida ha frenado de forma voluntaria el aporte de capitales extranjeros. El problema lo tienen después los accionistas para encontrar el capital necesario para el funcionamiento de estas industrias. En Polonia, la privatización tiene que pasar muchas veces por un acuerdo del personal, reticente a las participaciones extranjeras, y la compra de más de un 10% del capital por un extranjero debe ir precedida del visto bueno de la Agencia de Privatización.

Tabla 1.26

INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA (IDE) EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO DE LOS PECO

	Flujos de IDE (en millones de dólares)			Proporción de la IDE agroalimentaria en la IDE total
	1991	1994	1997(e)	1997
Bulgaria	56	105	438	25
Estonia	–	215	308	10,05
Hungría	1.462	1.144	2.085	n.d.
Letonia	–	214	420	8
Lituania	–	31	344	15,5
Polonia	291	1.875	3.034	14,5
Rumania	40	341	956	17,5
República Checa	–	878	1.300	7,5
Eslovaquia	–	203	140	n.d.
Eslovenia	–	128	315	n.d.
Total	**1.849**	**5.120**	**9.340**	

Fuente: OCDE (1998). (e): Estimación.

Conclusión: la falta de financiación en los PECO se debe tanto a la debilidad (global) de la rentabilidad de los sectores agrícolas y agroalimentarios como a las restricciones de los presupuestos gubernamentales, mientras que la inversión extranjera se concentra en los sectores rentables del agroalimentario.

Esta falta de financiación frena las privatizaciones y las reestructuraciones de los sectores agrícolas y agroalimentarios.

7.3.3. Privatizaciones lentas por falta de capitales

En el conjunto de los PECO, las privatizaciones tropiezan con dos problemas que las complican y retrasan: la falta de capitales y las modalidades de indemnización de los ciudadanos víctimas de la era comunista. Estas dificultades varían, sin embargo, según los países y los sectores.(42)

a) En el sector agrícola

El objetivo de la indemnización de los antiguos propietarios de explotaciones agrícolas y de tierras, expoliadas en el momento de las colectivizaciones, es doble: se trata, por un lado, de satisfacer una necesidad de justicia y, por otro, de asegurar la viabilidad económica a largo plazo de las estructuras privadas recién creadas.

Se pueden distinguir dos grupos diferentes de países. En la mayoría de los PECO, la colectivización funcionó y la mayoría de las tierras estaban bajo el control del Estado. Por el contrario, en Polonia y Eslovenia siempre han predominado las pequeñas explotaciones privadas. Por este motivo, los objetivos de estos dos grupos de países son diferentes: en Polonia, la modernización pasa por un aumento del tamaño medio de las explotaciones privadas, mientras que en los países fuertemente colectivizados hace falta asegurar la distribución de la tierra y un cierto fraccionamiento de las grandes fincas para darles una dimensión humana.

Se han empleado diferentes métodos: la restitución de las tierras a los antiguos propietarios (República Checa, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia) o la indemnización de estos últimos a través de bonos de compensación otorgados por el Estado que permiten comprar un bien público (vivienda, tierra) o obtener una renta (caso de Hungría).

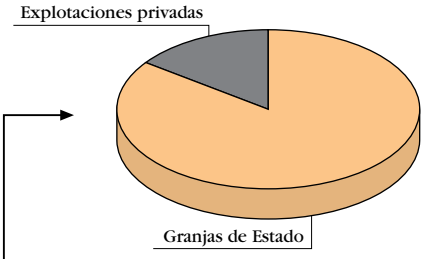
No obstante, independientemente del método empleado, el resultado ha sido una lenta redistribución de la tierra, es decir, una división insuficiente de las cooperativas en explotaciones familiares individuales.

En efecto, los expropiados de la era comunista o sus descendientes son, en su mayoría, habitantes de ciudades y/o jubilados. Muchas veces, estos nuevos propietarios (al ver restituidas sus antiguas tierras o habiendo comprado

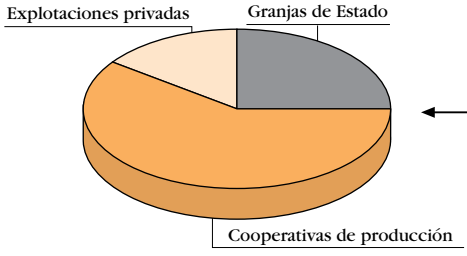
(42) Según Pouliquen (1993).

Gráfico 1.14

ESTRUCTURAS DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS EN LOS PECO ANTES DE LA TRANSICIÓN (1989, 1990)



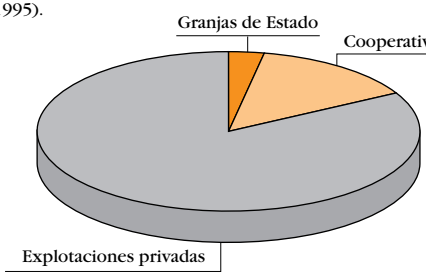
Una colectivización ejemplar



Una colectivización importante

	Sector socializado				Sector privado	
	Cooperativas		Granjas de Estado		Explotaciones privadas	
Bulgaria	–		**90**	*13.000*	10	*0,4*
Estonia	–		**96**	*3.500*	4	*0,5*
Letonia	–		**96**	*3.000*	14	*0,5*
Lituania	–		**91**	*2.773*	9	*0,5*
Hungría	**80**	*4.179*	14	*7.138*	16	*0,3*
República Checa	**61**	*2.561*	38	*6.261*	1	*4,0*
Rumania	**61**	*2.374*	14	*5.001*	25	*1,5*
Eslovaquia	**68**	*2.654*	26	*5.162*	6	*0,3*
Polonia	4	*335*	19	*3.140*	77	*6,6*
Eslovenia	–		8	*470*	**92**	*3,2*

Nota: Proporción en la superficie agrícola total del país, el tamaño medio (en ha) de la explotación está indicado en cursiva.
Fuente: Comisión Europea (1995).



El fracaso de la colectivización

tierras colectivas mediante bonos) prefieren alquilar la tierra a bajo precio a las cooperativas que ya las utilizan, en vez de crear ellos mismos una explotación. Se lo impide la ausencia de capital, la falta de *know-how* e incluso la incapacidad física.

Por esto, la privatización efectiva (y no solamente «formal» a través de la transformación jurídica de las cooperativas o granjas de Estado en sociedades anónimas o en sociedades de responsabilidad limitada o en «verdaderas» cooperativas) es lenta. Juhasz (1992) y Palovics (1992) estiman que el desarrollo de explotaciones familiares del tipo de Europa del Oeste se conseguirá lentamente. En el mejor de los casos y a pesar de las ayudas financieras y de los incentivos gubernamentales, a finales de los años noventa, un 40-50% de la producción en Hungría estará asegurada por las antiguas cooperativas y un 20-30% por explotaciones agrícolas privadas individuales.

b) En el sector agroalimentario

Se puede considerar la privatización del subsector del comercio y de la distribución como total o muy avanzada. Han ayudado a ello: la creación de circuitos cortos (masiva en Polonia), las inversiones extranjeras y el *know-how* de los grandes distribuidores occidentales.

Por el contrario, en lo que concierne a la transformación existe una falta de capitales y de *know-how* en ciertos sectores. En efecto, los sectores más rentables, o aquellos que más fácilmente podían llegar a serlo, se han podido «beneficiar» de la inversión extranjera (azúcar, confitería y aceite). Pero, debido a la falta de capitales, la privatización de las otras cadenas de valor avanza lentamente.

7.3.4. Obstáculos a la eficiencia de la cadena de mercado del sector agroalimentario[43]

Durante el período socialista, los intercambios, el almacenamiento y la transformación estaban asegurados por los monopolios de Estado, con precios fijados por el Plan. No había ningún incentivo para aplicar métodos de producción y de distribución eficaces, muchas veces no había ni competencia. Se daban, además, errores de orientación de las inversiones y una prioridad asignada a la cantidad más que a la calidad de las producciones agrícolas. Las pérdidas en la cadena de mercado de la explotación podían representar del 30 al 40%

(43) OCDE (1998).

del valor de la producción. La escasa calidad impedía muchas veces la exportación y la mediocridad de las instalaciones industriales provocaba fuertes contaminaciones.

Actualmente, herencia de la era comunista, diferentes obstáculos limitan la cadena agroalimentaria.

a) Mediocre transparencia de los mercados

La falta de información sobre los precios penaliza sobre todo al productor, peor informado que los negociantes. En efecto, anteriormente, informarse sobre precios (fijados) no tenía ningún interés: hay que aprender a obtenerlos y a explotarlos.

b) Dificultades ligadas a los transportes

El coste unitario del transporte de productos agrícolas es, en general, elevado (elevada relación volumen/valor), lo que hace que la eficacia de los transportes sea aún más importante. No obstante, la insuficiencia de la red y su falta de mantenimiento son manifiestas. El parque de camiones está o mal conservado o vetusto y hay escasez de material de manutención o de camiones frigoríficos, de remolques y de camiones de transporte de ganado. El incremento del precio de los carburantes (devaluaciones, disminución de la subvención de los inputs) también ha aumentado los costes del transporte de productos agrícolas. En Polonia, Eslovenia, Lituania y Rumania, el elevado número de explotaciones se traduce en altos costes de recogida.

c) Necesidad de modernizar y adaptar el almacenamiento agrícola

El carácter estacional de la oferta agrícola y el carácter estable de la demanda de productos alimenticios conllevan la necesidad de un almacenamiento agrícola de calidad. El antiguo sistema no empujó a los explotadores a desarrollar el almacenamiento porque los precios estaban fijados. Éstos hacían las entregas lo más rápido posible para evitar pérdidas después de la cosecha o robos. El problema lo tenía el Estado, pues se daba una aceleración de la cosecha. Además, las instalaciones están actualmente vetustas. Hay sobrecapacidad de almacenamiento y, a pesar de ello, su estado es de penuria (ejemplo: ausencia de instalaciones especiales para frutas y legumbres). Los almacenes han sido privatizados, pero la falta de capital de los nuevos propietarios impide la modernización y la adaptación de las instalaciones a las normas. El problema de

los tipos de interés elevados también se tiene en cuenta en las estrategias de almacenamiento, sobre todo, cuando hay mucha inflación. Por ejemplo, en Bulgaria se exporta después de la cosecha y se importa a lo largo del año (se trata, de hecho, de un almacenamiento en el extranjero). Esto, en un contexto de fuerte inflación, resulta menos caro que almacenar en el país.

d) Dificultades en la transformación

En Estonia y Hungría, la privatización formal de las industrias agroalimentarias está casi acabada. Los otros países siguen sus pasos. Muchas veces, no obstante, el funcionamiento continúa siendo el mismo por falta de información de los propietarios: la *privatización no* es una condición *suficiente.* En muchas ocasiones, a los nuevos accionistas les falta capital. La plétora de mano de obra, que no ha podido reducirse en proporción a la caída de la producción, y el servicio de la deuda heredada del período socialista, son *costes fijos que aumentan los costes unitarios*, en un contexto de producción reducida.

El problema de la calidad es crucial: la Unión Europea, por ejemplo, ha suspendido toda importación de queso blanco de Bulgaria y de todo producto lácteo polaco (falta de higiene, problema de funcionamiento, en la mitad de las fábricas encuestadas). Se están llevando a cabo esfuerzos de calidad y de presentación (envasado) en la República Checa, Estonia y Hungría. Pero, muchas veces, la falta de conocimientos en materia de comercialización (marketing y técnicas de venta) constituye aún una debilidad en estos países.

e) Persistencia de monopolios

La concentración de las principales transformaciones en algunas empresas (antiguos monopolios de Estado) hace menos evidente la competencia, lo que debilita aún más a los productores, que muchas veces están poco organizados. A veces, las organizaciones mafiosas también perturban la competencia naciente.

f) Intervención de los poderes públicos

Avalar créditos de empresas y de explotaciones agrícolas no es fácil, por falta de legislación estricta o de aplicación de ésta, y las leyes civiles y de quiebras están poco desarrolladas. Por ello, los actores recurren al trueque y a la liquidación de operaciones al contado, y prefieren los circuitos habituales, aunque éstos sean más caros.

Tabla 1.27

OBSTÁCULOS A LA EFICACIA DE LA CADENA AGROALIMENTARIA EN LOS PECO

Tipo de obstáculos/países		Bulgaria
Déficit de información	Ausencia de información fiable sobre los precios de mercado	–
	Ausencia de normas de calidad coherentes	—
	Comercio de trueque generalizado	—
Problemas de transporte	Escasa densidad de la red de carreteras	+
	Falta de mantenimiento de las carreteras y de las vías férreas	–
	Falta de vehículos de transporte y de material de manutención	–
Problemas relacionados con el almacenamiento	Falta de instalaciones de almacenamiento	–
	Pérdidas materiales importantes debidas a una manutención y/o a un almacenamiento rudimentarios	—
	Costes unitarios de almacenamiento elevados	—
Problemas de transformación	Exceso de mano de obra en las grandes empresas agroalimentarias (ex-monopolios de Estado)	—
	Deudas heredadas del período socialista	—
	Falta de conocimientos en dirección de empresas	—
Trabas a la competencia	Poder de mercado de los transformadores agroalimentarios	–
	Barreras de entrada para nuevos competidores potenciales	–
	Ausencia de organizaciones agrícolas por cadenas de valor	–
Políticas dirigidas	Respeto insuficiente de los contratos	—
	Entregas obligatorias al Estado a precios administrados	+
	Control de precios y márgenes	+

Nota: + ningún problema; – problema de pequeña a mediana importancia; — problema de grave a muy grave.
Fuente: OCDE (1998), políticas agrícolas.

7.3.5. Un obstáculo clave: la importancia del paro

La fuerte proporción de población activa que trabaja en el sector agrícola (más del 20% frente al 5% en la Unión Europea) supone que un número importante de activos deberá abandonar este sector a lo largo de su reestructuración y modernización.

Estonia	Hungría	Lituania	Polonia	R. Checa	Rumania	Eslovaquia	Eslovenia
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	—	–	+	–	+	–
+	+	–	+	–	–	+	–
–	–	–	–	+	–	+	+
–	–	–	–	+	–	+	+
–	–	–	–	+	—	+	+
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	—	–	–
–	+	—	–	–	–	–	–
–	+	+	–	–	—	–	–
–	+	—	–	–	—	–	–
–	–	–	–	–	–	–	–
–	+	–	+	–	+	+	+
–	–	–	–	—	—	—	—
–	–	–	–	—	—	—	–
+	+	–	+	+	+	+	–
+	+	–	+	+	+	+	–

No obstante, el paro actual frena este movimiento. En este sentido, el futuro del sector agrícola depende de la recuperación global de la economía, que, al crear empleos, permitiría absorber los anteriores activos agrícolas.

7.3.6. Obstáculos múltiples

Diferentes obstáculos se oponen a la reestructuración y a la modernización de los sectores agrícolas y agroalimentarios de los PECO: unas rentabilidades pequeñas o negativas, la falta de financiación, los retrasos de la privatización, un paro rural y global importante, los bloqueos propios de la cadena de mercado, así como la lentitud de la construcción del marco institucional e infraestructural y la debilidad del mercado de bienes raíces. No obstante, todas estas dificultades se derivan, de hecho, de dos problemas capitales:

- la falta de financiación, que limita la mejora de la rentabilidad y la privatización; y

- el paro, que frena el movimiento de mejora de la productividad.

7.4. Análisis comparado de la competitividad de los PECO y de la Unión Europea de los Quince

7.4.1. Los PECO: ¿competencia para la Unión Europea de los Quince?

Una de las cuestiones esenciales que se plantea con relación a la ampliación de la Unión Europea de los Quince a los PECO es la forma en que evolucionarán los intercambios agroalimentarios entre los Quince y los países del Este. Se trata, en particular, de responder a la pregunta: ¿se convertirán los PECO, en una Europa ampliada, en competencia o, por el contrario, en un mercado suplementario para los ex Quince?

No es fácil definir la dirección que tomarán los intercambios netos de productos agroalimentarios pues:

- numerosas incertidumbres hipotecan tales previsiones: el resultado de las futuras negociaciones en la OMC, el futuro de la PAC, la recuperación global de la economía de los PECO y el nivel de las cotizaciones mundiales a medio y largo plazo;

- los modelos de simulación actuales no están adaptados a la situación real de los PECO; y

- la calidad y fiabilidad de los datos disponibles limitan a veces los análisis.

No obstante, el análisis de la *competitividad* agroalimentaria actual y previsible de los PECO, comparada con la de los países de la Unión Europea de los Quince y con los mercados internacionales, ofrece algunos elementos de respuesta sobre los intercambios agroalimentarios netos susceptibles de producirse, a medio y largo plazo, entre los PECO y los países de la ex Unión Europea de los Quince en una Europa ampliada. Entre los elementos clave que manifiestan esta competitividad, y sobre los cuales numerosos expertos basan sus conclusiones, figuran la *comparación de precios* entre los PECO, las cotizaciones mundiales y los precios de la Unión Europea de los Quince, y la *comparación de los ESP*[44] de los PECO y de la Unión Europea de los Quince.

La postura de los expertos agrícolas que han analizado las competitividades comparadas de los PECO y de la Unión Europea de los Quince es, en general, de dos tipos:

• Una parte de los expertos (de hecho, la mayoría a principios de los años noventa) estima que los PECO son más competitivos que la Unión Europea de los Quince. El análisis «clásico» de la competitividad de los PECO con respecto a la Unión Europea de los Quince se basa en la abundancia, la disponibilidad y los bajos costes de la mano de obra y de la tierra en estos países. En efecto, precios agrícolas bajos, a veces inferiores a los del mercado mundial, parecen confirmar la competitividad-precio de los productos agrícolas de los PECO. En 1995, los precios agrícolas de las principales producciones de Europa del Este representaban del 65 al 80% de los precios de la Unión Europea de los Quince, mientras que los principales precios alimenticios al por menor equivalían a un 40%, más o menos, de los de la Unión Europea de los Quince. Además, el ESP global de los PECO es inferior al de la Unión Europea de los Quince.

Así, este primer grupo de expertos llega a la conclusión de que los PECO, aun dando menos ayudas a su agricultura, producen a precios globalmente inferiores a los de la Unión Europea de los Quince, gracias a sus ventajas comparativas (bajo coste de mano de obra y de tierra). Los PECO tendrían pues una competitividad superior a la de los países de la Unión Europea de los Quince.

• Otro grupo de expertos (minoritario a principios de los años noventa, pero que tiende ahora a ampliarse) matiza mucho este análisis, en particular

(44) Equivalente de subvención a la producción: se trata del apoyo aportado por un Estado (o grupo de Estados) a la producción (tanto apoyo a través de precios como a través de ayudas directas). Los ESP son calculados por la OCDE.

Alain Pouliquen. Desde 1989, este grupo defiende la no competitividad agroalimentaria global previsible de los PECO a medio y largo plazo en la mayoría de las producciones más importantes.

7.4.2. Los PECO: ¿mercados para la Unión Europea de los Quince?[45]

Pouliquen compara la competitividad de los PECO en los mercados mundiales no sólo en términos globales sino también por sectores de producción: leche, carne de vacuno, cereales y oleaginosas.

Esta segmentación aporta muchas enseñanzas, como muestra el recuadrado relativo al análisis de las competitividades PECO / mercados mundiales / Unión Europea de los Quince.

De dicho análisis se desprende que los PECO tienen competitividades inferiores o, en el mejor de los casos, equivalentes a las de la Unión Europea de los Quince en las producciones más importantes (leche, carne de vacuno, cerdos-aves de corral-huevos, cereales y oleaginosas). No obstante, Hungría y, de forma más coyuntural, la República Checa son competitivas en cereales y oleaginosas. Además, ciertos sectores (vinos finos, cervezas y aguas minerales, concentrados de zumos de fruta, legumbres congeladas o en conservas, ciertas charcuterías y salazones, confiterías) utilizan ciertas ventajas (mano de obra barata, *know-how* y tierras especiales, inversiones extranjeras) para exportar competitivamente (y tradicionalmente) sus productos hacia la Unión Europea de los Quince.

Pouliquen (1996) utiliza los criterios «clásicos» de apreciación de la competitividad –comparación de los precios agrícolas y de los ESP, pero también tiene en cuenta otros aspectos como:

• Los «gastos de la cadena de mercado», es decir, los gastos de acondicionamiento, de transporte y de comercialización, que no están incluidos en los precios agrícolas de los PECO (dichos precios son los de los productos a pie de explotación o «precios en granja»). La suma de estos «costes de la cadena de mercado» es indispensable para poder comparar directamente las cotizaciones

(45) Según Pouliquen (1996).

mundiales con los precios de los PECO. Además, según A. Pouliquen, estos costes son generalmente importantes en los PECO y llegarían a ser de entre un 20 y un 40% de los «precios en granja».

Así, como ilustra la tabla 1.28, para Hungría, Polonia y la República Checa, *«si se incluyesen estos márgenes, se puede afirmar que, en 1994, salvo para el trigo húngaro y checo (por entonces alineado con el nivel «mundial»), todos los otros precios superarían notablemente, o mucho, los precios mundiales de referencia de la OCDE».*(46)

Tabla 1.28

RELACIONES ENTRE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS EN GRANJA DE HUNGRÍA, POLONIA O DE LA REPÚBLICA CHECA Y LOS PRECIOS MUNDIALES DE REFERENCIA

En porcentaje

Productos	Países	1990	1991	1992	1993	1994
Trigo	Hungría	68	75	65	87	77
	Polonia	60	78	89	115	96
	República Checa	71	76	63	84	80
Cebada	Hungría	87	75	76	103	98
	Polonia	69	68	86	136	116
	República Checa	90	63	69	106	106
Leche	Hungría	179	147	138	154	157
	Polonia	56	77	101	109	96
	República Checa	249	131	139	148	138
Carne bovina	Hungría	163	147	140	112	121
	Polonia	64	87	94	84	86
	República Checa	241	175	157	127	140
Carne porcina	Hungría	105	84	88	101	117
	Polonia	82	94	84	95	115
	República Checa	127	92	90	102	107

Fuente: OCDE (1996).

(46) El autor prosigue: «Estos [los precios mundiales de referencia] son los siguientes:
- trigo y cebada: precio a la exportación de la Unión Europea;
- leche: precio neozelandés en granja ajustado por el coste de transporte y por el contenido de materia grasa;
- carne bovina: valor unitario a la exportación húngaro de carcasa menos margen de matanza (peso vivo); y
- carne porcina: valor unitario a la exportación húngaro de carcasa.»

• Otros criterios diferentes al de nivel de precios y que deben tenerse en cuenta en la apreciación de las competitividades relativas de la Unión Europea de los Quince y de los PECO, como sobre todo el respeto de las normas comunitarias de calidad (en particular, calidad sanitaria) y la «organización» de la oferta agrícola. En este ámbito, los PECO estarían en desventaja con respecto a la Unión Europea de los Quince, al menos en cuanto a los productos animales. A modo de ejemplo, en 1995, el precio de producción de un litro de leche «estándar» polaco era equivalente a 0,44 sloty, es decir, alrededor de 1 franco francés o la mitad del precio de un litro de leche producido en Francia (1,90 F/litro). No obstante, la calidad media de estos dos tipos de leche era diferente, sólo la «menor»(47) calidad de la leche polaca permitía una producción a menor coste. A idéntica calidad (es decir, respetando las normas en vigor en el seno de la Unión Europea de los Quince), el precio de producción de un litro de leche polaco se elevaba a 1,80 F/l y se acercaba mucho al precio francés.

Así, la corrección de los inconvenientes de competitividad «distintos que el precio» representaría un coste suplementario que aumentaría los precios de producción de los PECO de forma notable en función de los países y de las producciones.

• Por último, debe tenerse en cuenta la «apreciación» de las monedas de Europa del Este. Más o menos desde 1991, el ritmo de devaluaciones, más lento que el de la inflación, provoca un aumento de los precios convertidos en ecus, dólares o francos franceses. Así, la ventaja competitividad-precio proporcionada a principios de los años noventa por las fuertes devaluaciones iniciales tiene tendencia a erosionarse. En Polonia, por ejemplo, los principales precios agrícolas se han acercado notablemente a los precios franceses, excepto en el caso de la leche, la carne de vacuno y la manzana (y probablemente, las frutas y las legumbres).

Además de acercar tendencialmente los precios agrícolas de los PECO a los de la Unión Europea de los Quince, *esta «apreciación» monetaria tiene como segunda consecuencia aumentar el nivel de ESP de los PECO.* En efecto, los ESP miden a la vez el apoyo a través de precios (apreciando la amplitud del rebasamiento de las cotizaciones mundiales por los precios interiores) y a

(47) «Menor» calidad en el sentido de que no respetaba (o menos) las normas establecidas por la Unión Europea de los Quince.

través de ayudas directas. Ahora bien, estas últimas son generalmente pequeñas en los PECO, principalmente a causa de las limitaciones presupuestarias de los países de Europa del Este. Por tanto, los ESP en los PECO son cercanos a las tasas de rebasamiento de los precios mundiales por los precios interiores. Por este motivo, el ESP de los PECO tiene, en general, tendencia a aumentar. Retomando el ejemplo polaco, el ESP crece regularmente desde 1991, y aumentó en un 50% entre 1992 y 1994.[48]

Tabla 1.29

PRECIOS AGRÍCOLAS COMPARADOS POLONIA-FRANCIA

Ratio precio polaco / precio francés

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Trigo blando	0,45	0,39	0,63	0,84	0,74	0,90
Colza	0,19	–	–	0,89	0,99	0,96
Remolacha azucarera(*)	0,40	0,45	0,52	0,54	(0,52)	(0,59)
Patatas de consumo	0,17	0,32	1,28	0,68	0,65	1,07
Manzanas de mesa	0,11	0,17	0,17	0,12	0,14	0,25
Leche	0,18	0,31	0,3	0,38	0,35	0,47
Vacunos	0,21	0,29	0,32	0,35	0,33	0,45
Cerdos	0,54	0,62	0,59	0,82	0,91	0,69
Pollos	0,71	0,85	0,88	0,99	1,10	0,97
Huevos	0,55	0,64	0,66	1,12	1,20	–

(*) La referencia para el precio de la remolacha azucarera es el precio danés.
Fuente: Pouliquen (1996).

Así, *debido a la «apreciación» monetaria, los precios agrícolas convertidos en dólares, ecus o francos franceses y los ESP de los PECO tienen todos tendencia a aumentar.*

7.4.3. Conclusión: opiniones diversas

El análisis de la competitividad comparada de los sectores agroalimentarios de Europa del Oeste y de Europa del Este es un buen indicador de la posible evolución de los intercambios netos entre la actual Unión Europea de los Quince y los PECO en el seno de una Europa ampliada.

(48) El ESP de Polonia era de 21% en 1994 (del cual 24% para las producciones animales y 12% para las vegetales), frente a 48% en la Unión Europea de los Quince.

No obstante, las opiniones de los expertos son divergentes en cuanto a la estimación de la competitividad de los PECO:

• Un primer grupo de expertos estima que los PECO son muy competitivos, gracias en particular a las ventajas comparativas conferidas por una mano de obra y una tierra abundantes, disponibles y a buen precio. Los precios agrícolas y agroalimentarios *globalmente* más bajos, así como un nivel de apoyo a la agricultura inferior al de la Unión Europea de los Quince, parecen acreditar esta tesis.

• Un segundo grupo de expertos es de la opinión que la competitividad de los PECO es inferior o, en el mejor de los casos, equivalente a la de la Unión Europea de los Quince en la mayoría de las producciones más importantes (leche, carne de vacuno, cereales, oleaginosas, cerdos-aves de corral-huevos) según las reglas comunitarias de calidad. Este retraso de competitividad provendría en gran parte de la herencia de la era comunista.

Esta constatación debe ser matizada en función de los países. Así, Hungría y, en caso de buena coyuntura mundial, la República Checa, serían competitivas en cereales y oleaginosas, debido a sus ventajas estructurales (y pedoclimáticas naturales en el caso de Hungría).

A parte de la situación húngara, algunos sectores tienen una buena competitividad respecto a la Unión Europea de los Quince y/o en el plano internacional. Estos sectores valoran eficazmente los bajos costes del trabajo, un *know-how* y tierras particulares, al tiempo que son ayudados por inversión extranjera: concentrados de zumos de frutas, aves de corral secundarias (patos y ocas) y conejos, vinos húngaros y pequeñas frutas rojas.

Competitividad agrícola internacional, actual y a medio plazo de los PECO (en particular: Hungría, Polonia y la República Checa) análisis por sectores y comparación con la Unión Europea de los Quince

Utilizando tres criterios principales de análisis:

• los precios agrícolas comparados con las cotizaciones mundiales;

• los niveles de ESP; y

• las restricciones distintas que el precio (gastos de la cadena de mercado, dispersión de la oferta, falta de respeto de ciertas normas sanitarias de calidad, subproductividad)

A. Pouliquen matiza fuertemente la opinión habitual de competitividad internacional de los PECO.

Respecto a los sectores de producción más importantes, el autor concluye que:

1. No competitividad internacional actual y a medio plazo de los productos animales de base (leche y carne de vacuno) *pues:*

• los precios agrícolas en granja de estos productos son superiores a las cotizaciones mundiales (de +20% a +60% en el caso de Hungría y de la República Checa). Polonia sería una falsa excepción si se tienen en cuenta sus restricciones distintas que el precio y el hecho de que 1994 fue un año en el que la oferta agrícola fue superior a la demanda (véase apartado 6.2 sobre la recesión agrícola de los años 1989 a 1995);

• los ESP de los PECO son positivos, lo que confirma el hecho de que sus precios son superiores a las cotizaciones mundiales; y

• además, los aspectos de competitividad distintos que el precio limitan las producciones de Europa del Este y relativizan la ventaja que les confieren sus ESP inferiores a los de la Unión Europea de los Quince.

	Leche		*Carne de vacuno*	
	Precios agrícolas/ Precios mundiales	*ESP*	*Precios agrícolas/ Precios mundiales*	*ESP*
Hungría	*157*	*+43*	*121*	*-16*
Polonia	*96*	*+11*	*86*	*-7*
República Checa	*138*	*+34*	*140*	*+27*
Unión Europea 15		*+63*		*+60*

Así, los PECO no serían competitivos internacionalmente en leche y carne de vacuno y, en el mejor de los casos, producirían al mismo precio que la Unión Europea una vez corregidas sus restricciones distintas que el precio.

2. Competitividad internacional de los cereales en el caso de Hungría y, coyunturalmente, de la República Checa*, revelada por la comparación de los precios agrícolas y de las cotizaciones mundiales y confirmada por unos ESP de bajo nivel y hasta negativos:*

	Trigo		*Cebada, cereales secundarios*	
	Precios agrícolas/ Precios mundiales	*ESP*	*Precios agrícolas/ Precios mundiales*	*ESP*
Hungría	*77*	*-9*	*98*	*-7*
Polonia	*96*	*+7*	*116*	*+11*
República Checa	*80*	*+4*	*106*	*+21*
Unión Europea 15		*+57*		*+62*

Hungría está aventajada por su fuerte potencial agronómico natural (suelos y clima), que va unido a explotaciones de gran tamaño. No obstante, el bajo precio del grano, mantenido para proteger a los consumidores, priva a los productores del beneficio del aumento de las cotizaciones mundiales e impide la plena realización de la competitividad potencial de Hungría. En vista del tamaño de este país, no debería temerse una explosión de la producción a medio plazo, a lo sumo un excedente de algunos millones de toneladas.

En cuando a Polonia, este país debería continuar siendo importador neto, al menos a medio plazo (débil productividad debido a la mediocridad relativa de las condiciones pedoclimáticas medias y a la parcelación de las explotaciones semiextensivas no especializadas).

3. Competitividad internacional del girasol húngaro y, más coyunturalmente, de las colzas checas y polacas (producidas, sobre todo, en las antiguas granjas del Estado) si las cotizaciones mundiales son elevadas. *Como para los cereales, Hungría presenta condiciones naturales y estructurales ideales y, gracias al capital extranjero, se ha beneficiado, además, de una reestructuración eficaz del sector.*

4. No competitividad (internacional y) con respecto a la Unión Europea de los Quince de las producciones en masa avícolas (huevos, aves de corral) y de la producción porcina (grupo cerdos-aves de corral-huevos): *los precios son idénticos o superiores a los de la Unión Europea de los Quince con, además, un nivel de apoyo superior al de ésta.*[49] *El retraso estructural de eficiencia de estas cadenas de valor no está compensado por el bajo coste del trabajo (ventaja que, por otra parte, está en vías de erosión debido a la «apreciación» monetaria) y el mantenimiento a bajo precio (por debajo de las cotizaciones mundiales) del grano en Hungría y en la República Checa.*

Así, puede haber un «riesgo húngaro» a medio o largo plazo, ya que se trata de producciones altamente capitalistas[50] *en las que la ventaja de la mano de obra barata es demasiado pequeña para invertir los flujos a medio plazo.*

[Según Pouliquen (1996).]

(49) Es decir, que para el grupo cerdos-aves de corral-huevos: *ESP PECO* > *ESP* Unión Europea.
(50) Es decir, que el nivel de inversión (edificio y material) por trabajador es muy elevado.

II. El acercamiento del Este y del Oeste se realiza en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea

1. Ampliaciones del pasado

1.1. La Unión Europea ya es una gran familia (los Quince)

Inicialmente, la construcción europea de los Seis fue concebida según un enfoque denominado sectorial. Limitando la comunitarización a dos o tres sectores de actividad, se pensaba que era más fácil llegar a un mejor equilibro entre poder económico y poder político en esos sectores. Posteriormente, la mayor o menor interdependencia entre los sectores debía –por efecto propagación– favorecer la total integración de las economías afectadas. En los años cincuenta, se elaboraron desde esta óptica estrategias de integración relacionadas con la agricultura, el carbón y el acero, los transportes, la sanidad y la defensa. En un primer momento, sólo se concretó la integración de las actividades del carbón y del acero (Tratado de París, 16 de abril de 1951).

A raíz de sus débiles resultados, la construcción sectorial de Europa fue sustituida por una construcción regional que engloba el conjunto de actividades de los países afectados. La integración se vuelve más global pero menos intensa. Esta evolución está marcada por la firma del Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957, con el que nace el Mercado Común de la Comunidad Económica Europea de los seis Estados miembros. En el plano económico, el Tratado prevé el libre cambio de bienes y servicios, el establecimiento de un arancel exterior común, la libertad de circulación de los factores de producción, traba-

jo y capital, así como la armonización, e incluso unificación, de ciertas políticas. De forma transitoria, la agricultura queda al margen de las leyes de mercado. Sus precios estarán fijados por la Comunidad a un nivel elevado para garantizar unas rentas mínimas a los explotadores y permitirles financiar mejor la necesaria reestructuración. La actividad de la energía atómica nace con el Tratado específico del Euratom, firmado al mismo tiempo que el Tratado de Roma. El Mercado Común ha conseguido resultados.

A mediados de los años setenta, se produjo una ralentización importante del crecimiento de los intercambios intra comunitarios. Ésta fue posteriormente analizada como la consecuencia de la aparición y de la intensificación de barreras no arancelarias que segmentaban de nuevo el mercado (cuotas, normas técnicas y fiscales). De ahí el objetivo del Acta Única (diciembre de 1985) de recrear el Gran Mercado antes del 31 de diciembre de 1992, paralelamente al relanzamiento de la Unión Económica y Monetaria y a la simplificación del proceso de toma de decisiones, con la sustitución –en varios ámbitos– del voto por unanimidad por el voto por mayoría. Además, el 7 de febrero de 1992 se firmó el Tratado de Maastricht sobre la Unión que, al establecer las bases de la Unión Política que ayudará a la prosecución de la Unión Económica y Monetaria, es la continuación lógica del Acta Única.

Mientras progresaba del Mercado Común al Gran Mercado y después a la Unión, la Comunidad inicial de los Seis se ampliaba al Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (el 1º de enero de 1973); a Grecia (el 1º de enero de 1981); a España y Portugal (el 1º de enero de 1986); y a Suecia, Finlandia y Austria (el 1º de enero de 1995).

Por tanto, la historia de la ampliación comenzó con el complejo caso del Reino Unido. En un primer momento, Gran Bretaña no quiso integrar la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) ni participar en la elaboración de los Tratados de Roma, organizando paralelamente la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC). No obstante, en 1961 el gobierno Macmillan presentó la candidatura de entrada del Reino Unido en la Comunidad Europea, y tuvo que sufrir las sucesivas negativas de De Gaulle, en 1963 y 1967, antes de poder integrarse finalmente en la Unión en 1973. Grecia, España y Portugal presentaron su candidatura a mediados o finales de los años setenta, y se integraron en la Unión Europea en 1981 y 1986. Estas ampliaciones «mediterráneas» tenían pun-

tos en común: ambas afectaban a países del sur recientemente liberados de regímenes autoritarios y económicamente menos avanzados que los otros miembros de la Unión Europea. En el caso de la candidatura griega, la Comisión Europea había manifestado algunas reservas y recomendado un largo período preparatorio, pero el Consejo de Ministros, prefiriendo asegurar la todavía joven y frágil democracia griega, escogió ignorar estas consideraciones e integrar a Grecia rápidamente en la Comunidad. En cuanto a España y Portugal, las negociaciones fueron más lentas y no finalizaron hasta 1984. Al final, Grecia necesitó seis años de negociaciones para integrarse en la Unión a partir del depósito de su candidatura, y España y Portugal nueve años. Pero esto no fue nada en comparación con los doce años necesarios para la integración del Reino Unido.

Las ampliaciones de 1995 a Austria, Finlandia y Suecia fueron más rápidas. A modo de prueba, antes de la adhesión a la Comunidad, la Europa de los Doce de la CEE y los siete miembros de la AELC concluyeron, el 22 de octubre de 1991, un Tratado que instituía el Espacio Económico Europeo (EEE). Austria presentó su candidatura en 1989, Suecia en 1991 y después, Finlandia, Suiza y Noruega completaron el grupo en 1992. La candidatura suiza se abandonó tras el resultado negativo del referéndum sobre el Espacio Económico Europeo de diciembre de 1992. Las negociaciones se abrieron en febrero de 1993, apenas un año después de que se hubiese depositado la última candidatura; se obtuvo un acuerdo en marzo de 1994, y los tratados de adhesión se firmaron en junio del mismo año. Austria, Finlandia y Suecia celebraron referéndums sobre la adhesión en el verano y otoño de 1994, pero, en noviembre de 1994, los noruegos rechazaron la integración de su país en la Unión Europea.

Numerosos países llaman hoy a la puerta de la Unión Europea. Trece países han presentado su candidatura para entrar en la Unión Europea. Primero han sido los países mediterráneos: Turquía en 1987 y después Chipre y Malta en 1990.

A partir de mediados de los años noventa, fueron los países de Europa central y oriental los que presentaron su candidatura: Polonia y Hungría en 1994, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania y los tres Estados bálticos en 1995, y finalmente la República Checa y Eslovenia en 1996.

La organización de las relaciones entre la Unión y los países que la rodean condiciona, a largo plazo, su evolución interna. Si a los doce candidatos actuales (los diez de Europa central y báltica, más Chipre y Turquía), les suma-

mos los cinco Estados de los Balcanes –para los cuales se ha definido un enfoque regional y que tarde o temprano presentarán su candidatura– Suiza, Noruega e Islandia, un día podría constituirse una Unión de treinta y cinco miembros, sin hablar de las aspiraciones ucranianas o moldavas.

1.2. Las ampliaciones al Sur

Los cambios de los instrumentos comunitarios que implicaron las ampliaciones de 1981 y 1986 a Grecia, España y Portugal fueron mucho mayores que los que habían sido necesarios para admitir al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. El desarrollo de los Fondos Estructurales se debe en gran medida a la presión de los países mediterráneos. La política regional ha tenido una gran importancia política para asegurar, en el contexto de las negociaciones multilaterales con la Unión Europea, el apoyo de los países mediterráneos en otras iniciativas.

Por un lado, las disparidades económicas entre la Unión Europea y Grecia, España y Portugal se estimaron suficientemente importantes como para justificar un amplio programa de ayuda a los nuevos miembros. En 1975, el PIB por habitante de España sólo era de 2.902 dólares, el de Grecia de 2.306 dólares y el de Portugal de 1.682 dólares, mientras que el de la Comunidad de los Nueve era, en promedio, de 5.388 dólares. Sus perfiles sectoriales también eran muy diferentes, con un sector agrícola mucho más importante que en la Europa de los Nueve. Los sectores industriales en declive representaban una proporción importante de su PIB, en particular el textil en Portugal. En lo que concierne al comercio, la proporción de las exportaciones en el PIB de los tres países estaba muy por debajo de la media europea del 26%: en 1975, era del 13,8% en Grecia, del 13,4% en España, y del 17,5% en Portugal.

Por otro lado, desde 1973 la Unión Europea se había asentado como entidad política y económica. Las negociaciones con el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca se dieron en el contexto de una unión aduanera recientemente acabada y de obligaciones internacionales mínimas en materia de liberalización del comercio y de movimientos de capitales. En cambio, durante las negociaciones con los países mediterráneos, el Acta Única Europea ya estaba en perspectiva y se daba una dinámica hacia la creación de un Mercado Único. Debido a la evolución, desde 1973, de las políticas de la Unión Europea en cuanto a comercio

interior y exterior, ayudas del Estado y política tecnológica, las ampliaciones mediterráneas implicaron ajustes considerables por parte de los nuevos miembros para adaptarse a las reglas europeas. A largo plazo, los Fondos Estructurales se han convertido en un elemento importante de la política interna de la Comunidad, representando una proporción significativa del presupuesto de la Unión Europea.

Gracias a acuerdos de asociación, de reducción o de supresión de las barreras aduaneras, las relaciones comerciales entre la Unión Europea y los nuevos miembros se venían desarrollando desde hacía años y se habían llevado a cabo progresos en materia de alineación de las políticas antes del inicio de las negociaciones formales. En cuanto al comercio interior, las largas negociaciones de adhesión se encontraron con obstáculos en los sectores agrícola, industrial y pesquero. Después de su integración, los nuevos miembros tuvieron que aceptar la supresión de las barreras comerciales, y en particular de las barreras no arancelarias, que suponía el programa del Mercado Único lanzado en 1985. Sin embargo, y sobre la base de su nivel de desarrollo económico, se les concedieron derogaciones relativas a ciertos puntos del programa. Por ejemplo, se les concedieron, muchas veces, períodos más largos para poner en práctica las directivas de la Unión Europea. La puesta en práctica de las leyes del Mercado Único también estuvo mermada por los numerosos retrasos no sancionados que se dieron, relativos a la incorporación de las directivas en el derecho internacional. En cuanto al comercio exterior, las ampliaciones de 1981 y de 1986 hicieron necesario un cambio en las relaciones comerciales de la Unión Europea con el resto del Mediterráneo, lo que condujo a la Iniciativa de Barcelona y a la «Asociación Euromediterránea» en 1994.

Antes de su adhesión los tres países mantenían un grado significativo de proteccionismo directo o indirecto sobre algunas industrias. Paralelamente, tenían un claro retraso tecnológico en comparación con los miembros de la Comunidad. Así, Grecia, España y Portugal tuvieron que hacer frente a significativas reestructuraciones en el sector industrial.

En todos estos sectores, los nuevos Estados miembros tuvieron que aceptar el acervo comunitario y que establecer políticas de la Unión Europea que les eran difíciles de integrar. Aunque se les garantizó una mayor libertad de acción en el establecimiento o en los períodos de transición que a los otros

Estados miembros, no se modificó el enfoque general de la mayoría de las grandes medidas de la Unión Europea.

A cambio, la Unión Europea desarrolló una política regional, con fondos especiales para ayudar al ajuste. Por tanto, la política regional dio un salto adelante debido a las ampliaciones, convirtiéndose en un elemento clave de la política interna de la Unión Europea. El tamaño de los Fondos Estructurales, respecto al de otros instrumentos como los programas tecnológicos, es el resultado de la primacía de la política regional sobre otros aspectos de la política europea. Los nuevos miembros mediterráneos integraron en la Unión Europea regiones entonces claramente más pobres y menos industrializadas que las de los Nueve, con la excepción de Irlanda. Por esto, la ampliación estimuló un nuevo conjunto de medidas (que actualmente comprometen un tercio del presupuesto de la Unión Europea) destinadas a facilitar el ajuste estructural de sus economías y a permitir una mayor cohesión económica y social en el seno de la Unión.

La Unión Europea ya había ayudado a Portugal a adaptar su sector agrícola y pesquero antes de la adhesión. También había proporcionado una ayuda financiera a España a través de préstamos del Banco Europeo de Inversiones, en el marco de proyectos relativos a pequeñas empresas, infraestructuras regionales y energía. El informe de preadhesión de la Comisión había confirmado la necesidad de importantes transferencias financieras de la Unión Europea hacia Grecia, España y Portugal a través de los Fondos Estructurales, para permitir su adaptación a la legislación europea.

2. Perpetua evolución del proceso de adhesión

2.1. Evolución de los criterios de adhesión

2.1.1. Derecho de adhesión

El derecho a poder depositar una solicitud de adhesión no confiere el derecho a la adhesión. La Unión es libre de aceptar un nuevo miembro o de rechazar la solicitud de adhesión o bien el resultado de las negociaciones entabladas.

Por otro lado, el Estado solicitante es libre de retirar explícitamente su candidatura en todo momento o, bien implícitamente, no depositando el acto de ratificación del tratado negociado. Noruega ya ha practicado dos veces el retiro implícito de su solicitud de adhesión al resultar negativos los dos referéndums realizados en este país sobre la cuestión de la adhesión. Otro ejemplo lo proporciona la solicitud de adhesión de Suiza: depositada en 1992, el gobierno de este país la retiró tras el referéndum negativo sobre la ratificación del acuerdo EEE.

2.1.2. Criterio europeo

La única condición material de la adhesión recogida en el artículo 0 del Tratado de la Unión Europea es que el Estado solicitante sea un *«Estado europeo»*. La interpretación de este criterio no está exenta de debate. Puede ser leído en clave geográfica, cultural o política. Este criterio se inscribe en una concepción voluntariamente vaga de la noción de «europeanidad».

Así, en las Cumbres de Lisboa (26-27 de junio de 1992) y de Copenhague (21-22 de junio de 1993) se decidió no definir «Europa». Como subraya un informe de la Comisión presentado al Consejo de Lisboa: *«el término 'europeo' no ha sido definido oficialmente. Combina elementos geográficos, históricos y culturales, todos ellos parte de la identidad europea. La experiencia común de proximidad, ideas, valores e interacción histórica no puede recogerse en una simple fórmula, y debe ser revisada por cada nueva generación. Por esto, la Comisión estima que establecer las fronteras de la Unión Europea, los contornos de la cual aún serán redefinidos en los próximos años, no es ni posible ni oportuno».*

En cualquier caso, el término «Estado europeo» no se interpreta en un sentido estrictamente geográfico. Como subrayan el párrafo 2 del artículo 237 del Tratado de Roma y el artículo 0 del Tratado de Maastricht, que estipulan que «las condiciones de admisión (...) son objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado candidato», se trata de un criterio sometido a una apreciación política. Así, en 1987, Marruecos solicitó convertirse en miembro de las Comunidades. Esta demanda fue rechazada por el Consejo debido a que Marruecos no era un Estado europeo.[1] En cambio, en el caso de Turquía, el acuerdo de asociación, firmado en 1963, prevé, en su artículo 28, la posibilidad

(1) Para las conclusiones, véase la decisión del Consejo del 1.10.1987, citada en Europa-Archiv 1987, Z 207.

de la adhesión de Turquía a las Comunidades. Históricamente, Turquía ha formado parte del «Concierto europeo». A pesar de que una parte del territorio turco se encuentra geográficamente en Asia, el Parlamento, el Consejo y la Comisión han confirmado la elegibilidad de Turquía.[2] Así, Turquía depositó una solicitud de adhesión el 14 de abril de 1987.

2.1.3. Criterios de Copenhague

Recientes encuentros del Consejo Europeo y conferencias intergubernamentales han añadido tres condiciones al criterio de europeanidad antes mencionado. El Consejo Europeo de Copenhague definió, los días 21 y 22 de junio de 1993, los criterios según los cuáles todos los países candidatos a la adhesión deben ser juzgados. Además de ser europeo, el Estado candidato debe contar con un sistema democrático liberal y, en general, suscribir las *finalidades políticas*, es decir los objetivos a largo plazo, de la Unión Europea, garantizando la primacía del derecho, los derechos humanos, el respeto de las minorías y su protección; debe tener una economía de mercado viable, capaz de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en el interior de la Unión; y debe estar preparado a absorber el *acervo comunitario* vigente en el momento de su entrada en la Unión.[3]

Para respetar los criterios políticos, los candidatos deben cumplir con cinco condiciones en el momento de su entrada en la Unión:

- estabilidad de las instituciones,
- garantía del carácter democrático del régimen político,
- establecimiento de un Estado de derecho,
- respeto de los derechos humanos, y
- respeto y protección de las minorías.

(2) Para las conclusiones de las instituciones europeas, véase PE-Resolución A4-0368/97 del 4.12.1997, considerando S y punto 31; Consejo Europeo de Luxemburgo de 12/13.12.1997, Conclusiones de la Presidencia, punto 31; Opinión de la Comisión del 18.12.1989, SEC(89)2290 final. Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la estrategia europea para Turquía - primeras proposiciones operacionales de la Comisión COM(98)124 final del 4.3.1998.
Para un examen más detallado de las cuestiones relativas a la adhesión de Turquía, véase la ficha temática Turquía y las relaciones con la Unión Europea.
(3) Criterios definidos por el Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993.

Dos condiciones primordiales permiten el respeto de los criterios económicos:

• la existencia de una economía de mercado y su estabilidad; y

• la capacidad de afrontar la competencia económica y las fuerzas del mercado presentes en la Unión Económica y Monetaria.

El Consejo Europeo de Copenhague precisó que la adhesión necesitaba «la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión, incluida la aceptación de los objetivos de la Unión en materia política y de la Unión Económica y Monetaria». Los candidatos deben respetar este acervo. En particular, los nuevos miembros deben ser capaces de poner en práctica las medidas de la Unión Europea gracias a un sistema legal y administrativo adecuado en los sectores público y privado.

Estos criterios no son los que el Tratado de Maastricht establece para el acceso de los países miembros al euro. Son a la vez más amplios y menos precisos, permitiendo así que el Consejo Europeo decida sobre la validez de las candidaturas según criterios no cuantificables, valorando los esfuerzos realizados y la evolución de los resultados. Así, Redmond (1993) puede subrayar que si bien estas condiciones clarifican superficialmente lo que un país candidato tiene que hacer para facilitar su elegibilidad, «también siguen permitiendo interpretaciones diferentes, y no es posible dar una definición clara de lo que tiene que ser un candidato admisible (...). Es evidente que algunos países tendrán dificultades (...). También puede darse el caso de que los criterios de la Comunidad sean interpretados más generosamente para algunos candidatos que para otros, con las consecuencias políticas que eso supone».

2.1.4. Unicidad de la adhesión

A parte de las condiciones escritas, existen otros principios que condicionan la adhesión, entre los que figura el principio de unicidad de la adhesión. Significa que el Estado candidato debe adherirse a todos los tratados. Este principio se impone para garantizar el respeto de la integridad de la Unión Europea y proviene directamente de que la disposición pertinente para la adhesión se encuentra en el TUE. No está permitido que un nuevo Estado miembro haga una selección entre los tratados que constituyen la base de la Unión Europea.

2.2. La teoría de los juegos permite analizar los efectos de los mecanismos de voto en el marco de una Unión ampliada

La cuestión de la reforma institucional está estrechamente relacionada con el proceso de ampliación de la Unión Europea y con la evolución de la naturaleza del proyecto europeo. Hace falta una reflexión más amplia sobre dos cuestiones: por un lado, sobre las ampliaciones propiamente dichas –tipo de países integrados definidos por su modelo político y cultural, grado de preparación a la adhesión, número de futuros Estados miembros, calendario de estas adhesiones...– y, por otro lado, sobre la naturaleza de la construcción europea y su evolución hacia una nueva Europa de 25 o 35 miembros –nuevo proyecto europeo ambicioso que plantea interrogantes sobre la vocación a la adhesión, el modelo institucional europeo, el funcionamiento de las instituciones europeas, el ejercicio de los poderes, así como sobre las modalidades de presencia y visibilidad en el mundo de una Unión Europea ampliada.

El Tratado de Amsterdam, que aporta algunas mejoras al funcionamiento de las instituciones europeas, no ha proporcionado soluciones a las cuestiones esenciales que se plantean en vísperas de una ampliación sin precedentes. Se trata, en particular, de los tres puntos mencionados en la declaración que Francia suscribió junto con Italia y Bélgica, y que fue adjuntada al Tratado de Amsterdam: composición de la Comisión, ámbito de las votaciones por mayoría en el seno del Consejo y ponderación de los votos cuando se aplica este tipo de votaciones.

En la apertura de la última Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo, reunido en Turín el 29 de marzo de 1996, declaró que, en la perspectiva de la ampliación, «las instituciones y su funcionamiento, así como los procedimientos, deben mejorarse con el fin de preservar la capacidad de actuación de la Unión, manteniendo y desarrollando, al mismo tiempo, el acervo comunitario, respetando el equilibrio entre las instituciones».

En sus conclusiones, el Consejo Europeo, reunido en Madrid los días 15 y 16 de diciembre de 1995, encargó a la Conferencia Intergubernamental que determinase cuáles eran las condiciones políticas e institucionales necesarias para adaptar la Unión a las realidades y exigencias del presente y del futuro, en particular en la perspectiva de la próxima ampliación. Sobre esta cuestión, el

Consejo Europeo confirmó las orientaciones que había aprobado en su reunión de Cannes de junio de 1995.

En sus conclusiones, y en el anexo de las conclusiones de los Consejos de Bruselas, Lisboa y Copenhague, el Consejo Europeo, reunido en Cannes los días 26 y 27 de junio de 1995, mencionó, «en la perspectiva de la ampliación», las «cuestiones institucionales» siguientes: «ponderación de los votos, umbral en las decisiones adoptadas por mayoría cualificada, número de miembros de la Comisión y cualquier otra medida que se considere necesaria para facilitar los trabajos de las instituciones y garantizar su eficacia con la perspectiva de la ampliación».

El Consejo Europeo, reunido en Luxemburgo los días 12 y 13 de diciembre de 1997, reafirmó que la ampliación de la Unión necesitaba previamente un refuerzo y una mejora del funcionamiento de las instituciones conforme a las disposiciones del Tratado de Amsterdam sobre las instituciones. Además, decidió convocar, en la primavera de 1998, Conferencias Intergubernamentales bilaterales para empezar las negociaciones con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia sobre las condiciones de su admisión en la Unión y las adaptaciones de los tratados que dicha admisión acarrea.

La teoría de los juegos permite abordar el problema de la ponderación de los votos, en particular Feltgen (1998). Según el Tratado de la Unión Europea, se pueden dar hasta cuatro procesos de decisión en el seno del Consejo de Ministros: voto por mayoría simple, por mayoría cualificada, por doble mayoría o por unanimidad. El más utilizado es el voto por mayoría cualificada.(4) En este proceso de decisión, la ponderación de los votos corresponde, más o menos, a la importancia relativa de la población del país, pero los Estados pequeños están sobrerrepresentados y, de forma inversa, los Estados grandes están infrarrepresentados.

La Unión Europea se va a ampliar esencialmente a pequeños Estados, salvo Polonia. Si se conserva la ponderación de votos actual, la configuración del Consejo de Ministros será la siguiente:

(4) El total de votos posibles en el Consejo de Ministros es de 87. La mayoría cualificada se sitúa en 62 votos. La minoría de bloqueo se sitúa pues en 26 votos (87 – 62 + 1).

Tabla 2.1

TRANSPOSICIÓN DE LA PONDERACIÓN DE VOTOS ACTUAL A LOS PAÍSES CANDIDATOS

	Número de habitantes en millones	% de la UE	Votos en el Consejo de Ministros	Habitantes Votos en millones
Polonia	38,00	8,81	8	4,750
República Checa	10,30	2,39	5	2,060
Hungría	10,20	2,36	5	2,040
Eslovenia	2,00	0,46	2	1,000
Estonia	1,50	0,35	2	0,750
Chipre	0,73	0,17	2	0,365

Fuente: Feltgen (1998).

Se observa claramente que la situación se vuelve insostenible ya que, en este caso, una mayoría cualificada del 70% correspondería a 77 votos de los 111 posibles (87 votos actuales a los cuáles hay que añadir los 24 nuevos votos):

• es posible que se forme una coalición de países (sin Alemania, Gran Bretaña, Francia y Suecia) que, a pesar de representar solamente el 52,5% de la población de la Unión Europea, pueda formar una mayoría cualificada; y

• por lo contrario, una coalición constituida por Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, España, Polonia, los Países Bajos, Grecia, Bélgica y Portugal, representando el 87% de la población, no estaría en posición de alcanzar los 77 votos necesarios para formar mayoría cualificada.

Por esta razón, se ha propuesto en varias ocasiones un sistema de doble mayoría: mayoría cualificada de los votos y mayoría de la población de la Unión Europea. No obstante, con este sistema no desaparecería el problema de la minoría de bloqueo, que sólo puede solucionarse a través de una nueva ponderación de los votos. Por esto, a continuación y con la ayuda del índice de Shapley-Shubik, se llevan a cabo varias simulaciones para determinar qué combinación, mayoría de votos-mayoría de población, minimiza los cambios en las relaciones de poder en el seno del Consejo de Ministros, respecto a un simple sistema de mayoría cualificada. El concepto de «poder» se define, en este caso, como la capacidad de influencia sobre el proceso de decisión.

El índice de poder Shapley-Shubik permite modelizar esta capacidad de influencia.[5] Al aplicarlo al Consejo de Ministros de la Unión Europea, sin cambiar las condiciones de voto (mayoría cualificada) se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 2.2

MODIFICACIONES DE LOS PODERES EN EL SENO DEL CONSEJO DESPUÉS DE LA AMPLIACIÓN AL ESTE EN UNAS CONDICIONES DE VOTO NO CAMBIADAS (MAYORÍA CUALIFICADA): ÍNDICE DE SHAPLEY ANTES Y DESPUÉS DE LA AMPLIACIÓN

Estados miembros	Ponderación de los votos	Ponderación de los votos en %	Valor Shapley en %	Pérdida de poder
República Federal de Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia	10	9,01 (11,49)	9,33 (11,67)	20,05
España	8	7,21 (9,20)	7,33 (9,55)	23,24
Países Bajos, Grecia, Bélgica, Portugal	5	4,50 (5,75)	4,44 (5,52)	19,55
Suecia, Austria	4	3,60 (4,60)	3,35 (4,54)	26,12
Dinamarca, Finlandia, Irlanda	3	2,70 (3,45)	2,63 (3,53)	25,31
Luxemburgo	2	1,80 (2,30)	1,70 (2,07)	17,84
Polonia	8	7,21 (–)	7,33 (–)	–
República Checa, Hungría	5	4,50 (–)	4,44 (–)	–
Eslovenia, Estonia, Chipre	2	1,80 (–)	1,70 (–)	–
Suma UE Promedio UE	**111 (87)**	**100**	**100**	**21,84**

Nota: Los números entre paréntesis corresponden a los valores anteriores a la ampliación.

De esta tabla se pueden sacar dos conclusiones:

• En el caso de los antiguos Estados miembros, los cambios de poder no se hacen de manera uniforme; y

• sin embargo, no se puede extraer una lógica general. Por ejemplo, no hay ninguna relación clara entre la amplitud de la pérdida de poder y el tamaño del país.

(5) Cálculo del valor de Shapley: este valor expresa la probabilidad de aceptación o de rechazo de la propuesta de un país según su capacidad de influencia en el proceso de decisión, es decir, su capacidad para formar una coalición de países a su favor. Sin embargo, no tiene en cuenta aspectos no modelizables como, por ejemplo, las afinidades étnicas o ideológicas entre países. Así, cuando una coalición K de k miembros tiene mayoría, se le da un valor de afinidad $V(K) = 1$. Cuando no la tiene, se le da un valor de utilidad $V(K) = 0$. La relación de fuerza de una subcoalición i viene dada por la diferencia de utilidad que existe entre la de una coalición que incluye i y otra que no la incluye. Para determinar el valor medio de esta relación de fuerza se consideran todas las coaliciones K posibles. Se obtiene entonces:

$$\sigma(i) = \sum_{K \subset N; i \in K} \frac{(k-i)!\,(n-k)!}{n!} [V(K) - V(K-i)]$$

También se puede imaginar cuál sería el cambio de poder en el seno del Consejo después de la ampliación al Este en condiciones de doble mayoría, teniendo en cuenta diferentes combinaciones, mayoría de votos-mayoría de población. La tabla siguiente presenta el reparto de poder en el Consejo cuando, para obtener la «mayoría», se debe tener una mayoría de votos en el Consejo del 70% y, además, una mayoría basada en la población del 60%, 70%, 80%.

Tabla 2.3

REPARTO DE PODER PARA UNA MISMA MAYORÍA DE VOTOS Y DIFERENTES MAYORÍAS DE POBLACIÓN

Estados miembros	% de la población UE	Mayoría cualificada (%)	Doble mayoría		
			P60/V70	P70/V70	P80/V70
Alemania	18,77	9,33	10,26	16,98	20,72
Gran Bretaña	13,39	9,33	9,61	11,43	12,42
Francia	13,30	9,33	9,60	11,38	12,33
Italia	13,14	9,33	9,60	11,32	12,12
España	8,94	7,33	7,56	7,57	8,71
Polonia	8,81	7,33	7,56	7,37	8,65
Países Bajos	3,50	4,44	4,26	3,66	3,54
Grecia	2,39	4,44	4,24	3,22	2,57
Bélgica	2,39	4,44	4,24	3,22	2,57
Portugal	2,39	4,44	4,24	3,22	2,57
República Checa	2,39	4,44	4,24	3,22	2,57
Hungría	2,36	4,44	4,24	3,20	2,56
Suecia	2,04	3,35	3,21	2,50	2,21
Austria	1,88	3,35	3,20	2,43	2,04
Dinamarca	1,19	2,63	2,51	1,82	1,16
Finlandia	1,19	2,63	2,51	1,82	1,16
Irlanda	0,86	2,63	2,50	1,67	0,86
Eslovenia	0,46	1,70	1,61	1,04	0,44
Estonia	0,35	1,70	1,61	1,02	0,36
Chipre	0,17	1,70	1,60	0,97	0,24
Luxemburgo	0,09	1,70	1,60	0,96	0,21
Unión Europea 21	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: «P60/V70» significa: mayoría de población del 60% y mayoría de votos del 70%.

Así, se observa que el poder de los países grandes (Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia) aumenta a medida que aumenta el quórum necesario para

conseguir la mayoría de población. Esto es patente en el caso de Alemania: su índice de poder dobla cuando la mayoría de población exigida pasa del 60% al 80%. Este efecto es menos claro en el caso de Francia, aunque también se observa un aumento.

La tabla 2.4 ofrece el reparto de poder en el Consejo cuando la mayoría de votos se sitúa en el 60%, 70% y 80%, y la mayoría de población en 50%, 60%, 70%.

Tabla 2.4

REPARTO DE PODER PARA DIFERENTES MAYORÍAS DE VOTOS Y DE POBLACIÓN

Estados miembros	% de la población UE	Mayoría cualificada (%)	Doble mayoría		
			P50/V60	P60/V70	P70/V80
Alemania	18,77	9,33	10,22	10,26	10,69
Gran Bretaña	13,39	9,33	9,79	9,61	9,55
Francia	13,30	9,33	9,76	9,60	9,55
Italia	13,14	9,33	9,74	9,60	9,55
España	8,94	7,33	7,27	7,56	7,02
Polonia	8,81	7,33	7,27	7,56	6,88
Países Bajos	3,50	4,44	4,29	4,26	4,28
Grecia	2,39	4,44	4,23	4,24	4,25
Bélgica	2,39	4,44	4,23	4,24	4,25
Portugal	2,39	4,44	4,23	4,24	4,25
República Checa	2,39	4,44	4,23	4,24	4,25
Hungría	2,36	4,44	4,23	4,24	4,25
Suecia	2,04	3,35	3,41	3,21	3,60
Austria	1,88	3,35	3,40	3,20	3,60
Dinamarca	1,19	2,63	2,45	2,51	2,37
Finlandia	1,19	2,63	2,45	2,51	2,37
Irlanda	0,86	2,63	2,42	2,50	2,37
Eslovenia	0,46	1,70	1,62	1,61	1,73
Estonia	0,35	1,70	1,61	1,61	1,73
Chipre	0,17	1,70	1,59	1,60	1,73
Luxemburgo	0,09	1,70	1,58	1,60	1,73
Unión Europea 21	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: «P50/V60» significa: mayoría de población del 50% y mayoría de votos del 60%.

El reparto de poder en el seno del Consejo varía mucho menos con un cambio paralelo del quórum necesario para la mayoría de votos.

2.3. Ampliación y profundización [6]

Ya en los años sesenta, cuando la Comunidad Europea tuvo que considerar la posibilidad de una ampliación al Reino Unido, se temía que ampliación y profundización fuesen incompatibles. La Cumbre de la Haya de 1969, intentó asegurar el mantenimiento de los valores centrales estableciendo la trilogía «terminación, profundización y ampliación». Pero las primeras experiencias de una Europa ampliada no fueron particularmente felices. Los británicos, por ejemplo, intentaron renegociar los términos de su adhesión casi inmediatamente. Esto coincidió con la crisis del petróleo de 1974, el estancamiento económico y la inflación, y, en este contexto, la perspectiva de una segunda fase de ampliación a los países mediterráneos fortaleció la inquietud general. Se temía la creación de una «Europa diferente», que sería una Europa estructurada de forma menos firme, más cercana de una simple zona de libre cambio que de la Unión Europea deseada por los fundadores de la CEE.

Estas inquietudes deben contrastarse con un conjunto de informes y artículos varios de los años setenta. Estos sugieren que la uniformidad no es necesariamente el objetivo primordial a medio o, incluso, largo plazo. Ralf Dahrendorf, antiguo comisario, abogaba por una Europa a la carta, en la que la cooperación sólo se establecería en los ámbitos en los que fuera útil y realizable. En noviembre de 1974, Willy Brandt sugería una Europa dotada de varios niveles y, en diciembre de 1975, el antiguo Primer Ministro belga, Leo Tindemans (1996), publicaba su *Informe sobre la Unión Europea: ¿qué Europa elegir?* en el que defendía la idea de diferentes velocidades de integración para cada Estado miembro, particularmente en la perspectiva de la Unión Económica y Monetaria (UEM). El objetivo, al menos para Tindemans, era salvaguardar la posibilidad y la voluntad de avanzar hacia la UEM, sin que aquellos países con menores niveles de desarrollo pudiesen frenar el proceso.

En cuánto a los nuevos candidatos, Metcalfe (1995) sugiere que más que reforzar la puesta en marcha de una integración europea, la profundización

(6) Según Edwards (1998).

sólo ha tenido tendencia a girar alrededor de ambiciones más federalistas. Por su lado, Inotaï (1998) ve el dilema ampliación/profundización como un problema a corto plazo. Considera que el rechazo a admitir los PECO provocaría una perturbación en el seno de la Unión Europea –debido, sobre todo, al problema que esto supondría para Alemania– que amenazaría en cualquier caso la profundización; su argumento implícito es que ampliación y profundización deben ser favorecidas de manera paralela.

Para Emerson (1998), ampliación y profundización no sólo no son antinómicas, sino que, por el contrario, van juntas. Se tiene, a la vez, que ampliar, profundizar y velar por la coherencia y el refuerzo mutuo de estos dos procesos. Para permitir esta dinámica, testimonio de su convergencia, es indispensable, según él, volver a definir de manera precisa los objetivos perseguidos en la construcción de la Europa del mañana.

3. El avance de los PECO hacia la Unión Europea

3.1. Desde la caída del muro de Berlín, una estrategia de libre cambio

El paso de una economía planificada a una economía de mercado, los cambios concomitantes de la estructura económica, la disolución de las relaciones económicas en el seno del CAEM, así como la pérdida de los mercados de la Unión Soviética y de Alemania del Este, ocasionaron enormes pérdidas económicas a todos los países de Europa del Este. Desde el principio, la Unión Europea –cuyos intereses económicos y políticos en el Este son importantes– ha sido consciente de su responsabilidad en asegurar el éxito de la transición en esta región. Su apoyo a Europa del Este ha consistido en una ayuda financiera y técnica (en el marco del programa PHARE), y, de manera más significativa, en una apertura de su mercado a los productos del Este.

La «primera generación» de contratos que reglamentaba la cooperación económica entre la Unión Europea y los países del Este eran acuerdos a largo plazo, de comercio no preferencial y de cooperación, algunos de los cuales se firmaron con gobiernos comunistas (con Hungría en 1988, con Polonia en septiembre de 1989).

Tras los cambios políticos en el Este, la Comunidad Europea integró a la mayoría de los países del Este en el sistema de preferencia generalizada (ventajas aduaneras unilaterales para los países en desarrollo). El 1 de octubre de 1990, la CE suprimió las barreras aduaneras que recaían sobre los bienes no sensibles de estos países. Hasta entonces, la Comunidad se había conformado con anunciar las medidas pero los Estados miembros ya habían puesto en práctica, individualmente, la mayoría de las regulaciones de importación.

3.2. Acuerdos de asociación

Los instrumentos más importantes en el establecimiento de estrechos vínculos económicos entre los PECO y la Unión Europea han sido los «acuerdos europeos» (o acuerdos de asociación). Los «acuerdos europeos» quieren promover la expansión del comercio y de las relaciones económicas entre la Unión Europea y los PECO, y proporcionar un marco para el diálogo político y la asistencia técnica y financiera de la Unión Europea a los PECO. Deberían facilitar, sobre todo, la integración progresiva de cada país en la Unión Europea.

En 1971 y 1973 respectivamente, entraron en vigor los acuerdos de asociación de la Unión Europea con Chipre y Malta. Su objetivo era establecer una unión aduanera en dos etapas. Por razones de política interior, en el caso de Malta, el acuerdo se quedó en la primera etapa, y ha sido revisado periódicamente. La primera fase de estos acuerdos se concentra esencialmente en la reducción de las tasas aduaneras. La segunda etapa, en cambio, abarca un conjunto más amplio de políticas, particularmente la política de la competencia, las ayudas de Estado y la aproximación de los derechos nacionales. En lo que se refiere a Malta, la Unión Europea importa productos industriales exentos de tasas, mientras que este país aún mantiene un importante nivel de protección, a pesar de alguna mejora en este sentido. El acuerdo con Chipre preveía el paso a la segunda etapa en 1977, pero la primera etapa se amplió hasta 1987, teniendo que realizarse la segunda etapa entre 1988 y 1997.

En el caso de los PECO, los acuerdos europeos entraron en vigor para nueve de los diez PECO entre 1994 y 1995. El acuerdo con Eslovenia estuvo bloqueado por un veto italiano durante un cierto tiempo. Entró en vigor a principios de 1997, cuando se llegó a un compromiso sobre los bienes italianos

nacionalizados en Eslovenia. En espera de la plena ratificación de los acuerdos europeos, entraron en vigor acuerdos provisionales relativos al comercio, a partir de 1992 en el caso de Hungría, Polonia y Checoslovaquia, y en 1993 en el caso de Bulgaria y Rumania.

Los acuerdos europeos prevén la creación de una zona de libre cambio después de un período de transición de diez años, dividido en dos períodos contractuales de cinco años. Cuando los acuerdos entraron en vigor, la Unión Europea suprimió los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas relativos a la mayoría de los productos industriales y comerciales del Este. Para ciertos productos industriales, los aranceles debían suprimirse en seis años; para las restricciones cuantitativas estaba previsto lo mismo.

Tabla 2.5

RELACIONES DE LOS PECO CON LA UNIÓN EUROPEA

Candidatos		Acuerdo de Asociación (AA)		
		Fecha de la firma	Fecha de entrada en vigor de las disposiciones comerciales	Solicitud de adhesión
Hungría		16-12-1991	1-3-1992	31-1-1994
Polonia		AA 16-12-1991	1-3-1992	5-5-1995
República Checa	Independencia 1-1-1993	AA 16-12-1991	1-3-1992	17-6-1996
Eslovaquia	Independencia 1-1-1993	AA 16-12-991	1-3-1992	27-6-1995
Eslovenia	Independencia 26-6-1991	AA 10-6-1996	1-1-1997	10-6-1996
Bulgaria		AA 8-3-1993	1-12-1994	14-12-1995
Rumania		AA 18-7-1994	1-5-1993	22-6-1995
Estonia	Independencia 8-1991	Acuerdo de libre cambio 18-7-1994 AA 12-6-1996	1-1-1995	24-11-1995
Letonia	Independencia 21-9-1991	Acuerdo de libre cambio 18-7-1994 AA 12-6-1996	1-1-1995	15-10-1995
Lituania	Independencia 2-1991	Acuerdo de libre cambio 18-7-1994 AA 12-6-1996	1-1-1995	8-12-1995

En la Cumbre Europea de Copenhague de 1993 se decidió acortar sensiblemente este período. Para el acero, los derechos de aduana se suprimieron totalmente a finales de 1995; en el caso del textil y de ropa, a finales de 1996. Las cuotas en cuanto al textil se abandonaron a finales de 1997, es decir, en menos de la mitad del tiempo fijado en la Ronda de Uruguay. En el caso de Rumania y Bulgaria, el calendario (que en principio debía durar un año suplementario) se adaptó al de los otros PECO. En cuanto a los acuerdos con los tres Estados bálticos, éstos reflejan el continuo desarrollo de la política de la Unión Europea «en el Este». El acuerdo con Estonia no prevé ningún período de transición, mientras que los acuerdos con Letonia y Lituania incluyen períodos de transición que se extenderán como mínimo hasta finales de diciembre de 1999. Los prólogos de los acuerdos prevén estrategias de preadhesión.

Se prevé que los PECO supriman sus restricciones comerciales más lentamente que la Unión Europea. Los períodos de transición duran, como hemos visto, un máximo de diez años y difieren según los grupos de bienes y los países. Las reglamentaciones toman en cuenta las necesidades específicas de cada país en materia de protección. En el caso de la República Checa, Eslovaquia y Hungría, el desmantelamiento de las barreras aduaneras en cuanto a un cierto número de productos no se completará hasta nueve años después de la entrada en vigor del acuerdo.

Los acuerdos contienen un cierto número de exenciones, para productos y sectores especiales juzgados «sensibles». En este caso, se establecen calendarios diferentes para las reducciones aduaneras, según tres categorías de productos, y se someten ciertos productos y sectores a cuotas o techos. El sistema de protección a la importación de la Unión Europea en el sector agrícola sigue intacto. Para numerosos bienes agrícolas, se han reducido las tasas en un 60% en tres años, mientras que se han incrementado las cuotas de importación en un 50% en cinco años. Los acuerdos relativos al sector agrícola varían en función de los países. Los acuerdos europeos permiten, por otro lado, protecciones específicas en los sectores con graves problemas debido al rápido aumento de las importaciones, e incluyen medidas *antidumping* e indemnizaciones para la protección de las industrias jóvenes, así como un apoyo a la reestructuración. Los sectores sensibles son el textil, carbón, hierro y acero, productos químicos, muebles e industria del calzado.

Si no se revisan los acuerdos, a partir del 2001 se aplicará el libre cambio a todos los productos industriales afectados por el comercio entre la Unión y los PECO. No obstante, en el 2001 aún se mantendrán algunas de las restricciones antes señaladas. No se liberalizará el comercio de productos agrícolas; quedarán en vigor las cláusulas de protección y de *antidumping*; y se restringirán globalmente las migraciones desde los PECO hacia la Unión, pudiendo los miembros de la Unión Europea negociar individualmente acuerdos bilaterales separados. Los acuerdos tampoco estipulan una asistencia financiera sistemática en el plano macroeconómico por parte de la Unión Europea para acelerar la transición de los PECO de una economía planificada a una economía de mercado.

Acuerdos de asociación y liberalización del acceso de los productos industriales al mercado comunitario

Los acuerdos de asociación firmados entre la Comunidad y los PECO prevén el establecimiento de una zona de libre cambio para los productos industriales de cara al 2002. La liberalización del acceso al mercado comunitario sigue un calendario más rápido, que el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 decidió acelerar aún más. Las disposiciones comerciales de los acuerdos entraron en vigor, en marzo de 1992, con Hungría, Polonia y la antigua RFCE;[7] *en mayo de 1993, con Rumania y, en febrero de 1994, con Bulgaria. El principio general es la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones de la Comunidad desde la entrada en vigor de los acuerdos. Este principio general afecta, más o menos, a la mitad de las importaciones manufactureras de la Comunidad que provienen de los PECO: la proporción de los productos afectados en las importaciones provenientes de los diferentes países varía en función de la composición de las importaciones. En 1992, la liberalización afectaba al 49,1% de las importaciones manufactureras que provenían de la antigua RFCE, el 54,5% en el caso de Hungría, el 44,7% en el de Polonia, el 55,5% en el de Bulgaria y sólo el 25,4% en el de Rumania, debido al peso de los textiles. En efecto, los acuerdos prevén excepciones de estas disposiciones generales: el sector textil y el del carbón y del acero tienen protocolos particulares; un cierto número de productos de base y productos considerados sensibles.*

(7) Checoslovaquia o República Federal Checa y Eslovaca (RFCE), y desde el 1º de enero de 1993, República Checa y Eslovaquia.

1. Medidas de liberalización arancelarias y no arancelarias en los sectores «sensibles»

Sector textil

Restricciones cuantitativas eliminadas el 01/01/1998 en el caso de los países de Visegrado y el 01/01/1999 en el caso de Rumania y Bulgaria.(*)

Derechos de aduana suprimidos a lo largo de un período de transición de 5 años a partir de la entrada en vigor de los acuerdos.

El tráfico de perfeccionamiento pasivo se beneficia de las exenciones aduaneras previstas por las regulaciones comunitarias.

Carbón y acero

Restricciones cuantitativas: sobre los productos siderúrgicos, eliminadas desde la entrada en vigor de los acuerdos y, sobre el carbón, un año después de esta entrada en vigor.

Derechos de aduana: sobre los productos siderúrgicos reducidos progresivamente a cero antes del 01/01/1996 en el caso de Bulgaria, Polonia, Hungría, la antigua RFCE; antes del 01/01/1997 en el caso de Rumania.(*) Sobre el carbón, eliminados el 01/01/1996.

Productos industriales de base

La lista de estos productos no es la misma para todos los países asociados. Incluye, según los casos, el cuero, los metales de base no ferrosos y aleaciones de hierro, el azufre.

Restricciones cuantitativas eliminadas con la entrada en vigor de los acuerdos.

Aranceles aduaneros suprimidos antes del 01/01/1994 con los países de Visegrado y del 01/01/1995 con Bulgaria y Rumania.(*)

Productos sensibles

La lista de productos sensibles no es la misma para todos los países asociados. Entre los principales productos considerados como sensibles figuran: los automóviles, los zapatos, los muebles, la vajilla, los neumáticos y los tubos.

Restricciones cuantitativas eliminadas desde la entrada en vigor de los acuerdos.

Cuotas y techos arancelarios (es decir los umbrales más allá de los cuales se aplican derechos de aduana) suprimidos el 01/01/1995 en el caso de los países de Visegrado y el 01/01/1996 en cuanto a Bulgaria y Rumania.(*)

2. Medidas de protección contingentes

Las disposiciones antidumping *previstas en los acuerdos de asociación se establecieron de acuerdo con las aplicables a las economías de mercado. Los acuerdos prevén que los países miembros emprendan acciones de salvaguarda cuando el aumento de las importaciones de un producto que provenga de un país asociado provoque o amenace con provocar i) un grave perjuicio a un productor de la Unión Europea o ii) una grave perturbación en un sector o un grave deterioro en la situación económica de una región.*

3. Normas de origen

Las normas de origen definen los productos exportados por los PECO, que se benefician de la liberalización del acceso al mercado comunitario. Distinguen entre productos originarios de los PECO (íntegramente productos locales) y bienes producidos con la contribución de varios países. En este último caso, el origen del producto se define generalmente según el país dónde se haya producido la última transformación sustancial del producto (el criterio de esta transformación sustancial siendo generalmente un cambio de posición del producto en la nomenclatura aduanera de cuatro cifras). En algunos casos, la norma de origen impone un contenido local mínimo (del 50 al 60%) en el producto exportado. Estas normas de origen son acumulables entre los países del grupo de Visegrado pero no lo son entre estos últimos y Bulgaria o Rumania, ni tampoco entre estos dos países.(**)

(*) Tras el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994), el calendario de liberalización para Bulgaria y Rumania se alinea con el de los otros países asociados.

(**) Tras el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994), las normas de acumulación se extienden a Bulgaria y Rumania.

[Según F. Lemoine, «La dynamique des exportations des PECO vers l'Union européenne», Economie internationale nº 62, 1998.]

Fuente: Comisión Europea (1994).

3.3. De la asociación a la preparación para la adhesión

3.3.1. El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 permitió abrir las puertas de la Unión Europea al Este y el de Essen el año siguiente lanzó la estrategia de preadhesión

El 22 de junio de 1993, el Consejo Europeo de Copenhague tomó la decisión de principio, relativa a la perspectiva de ampliación de la Unión a los países asociados de Europa central y oriental. Este Consejo adoptó el principio de adhesión de los diez países y, en esta perspectiva, fijó tres criterios de naturaleza institucional, económica y administrativa.

El Consejo Europeo de Essen, que tuvo lugar en diciembre de 1994, estableció una estrategia de preadhesión para acercar en mayor medida a los países firmantes de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. Esta estrategia de preadhesión se basa en cuatro elementos:

- los acuerdos europeos (o acuerdos de asociación);
- el Libro Blanco redactado en mayo de 1995, que señala las medidas clave en cada sector del mercado interior y propone un orden a fin de agilizar el acercamiento de las legislaciones;
- un diálogo estructurado en el plano institucional; y
- el programa PHARE designado como el principal instrumento financiero de apoyo a las estrategias de preadhesión. Este programa, *Polonia, Hungría, ayuda a la reconstrucción económica*, creado a iniciativa del Consejo de Ministros de la Unión Europea en diciembre de 1989, se ha extendido desde entonces a Checoslovaquia, Bulgaria, Alemania del Este (1990), a Albania y Rumania (1991), a Eslovenia y a los Estados bálticos (1992), a Bosnia y al ARYM –Macedonia– (1994).

Otro elemento esencial de la estrategia de preadhesión es el programa de cooperación transfronteriza, que fomenta la cooperación entre Estados, regiones y grupos de interés a lo largo de las fronteras de la Unión Europea y de los países de Europa central.

3.3.2. Libro Blanco de 1995 «Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión»

La Comisión europea hizo público el Libro Blanco: «Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión», en dos etapas. La primera parte, el documento político, el 3 de mayo de 1995, y la segunda parte, el anexo, el 10 de mayo. El Consejo Europeo lo aprobó en Cannes el 26 y 27 de julio de 1995. El Libro Blanco incluye un programa para cumplir con las exigencias relativas al Mercado Único, que los países asociados pueden seguir y la Unión supervisar. No estará incluido en las negociaciones de adhesión, las cuales cubrirán íntegramente el campo del derecho y de las políticas de la Unión y regularán las condiciones de una eventual transición. El Libro Blanco se centra en el mercado interior.

El Libro Blanco marca el inicio de un proceso y debe servir de guía para los países asociados. Debe conseguir que estos países sean capaces de adaptar sus estructuras legales para participar en el mercado interior. Esta transposición de la legislación del mercado interior de la Unión no debe confundirse, sin embargo, con la pertenencia a la Unión, que supone la absorción integral del acervo comunitario. El Libro Blanco también debería facilitar el comercio, en la medida en que cree condiciones favorables para acuerdos de reconocimiento mutuo de los controles de conformidad ejecutados según las normas industriales. El objetivo es el reconocimiento mutuo de los certificados, de los sellos de conformidad y de los informes de las agencias responsables de las normas industriales, tanto en los países asociados como en la Unión.

3.3.3. Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995

El 15 de diciembre de 1995, el «Grupo de reflexión» presentó un informe al Consejo Europeo de Madrid, destinado a ser la base de la Conferencia Intergubernamental prevista por el Tratado de Maastricht. El informe se refería a cuestiones tales como los ciudadanos y la Unión, la preparación de la Unión Europea para la ampliación (instituciones, procedimientos, políticas) y una mayor capacidad de acción exterior de la Unión (política exterior común, segu-

ridad europea y política de defensa). El objetivo de las propuestas era mejorar la capacidad de funcionamiento de la Unión Europea y crear las condiciones necesarias para afrontar los desafíos exteriores e interiores.

El Consejo Europeo de Madrid tomó decisiones importantes referentes a la adhesión de los países de Europa del Este. Encargó a la Comisión de la Unión Europea que emitiese, lo más rápidamente posible, «dictámenes» sobre cada candidatura. En abril de 1996, la Comisión envió a nueve PECO, y (de manera informal) a Eslovenia, un cuestionario de 160 páginas que incluía varios miles de preguntas a contestar en seis meses. El cuestionario cubría 23 sectores relacionados con el mercado interior, como los servicios financieros, las consecuencias de la adhesión sobre la unión aduanera, el empleo y el diálogo social. Por otro lado, se pidió a la Comisión que presentase un «estudio de impacto», analizando las consecuencias de la ampliación sobre las diferentes políticas comunes de la Unión, particularmente en materia de política agrícola y estructural; un análisis detallado de los métodos para establecer los presupuestos de la Unión después de 1999, que deben remplazar las reglamentaciones aceptadas por el Consejo Europeo de Edimburgo; y un análisis de las eventuales reglamentaciones de transición y de las excepciones temporales para cada candidato. Además, el Consejo recomendó que las negociaciones de adhesión con los países de Europa del Este comenzasen al mismo tiempo que las de Chipre, es decir, seis meses después del cierre de la Conferencia Intergubernamental.

3.3.4. Conferencia Intergubernamental de Amsterdam de junio de 1997

El 29 de marzo de 1996, el Consejo Europeo de Turín convocó la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea (CIG). Esta se prosiguió a través de consultas regulares, en particular mediante reuniones mensuales entre los ministros de Asuntos Exteriores. Los Consejos Europeos de Dublín de octubre y diciembre de 1996 y el de Nordwijk de mayo de 1997 fueron puntos de encuentro importantes. Durante la Conferencia del Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997, los jefes de Estado y de gobierno de la Unión se pusieron de acuerdo sobre la primera versión del Tratado de Amsterdam. El 2 de octubre de 1997, los ministros de Asuntos Exteriores firmaron este acuerdo, que entrará en vigor una vez finalizados todos los procesos de ratificación.

El Tratado de Amsterdam es el tercer cambio que se da en los principios de la Unión Europea en 10 años. El Tratado tiene los cuatro objetivos siguientes:

• situar el empleo y los derechos de los ciudadanos en el centro de las preocupaciones de la Unión Europea;

• suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la seguridad interior;

• reforzar la posición de Europa en el mundo; y

• conseguir instituciones más eficaces de cara a las ampliaciones venideras.

Aunque el Tratado incluye importantes innovaciones en numerosos sectores, no se llegó a ningún acuerdo sobre temas tan centrales como el tamaño de la Comisión, el reparto de los votos en el seno del Consejo o la definición de los temas a decidir por mayoría cualificada. Esta falta de acuerdo en estos temas ha sido objeto de críticas y ha llevado a tres países (Bélgica, Francia e Italia) a reclamar que la Unión Europea resuelva sus problemas institucionales antes de aceptar nuevos miembros.

Las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo relativas a las candidaturas existentes fueron que «tras el éxito con el que ha concluido la Conferencia Intergubernamental, se ha despejado el camino para acometer el proceso de ampliación, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid».

3.3.5. 'Agenda 2000' de julio de 1997

Elaborada por la Comisión Europea, la *Agenda 2000* determina los países a incluir en el marco de una primera ola de ampliación. La Comisión propone abrir negociaciones con cinco de los diez países candidatos de Europa central, oriental y báltica: Estonia, Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovenia; y precisa que la situación de los otros países se examinará cada año en función de su solicitud de adhesión.

El primer criterio (instituciones democráticas) parece respetarse en todos los países, con la excepción de Eslovaquia. En este último, «el Estado de derecho y la democracia no están suficientemente arraigados» y «la protección

de las minorías parece ser insuficiente». Por este motivo, Eslovaquia no puede formar parte de la primera ola.

La selección se hizo sobre todo mediante el segundo criterio (economía de mercado). En efecto, los cinco países incluidos pueden ser considerados como «economías de mercado viables», Eslovaquia estando muy cerca de conseguirlo. Pero la segunda parte de este criterio económico –la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en el interior de la Unión– introduce un nuevo elemento de selección: sólo Hungría y Polonia parecen estar listas; se pide a la República Checa, a Eslovaquia y a Eslovenia que intensifiquen sus esfuerzos de reestructuración; en cuanto a Estonia, sigue ligeramente retrasada respecto a este segundo grupo. Por último, la Comisión observa que los cuatro países no incluidos han realizado recientemente grandes progresos que les podrían permitir alcanzar el nivel de los otros países «a lo largo de la próxima década».

El tercer criterio (capacidad de absorber el acervo comunitario) es el que introduce la distinción más estricta entre los países: Bulgaria y Rumania «no estarán, en principio, preparadas para absorber las obligaciones del acervo comunitario a medio plazo»; los tres Estados bálticos y Eslovenia «sólo podrán absorber lo esencial del acervo a medio plazo si realizan esfuerzos considerables»; Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovaquia «deberían ser capaces de absorber lo esencial del acervo a medio plazo» siempre y cuando logren progresos en sectores precisos. Se dotará a cada país candidato de una ficha individual *(road map)* que recogerá los progresos conseguidos en la absorción de un acervo comunitario que también puede evolucionar.

3.3.6. Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997: el compromiso del equilibrio

El Consejo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997 se pronunció sobre las modalidades concretas de puesta en ejecución de la ampliación sobre las que no había consenso entre los países miembros. Se decidió que estas modalidades estarían basadas en un proceso evolutivo e inclusivo por el que cada país candidato se integraría en la Unión Europea en función de su grado de preparación respecto a los criterios de Copenhague. El Consejo de

Luxemburgo zanjó a favor de una apertura de las negociaciones en abril-mayo de 1998 con los seis países seleccionados por la Comisión en su informe *Agenda 2000*: cinco países de Europa central, oriental y báltica y Chipre. En esta Cumbre también se decidió prestar 100 millones de ecus a los otros cinco candidatos para la financiación de proyectos que permitan «recuperar el retraso en la aplicación de las reformas económicas».

3.3.7. La Conferencia Europea reunida por primera vez en marzo de 1998

Creada a iniciativa de Francia, la Conferencia Europea aprobada por el Consejo Europeo de Luxemburgo se reunió por primera vez en Londres, el 12 de marzo de 1998, a nivel de jefes de Estado y de gobierno y una segunda vez, en Luxemburgo, el 6 de octubre de 1998, a nivel de ministros de Asuntos Exteriores.[8] Es el único foro en el que los países candidatos pueden debatir con los Estados miembros en igualdad de condiciones, especialmente sobre cuestiones de dimensión transfronteriza como la lucha contra el crimen y la droga, el medio ambiente, la cooperación regional y la política exterior y de seguridad común.

Conviene reforzar su papel y su contenido respetando los criterios de participación definidos por el Consejo de Luxemburgo. Asimismo, se deberá precisar si pueden participar terceros Estados (reciente solicitud de Suiza), por ejemplo con estatuto de observador, y evitar que esta instancia se convierta en el único instrumento de diálogo de los países candidatos menos preparados para la adhesión, a fin de no relegarlos, por este método de discusión, a una tercera categoría de países candidatos, pues esto bloquearía el proceso inclusivo de su preadhesión y adhesión ulterior.

3.3.8. Informes periódicos sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos en vías de adhesión del 4 de noviembre de 1998

El Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 pidió a la Comisión que llevase a cabo informes periódicos sobre los progresos realiza-

(8) Turquía rechazó la invitación en ambas ocasiones.

dos por cada uno de los países candidatos en vías de adhesión.[9] El Consejo Europeo de Cardiff pidió que los informes presentados a finales de 1998 también incluyesen a Chipre. En cuanto a Turquía, el Consejo Europeo de Cardiff pidió un informe «basado en el artículo 28 del Acuerdo de Asociación y en las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo».

A semejanza del método seguido por los dictámenes, en la *Agenda 2000*, la Comisión presenta al Consejo un «análisis de conjunto» que efectúa una síntesis de los análisis contenidos en los informes periódicos, así como recomendaciones. Dicho documento también analiza el estado de las negociaciones y el refuerzo de la estrategia de preadhesión.

Desde la publicación de los dictámenes y el inicio del proceso de adhesión, el trabajo preparatorio para la ampliación se ha desarrollado considerablemente. Los informes presentados por la Comisión valoran el camino recorrido por los países candidatos que, en diferente medida, han continuado sus esfuerzos de adaptación a las obligaciones de su futuro estatuto de Estado miembro de la Unión Europea, en el marco de las consideraciones establecidas por el Consejo Europeo de Copenhague.

El análisis de los progresos realizados por cada Estado candidato en el último año y medio no ha llevado a la Comisión a modificar su evaluación de julio de 1997. Así pues, no cree necesario proponer, sobre la base de los informes presentados, nuevas recomendaciones «sobre el desarrollo de las negociaciones o sobre su ampliación a otros candidatos» como preveía hacer el Consejo Europeo, en caso de necesidad, a finales de 1998.

Por el contrario, la Comisión se muestra reservada en cuánto al calendario de adhesión. Cualesquiera que sean los países candidatos, la principal con-

(9) El Consejo decidió específicamente que «El examen de los progresos realizados por cada Estado candidato de Europa central y oriental en el camino de la adhesión con respecto a los criterios de Copenhague, y en particular, al ritmo de asimilación del acervo de la Unión, dará lugar para cada uno de ellos a informes periódicos de la Comisión al Consejo acompañados, en su caso, de recomendaciones para la apertura de conferencias intergubernamentales bilaterales, y ello desde finales del año 1998. Con carácter previo a dichos informes anuales, el funcionamiento de las asociaciones para la adhesión y el estado de la asimilación del acervo se examinarán con cada Estado candidato en el marco de los órganos de los Acuerdos Europeos. Los informes de la Comisión servirán de base para adoptar en el marco del Consejo las decisiones necesarias sobre el desarrollo de las negociaciones de adhesión o sobre su ampliación a otros candidatos. En este contexto, la Comisión seguirá aplicando el método utilizado en la *Agenda 2000* para la evaluación de la capacidad de los Estados candidatos de cumplir los criterios económicos y asumir las obligaciones resultantes de la adhesión. Será conveniente mantener un planteamiento dinámico en la evaluación de los progresos realizados por los Estados candidatos en el marco de los informes periódicos que la Comisión someterá al Consejo.»

clusión de los informes presentados al Consejo Europeo es que el ritmo de preparación para la adhesión debe acelerarse si se quieren mantener los plazos.

Por otro lado, se atribuyen buenas y malas valoraciones.[10] En lo que se refiere a una futura extensión de las negociaciones Letonia es el país mejor valorado. Si el movimiento de reforma se mantiene, la Comisión propone la apertura de las negociaciones antes de finales de 1999. Lituania también ha realizado progresos considerables. No obstante, para que la Comisión proponga el inicio de las negociaciones hace falta que se aprueben y pongan en práctica medidas adicionales. Asimismo, la Comisión valora favorablemente la nueva situación creada en Eslovaquia después de las elecciones, lo que le permite considerar, también en este caso, la apertura de negociaciones, pero sólo si se confirma un funcionamiento regular, estable y democrático de las instituciones. La Comisión desea que se verifique.

De momento, los otros dos países de la segunda ola no pueden sumarse a este proceso de negociaciones. Ello no impide, sin embargo, que la Comisión los diferencie. Bulgaria, a diferencia de Rumania, habría conseguido progresos considerables. Para la Comisión, «Rumania suscita preocupaciones. Para acelerar las reformas y situar de nuevo a este país en la buena vía, hacen falta esfuerzos constantes y la ayuda de la Unión Europea y de la comunidad internacional». La Comisión critica a dos países de la primera ola: Eslovenia y la República Checa. Los informes ponen de manifiesto una ralentización preocupante del ritmo de transposición y de aplicación del acervo en estos países.

La Comisión propone que el calendario de las primeras adhesiones se determine en función de los esfuerzos de preparación llevados a cabo. Por tanto, su prioridad es garantizar una valoración lo más objetiva posible de la preparación de cada Estado candidato a la adhesión. Por esta razón, la Comisión prevé presentar al Consejo, a finales de 1999, nuevos informes sobre los progresos realizados, que le permitan decidir sobre el desarrollo de las negociaciones o sobre su ampliación a otros candidatos.

(10) Se mencionan los casos de Turquía y Malta. La Comisión subraya que «Al valorar la situación de Turquía con los mismos criterios utilizados para Europa central y oriental se pone de manifiesto la singularidad de este país candidato en cuanto a los criterios políticos de adhesión. La Unión Europea está dispuesta a ayudar a este país en el ámbito de las reformas económicas y de la asimilación del acervo comunitario en el marco de la estrategia europea. Pero la responsabilidad de mejorar la situación en cuanto a los imperativos de refuerzo de la democracia y de protección de los derechos humanos y de las minorías, recae toda en Turquía. La confirmación por parte de Malta de su voluntad de volver a unirse a los demás países candidatos en el proceso de adhesión, sólo puede acogerse favorablemente y debería traducirse en los próximos meses, sobre la base de la actualización del dictamen de 1993, en la extensión de las negociaciones a este país.»

3.3.9. Ya se ha experimentado la integración en el Oeste en el marco de cooperaciones interregionales

Como subrayan Blaha y Heimerl (1996), desde 1990 se han ido desarrollando cooperaciones transfronterizas institucionalizadas, llamadas eurorregiones, u otro tipo de cooperaciones menos formales en las fronteras de Europa central con la Unión Europea y en las de Europa oriental con Ucrania o Bielorusia. El objetivo, en todos los casos, es recuperar vínculos históricos rotos, es decir, volver a crear un engranaje económico y social. Ya existen ocho eurorregiones entre la República Checa, Polonia, la RFA y Austria, basadas en el modelo de las que se han ido estableciendo en la CEE desde 1960 –a lo largo de la frontera germano-holandesa, y después en las fronteras entre Francia, Bélgica, Luxemburgo o Gran Bretaña– con el objetivo de encontrar soluciones a problemas económicos y culturales. En la actualidad, los objetivos son más bien económicos (vías de comunicación, cooperación entre empresas, organización de ferias, servicios públicos comunes...), culturales y lingüísticos (intercambio de jóvenes, colegios mixtos...). Todas estas eurorregiones están financiadas por las autoridades regionales y la Unión Europea. Independientemente de la especificidad de cada caso, se trata de reconstituir vínculos tradicionales rotos desde hace tiempo y, a la vez, de dibujar nuevas geografías regionales.

El establecimiento de mecanismos de cooperación transfronteriza es complejo: la mayoría de los actores fronterizos del Este parten hoy de «cero». Sus iniciativas, sin embargo, pueden inspirarse de las formas de cooperación transfronteriza establecidas desde hace tiempo en Europa occidental, donde redes internacionales en el ámbito comunal influyen cada vez más en las políticas de ordenación del territorio o de subvenciones regionales. En el ámbito de la Unión Europea, el régimen transfronterizo está representado, sobre todo, por la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) fundada en 1971 a iniciativa de autoridades locales. Junto con la Comisión Europea y el Consejo de Europa, esta Asociación tiene un papel activo en los debates europeos sobre las regiones y los problemas que se plantean en las fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea. Las iniciativas transfronterizas en Europa central y oriental pueden inspirarse sobre todo de las experiencias de cooperación realizadas por LACE *(Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions)*, proyecto piloto de ARFE financiado por la Unión Europea. Su

objetivo primordial es la transferencia de experiencia y en él participan las autoridades locales, las cámaras de comercio y de industria, los sindicatos y otras asociaciones.(11)

3.3.10. La ampliación de la Unión Europea es concomitante con la entrada de estos países en la OTAN

El Pacto de Varsovia se disolvió oficialmente el 1º de julio de 1991. Sus estructuras militares ya habían sido desmanteladas en el mes de febrero de 1990. El 20 de diciembre de 1991, a iniciativa de los ministros de Asuntos Exteriores americano y alemán, se estableció un Consejo de Cooperación Norte-Atlántico (CCNA) de cara a la institucionalización de nuevas relaciones con los PECO. Además de los 16 Estados miembros de la OTAN, en este Consejo participan Bulgaria, Rumania, Hungría, Polonia, Checoslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Rusia.

Uno de los principales sectores de cooperación del CCNA es la defensa y el 1º de abril de 1992 tuvo lugar una primera reunión de los ministros de Defensa de este nuevo grupo. No obstante, de 1991 a 1993, el problema de la ampliación de la OTAN a los PECO permaneció entre las cuestiones no planteadas. Los primeros en expresarse a favor de esta ampliación fueron los alemanes. En septiembre de 1993, en Bruselas, el secretario general de la OTAN, Manfred Woerner, abundó en el mismo sentido en aras de preservar la preeminencia de la OTAN en la arquitectura de seguridad europea y, por supuesto, de asegurar la estabilidad de esta otra parte de Europa que no pertenecía a ninguna otra alian-

(11) Desde 1991, la Unión Europea ayuda financieramente a las redes transfronterizas que se crean entre Europa occidental y Europa central, en especial a través del programa INTERREG. En este contexto, INTERREG II (1995-1998) se concibió sobre la base de las particulares condiciones políticas y económicas de las regiones fronterizas de los países de Europa central, destinándose 150 millones de ecus a proyectos transfronterizos. Sin embargo, al ser un instrumento de la política interior de la Unión Europea, estas ayudas financieras se otorgan a las regiones occidentales (Baviera, Brandeburgo...), y las eurorregiones, como otros actores locales, pueden entonces presentarles peticiones de financiación. Para las regiones situadas en el exterior de las fronteras de la Unión Europea, INTERREG II se completa con el programa PHARE-Cross Border Cooperation Programme (PHARE-CBC). Este último está considerado como un elemento de la política exterior de la Unión Europea y depende conjuntamente de la Comisión Europea y de los gobiernos nacionales afectados. A petición del Parlamento Europeo, se reservarán 150 millones de ecus del presupuesto PHARE de 1995 para programas de cooperación entre los países de la Unión Europea y los países de Europa central y oriental que comparten una frontera, es decir, Polonia-RFA, República Checa-RFA, Dinamarca-países bálticos, Italia-Eslovenia, Italia-Albania, Grecia-Bulgaria. A título de ejemplo, las regiones fronterizas checo-germánicas se beneficiarán, entre 1995 y 1998, de cerca de 25 millones de ecus por año, y las checo-austríacas de 6 millones de ecus por año. Por otro lado, en 1996, el programa LACE-PHARE dio prioridad a las fronteras occidentales de países como Bulgaria, Albania, Eslovenia, Hungría y Eslovaquia. Si tuviese éxito, podría extenderse y sustentar la cooperación entre los países que se benefician de PHARE y aquéllos incluidos en el programa PHARE-TACIS.

za militar y que, según algunas tesis, estaría confrontada en lo sucesivo a un «vacío de seguridad». Sin embargo, este proceso de ampliación suscitaba la hostilidad de Rusia y las reservas de ciertos Estados miembros de la OTAN.

El 10 de enero de 1994, se avanza un segundo paso con la adopción, por parte de los participantes en la 13º Cumbre de la OTAN, de una resolución que propone a los PECO una «asociación por la paz». Esta asociación prevé, sobre todo, la organización de ejercicios militares en común y la participación en operaciones de mantenimiento de la paz. El 12 de junio de 1997, el presidente Clinton anuncia el apoyo de los Estados Unidos a las candidaturas de Polonia, Hungría y la República Checa, y el 8 de julio de 1997, en la Cumbre de Madrid, se toma la decisión de ampliar la OTAN a Hungría, Polonia y la República Checa. Esta decisión se hará efectiva en abril de 1999, fecha de la próxima Cumbre, en la que se celebrará el 50 aniversario del Tratado del Atlántico Norte. Aún quedan nueve candidatos en la palestra: Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Macedonia y Albania.

Hasta el momento, los diez PECO son miembros asociados de la UEO, cuyo Tratado de Bruselas implica más obligaciones que el de la Alianza Atlántica, ya que declara en su artículo 5 «que en caso de que una de las partes contratantes sea objeto de una agresión armada en Europa, las otras le ayudarán (...) y asistirán poniendo todos los medios en su poder, militares y otros». Sin duda, esta ampliación de la OTAN a tres PECO previa a su integración en la Unión Europea, llevará a que se planteen cuestiones de responsabilidad, definición y organización de las políticas y medios de seguridad y defensa del continente europeo. El reparto de las decisiones y de los medios entre OTAN, UEO y PESC determinará la posición de la Europa ampliada al Este frente a los Estados Unidos, Rusia y Asia.

Emerson (1998) subraya que estas dos ampliaciones forman parte de un movimiento más amplio que es la construcción de la Europa del mañana en el marco de una multiplicidad de instituciones que se solapan (BCE, UE, EEE, UEO, OTAN, AELC, CEI, Consejo de Europa, OSCE, BERD, G7/8, OCDE, OMC, FMI, Banco mundial y ONU). Según él, estas instituciones son mucho más complementarias que concurrentes.

III. Profunda reforma de los mecanismos de intervención comunitaria

1. ¿Sabrá integrarse el problema de la adecuación de los nuevos instrumentos a las necesidades del Este en la necesaria reforma de las políticas de cohesión?

Desde el Tratado de Roma, en 1957, la realización del proyecto europeo de integración –realización de un Mercado Común, consecución del Mercado Único y finalmente, unificación económica y monetaria– se ha acompañado de una estrategia de atenuación de las disparidades entre las regiones de la Comunidad. En este contexto, se consideró necesaria una política llamada de «cohesión» para reducir los desequilibrios regionales a través de intervenciones sobre las causas de estas desigualdades (creación de infraestructuras, formación, investigación-desarrollo...) y para poner en funcionamiento la solidaridad interregional a fin de asegurar la igualdad de las oportunidades de desarrollo y el acceso al trabajo y de actuar sobre la competitividad.

1.1. Cohesión económica y social en el corazón de la construcción europea

Las acciones estructurales constituyen la política más dinámica de la Unión. Marginal durante mucho tiempo, esta política ocupa actualmente el segundo lugar en cuanto a intervención comunitaria. La evolución de la políti-

ca regional europea ha sido en gran parte el resultado de las sucesivas ampliaciones de la Comunidad.

1.1.1. Primeros jalones de la política regional

El Tratado de Roma sólo trataba la dimensión regional de forma incidental. Los fundadores consideraban que la liberalización de los intercambios engendraría el crecimiento que permitiría la reducción de las disparidades territoriales. No obstante, se establecieron algunos instrumentos: el Fondo Social Europeo (FSE) con la misión de actuar sobre las «facilidades de empleo», es decir, la movilidad profesional y la movilidad geográfica, y, en 1962, la sección orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación) consagrada a la adaptación de las estructuras de las explotaciones agrícolas y a las infraestructuras rurales. Estos dispositivos completaron los ya existentes en otras instituciones europeas: los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), destinados al desarrollo regional, y los de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que benefician principalmente a las regiones en declive industrial. Pero no se creó ningún instrumento específicamente regional.

1.1.2. Impacto de las sucesivas ampliaciones sobre la política regional

Las tres ampliaciones sucesivas, de 1972, 1980 y 1986, hicieron necesaria una política de cohesión real. La primera ampliación (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), que coincidió con la crisis económica, puso de manifiesto nuevos problemas regionales (periferias rurales, declive industrial) y la necesidad de una política de solidaridad de la Comunidad hacia estas regiones. La creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) responde a la doble preocupación de dar una dimensión regional a las políticas comunitarias y de crear un instrumento de equiparación financiera del que pudiesen beneficiarse Irlanda y, sobre todo, el Reino Unido, por aquel entonces en una posición presupuestaria muy desequilibrada respecto al presupuesto comunitario y a su riqueza relativa en comparación con los otros Estados miembros. En su origen, se le dota con poco dinero (250 millones de ecus, es decir, el 4,8% del presu-

puesto) y la política regional europea se ejerce principalmente bajo la forma de reembolsos de los gastos de los Estados miembros. Hasta los años ochenta, el funcionamiento del FEDER se acerca más al de un instrumento de ajuste de las tasas de retorno que a un verdadero instrumento de política regional.

Las adhesiones de Grecia, en 1980, y de España y Portugal, en 1986, incrementan el territorio de la Comunidad en un 20%, su población en cerca de un 18%, y el número de parados en un 30%. Estas adhesiones de países más pobres con bolsas de subdesarrollo acentúan el problema de las disparidades regionales. Paralelamente, la realización del Mercado Común, después Único, necesita de un esfuerzo considerable de modernización que implica un coste social elevado. Se consideró que era necesario que las regiones más pobres se beneficiasen de un instrumento específico de intervención de la Comunidad.

El Acta Única Europea de febrero de 1986, al instaurar, con el impulso de Jacques Delors, el tríptico competición (las cuatro libertades[1]), cooperación (investigación, social, medio ambiente), solidaridad (cohesión económica y social), constituye el verdadero giro de la política europea en este ámbito. La «cohesión económica y social» se convierte en una política comunitaria de pleno derecho, definida bajo el título V del Tratado como «encaminada a acompañar la realización del mercado interior» y a «reducir las diferencias entre las regiones» a través de una estrategia de promoción de un «desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad».

Debido sobre todo a la presión de España, la cohesión económica y social se convierte en una prioridad de facto de la Comunidad, con la duplicación de los recursos de los Fondos Estructurales entre 1987 y 1993. El concepto de cohesión económica y social, introducido en el Acta Única Europea, fue la base de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988.

1.1.3. El camino hacia la Unión Económica y Monetaria, potente acelerador de la política de cohesión

Durante la negociación del Tratado de Maastricht y para responder a los objetivos de convergencia formulados en la perspectiva de la tercera fase de la

(1) Libre circulación de mercancías, de servicios, de personas y de capitales.

Unión Económica y Monetaria, España, actuando como líder de los países del Sur y de Irlanda, argumentó que no sabrían progresar en la vía de la convergencia sin un apoyo global de la Comunidad. Así, el nuevo título XVI del Tratado sobre la Unión Europea (sustituye al título V), especificado en el protocolo sobre la cohesión económica y social anexo al Tratado, recoge las orientaciones establecidas por el Acta Única Europea haciendo de la cohesión económica y social una de las orientaciones fundamentales de la Comunidad. El artículo 130 A dispone que «la Comunidad se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales». La acción de la Comunidad y las políticas de los Estados miembros deben participar en la realización de este objetivo general, al que concurren igualmente los «Fondos con finalidad estructural» (art. 130 B).

De forma paralela y a fin de maximizar el alcance de la política regional, el nuevo marco financiero, elaborado para el período 1993-1999, prevé acentuar la concentración de los recursos creando un fondo específico destinado a los países más pobres, el Fondo de Cohesión (art. 130 D), y dobla el paquete acordado a los Fondos Estructurales en comparación con la programación anterior, alcanzando los 141 millardos de ecus. Por último y para dar respuesta a la especificidad de las regiones de los nuevos Estados adherentes, Suecia y Finlandia, se crea un nuevo objetivo en 1995. En total, se deberían consagrar finalmente más de 160 millardos de ecus a la cohesión económica y social en el período 1994-1999.

En definitiva, durante los últimos diez años, los medios financieros asignados por la Comunidad a su política regional han aumentado considerablemente. Las acciones estructurales, instrumentos de la política regional comunitaria, representaban el 11,5% del presupuesto comunitario en 1984, el 15,1% en 1988 y el 30,3% en 1992. Según las perspectivas financieras acordadas en 1993 y actualizadas en 1995, las acciones estructurales deberían representar en 1999 más de un tercio de las intervenciones del presupuesto comunitario, es decir, el 0,46% del PNB de la Unión Europea de los Quince previsto para 1999.

Tabla 3.1

EVOLUCIÓN DE LA RÚBRICA «ACCIONES ESTRUCTURALES» EN EL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Ejecución de pagos

	1984	1988	1993	1999 PP(*)	2000 PF(*)	2006 PF(*)
PAC (millones de ECU)	18.330	27.635	34.678	40.440	46.050	51.610
(en %)	65,4	65	52,4	47	45	43
Acciones estructurales (millones de ECU)	**3.220**	6.419	20.478	30.950	36.640	**44.550**(**)
(en %)	**11,5**	15,1	31	36	36	**37**

(*) Presupuesto previsto para 1999, perspectivas financieras para el 2000 y el 2006.
(**) El paquete para los Quince –sin contar la ayuda a los nuevos Estados miembros– (12.080 millones de euros) es de 32.470 millones de euros incluyendo el instrumento estructural de preadhesión (1.040 millones de euros).
Fuentes: *Vademecum Presupuestario* (1997), *Comisión Europea* (1998a).

1.2. Política estructural de 1994 a 1999

Cada fondo contribuye a varios objetivos y cada objetivo está financiado por varios fondos. Dos categorías de objetivos, definidos en 1988 y revisados en 1993, enmarcan la política de cohesión de la Unión, por un lado, los objetivos regionales con elegibilidad geográfica limitada, por el otro, los objetivos horizontales aplicables al conjunto del territorio de la Comunidad.

Los objetivos regionales son:

• objetivo 1: «promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas»;

• objetivo 2: «reconvertir las zonas en declive industrial»;

• objetivo 5b: «promover el desarrollo de las zonas rurales vulnerables»; y

• objetivo 6: «ayuda a las regiones con densidad de población extremadamente baja»;

Los objetivos horizontales son:

• objetivo 3: «lucha contra el desempleo de larga duración e inserción profesional de los jóvenes»;

• objetivo 4: «adaptación a las mutaciones industriales»; y

• objetivo 5a: «promover el desarrollo rural acelerando la adaptación de las estructuras agrícolas en el marco de la reforma de la PAC».

Tabla 3.2

REPARTO INDICATIVO DE LA ASIGNACIÓN POR OBJETIVO Y PAÍS PARA EL PERÍODO 1993-1999

Millones de ecus 1994

Países	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivos 3 y 4	Objetivo 5a	Objetivo 5b	Objetivo 6	Total
España	26.300	2.416	1.843	446	664		31.669
Italia	14.860	1.463	1.715	814	901		19.753
Alemania	13.460	1.566	1.942	1.143	1.227		19.338
Portugal	13.980						13.980
Grecia	13.980						13.980
Francia	2.190	3.774	3.203	1.933	2.238		13.338
Reino Unido	2.360	4.581	3.377	450	817		11.585
Irlanda	5.620						5.620
Países Bajos	150	650	1.079	165	150		2.194
Finlandia		179	336	347	190	450	1.502
Bélgica	730	465	195	77			1.467
Austria	162	99	387	380	403		1.431
Suecia		157		204	135	247	743
Dinamarca		119	301	267	54		741
Luxemburgo		15	23	40	6		84
Total UE	**93.972**	**15.360**	**15.180**	**6.916**	**6.862**	**697**	**138.987**
%	68	11,1	11	5,4	5	0,5	100

Nota: *Comisión Europea* (1998b).

Los Fondos Estructurales financian estas acciones estructurales y algunos programas complementarios.(2) El Fondo de Cohesión financia un segundo grupo de acciones estructurales. Este fondo fue creado por el Tratado de la Unión Europea, pero comenzó a funcionar en 1993. Su misión se precisa en el protocolo sobre la cohesión económica y social anexo al Tratado. Solamente se dirige «a los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria y que cuenten con un programa de convergencia dirigido

(2) Como los Programas de Iniciativa Comunitaria (PIC) o las acciones piloto.

a satisfacer las exigencias de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria». Contribuye «a la realización de proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte». A diferencia de los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión aporta una ayuda a los Estados y no a las regiones, financia proyectos individuales en vez de programas, y asegura un apoyo financiero concentrado en sólo dos tipos de proyectos (transportes/medio ambiente). La ayuda del Fondo de Cohesión no puede acumularse con la de los Fondos Estructurales. El Fondo dispone de 15 millardos de ecus para el período 1994-1999 y cubre entre el 80 y 85% del coste de los proyectos que apoya. Beneficia a los cuatro países de la cohesión según una clave de reparto preestablecida: del 52% al 58% para España, del 16% al 20% para Grecia, otro tanto para Portugal, y del 7% al 10% para Irlanda.

1.3. Aunque sus resultados son ambiguos, las políticas estructurales son muy criticadas

Las intervenciones estructurales comunitarias provocan dos tipos de polémicas: una sobre la naturaleza de los instrumentos, es decir, sobre las modalidades de gestión de las ayudas, y otra sobre la eficacia de estos instrumentos, es decir, sobre la valoración de la política de redistribución determinada por este sistema de subvenciones. La complejidad del funcionamiento del dispositivo comunitario de las acciones estructurales y lo difícil de la evaluación de su eficacia deben tenerse en cuenta en la evolución necesaria de la política de cohesión de la Unión antes y después de la ampliación a los países de Europa central y oriental.

1.3.1. Principales críticas al sistema

La reforma de 1988 de los Fondos Estructurales y los ajustes posteriores se basaron en varios principios de gestión: la concentración de los objetivos en tipos de actividad, zonas o grupos sociales específicos; la elaboración de programas a medio plazo que definiesen necesidades locales; el establecimiento de sistemas de gestión financiera y de control y la incitación a una cultura de evaluación; la aplicación del principio de subsidiariedad; la voluntad de crear, a partir de las intervenciones estructurales de la Unión, un efecto palanca para atraer recursos suplementarios de los sectores privado y público.

Muchos de estos principios no se han aplicado, lo que en parte justifica la reforma de la política estructural de la Unión que se está negociando. Así, la subsidiariedad sigue siendo débil. En 1996, el primer informe sobre la cohesión de la Comisión señalaba, en el apartado consagrado a las perspectivas, que el «trato apropiado (de los temas identificados como base para discusiones ulteriores y para una reflexión común de la que forman parte las políticas estructurales comunitarias), en el pleno respeto del principio de subsidiariedad, debería conducir a una mejora de la política destinada a reemplazar la cohesión en el futuro». En el apartado de las conclusiones, se indica que «además de reforzar la subsidiariedad, se debe mejorar la cooperación entre todos los actores afectados y su participación en los programas».

Se critica, a menudo, la mala aplicación del principio de cooperación, que puede considerarse como un elemento de aplicación concreta del principio de subsidiariedad. Se considera que no se tiene bastante en cuenta a los actores o socios locales en la fase de elaboración de los programas. En su informe anual de 1996, el Tribunal de Cuentas Europeo señala que «en el marco de la cooperación, la consulta ha consistido en dar una opinión sobre proyectos de programas y no en participar estrechamente en la definición de las necesidades y en la búsqueda de soluciones; se ha perdido pues una ocasión de hacer participar plenamente a los socios en el proceso de programación».

Por otro lado, en el seno de las estructuras de gestión y de seguimiento de los programas europeos, la cooperación está dominada por una de las partes o, incluso, choca con la insuficiente representación de los intereses económicos, sociales y asociativos. En Francia, por ejemplo, el reciente informe Trousset (1998) denuncia dos insuficiencias de subsidiariedad en el seno de los comités de seguimiento. Estos comités están compuestos por responsables regionales y nacionales y tienen por misión seguir la evolución de la puesta en práctica de las acciones estructurales para cada marco comunitario de apoyo, documento único de programación y programa operativo. Por un lado, estos comités de seguimiento, que se reúnen dos veces al año, «no disponen de poderes lo suficientemente amplios y descentralizados como para poder tomar en tiempo real las decisiones que se imponen». Por otro lado, la cooperación en el seno de los comités de seguimiento entre el Estado, las regiones y los departamentos funciona de manera muy desigual: «la rigidez con la que siem-

pre ha reaccionado el Estado refleja su determinación de asegurarse la presidencia y de tomar la decisión final. Los límites de la cooperación se encuentran así determinados de una forma que parece no corresponderse con el espíritu de las políticas estructurales».

A la ausencia de reflexión estratégica real en el momento de la programación de los programas europeos, que se hace con prisas y sin asegurar la coherencia con las políticas públicas del Estado y de las colectividades locales, se añaden las rigideces de funcionamiento de los servicios de la Comisión. Estas dificultades y la subsiguiente lentitud, no facilitan la aplicación real de la subsidiariedad. Se puede citar una de las numerosas constataciones del informe Trousset sobre la puesta en práctica de las políticas estructurales en Francia: «no es difícil que transcurran de 12 a 18 meses entre la decisión del comité de seguimiento y su validación por la Comisión, incluso si se trata de una simple modificación de medida». De hecho, la política regional es una competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros. El Tratado habilita a la Unión Europea para intervenir directamente en las regiones menos desarrolladas a fin de promover la cohesión interna. Sin embargo, para incrementar la productividad y reducir el coste de la política regional, se debe aplicar sistemáticamente el principio de subsidiariedad. Esto implicaría confiar las competencias al eslabón de decisión mejor preparado para asumirlo, y así reducir las disparidades regionales en el seno de un Estado. En el estado actual de los procedimientos, parece que la centralización excesiva de la validación de los proyectos presentados se haya traducido más bien en un sesgo que afecta negativamente la rentabilidad de los programas.

La ausencia de seguimiento y de control empieza a ser crítica. En su último informe anual de 1996, el Tribunal de Cuentas Europeo pone de manifiesto la deficiencia del sistema de seguimiento y de control, sea cual sea el fondo de financiación de las acciones estructurales. El Tribunal señala que «para garantizar el respeto de la reglamentación aplicable en la materia, es esencial que las autoridades designadas a nivel nacional lleven a cabo un número suficiente de controles de viso e *in situ*. Estos controles son importantes ya que son los que permiten garantizar la exclusión de gastos inaceptables de las solicitudes de ayuda y la verificación de la existencia de los proyectos beneficiarios. En este ámbito, se ha constatado un cierto número de insuficiencias.»

Por el lado de la Comisión, el mismo informe anual del Tribunal de Cuentas pone también de manifiesto la ausencia de controles específicos, especialmente en cuanto a los relacionados con el cierre y las peticiones de saldos, que explica «los numerosos problemas de legalidad y de regularidad constatados en relación con las acciones liquidadas. La Comisión y los Estados miembros deberían establecer, en cooperación, verdaderos sistemas de control que permitiesen asegurar la fiabilidad de los gastos presentados. Los sistemas de información que dan soporte a estas declaraciones también deberían permitir a las instancias de control, tanto nacionales como comunitarias, trazar la pista de auditorías, a fin de relacionar el pago comunitario con los gastos incurridos por los beneficiarios finales a través de los diferentes niveles de recogida y de certificación de datos».

1.3.2. La valoración del impacto de las acciones estructurales muestra que las economías convergen en el ámbito nacional pero que, según algunos indicadores, las diferencias no se reducen en absoluto en el ámbito regional

Los efectos de redistribución entre países son positivos. En efecto, cuando se analizan los efectos de las transferencias, se observa un acercamiento de las rentas regionales.

Tal y como lo muestra la tabla 3.3, los gastos públicos permiten reducir las diferencias de rentas entre regiones y entre países.(3) Cuando se consideran los PIB regionales con y sin transferencias, se observa que la distribución es menos desigual tras la transferencia. En promedio, y según el indicador escogido (coeficiente de Gini), es del 23%. Por tanto, en términos estáticos, la reducción de las desigualdades es mayor en el ámbito regional, pues en el nacional las desigualdades sólo se reducen de un 10 a un 15%.

Para juzgar la eficacia de las transferencias también se examinan los resultados de los Estados miembros más desfavorecidos respecto a los demás. La renta por habitante de los cuatro países de la cohesión alcanzaba el 66% de la media de la Unión en 1983 y no evolucionó hasta 1986, año de la adhesión de España y de Portugal. Desde entonces, su crecimiento anual ha sido superior a la media en cerca de un punto, lo que ha generado un lento pero cons-

(3) Las diferencias de renta se pueden calcular con el coeficiente de Gini de la concentración del PIB por regiones antes y después de la transferencia.

tante proceso de convergencia con el resto de la Unión. En 1993, el PIB medio por habitante en estos cuatro países alcanzaba el 74% de la media de la Unión, progresando así 8 puntos en diez años.

Tabla 3.3

IMPACTO DE LOS GASTOS PÚBLICOS Y DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS DISPARIDADES DE PIB POR HABITANTE ENTRE REGIONES EN VARIOS ESTADOS MIEMBROS, 1993

Coeficientes de Gini[4] de la concentración del PIB por regiones antes y después de las transferencias

	Antes de las transferencias [1]	Después de las transferencias [2]	Efecto de igualación % [2] / [1]
Francia	0,12	0,11	-8
Alemania	0,15	0,12	-16
Italia	0,13	0,10	-28
Portugal	0,15	0,13	-11
Grecia	0,11	0,07	-38
España	0,05	0,04	-11
Reino Unido	0,07	0,04	-33
Reducción de la desigualdad en promedio(*)			-23
Reducción de las desigualdades en el conjunto de los 7 países:			
• en términos del PIB (ECU)	0,19	0,17	-10
• en términos del PIB (PAE)	0,14	0,12	-15

(*) Ponderado por la población.
Fuente: Comisión Europea.

No obstante, las dinámicas en el seno del grupo constituido por los países de la cohesión han sido muy diferentes. A lo largo de los últimos años, Irlanda ha registrado el crecimiento más rápido de todos los Estados miembros, manteniendo un porcentaje elevado, incluso durante la recesión de principios de los años noventa. Su PIB por habitante, que alcanzaba el 64% de la media europea en 1983, representaba el 80% en 1993, antes de progresar de nuevo y alcanzar el 90% de ésta en 1995. El caso de Grecia es casi el opuesto. Así, para L. Tsoukalis (1998), su demasiado rápida integración parece haber sido negativa. En Grecia, el conjunto de las magnitudes macroeconómicas se deterioró tras

(4) El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad reflejado por la distribución de un conjunto particular de datos (como la renta). El valor del coeficiente varía de 0 a 1. Cuanto mayor es el coeficiente, más desigual es la distribución.

la adhesión. Fue sólo a partir de 1993 que este país encontró el camino de la convergencia financiera que le permitió insertar la dracma en el sistema monetario europeo. La política de Fondos Estructurales puede haber atenuado este choque negativo pero, a la vez, retrasado los ajustes.

Tabla 3.4

PIB POR HABITANTE EN LOS PAÍSES DE LA COHESIÓN, 1983-1995

	Año	Grecia	España	Irlanda	Portugal	Eur. 4	Eur. 15
PIB por habitante (PAE)	1983	61,9	70,5	63,6	55,1	66,2	100,0
	1988	59,6	72,4	65,0	56,5	67,4	100,0
Eur. 15 = 100	1993	64,5	77,8	80,2	68,2	74,2	100,0
	1995	64,3	76,2	89,9	68,4	73,8	100,0

Fuente: Comisión Europea.

Se observan efectos económicos positivos en los países de la Comunidad que se benefician de Fondos Estructurales. Como recuerda Besnainou (1995), desde un punto de vista teórico, las inversiones generadas por los Fondos Estructurales tienen dos efectos. El primero es la aceleración del crecimiento. Este es el resultado de un efecto keynesiano provocado por la inversión en infraestructuras y en empresas, que genera beneficios y por tanto una nueva demanda, es decir, una mejora de la productividad de la mano de obra y de las capacidades de producción. El segundo es un efecto oferta como la mejora de la red de infraestructuras físicas (de carreteras, ferroviarias...) o humanas (educación, formación...). Este último efecto permite una mejor productividad del capital privado. En la tabla siguiente se ofrecen los resultados de un estudio encargado por el Commissariat Général du Plan.(5)

La primera conclusión de este modelo es que los efectos oferta se empiezan a dar al cabo de cinco años, van superando progresivamente a los efectos demanda y alcanzan su plenitud al cabo de unos quince años. La segun-

(5) Una gran cantidad de estudios identifica estos dos efectos y muestra que tienen un impacto significativo. Beutel (1994), utilizando un modelo input-output utilizado por la Dirección General para la Política Regional (DG XVI), Roeger (1996), utilizando el modelo QUEST II de la Dirección General para los Asuntos Económicos y Financieros (DG II), y Bradley y otros (1996), con la ayuda del modelo HERMIN, encuentran resultados similares a los del ESRI. La London School of Economics (1997) llega a resultados similares en el ámbito local. Una última serie de estudios fue realizada en 1998 para la Comisión Europea por el Instituto IFO para Alemania, el KEPE para Grecia, el Quasar para España, el ESRI para Irlanda, el Ministerio del Tesoro para Italia y el CISEOP para Portugal. Los resultados de las evaluaciones a medio camino para el objetivo 1 indican un incremento de 2 a 5 puntos del PIB según los países afectados.

da conclusión es que España obtiene mejores resultados cuando se consideran los efectos oferta en relación con el conjunto de los gastos. Cuando sólo se tienen en cuenta los efectos oferta, Portugal, que ha tendido hacia la realización de infraestructuras físicas, obtiene el resultado más débil. Por el contrario, Irlanda, que ha invertido principalmente en los ámbitos de educación y formación, obtiene efectos oferta muy importantes. Estos resultados, más que por proyectos de infraestructuras físicas, parecen abogar por proyectos educativos y de formación. En definitiva, la política de cohesión ha permitido acelerar el crecimiento de los países ayudados. Si se tiene en cuenta el importe de los fondos inyectados en los países de la cohesión, estos resultados positivos no son sorprendentes. Pero tampoco permiten establecer si el mecanismo propuesto es el más eficaz. La pregunta clave: en qué medida las acciones estructurales mejoran la productividad de las regiones a largo plazo y si estos efectos positivos se mantendrán una vez eliminadas las transferencias, no encuentra una respuesta definitiva.

Tabla 3.5

CRECIMIENTO DEL PIB PROVOCADO POR LOS FONDOS ESTRUCTURALES

En porcentaje del PIB

	Fondos estructurales y contrapartidas públicas			Efectos demanda			Efectos oferta			Efectos totales		
	1994	1999	2020	1994	1999	2020	1994	1999	2020	1994	1999	2020
Irlanda	7,85	7,13	4,75	6,23	5,94	4,03	–	3,19	8,04	6,23	9,33	12,40
España	en promedio durante el período		2%	1,50	2,50	1,20	–	1,19	5,63	6,40	4,40	6,90
Portugal	6,35	6,20	5,82	7,03	8,14	7,64	–	0,95	1,21	7,03	9,17	8,94

Fuente: Bradley, Donnel, Sheridan y Whelan (1994).

La integración económica ha progresado mucho durante los años ochenta y noventa. La divergencia en términos de PIB nacional por habitante se ha reducido significativamente, sobre todo gracias al aumento espectacular del PIB por habitante en Irlanda. Sin embargo, los resultados relativos a la convergencia en el ámbito regional son más bien negativos. Como subraya Baumont (1998), puede estimarse que de 1970 a 1990 se dio una ligera tendencia a la convergencia en el conjunto de las regiones europeas pero, a partir de

los años ochenta, el proceso de convergencia se empieza a deteriorar. Así, la diferencia entre las 25 regiones NUTS II más ricas y las 25 regiones NUTS II más pobres se mantuvo casi constante entre 1983 y 1993. Pero tanto en el interior de cada Estado como en el seno de la Comunidad, las disparidades de renta por habitante entre regiones tendieron más bien a mantenerse e incluso a acentuarse. Las disparidades en materia de empleo también crecieron entre 1983 y 1995.

En 1995, la media de la tasa de paro en las diez regiones con la tasa más elevada era de 26,4%, casi siete veces superior a la media de la tasa de las diez regiones más favorecidas (3,9%). En 1983, esta relación sólo era de cinco.

De manera muy poco satisfactoria para la política de Fondos Estructurales, este crecimiento de las desigualdades es particularmente notable en los países que se beneficiaron ampliamente de los fondos comunitarios (España y Portugal). Asimismo, el nivel de disparidades regionales se agravó entre 1983 y 1993 en Bélgica y Alemania. Por el contrario, los pocos países que consiguieron mantener, e incluso reducir, las disparidades regionales de renta o de paro son los que menos se beneficiaron de la ayuda comunitaria (Suecia, Finlandia, Holanda).[6]

Las evaluaciones microeconómicas, por programas de ayudas estructurales, son muy heterogéneas a causa de su carácter relativamente reciente[7] y de la diversidad intrínseca de unas políticas estructurales cofinanciadas por

(6) Asimismo, Neven y Guyette (1994) distinguen entre las regiones del Norte y del Sur de Europa. Aparecen esquemas diferentes: de 1980 a 1985, las regiones del Sur conocen una fuerte convergencia y las del Norte un cierto estancamiento. Después de 1985, y a pesar de un refuerzo del proceso de integración regional con la ampliación de la Unión Europea a España y a Portugal, se observa de nuevo el esquema inverso y desfavorable recogido en la tabla. Jean-Pierre (1997) detalla aún más este análisis mostrando que, en realidad, existen tres grupos de regiones europeas. Un primer grupo de regiones «pobres», constituido por la casi totalidad de las regiones elegibles a título del objetivo 1, que no presenta signos de convergencia interna. Un segundo grupo de regiones «intermedias», más bien elegibles a título de los objetivos 2 y 5b de la reforma, que estaría caracterizado por un mecanismo de convergencia interno bastante fuerte. Por último, el tercer grupo de regiones «ricas» estaría formado por las regiones centrales de la Europa comunitaria, y que presentaría un proceso de convergencia interna más bien débil.

(7) Los procedimientos de evaluación se pusieron en marcha en 1993 con motivo de los nuevos reglamentos comunitarios. En el marco del ciclo de programación de los Fondos Estructurales, se prevén tres fases de evaluación y el principio consiste en añadir los resultados de las evaluaciones de períodos anteriores a los trabajos de evaluación en curso. Según el Octavo Informe de la Comisión sobre los Fondos Estructurales de 1996, estas tres fases de «evaluación» pueden definirse como: 1. la fase ex ante: el objeto de la valoración ex ante es preparar la adopción de la programación siguiente y se basa esencialmente en la programación preparada por el Estado miembro; 2. la fase intermedia: el papel de la evaluación a medio camino es el de verificar, a partir del balance del primer año de la puesta en práctica de la programación realizado sobre la base de los informes de los comités de seguimiento y con la ayuda de la evaluación ex post de la programación precedente, si los objetivos identificados por la programación pueden alcanzarse y el de precisar los eventuales ajustes que deben efectuarse en la programación para que los fondos sean utilizados de una manera más eficaz; y 3. la fase ex post: la evaluación ex post se efectúa varios años después del final del período de programación, la principal fuente de información para una valoración ex post reside no obstante en encuestas sobre el terreno que miden el impacto real y duradero de las intervenciones.

cuatro fondos en función de siete objetivos o a través de 400 programas derivados de las iniciativas comunitarias. En Francia, las evaluaciones aún son empíricas y aproximadas, y no permiten cuantificar la eficacia de la política regional comunitaria. Se deberían definir instrucciones precisas que enmarcasen objetivos claros e indicadores cuantitativos de evaluación en pliegos de condiciones conocidos por el conjunto de los socios. Estos pliegos deberían permitir la obtención de resultados interpretables en términos de eficacia global de la Unión. Esto permitiría validar el diagnóstico realizado en este apartado.

Convergencia y Fondos Estructurales

Incertidumbres teóricas

Desde un punto de vista teórico, el enfoque neoclásico no reconoce ninguna utilidad, a largo plazo, a la intervención pública debido a que ésta no aumenta la tasa de ahorro: cada economía converge de forma natural hacia su senda de crecimiento a largo plazo. En estado estacionario, la tasa de crecimiento es la del progreso técnico exógeno y el PIB PPA per cápita es función de la tasa de ahorro. En este marco, las ayudas estructurales comunitarias sólo sirven para acelerar la velocidad de la convergencia hacia este equilibrio pero acaban, una vez alcanzado este equilibrio, por tener un efecto expulsión sobre la inversión privada: las ayudas estructurales son pues ineficaces para reducir las disparidades a largo plazo entre regiones.

Las nuevas teorías de crecimiento endógeno han rehabilitado el papel del Estado: cuando el fenómeno de convergencia no se considera automático, la intervención pública se convierte en un factor de convergencia entre naciones. Además, la presencia de externalidades económicas ligadas, entre otros factores, a la existencia de infraestructuras y de personal cualificado, contribuye a diferenciar el rendimiento privado del rendimiento social de la inversión, este último siendo superior. En situación de equilibrio de mercado, se está pues en situación de subinversión. Por tanto, al corregir esta insuficiencia del mercado, los Fondos Estructurales aumentan la tasa de crecimiento de la economía sin generar ningún efecto expulsión sobre la inversión privada.

El análisis de los teóricos de la economía geográfica es diferente: en presencia de efectos aglomeración, la equidad se vuelve muchas veces antinómica de la eficacia global. Los estudios tampoco se ponen de acuerdo en cuanto a los beneficios alcanzables por la región pobre con intervenciones de este tipo: el desenclave de estas regiones podría acrecentar su especialización en sectores intensivos en mano de obra y por tanto ser nocivo para su desarrollo. Se deben pues identificar los buenos canales de transmisión para el crecimiento a largo plazo de las regiones desfavorecidas. Philippe Martin (1997) muestra así que invertir en telecomunicaciones crea un entorno más propicio para el desarrollo de estas regiones que la inversión en infraestructuras de transporte, o incluso en formación, porque la gente formada tendería a emigrar hacia regiones más ricas para valorizar su potencial.

Resultados empíricos poco definitivos...

Ante tal diversidad de resultados, el decisor público debe apoyarse en los estudios empíricos para evaluar la importancia de los diferentes mecanismos en marcha. Los estudios sobre la convergencia entre regiones europeas concluyen que se mantienen las disparidades interregionales en el ámbito europeo: no hay pues convergencia absoluta entre las economías regionales, es decir, una reducción de sus diferencias de riqueza. Un primer grupo de estudios trata, en la línea de Barro y Sala-i-Martin (1991), de explicar estas disparidades por las diferencias de elementos fundamentales (tasas de inversión, capital humano) existentes entre las regiones europeas. Cada economía regional tendría su propio nivel de equilibrio hacia el que convergería. A este fenómeno se le llama convergencia condicional. Las estimaciones indican una velocidad de convergencia anual de cerca del 2%, una magnitud comparable a los resultados obtenidos para los Estados americanos. Sin embargo, otros estudios llegan a la conclusión de que no existe tal convergencia condicional en Europa (Neven y Gouyette, 1994). Entre los factores cuestionados, se pueden citar la débil movilidad del trabajo y la diferencia en el tiempo de reacción a choques de productividad. También se observó y después criticó la existencia de clubes de convergencia (Capron, 1995): las variables nacionales y geográficas podrían ser actualmente más importantes que las variables macroeconómicas (Quah, 1996) para explicar la persistencia de desigualdades regionales en el seno de los países. Sin

embargo, esta persistencia no augura que los Fondos Estructurales puedan asegurar la recuperación y el desarrollo de las regiones pobres de la Unión.

...y problemas de medición

El estudio de la convergencia europea topa con ciertos problemas de medición. Así, los stocks de capital se calculan a través de un método de inventario. Su estimación es pues más o menos fiable y homogénea entre los países. Por otro lado, la convergencia se basa en una comparación de los PIB PPA per cápita. La Comisión Europea ha concluido que tres de los cuatro países de la cohesión: España, Portugal e Irlanda se han acercado a Europa. En cambio, el retraso de Grecia respecto a la media europea se acentuaría. Sin embargo, la constatación de convergencia se basa en el cálculo de una paridad de poder adquisitivo frágil. La relativa estabilidad del PIB PPA per cápita griego, comparado con la media de los Quince a lo largo de una década desde su entrada en la Unión Europea (60%), corresponde a una apreciación del 11% de la tasa de PAE griega (Poder Adquisitivo Estándar calculado por Eurostat) sobre el período, resultado de una profunda modificación de las estructuras de precios. Esta apreciación, compensa una caída del PIB per cápita en ecus de Grecia respecto a la Unión Europea de 7 puntos entre 1981 y 1991 (del 52,5% al 45,7%). Por el contrario, la recuperación de Irlanda en términos de PIB PPA per cápita desde mediados de los años ochenta corresponde, en parte, a una evolución muy favorable de los precios relativos. La convergencia constatada en los casos de España y Portugal desde su entrada en la Unión Europea en 1986 se consigue a pesar de una depreciación de su tasa de PAE. Otros métodos de cálculo de la evolución de los precios darían medidas de PIB PPA diferentes. Se deben pues relativizar las conclusiones en cuanto al impacto de las políticas estructurales sobre la convergencia europea.

[Según Philippe Cour, Jean-Louis Guérin y Laurence Nayman, 1998.]

1.3.3. Una evolución en función de ciertas dificultades observadas en el Oeste, a corregir en función de las especificidades del Este

La finalización de las perspectivas financieras 1994-1999, las críticas hechas al sistema y la amplitud y naturaleza de la futura ampliación de la Unión

hacia los países del Este imponen que se lleve a cabo una reforma de las políticas estructurales a fin de hacerlas más selectivas y eficaces. En este sentido, Mingasson (1998) subraya que «el desafío es enorme puesto que se trata de contribuir a la integración del acervo comunitario en diez países con numerosa población (100 millones de habitantes), estructuras económicas y sociales desfasadas en relación con las de los países de la Unión y un nivel de prosperidad relativa muy débil, cerca de la mitad del de Portugal».

La prioridad política de la cohesión económica y social, concepto introducido en el Acta Única, se reafirma en la perspectiva de la ampliación hacia nuevos países con niveles de desarrollo muy divergentes. En las propuestas de reglamento de marzo de 1998, la Comisión subraya que «más que nunca, se requerirá la solidaridad europea para perseguir el objetivo prioritario de reducción de las diferencias de desarrollo previsto en el artículo 130 A del Tratado de la Unión Europea. (...) Por esto, la acción de los Fondos Estructurales debe estimular un desarrollo competitivo sostenible desde el punto de vista del medio ambiente, un crecimiento duradero y creador de empleos, la innovación económica y tecnológica, la promoción de una mano de obra cualificada y adaptable asegurando la supresión de las desigualdades». En el recuadro siguiente se detallan las cuestiones planteadas por la Comisión.

Principales cuestiones planteadas por la Comisión sobre la política de cohesión

«Para las políticas estructurales de la Unión, se reconoce que existen posibilidades de mejora de su eficacia, de una orientación más marcada hacia resultados y de una mayor pertinencia. Las principales preguntas a contestar son las siguientes:

- *cómo concentrar los escasos recursos en los problemas más graves;*
- *cómo optimizar la combinación de subvenciones y préstamos, de fondos públicos y privados;*
- *cómo simplificar los procedimientos;*

• cómo reforzar la subsidiariedad clarificando los papeles específicos de los Estados miembros y de la Unión y aumentando la participación en los ámbitos regional y local así como el compromiso de los socios; y

• cómo mantener una flexibilidad suficiente para reaccionar frente a los nuevos desafíos y oportunidades.

Una orientación más marcada de las políticas estructurales hacia los resultados depende de la eficacia del seguimiento, del control y de la valoración. Esto exigirá que se reflexione sobre la adicionalidad de las transferencias de la Unión, la capacidad de absorción de los Estados miembros, las incitaciones para una mejora de la calidad y las posibilidades de introducir más competencia en la obtención de los recursos».

Fuente: Extractos del Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, Comisión, Bruselas, 8 de abril de 1997, COM (96)542 final/2

En respuesta a las críticas contra los Fondos Estructurales, la Comisión propone, en su comunicación *Agenda 2000* y en las proposiciones legislativas que la detallan, una reforma en torno a tres ejes: la concentración de las ayudas, la simplificación y descentralización de la puesta en práctica de los fondos y el refuerzo de la eficacia y del control.

Los nuevos instrumentos estructurales de la reforma serán aplicables a todos los Estados miembros mediante dos paquetes financieros diferenciados, uno para los Quince y otro para los cinco primeros nuevos adherentes. Comportan objetivos regionales y zonales agrupados en dos instrumentos: un objetivo 1 concentrado en las regiones con retraso en su desarrollo y un nuevo objetivo 2 que se ocupará de un panel ampliado de zonas con dificultades específicas. Se consagra un único objetivo horizontal y temático al desarrollo de los recursos humanos. Por otro lado, las intervenciones directas de la Comunidad estarán mejor calibradas con programas de iniciativa comunitaria más concentrados y el final de la constelación de acciones novedosas y proyectos piloto. Está previsto mantener el Fondo de Cohesión.

En cuanto a los países candidatos, la propuesta más importante es el concepto de capacidad de absorción, concretado por la fijación de un umbral relativo a la densidad de la ayuda comunitaria. La justificación de este umbral es

que estos países en transición, como todos los beneficiarios de la ayuda, tendrán la obligación de cofinanciar los proyectos seleccionados y de asegurar la elaboración y realización de los proyectos subvencionados por estructuras administrativas nacionales, regionales y locales competentes. En la *Agenda 2000*, se señala que los nuevos miembros de la Unión se beneficiarán del Fondo de Cohesión desde el momento de su adhesión, pero dentro del límite máximo del 4% de su PIB respectivo. Las necesidades aún no se definen de forma realmente sistemática. El análisis de las necesidades de los países candidatos efectuado por la Comisión en 1998 está más dirigido a la absorción del acervo comunitario que a una previsión de las necesidades económicas y sociales que deberán incluirse, una vez adheridos varios de entre ellos, en el marco de la política de cohesión de la Unión. *Se puede pues pensar legítimamente que la reforma de la política de cohesión está mucho más centrada en los Quince que en los problemas del Este. No obstante, esto no es demasiado problemático puesto que la política de cohesión «clásica» sólo afectará a los PECO a partir de su adhesión. Hasta entonces, estos países se verán afectados esencialmente por unos elementos de preadhesión que han sido desarrollados específicamente para ellos. En cualquier caso, sería muy conveniente debatir nuevos conceptos durante el período transitorio.*

Transferencias y convergencia en la Unión Europea: un análisis de los problemas de absorción y un repaso de la literatura

Hervé y Hulzman (1998) hacen una recensión de los modelos que evalúan las políticas estructurales de forma parecida a lo hecho en este apartado. Encuentran resultados similares.

Por encima de todo, intentan determinar las disparidades que pueden existir entre las intensidades presupuestarias de estas políticas y los efectos obtenidos. Este fenómeno, que consiguen detectar pero que no cuantifican en este excelente trabajo, implica que los efectos que se pueden esperar del gasto de un euro más dependen crucialmente de los montantes ya inyectados. En el marco de un análisis teórico y modelizado, estos autores ponen de manifiesto que, cuando estas políticas están demasiado desarrolladas, se hace difícil encontrar cofinanciaciones, socios que puedan gestionar los proyectos y administraciones

capaces de planificarlos, programarlos y controlarlos. Estos efectos se suman al principio más tradicional de decrecimiento marginal de la rentabilidad de las inversiones. Los autores también evidencian que las políticas estructurales, cuando se aplican mal, pueden retrasar las reformas.

Por tanto, las capacidades de absorción de un país son limitadas. En el caso de los PECO, este problema deberá estudiarse con cuidado. Hervé y Hulzman estiman que, como máximo, estos países sólo podrán establecer una cofinanciación nacional, del orden del 1 al 2% del PIB. Este libro es pues una referencia indispensable sobre estas cuestiones.

[Según Yves-Hervé y Robert Hulzman (1998), «Transferts et convergence dans l'Union européenne: une analyse des problèmes d'absorption et un survol de la littérature». Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.]

1.4. Acciones estructurales para una Europa ampliada: una estrategia de preadhesión diseñada específicamente para el Este

La gestión del proceso de ampliación de la Unión a los países de Europa central y oriental, validada por el Consejo Europeo de Luxemburgo, se organiza sobre la base de una separación de la preparación para la adhesión, llamada preadhesión, y de la adhesión. Así, se establecen dos períodos y tres paquetes financieros cuyos recursos se prevén en el presupuesto común 2000-2006 pero cuyos gastos están separados durante todo el período presupuestario, entre todos los candidatos a la adhesión en situación de preadhesión, los quince Estados miembros actuales, y el primer grupo de nuevos Estados miembros.

1.4.1. Estrategia e instrumentos de preadhesión

El refuerzo de la estrategia de preadhesión, decidida en el Consejo de Luxemburgo, se aplica a todos los PECO. Se basa en los instrumentos existentes –los acuerdos europeos de asociación, el Libro Blanco sobre el mercado interior, el programa PHARE– y en un nuevo instrumento que se convierte en el eje de esta estrategia: *las asociaciones para la adhesión concluidas en 1998.* El reglamento-marco (adoptado por unanimidad) y las decisiones del Consejo

(por mayoría cualificada) relativas a las diez asociaciones individuales permitieron su establecimiento a finales del mes de marzo de 1998. Como subraya Mingasson (1998), «se tratará de precisar las medidas a tomar y el calendario a respetar para adoptar progresivamente el acervo comunitario; de ofrecer una participación en los programas comunitarios para familiarizarse con los procedimientos y los métodos, de establecer ayudas de preadhesión, de mayor cantidad pero condicionadas».

Las asociaciones para la adhesión constituyen un instrumento esencial para la absorción del acervo comunitario por los PECO. Reúnen en un único marco tres elementos fundamentales: los ámbitos prioritarios de integración del acervo comunitario, la programación de la asistencia financiera de la Unión y las condiciones de esta ayuda, que son el respeto de las obligaciones que se desprenden de los acuerdos europeos de asociación y los progresos en el cumplimiento de los tres criterios de Copenhague, y en la puesta en práctica de la asociación. Las asociaciones definen objetivos intermedios (prioridades para 1998 y prioridades a medio plazo) y deben generar cuatro tipos de documentos:

- los programas nacionales de adopción del acervo, ya adoptados y pendientes del examen de la Comisión;
- la valoración conjunta de las prioridades en materia de política económica;
- las hojas de ruta del mercado interior concebidas por la Comisión; y
- el pacto contra el crimen organizado, adoptado por los quince Estados miembros y los once países candidatos el 28 de mayo de 1998.

La aplicación de la asociación debe examinarse regularmente, en el ámbito político, por el Consejo de Asociación existente para cada PECO formado por este último y la Unión Europea (copresidido, por un lado, por la presidencia de la Unión Europea y la Comisión y, por el otro, por el representante del PECO afectado) y, a nivel técnico, por el Comité y los subcomités existentes para cada ámbito (copresididos por el país afectado y por la Comisión). El seguimiento también se asegura gracias al grupo «Europa central» en cuanto al Consejo.

El seguimiento se refiere tanto al *escrutinio* de los progresos realizados en materia de acervo comunitario como a las negociaciones de adhesión propiamente dichas, y constituye un envite de poder entre las diferentes institucio-

nes de la Unión Europea, en particular el Consejo, la Comisión y los Estados miembros. La Comisión hace un balance anual de la asimilación del acervo comunitario y las asociaciones también deben ser revisadas anualmente. La programación financiera sigue siendo competencia de la Comisión, asistida por el Comité de gestión del programa PHARE.

A partir del examen de las asociaciones para la adhesión negociadas en marzo de 1998, se establecieron prioridades para la absorción del acervo comunitario y se definió la asistencia financiera de la Unión Europea para las prioridades a corto plazo. Se prevé que la Comisión revise las asociaciones para la adhesión durante el segundo semestre de 1999 para adaptar las prioridades a la situación de cada país en cuanto a los criterios de adhesión y en función de los resultados del *screening* (o *escrutinio*) y de las negociaciones. Una de las revisiones podría abordar el tema del criterio de condicionalidad de la ayuda financiera acordada en concepto de la preadhesión.

El *Banco Europeo de Inversiones* (BEI) tendrá un papel aún más importante en este ámbito[8] y podría convertirse en el verdadero banco de la integración europea. En su nuevo mandato para el período 1º de enero de 1997 - 1º de enero del 2000, el BEI dedicará en total 7 millardos de ecus a los PECO. A finales de 1997 creó un mecanismo de préstamo de preadhesión de 3,5 millardos de ecus para facilitar la adopción del acervo comunitario en los diez PECO y Chipre; este mecanismo se añade al paquete de 3,5 millardos de ecus del nuevo mandato para préstamos a países de fuera de la Unión, que cubre el período 1997-1999. A diferencia de los préstamos del mandato, garantizados al 70% por el presupuesto comunitario, estos nuevos préstamos están garantizados por los Estados beneficiarios o por consorcios bancarios de los países desarrollados.[9]

La Comisión, el *BERD* y el *Banco Mundial* han firmado un memorándum de entente con el objetivo de promover una ayuda conjunta de preadhesión (el

(8) Durante el período 1993-1997, el BEI prestó 5,4 millardos de ecus a proyectos realizados en los PECO sobre un total de 12,4 millardos de ecus prestados a países no miembros de la Unión Europea (sobre un total de 110 millardos de ecus que han beneficiado en un 90% a los países miembros de la Unión), el 38% de ellos financió proyectos de transportes (como los aeropuertos de Sofía y Tallin, la rehabilitación de los metros de Bucarest y de Budapest y la reconstrucción de carreteras después de las inundaciones en Polonia y en la República Checa). El desarrollo de las telecomunicaciones (24%) y la extensión de las redes transeuropeas de transporte (RTE) constituyen igualmente prioridades de intervención del BEI.

(9) En 1997, el BEI prestó 1,5 millardos de ecus a los PECO para financiar sobre todo infraestructuras en el ámbito de los transportes, de la energía, del medio ambiente (en particular la gestión del agua), de la industria y de las telecomunicaciones. Desde 1990, el BEI ha prestado, en total, 6,2 millardos de ecus en los PECO, de los cuales 1,8 millardos en Polonia y 1,5 millardos en la República Checa.

montante de los préstamos podría situarse entre 3 y 4 millardos de ecus por año). El memorándum enuncia mecanismos de puesta en práctica y principios directores, así como procedimientos de elegibilidad y de selección. Están previstos un grupo de trabajo y contactos periódicos.*En este marco, se prevé el principio de condicionalidad de la ayuda a avances de los países candidatos en las reformas.* Los proyectos de inversiones estarán sistemáticamente cofinanciados por los países candidatos. La cofinanciación de las instituciones financieras internacionales podrá sostener fondos nacionales de inversión.

Aunque el FMI y el Banco Mundial utilicen este principio, el debate sobre las modalidades de puesta en práctica de esta condicionalidad no está cerrado. Para que su aplicación sea la mejor posible, los elementos de análisis económico recogidos en este documento nos permiten evocar los siguientes puntos. La suspensión de ayudas debe basarse en valoraciones objetivas de las políticas económicas nacionales. La decisión debe ser política, la aplicación de la decisión debe ser independiente, transparente y debe estar adaptada a las estrategias y particularidades de los países. La lógica de conjunto que debe guiar a un mecanismo de condicionalidad debe ser compatible con escenarios de convergencia. Hace falta que logre sus efectos sin que se tenga que pasar de amenazas a la aplicación efectiva. La condicionalidad podría estar vinculada a programas de convergencia.

1.4.2. Las grandes líneas de la reforma del programa PHARE

PHARE se puso en marcha para apoyar el proceso de reformas económicas y sociales en los PECO. A fin de corregir los errores del pasado[10] y de hacer de PHARE el principal instrumento de preparación para la adhesión,[11] en marzo de 1998, el Consejo de la Unión Europea adoptó nuevas orientaciones para este programa, con el objetivo de inscribirlo en una estrategia de preadhesión.

La ayuda financiera ya no estará dispersa en una multitud de pequeños programas, sino que se concentrará en dos prioridades: el refuerzo de las capacidades institucionales (30% del presupuesto) y la financiación de las inversiones en el ámbito del acervo (70% del presupuesto). El conjunto de las intervenciones deberá inscribirse en los trabajos de preparación para la adhesión. El paquete del

(10) Control de los gastos insuficiente, ausencia de prioridades claras en los programas, ausencia de evaluación, concentración de los gastos más en función de los intereses de los consultores que de los principales interesados, etc.
(11) Concentración en las dificultades observadas en los dictámenes.

30% para el refuerzo institucional de los PECO tiene que permitir hacer frente a los retrasos de las estructuras administrativas y jurisdiccionales (tanto a nivel central como regional), especialmente la falta de personal, las lagunas de formación en las cuestiones europeas y las dificultades para aplicar las reglas del acervo comunitario. El mecanismo de apoyo consistirá principalmente en hermandar las administraciones de los Estados miembros y las de los Estados candidatos. También se prevén «acciones específicas» como la participación de los países candidatos en programas comunitarios o una asistencia técnica de los Estados miembros.

Cooperación franco-checa en la reconversión de la región industrial de Ostrava

La Agencia de Desarrollo Regional de Ostrava (ADRO) se creó para ayudar a Moravia a realizar su reconversión industrial. Desde 1993, Francia asegura en la Agencia:

• los servicios de un experto contratado en la región (remuneración). El experto francés está particularmente encargado del seguimiento:

de los programas Ecos Apertura REGVIS 2005 y RESKO así como, en cooperación descentralizada, AFOREST-Nancie; y

para la región de la Lorena, junto con ARCOLE,(12) *de los proyectos Casa de los empresarios de Kmov y Master de la escuela de Minas de Nancy;*

• el apoyo logístico de la asistencia técnica dada a la Agencia (gastos de funcionamiento y de coordinación compartidos entre la región de Lorena y el Ministerio de Asuntos Exteriores).

Entre las actividades en marcha o en curso de realización en el marco de la cooperación, se pueden nombrar:

• un seminario cuyo objetivo es el intercambio de know-how en la descontaminación y el desarrollo industrial;

• el apoyo dado a la Casa de los empresarios de Kmov, con el objetivo de facilitar contactos entre sociedades francesas y checas y asociando Cámaras de Comercio locales, ARCOLE y Cámaras de comercio francesas;

(12) Agencia Regional de Cooperación Lorena-Europa del Este.

• la asistencia al «Business Innovation Center» de Ostrava para encontrar empresas francesas que quieran cooperar con sus homólogas checas (subcontratación, empresas comunes...) con el apoyo de dos centros de Lorena equivalentes (Promotech de Nancy y Synergy de Metz); y

• el programa Ecos Apertura RESKO que consiste en una asistencia técnica al desarrollo del enjambrazón –en los sectores minería y siderurgia– de las regiones de Ostrava y de Katowice (Polonia) y que asocia por parte de la Unión Europea las regiones de Sarre, Valonia y Lorena.

Fuente: Secretaría de Estado para la Industria, Dirección General de Industria, Tecnologías de la Información y Correos.

El paquete del 70% está previsto para la puesta a nivel de las empresas y de las infraestructuras. En términos financieros, PHARE sólo puede hacer frente a una débil proporción de las necesidades, pero como programa de subvención, puede tener un papel esencial de catalizador en operaciones de cofinanciación. Más específicamente, se prevé que este paquete, similar al de PHARE antigua fórmula, financie:

• la adopción de las normas de la Unión: la asistencia se dirigirá a las instituciones clave de control de la aplicación del acervo (por ejemplo, el abastecimiento de equipamiento) así como a las empresas y servicios que generan un beneficio en materia de bien público (por ejemplo, las externalidades en el ámbito del medio ambiente);

• acciones estructurales: debido a las importantes necesidades de reestructuración existentes (por ejemplo, la siderurgia en Polonia), se podrán apoyar acciones similares a las financiadas en el seno de los Estados miembros por los Fondos Estructurales. Tales medidas tendrán igualmente virtudes pedagógicas, ya que los PECO deberán estar preparados para gestionar los paquetes estructurales que recibirán tras su entrada en la Unión;

• grandes infraestructuras: estas financiaciones podrán colmar en parte la falta de grandes infraestructuras que se da en los PECO, para reforzar su capacidad de resistencia frente a las presiones de la competencia y acelerar la modernización de su economía. Pero este tipo de financiación será por definición muy insuficiente, y serán necesarias las ayudas de las otras instituciones

multilaterales así como el aumento substancial de los esfuerzos de los propios candidatos; y

• el apoyo a las PYME: en este marco, la ayuda no debe conducir a distorsiones de competencia sino inscribirse en una política global para limitar las consecuencias sociales de las reestructuraciones y eventualmente contribuir al restablecimiento del tejido económico en las zonas siniestradas.

Debido a las críticas formuladas sobre la utilización sistemática de consultores exteriores en el marco del programa PHARE, se está poniendo en práctica el procedimiento de hermanamiento, basado en la presencia de expertos de las administraciones (o del sector privado) de los Estados miembros en las administraciones de los PECO. El objetivo es que, gracias al hermanamiento, el país candidato a la Unión Europea pueda disponer de una organización eficaz que le permita adoptar las obligaciones comunitarias, en particular en función de las prioridades fijadas en los programas nacionales de absorción del acervo comunitario. En un primer momento, los principales ámbitos afectados por estos hermanamientos son: el sector financiero (en los aspectos de legislación fiscal, programación presupuestaria, control financiero...), el sector agrícola, el amplio sector de la justicia y de los asuntos de interior y el delicado ámbito del medio ambiente.[13]

1.4.3. Proyecto de reglamento relativo al Instrumento Estructural de Preadhesión (IEPA)

Un nuevo instrumento, el Instrumento Estructural de Preadhesión (IEPA), debería tomar el relevo a PHARE a partir del año 2000, en el ámbito de las infraestructuras de transportes y del medio ambiente.

(13) Es la Comisión la que determina con los países candidatos y los países miembros de la Unión Europea, los proyectos de hermanamiento a incluir y que deben inscribirse en las prioridades de la puesta en funcionamiento del acervo comunitario por el país candidato. Los proyectos de hermanamiento fueron el objeto de propuestas de los Estados miembros a lo largo del verano de 1998, pero formalmente es el país candidato el que escoge el tipo de hermanamiento deseado. Sin embargo, la Comisión tiene un derecho de fiscalización sobre tres elementos principales: la naturaleza de los hermanamientos, que deben inscribirse en el marco de la absorción del acervo comunitario; el equilibrio en la representación de las administraciones de los Estados miembros en los hermanamientos, con la finalidad de evitar que un sector sea privativo de un sólo Estado miembro en el país candidato afectado; y el equilibrio entre expertos a largo y corto plazo, debido a las reticencias de algunos PECO (República Checa, países bálticos) a la presencia de expertos a largo plazo, pues los PECO no quieren ser asimilados a países en vía de desarrollo sino ser reconocidos como futuros Estados miembros. Parece que los hermanamientos contemplados, y que deberían ponerse en marcha en 1999, favorecen a los Estados miembros con administraciones nacionales fuertes y corrientes de intercambios tradicionales con los PECO en detrimento de los países que tienen una mayor tradición como consultores. Así, Alemania representaría cerca del 50% de los hermanamientos y Francia entre el 20 y el 25%, mientras que Gran Bretaña se vería poco afectada. Los primeros hermanamientos se refieren a los ámbitos financieros, la justicia y los asuntos del interior así como al medio ambiente.

Los diez Estados candidatos son elegibles para la ayuda concedida por este instrumento que se inspira en el funcionamiento del Fondo de Cohesión. Los dos sectores cubiertos mitad-mitad por el programa IEPA son las infraestructuras de transporte y el medio ambiente; financiará proyectos medio ambientales fundamentales destinados a integrar el acervo comunitario y redes de transporte en la perspectiva de la extensión de las redes transeuropeas. El porcentaje de financiación podrá alcanzar hasta el 85% de los gastos públicos o asimilados y su gestión financiera se simplificará. Este programa contiene una regla de exclusión para el programa PHARE (que ha sido reorientado hacia las inversiones, pudiendo financiar hasta el 70% de los gastos) que no podrá integrarse en operaciones ya financiadas por el IEPA. En cambio, este tipo de proyecto podrá estar cofinanciado por el BEI, el BERD, el Banco Mundial o inversiones privadas. Además, para los diseños financieros y los estudios de fiabilidad, la Comisión utilizará las competencias del BEI en el marco del programa IEPA.

Se prevé dotar al IEPA con 7 millardos de ecus para el período 2000-2006 frente a los 21 millardos de ecus para el Fondo de Cohesión, pero, a diferencia de este último, el IEPA no sólo estaría constituido por subvenciones (85%), sino también por préstamos (15%).

1.5. Descubrir las necesidades de los futuros Estados miembros es una parte integrante de los procesos de preadhesión y de apertura de las negociaciones para la adhesión

Será necesario seguir la evolución de las necesidades de los PECO durante todo el proceso de adhesión. Una de las dificultades es tener un conocimiento fiable y actualizado de estas necesidades, conocimiento que condiciona en parte el proceso de adhesión.

La estrategia de preadhesión debe poner de manifiesto, por un lado, la importancia de los esfuerzos hechos por los países candidatos para prepararse a la adhesión y, por el otro, su responsabilidad en colocarse en la vía de la integración europea. Tanto para los Quince como para la Comisión y los países candidatos, el peligro puede ser sobrestimar o infravalorar estos esfuerzos:

• sobrestimar, por ejemplo, valorando únicamente la absorción formal del acervo comunitario sin apreciar correctamente la absorción operacional del

acervo por los países candidatos, o no conociendo todas o parte de las dificultades internas propias de cada uno de estos países para alcanzar los objetivos fijados por el Consejo de Copenhague; y

• infravalorar reconociendo oficialmente los esfuerzos realizados por los países candidatos sólo a través de la apertura de negociaciones de adhesión, y no por otros medios.

1.5.1. Multiplicidad de fuentes de información

A finales de 1998, varias fuentes de información y procesos de seguimiento acompañan y evalúan la preparación de los PECO para su integración en la Unión Europea. Este proceso de seguimiento comporta varios pasos bastante difíciles y complejos debido a la imbricación de las partes afectadas (Consejo, Comisión, Parlamento Europeo, instancias de asociación de los acuerdos europeos, instituciones financieras internacionales, gobiernos de los países miembros y de los países candidatos...). Los conflictos no están ausentes de este trabajo efectuado a la vez de forma bilateral y multilateral.

Este proceso de seguimiento también está sometido a fuertes apremios de calendario que implican un dominio riguroso de los trabajos de seguimiento y un conocimiento realista de las situaciones de los PECO. En este proceso, el criterio de absorción del acervo comunitario por los países candidatos sigue siendo central en el desarrollo del proceso de las negociaciones de adhesión establecido por el Consejo Europeo de Luxemburgo, para respetar a la vez un compromiso de equilibrio en la apertura de las negociaciones por países y el proceso inclusivo y evolutivo de la adhesión.

Los principales trabajos de seguimiento son los primeros dictámenes por países de la *Agenda 2000* establecidos por la Comisión en julio de 1997 y actualizados en noviembre de 1998 bajo la forma de informes periódicos de progreso, el *screening* iniciado por la Comisión en marzo de 1998 en cuanto a la absorción del acervo comunitario y los programas nacionales de acceso a la Unión Europea presentados por los países candidatos.

Los dictámenes de la *Agenda 2000* fueron redactados por la Comisión sobre la base de las solicitudes de adhesión de los diferentes países candidatos y publicados en julio de 1997. Completan el informe general *Agenda 2000* que

propone, además de las perspectivas financieras para el período 2000-2006 y reformas institucionales, de la PAC y de los Fondos Estructurales, la apertura de las negociaciones de adhesión teniendo en cuenta las «evaluaciones» hechas en los dictámenes por países.

Desde julio de 1997 *(Agenda 2000)*, la Comisión realiza un seguimiento sistemático de absorción del acervo comunitario por «sectores» o capítulos[14] y por países para apreciar el avance de los PECO hacia la adhesión. De acuerdo con la petición del Consejo Europeo de Luxemburgo, la Comisión ha organizado el examen analítico del acervo comunitario, denominado *«screening»* o *escrutinio*, distinguiendo dos grupos de países: por un lado, está el grupo de países con los que no se han iniciado las negociaciones y, por otro, el grupo de los países con los que sí se han abierto negociaciones. El *screening* se efectúa de cara a resolver dos grandes preocupaciones: un aspecto básicamente didáctico que tiene como objetivo explicar el acervo a los países candidatos para facilitar su absorción, y un aspecto más operacional de intercambios entre la Comisión y los países candidatos para calibrar las dificultades de estos países para asimilar el acervo comunitario.

Los programas nacionales preparados por los países candidatos indican las prioridades y los instrumentos propuestos por los gobiernos de estos países para absorber el acervo comunitario y, en algunos casos, incluyen planes de reforma sectoriales. Estos programas plurianuales no son totalmente homogéneos en cuanto a su estructura y contenido; los más antiguos se basan en los dictámenes de la *Agenda 2000* y los más recientes responden, sobre todo, a los objetivos recogidos en las asociaciones para la adhesión.

Se ha invitado a los países candidatos a revisar estos programas a fin de tener en cuenta las observaciones de la Comisión. Ésta última dará su opinión sobre cada uno de ellos cuando se revisen las asociaciones para la adhesión en 1999.

(14) Esta gestión de seguimiento se organiza en 31 capítulos: ciencias e investigación, educación, formación y juventud, telecomunicaciones y tecnologías de la información, política cultural y audiovisual, pequeñas y medianas empresas, política industrial, política exterior y de seguridad común, derecho de sociedades, protección de la salud y de los consumidores, pesca, estadísticas, relaciones exteriores, agricultura, unión aduanera, política social y empleo, política de transportes, energía, libre circulación de capitales, libre circulación de mercancías, libre circulación de personas, libre prestación de servicios, política de la competencia, unión económica y monetaria, fiscalidad, política regional y coordinación de los instrumentos estructurales, medio ambiente, cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos interiores, control financiero, disposiciones financieras y presupuestarias, instituciones.

El Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 pidió a la Comisión que realizase informes periódicos sobre los progresos conseguidos por cada uno de los países candidatos en vías de adhesión.(15)

El Consejo Europeo de Cardiff pidió que los informes presentados a finales de 1998 también incluyesen a Chipre. En lo que se refiere a Turquía, el Consejo Europeo de Cardiff pidió un informe «basado en el artículo 28 del Acuerdo de Asociación y en las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo». Los informes periódicos de progreso de la Comisión sobre los países candidatos, acabados a principios de noviembre de 1998, se han realizado siguiendo el modelo utilizado para los «dictámenes» por países de la *Agenda 2000*, que actualizan.

Se presentarán al Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre de 1998 acompañados, llegado el caso, de recomendaciones para la apertura de conferencias intergubernamentales bilaterales.(16)

El Parlamento Europeo ha realizado informes de síntesis por países sobre el estado de las negociaciones relativas a los diversos aspectos de la ampliación de la Unión y a las posiciones adoptadas por los Estados miembros y las instituciones europeas. Las organizaciones internacionales, en particular el Consejo de Europa y la OSCE, así como las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, también han realizado trabajos sobre la situación económica e institucional de los países candidatos y sus necesidades, sobre todo para evaluar su capacidad de financiación de grandes proyectos, en vistas de su integración en la Unión Europea.

(15) El Consejo decidió específicamente que «El examen de los progresos realizados por cada Estado candidato de Europa central y oriental en el camino de la adhesión con respecto a los criterios de Copenhague, y en particular, al ritmo de asimilación del acervo de la Unión, dará lugar para cada uno de ellos a informes periódicos de la Comisión al Consejo acompañados, en su caso, de recomendaciones para la apertura de conferencias intergubernamentales bilaterales, y ello desde finales del año 1998. Con carácter previo a dichos informes anuales, el funcionamiento de las asociaciones para la adhesión y el estado de la asimilación del acervo se examinarán con cada Estado candidato en el marco de los órganos de los Acuerdos Europeos. Los informes de la Comisión servirán de base para adoptar en el marco del Consejo las decisiones necesarias sobre el desarrollo de las negociaciones de adhesión o sobre su ampliación a otros candidatos. En este contexto, la Comisión seguirá aplicando el método utilizado en la *Agenda 2000* para la evaluación de la capacidad de los Estados candidatos de cumplir los criterios económicos y asumir las obligaciones resultantes de la adhesión. Será conveniente mantener un planteamiento dinámico en la evaluación de los progresos realizados por los Estados candidatos en el marco de los informes periódicos que la Comisión someterá al Consejo.»

(16) El *composite paper* del 4 de noviembre de 1998 es el documento de síntesis de la Comisión realizado a partir de los informes periódicos sobre los progresos realizados por los países candidatos y de las primeras apreciaciones extraídas de los diferentes trabajos de seguimiento relativos a la preadhesión y al *screening*.

1.5.2. Interrogantes que plantean el *screening* y el *composite paper*

Los trabajos de seguimiento de la absorción del acervo comunitario suscitan varios interrogantes. A pesar de haber determinado con bastante precisión las necesidades de los países candidatos en función de su dificultad para absorber el acervo comunitario, sigue existiendo un riesgo de error.

En primer lugar, y debido a una insuficiente participación de los Estados miembros, el proceso de seguimiento del acervo comunitario, en los 31 capítulos, aún es bastante vago e insatisfactorio. Generalmente, los Estados miembros son informados *a posteriori* de los resultados del *screening*. No son parte activa en la elaboración de los resultados. Por otro lado, se trata sobre todo de un ejercicio descriptivo que evita entrar en conflicto con las propuestas de la *Agenda 2000*.

En segundo lugar, el tono optimista adoptado en cuanto a los siete primeros capítulos, «que no presentan dificultades», puede esconder problemas reales, tanto institucionales y administrativos como económicos y sociales. En efecto, aunque el Consejo haya previsto que se siga «un enfoque dinámico en la valoración de los progresos» y que la Comisión siga controlando durante todas las negociaciones los progresos conseguidos en la absorción y aplicación del acervo, una de las grandes incertidumbres está en la diferencia entre la absorción formal y la absorción real del acervo comunitario, y por tanto en las condiciones de negociación de las adhesiones. Uno de los temas de discusión esenciales aparecidos durante el *screening* es la concesión o no de períodos transitorios a los nuevos Estados miembros. Este tema está relacionado con la cuestión de la fecha de adhesión de los países candidatos y con su clasificación en dos grupos. ¿Qué es mejor: integrar a un país candidato antes, con períodos transitorios derogatorios del derecho europeo, o integrarlo más tarde sin período transitorio? Esta pregunta debe responderse, bien para los 31 capítulos, bien para un «paquete» de capítulos –lo examinado hasta ahora– reservando la apreciación definitiva del acervo, en cuanto a este «paquete» de capítulos, a los resultados de la apreciación global del acervo relativa a los capítulos que quedan por examinar con los países candidatos.

Además, la naturaleza de las negociaciones cambiaría si algunos Estados miembros, estimando que los futuros Estados miembros no cumplen con las

condiciones de absorción real del acervo comunitario, pidiesen (como Alemania en cuanto a la libre circulación de trabajadores) períodos de transición. En dicho caso, se deberían gestionar solicitudes que no provendrían de los países candidatos sino de los Estados miembros.

Por las razones indicadas, es primordial limitar la relativa vaguedad que, en varios capítulos, rodea las condiciones y medios de los países candidatos para absorber el acervo comunitario. Sobre todo, cuando los capítulos que se están examinando primero fueron escogidos por la Comisión por ser considerados los menos difíciles desde el punto de vista de la asimilación del acervo.

Convendría que las decisiones de adhesión y su jerarquización en el tiempo tuviesen en cuenta simultáneamente los tres criterios siguientes: el estado general de preparación de los países candidatos, su progreso y sus perspectivas de futuro. Se trata de evaluar la fecha de establecimiento del acervo y las condiciones de este establecimiento, y si hay solicitudes de períodos de transición, las razones que las sustentan.

Las conclusiones de los trabajos de evaluación de las necesidades de los dos últimos años, 1996-1998, han permitido realizar una primera valoración de la capacidad de los países candidatos para absorber el acervo comunitario y muestran que el ritmo de preparación para la adhesión debe acelerarse, especialmente en lo relativo al mercado interior (certificación y normalización, reestructuraciones, competencia, ayudas de Estado...).

El 1º de diciembre de 1998, el grupo ampliación del Consejo Europeo encargado de preparar las posiciones comunes, ponía de relieve que la valoración hecha por la Comisión en sus informes de noviembre de 1998 sobre la adopción del acervo por los países candidatos, variaba mucho según los países y según los sectores. Este grupo de trabajo del Consejo subraya, en particular, la importancia de que los países candidatos apliquen todos los elementos del Libro Blanco sobre el Mercado Único y sean capaces de hacerlo en el momento de su adhesión a la Unión Europea. También insiste en la relación existente entre absorción del acervo comunitario y la urgente necesidad de refuerzo de las estructuras institucionales de los países candidatos.

Por su lado, en su *«composite paper»* del 4 de noviembre de 1998, la Comisión indica que *«no estima necesario proponer, sobre la base de los in-*

formes presentados (los informes periódicos de progreso por países), *nuevas recomendaciones sobre el desarrollo de las negociaciones o sobre su ampliación a otros candidatos como preveía hacer el Consejo Europeo, en caso de necesidad, a finales de 1998»*. La Comisión concluye: *«Es en función de los esfuerzos de preparación realizados que deben determinarse, a corto plazo, la asistencia de la Unión a estos países y, a largo plazo, el calendario de las primeras adhesiones. Por tanto, es importante garantizar una valoración lo más objetiva posible de la preparación de cada Estado candidato a la adhesión. Por esta razón, la Comisión prevé presentar al Consejo, a finales del año que viene, nuevos informes sobre los progresos realizados, que le permitan decidir sobre el desarrollo de las negociaciones o sobre su ampliación a otros candidatos.»*

Como primera conclusión de los diferentes pasos de valoración de las necesidades de los países candidatos a la integración europea, conviene subrayar su carácter restrictivo: se está dando demasiado peso a la preocupación de preservación del acervo comunitario y no el bastante a conseguir una perspectiva de crecimiento deseable y posible de los países candidatos. La Comisión no analiza realmente ni la cuestión de la capacidad de absorción de las ayudas comunitarias y del acervo por los países candidatos, ni la cuestión de la convergencia hacia el nivel económico medio de la Unión Europea y del tiempo necesario para cada uno de los países candidatos. Para algunos autores como Ritcher, Landesmann y Havlik (1998), las diferencias de desarrollo y de capacidad o incapacidad para reducirlas rápidamente en el período de preadhesión y de postadhesión podría, en el peor de los casos, desembocar en un *«crash scenario»*, en vez de en una integración positiva de los PECO en la Unión Europea. Una reflexión ambiciosa de verdad sobre la ampliación de la Unión Europea a países tan heterogéneos, debería interrogarse sobre las finalidades de las políticas estructurales de preadhesión y de postadhesión y revisar su financiación.

La convergencia de los países de Europa central y oriental en materia de adaptación de las legislaciones al derecho comunitario, de normalización, de certificación, de acreditación y de vigilancia del mercado

Adaptación de las legislaciones al derecho comunitario

Las situaciones varían según los países de Europa central y oriental. En general, las administraciones locales hacen esfuerzos para traducir las directivas y aplicarlas. Sin embargo, ha sido imposible obtener listas claras de directivas transpuestas y de calendarios de transposición. Por otro lado, los industriales franceses subrayan muchas veces la subsistencia de las antiguas prácticas. Los sectores en los que la adaptación parece más clara son los de la seguridad eléctrica y las telecomunicaciones.

Normalización

En general, los países de Europa central y oriental han adoptado legislaciones que crean organismos de normalización independientes y que establecen la diferencia entre normalización y reglamentación (sin que por ello los actores económicos locales acostumbrados al antiguo sistema lo comprendan). Sólo la República Checa ha conseguido que su organismo de normalización se adhiriese al Comité Europeo de Normalización. Los demás no han conseguido respetar la regla de absorción nacional del 80% de las normas europeas, que es el mayor obstáculo (costes de traducción en particular). Sin embargo, incluso en la República Checa, numerosas normas nacionales siguen siendo de aplicación obligatoria. Los industriales franceses han señalado que, como regla general, las normas nacionales siguen siendo exigidas por sus clientes a pesar de la voluntad declarada de los gobiernos de favorecer la absorción de las normas europeas. En el sector eléctrico es dónde las normas nacionales de los países de Europa central y oriental están más próximas de las normas europeas y/o internacionales.

Certificación

En teoría, los principios comunitarios de certificación parecen asimilados. Existen reglamentaciones que recogen los principios de certificación vo-

luntaria y obligatoria existentes en la Unión Europea. En la práctica, las cosas son muy diferentes. Entrevistas con los industriales franceses han puesto en evidencia el mantenimiento de numerosos procedimientos de certificación obligatorios (difíciles y costosos) con las marcas nacionales de conformidad, incluso para productos cubiertos por el etiquetado CE. Esta situación se denuncia sistemáticamente. Los dictámenes sobre la fiabilidad y la competencia de los organismos de certificación de los países de Europa central y oriental no están desprovistos de matizaciones.

Acreditación

Se han creado organismos de acreditación en los países de Europa central y oriental. En conjunto, no obstante la práctica de la acreditación está muy poco difundida. Muchas veces, los organismos certificadores que disponen de una acreditación la obtuvieron a través de un organismo de acreditación extranjero.

Vigilancia del mercado

En general, los industriales franceses juzgan de manera favorable al organismo encargado del control del mercado en la República Checa. Se trata de la Inspección Comercial Checa (COI) que depende del Ministerio de Comercio. Esta Inspección posee una organización descentralizada y se muestra muy activa en cuanto a los controles sobre el mercado. En cambio, en otros países como Hungría, Polonia y Letonia, lo que falla es la vigilancia del mercado, esencialmente a causa de la falta de personal.

Fuente: Secretaría de Estado para la Industria, Dirección General de Industria, Tecnologías de la Información y Correos.

1.5.3. El medio ambiente, un caso particularmente costoso pero que genera oportunidades en el Oeste

En todos los ámbitos y respecto a su producto interior bruto, la transposición del conjunto del acervo comunitario supone un coste muy elevado para los Estados adherentes. Diferentes estudios como los del IFO y del IIASA (1996) o de Adler y otros (1994), estiman el coste de la armonización del derecho del

medio ambiente. Los resultados varían mucho; las hipótesis de base utilizadas muchas veces no están precisadas. En septiembre de 1996, en un documento del seminario de DISAE (1997), la Comisión redactó unas líneas directrices para la estimación de los costes a fin de animar a los Estados candidatos a unificar su acción y a obtener resultados comparables.

Según las primeras estimaciones en el ámbito regional, los costes de inversión totales de la asimilación del acervo medio ambiental podrían situarse entorno a los 100-120 millardos de ecus para los diez países candidatos. La Comisión ha realizado una estimación directa de los costes.

Por tanto, este método ofrece un límite máximo del coste de la ampliación para estos países ya que, en gran medida, éstos deberán consentir al esfuerzo medio ambiental correspondiente.(17)

La mayor parte de la inversión puede ser absorbida por las infraestructuras necesarias para la reducción de la polución atmosférica, para la gestión del agua y de las aguas residuales y para la gestión de los residuos. Además, el establecimiento y el refuerzo de las estructuras de gestión medioambientales necesarias para la eficacia de la puesta en marcha, de la vigilancia y del control de la aplicación también exigirán recursos considerables.

La magnitud de estos recursos es más difícil de evaluar. Aún falta información detallada y fiable sobre las implicaciones financieras de las diferentes directivas para cada país candidato. No obstante, algunos países candidatos han empezado a estudiar los costes correspondientes a directivas específicas, lo que constituye una primera etapa hacia la elaboración de estrategias de financiación. Todos los países candidatos deberían dar una prioridad inmediata a este trabajo de cálculo.

Para los sectores principales: agua, aire y residuos, estos costes corresponden a 1.000 ecus por habitante o al 3% del producto nacional bruto de 1994 en caso de reparto de las inversiones a lo largo de 20 años. Para los diferentes ámbitos, los costes son los siguientes en millardos de euros:

(17) Para poder calcular los costes de la convergencia, la mejor forma sería comparar los costes causados por los esfuerzos de adaptación a los estándares de la Unión Europea con los costes en ausencia de estos esfuerzos (*baseline scenario*). Debido a la casi imposibilidad de proceder de esta forma, la Comisión propone estimar los costes mediante la regla de que el total de los costes de inversión y de funcionamiento necesarios para satisfacer las exigencias de una directiva debe ser atribuido a ésta, excluyendo otras consecuencias, que no deben tomarse en cuenta.

En lo que se refiere a los costes de inversión y funcionamiento anuales *(capital and operating costs)*, la Comisión estima un coste global de entre 108 y 121 millardos de euros. El coste global anual del tratamiento regional de las aguas residuales, el control de la polución del aire y el tratamiento de los residuos (para este último solamente el coste de explotación) alcanzaría 8-12 millardos de ecus, lo que correspondería a 80-120 ecus por habitante o a una proporción del 5,4% del PNB de los PECO (Unión Europea de los 15: 1,2% del PNB).

Tabla 3.6

COSTE DE INVERSIÓN TOTAL DE LA CONVERGENCIA DE LOS PECO

En millardos de euros

Países	Agua			Aire	Residuos		Inversión total		Total (euro/hab)
	Suministro	Aguas residuales	Total		Mín.	Máx.	Mín.(*)	Máx.(*)	
Polonia	4,40	13,70	18,10	13,90	2,20	3,30	34,10	35,20	927
Hungría	3,50	3,10	6,60	2,70	2,10	4,40	11,50	13,70	1.306
Rep. Checa	2,20	1,10	3,30	6,40	8,00	3,80	10,40	12,40	1.427
Eslovaquia	1,00	0,90	1,90	1,90	0,30	1,60	4,10	5,40	760
Bulgaria	2,20	2,70	4,90	5,10	1,80	5,10	11,70	15,0	1.668
Rumania	3,80	6,30	10,10	9,10	1,00	2,70	20,20	22,00	943
Países bálticos total				8,45	0,45	0,85	8,90	1.148	
Estonia	0,13	1,38	1,50				1,50	1,50	–
Letonia	0,11	1,60	1,71				1,71	1,71	–
Lituania	0,11	2,27	2,38				2,38	2,38	–
Eslovenia	–	–	–	0,69	1,15	1,15	1,84	1,84	–
Total	17,50	33,10	50,50	48,20	9,70	22,70	108,40	121,50	1.140
% del máximo total	14%	27%	42%	40%		19%		100%	

Nota: Los datos relativos al abastecimiento de agua, al aire y a los residuos se basan en el estudio IFO; los de las aguas residuales se basan en el IFO y el WRC.
(*) El mínimo total representa la estimación mínima para la puesta en marcha; el máximo total representa la estimación máxima para la gestión de residuos.
Fuentes: Comisión Europea, DG-IA/DG-XI, Seminario sobre la convergencia del 26 al 28 de octubre de 1997.

En lo que se refiere al medio ambiente, la amplitud de los problemas y la importancia de los costes de saneamiento y de inversión hacen necesario recurrir a un amplio conjunto de posibilidades de financiación. El 4 de diciembre de 1997, el Consejo decidió: [18]

• la disponibilidad de créditos apropiados para poder abordar los problemas medioambientales más urgentes, especialmente los relacionados con el suministro de agua potable, el tratamiento de las aguas residuales, la gestión de los residuos, los transportes y el suministro de energía;

• solución de los problemas estructurales, con una ayuda prioritaria a los sectores de la energía y del medio ambiente urbano;

• fomentar la creación de *joint ventures* entre las industrias de los Estados miembros y de los países candidatos teniendo en cuenta que, en aplicación del Tratado, el medio ambiente y la protección de los consumidores deben tenerse en consideración en el conjunto de los ámbitos de acción de la Unión Europea; y

• examinar la posibilidad, con el BERD y el BEI, de crear fondos de garantía que permitan a los bancos de los países de Europa central y oriental conceder préstamos a proyectos relacionados con la protección del medio ambiente, en particular en beneficio de las pequeñas y medianas empresas así como de las autoridades locales y regionales.

Un éxito francés en Hungría: La incineradora de residuos industriales especiales de SARP Industries en Dorog (Dorogi)

Adquirido en 1992 por el grupo SARP (grupo Vivendi), Dorogi es un centro de incineración de residuos industriales especiales. Esta unidad, la más grande de Hungría, es capaz de tratar todos los residuos industriales, incluidos los de alto contenido en cloro o conteniendo PCB. Esta unidad, que dispone de una capacidad anual de 25.000 toneladas, integró el know-how del grupo de SARP Industries y se benefició de una ayuda a la inversión (préstamos bonifica-

(18) Resolución del 4 de diciembre de 1997 sobre la comunicación de la Comisión *Agenda 2000*: el marco financiero de la Unión 2000-2006, el sistema de financiación futuro, punto 29.

dos) del gobierno húngaro para mejoras tecnológicas. Dichas mejoras se pusieron en marcha con la total implicación de los administradores del gobierno local. Todo esto permitió a Dorogi anticipar las normas legislativas europeas sobre la calidad de las emisiones atmosféricas. Proporcionando su experiencia y peritaje técnico, el grupo de SARP Industries trabajó con compañías húngaras para concebir y conseguir estas mejoras.

Fuente: Secretaría de Estado para la Industria, Dirección General de Industria, Tecnologías de la Información y Correos.

Como muestra la tabla 3.7, en los países candidatos, la energía nuclear cubre en promedio el 30% de los suministros de electricidad, en algunos países hasta el 80%. La mayoría de las centrales fueron construidas según tecnología soviética y no responden a las medidas de seguridad internacionales.

Tabla 3.7

SUMINISTROS DE ELECTRICIDAD EN LOS PECO

Países	Emisiones de CO_2 en 1995 (en toneladas por hab.)	Electricidad en 1996					
		Producción anual bruta TWh(1)	Producción a partir de la nuclear		Saldo importado (TWh)	Consumo (TWh)	Tasa de independencia en electricidad (en %)
			TWh	Proporción			
Bulgaria	6,8	42,7	18,1	42	1,8	44,5	96
Chipre	8,1	2,6	0	0	0,0	2,6	100
Rumania	5,5	61,3	0	0	0,8	62,1	99
Eslovaquia	7,5	25,3	11,3	45	3,5	28,8	88
Eslovenia	6,7	12,8	4,6	36	-1,7	11,15	115
Estonia	13,4	9,1	0	0	-0,9	8,2	111
Letonia	3,8	3,1	0	0	3,2	6,3	49
Lituania	4,2	16,8	13,9	83	-5,1	11,7	144
Rep. Checa	11,6	64,2	12,9	20	0,0	64,2	100
Hungría	5,6	35,1	14,2	40	2,2	37,3	94
Polonia	8,7	143,2	0	0	-3,1	140,1	102

(1) TWh: millardos de KWh.
Fuente: Observatorio de la Energía, según AIE/OCDE.

Sin embargo, la solución no consiste simplemente en cerrarlas, puesto que no todas presentan el mismo riesgo y sería sumamente costoso buscar fuentes de energía de sustitución. Muchos de los países afectados han empezado incluso a construir nuevas centrales nucleares. Ven en ellas el medio más económico de satisfacer su demanda de energía –al alza debido al crecimiento– y de alcanzar la independencia energética.

En cuanto a la seguridad nuclear, la Comisión señala en el documento COM(97) que *«en la mayoría de los casos, las centrales nucleares de estos países no satisfacen las exigencias de las normas internacionales de seguridad. No obstante, la solución no reside en su cierre, ya que establecer un nuevo sistema de producción de energía sería sumamente costoso. A fin de satisfacer el principio comunitario de protección de la vida y de la salud, los países candidatos deberían participar sin restricción en los esfuerzos realizados para conseguir que su seguridad nuclear alcance el nivel internacional. Los calendarios de cierre de las centrales que no pueden alcanzar el nivel de seguridad necesario son imperativos. Los países candidatos ya se han comprometido al cierre de las centrales a través de acuerdos bilaterales.»*

De acuerdo con el enfoque adoptado por el G7 desde 1992, los países candidatos ya colaboran en gran medida en las acciones que intentan acercar su nivel de seguridad nuclear a las normas internacionales. La Comisión propone que:

• en el caso de centrales concebidas a partir del modelo occidental *(Rumania y Eslovenia)*, debe controlarse la situación para garantizar que todo funcione de acuerdo con las normas de seguridad exigidas. En caso de necesidad, se puede proporcionar una asistencia técnica;

• en aquellos casos en que la seguridad de centrales nucleares de tipo soviético, en actividad o en construcción, puede ser mejorada y conseguirse el nivel de las normas internacionales, se deben poner en funcionamiento *programas de modernización*, durante un período de 7 a 10 años (se ven afectadas las centrales de *Dukovany y Temelin* en la *República Checa, Paks en Hungría*, al igual que algunas unidades de *Bohunice* y *Mochovce en Eslovaquia* y *Kozloduy en Bulgaria*);

• los calendarios para el *cierre de las unidades no modernizables*, decididos bajo ciertas condiciones por los gobiernos afectados, deben ser respetados (afecta a *Bohunice* en *Eslovaquia, Ignalina* en *Lituania* y algunas unidades de *Kozloduy* en *Bulgaria*);[19] y

• por último, en el intervalo deben realizarse las mejoras urgentes reclamadas por los expertos internacionales.

Los montantes en juego son considerables: de 4 a 5 millardos de euros en diez años, para las principales operaciones. La Unión Europea sólo podrá responsabilizarse de una parte de la financiación. Por esto, la Comisión propone que se concluya un acuerdo entre cada uno de estos países y los proveedores de fondos en cuanto a la fecha, lo antes posible, en la que podrían cerrarse dichas centrales y el programa de apoyo indispensable para el proceso. El BERD, en estrecha coordinación con PHARE, Euratom y el Banco Mundial elaboraría estos programas.

Todos los países han adoptado recientemente una ley de orientación relativa a la seguridad nuclear y a la radioprotección. Esta ley-marco debe ser completada por varios actos legislativos para asegurar la completa conformidad con el acervo. Es importante destacar que se exige la mayor parte de esta legislación incluso en los países que no producen energía nuclear. El paquete institucional debe ser considerado como prioritario. Las autoridades responsables de la seguridad nuclear sólo disponen de escasos recursos financieros y humanos para responder a importantes demandas de apoyo técnico especializado. *La Comisión considera que es conveniente apoyar más a las autoridades reglamentarias mediante una cooperación estrecha con sus responsables, a fin de crear un clima que les sea favorable y de defender su independencia frente a las autoridades políticas.*

(19) Los compromisos de cierre adquiridos por Bulgaria y Lituania a cambio de préstamos del BERD/Nuclear Safety Account (cuenta «seguridad nuclear») iban acompañados de ciertas condiciones. El Safety Account Agreement, acuerdo concluido en 1993 con Bulgaria, preveía el cierre de las cuatro unidades en juego en Kozloduy, a partir del momento en que otras fuentes de energía debidamente especificadas estuviesen disponibles. Los trabajos necesarios a estos efectos debían estar acabados a finales de 1998; al haberse dado retrasos, actualmente se considera que las unidades 1 y 2 podrían cerrarse en el 2001 y las unidades 3 y 4 en el 2001/2002. El acuerdo del mismo tipo concluido en 1994 con Lituania para el cierre de dos unidades en Ignalina, preveía que la primera se cerrase en 1998 y la segunda en el 2002; sin embargo, si se respetaban ciertos criterios, su funcionamiento podría prolongarse, como mucho, hasta el 2004 y el 2008 respectivamente. Eslovaquia no ha adquirido responsabilidades internacionales en cuanto al cierre de los dos reactores de Bohunice, pero el Gobierno eslovaco adoptó una resolución en 1994 que prevé el paro de estos reactores antes del 2000 si, en el intervalo, las dos nuevas unidades en construcción en Mochovce logran ser operacionales en el plano comercial.

2. Reforma de la PAC en el marco de la ampliación y de las negociaciones OMC

En cuanto al sector agrícola, desde otoño de 1998, el proceso de ampliación está en fase de *screening* para los seis países de la primera ola, prevista para el 2003-2004: Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre.

Las negociaciones agrícolas propiamente dichas empezarán en otoño de 1999, cuando la Comisión tenga una visión clara de las demandas que los países candidatos a la adhesión hayan formulado en relación con la absorción del acervo comunitario.

Al tratarse de la primera ola de adhesión, las negociaciones clave serán las que se den principalmente con Polonia, cuyo potencial agrícola es muy significativo, y cuyas necesidades de financiación y de reestructuración en este ámbito son muy importantes. En una primera fase de transición, no se prevén ayudas compensatorias para el Este.

En lo relativo a la segunda ola de adhesiones, la postura a tener más en cuenta será la de Rumania (con un SAU de 15 millones de hectáreas, de un 30 a un 35% de la población aún empleada en el sector agrícola, y una producción agrícola que representa el 20% del PIB).

2.1. Grandes líneas de la reforma de la PAC

Por segunda vez en menos de diez años, la Unión Europea planea una reforma de la Política Agrícola Común. En 1995, en su documento de estrategia agrícola presentado al Consejo Europeo de Madrid, la Comisión subrayaba «la necesidad de una evolución suplementaria de la PAC, debido al desarrollo de la política conseguido con la reforma de 1992». En la *Agenda 2000,* de julio de 1997, la Comisión retomaba esta demanda y proponía la modificación de las tres principales Organizaciones Comunes de Mercado (grandes cultivos, carne de vacuno y lácteos).[20] Posteriormente, el 18 de marzo de 1998, la Comisión

(20) Además de una reforma de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), sus propuestas conllevan el establecimiento de normas horizontales para la concesión de ayudas directas a los agricultores. Se prevé especialmente establecer un techo comunitario a la ayuda por explotación y ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de modular las ayudas teniendo en cuenta criterios de empleo o medioambientales. Por último, la Comisión propone reorganizar los instrumentos actuales del desarrollo rural.

adoptó un conjunto de propuestas de reglamento relativas a la reforma de la Política Agrícola Común.

La reforma propuesta está en la línea de la de 1992, que profundiza. Se basa en el principio de que el apoyo a través de ayudas directas (a la renta de los agricultores)[21] es más eficaz, en términos de bienestar colectivo, que el apoyo a través de precios garantizados, porque acerca la economía a la situación de mercado en competencia perfecta.

Así, la Comisión propone reducir los precios garantizados y reforzar el mecanismo de ayudas directas a la renta.[22]

Según la Comisión, la reforma supondrá una disminución en euros constantes del montante de las restituciones a la exportación y de las medidas de intervención en los mercados equivalente a 4,8 millardos de euros, ya que los precios comunitarios deberían acercarse a los precios mundiales.[23] Por otro lado, la reforma de la política agrícola, descrita en las propuestas de marzo de 1998, se traduciría en un aumento de las ayudas directas compensatorias del orden de 8,2 millardos de euros.[24] En la primera propuesta, el incremento de las ayudas directas era un poco más bajo, del orden de 7,8 millardos de euros. El detalle de los costes se da en la tabla 3.8.

Se espera que en 1999 el nivel de ayudas directas sea de 26,8 millardos de euros respecto a un montante total de 37,9 millardos de euros (es decir el 71%). Después de la reforma, este nivel alcanzaría los 35,0 millardos de euros para una PAC que, como mucho, costaría 40,2 millardos de euros (es decir el 87%).

(21) Por tanto, ya no se trata de ayudas a la producción agrícola.

(22) En el sector de los cereales, la Comisión propone disminuir los precios de intervención en un 20% y una compensación de la reducción de los precios del 50% a través de una revalorización de las ayudas por hectárea. En el sector de la carne de vacuno, la Comisión propone una reducción de los precios del 30%. Ésta se compensaría en un 80% a través de una revalorización de las primas por animal existente y de la creación de una prima por vaca lechera, en la medida en que el nuevo rebaño de vacas lecheras también se vea afectado por esta reducción. La Comisión propone por otro lado algunas medidas para controlar la oferta mediante modificaciones de los techos de las primas. En el sector lácteo: la Comisión propone mantener el régimen de cuotas lácteas hasta el 2006, bajar los precios de intervención en un 15% e instaurar una prima por vaca lechera. La prima por vaca lechera propuesta permite asegurar una compensación de la reducción de los precios del 60%. Por otro lado, en las propuestas de marzo de 1998, la Comisión restablece la ayuda a favor del maíz ensilado y aumenta las cuotas lácteas en un 2%-1% para todos los Estados miembros y un 1% para las zonas de montaña.

(23) 1,6 millardos de euros en el caso de los cereales, 1,6 millardos de euros en el de la carne de vacuno, 1,1 millardos de euros en el del sector lácteo y 0,5 millardos de euros en el caso de otros sectores cuyos gastos están indirectamente relacionados con las OCM reformadas. La base de referencia es 1999 en euros constantes.

(24) 1,6 millardos de euros en el caso de los cereales, 3,6 millardos de euros en el de la carne de vacuno y 3 millardos de euros en el del sector lácteo.

Tabla 3.8

Reforma propuesta Propuestas de marzo de 1998	Impacto sobre el coste de la PAC (euros constantes)
Gastos de mercado	**–4.800**
Cereales	–1.600
Carne de vacuno	–1.600
Productos lácteos	–1.100
Otros	–500
Ayudas directas	**8.200**
Cereales	1.600
Carne de vacuno	3.600
Productos lácteos	3.000
Coste anual de la PAC (de los Quince) después de la reforma en comparación con la situación de 1999	**3.400**

Fuente: Comisión Europea.

Blanc y otros (1998)[25] evalúan el coste presupuestario de la reforma de la PAC a nivel europeo y encuentran resultados similares. Este estudio considera que, presupuestariamente, la reforma prevista sólo afecta a un subconjunto de la PAC –cultivos arables y ganadería– que corresponde a un 68% del montante de esta política.

En este estudio, las ayudas directas a los cultivos arables del conjunto de la Unión pasarían de 14,9 a 16,3 millardos de euros y las de la ganadería de 4,1 a 10,8 en base a las primeras propuestas y a 11,4 en base a las segundas. Este incremento de más de 8 millardos de euros en relación con las ayudas percibidas en 1995 (es decir + 43% y + 46%, respectivamente) se debería, sobre todo, a la evolución de las ayudas a la ganadería que se multiplicarían por más de tres.[26]

(25) Estos análisis se basan en las cuentas económicas de la agricultura de los quince Estados miembros de la Unión Europea. El año de referencia es 1995. El método consiste, en simulación estática, en aplicar en las cuentas económicas las variaciones inducidas por las propuestas de la Comisión sobre las partidas de producción final, consumo intermedio y subvenciones. No se tiene en cuenta una posible reacción de los productores frente a los nuevos instrumentos económicos. Se trata pues de una medición del impacto mecánico bruto de una nueva instrumentación de política agrícola respecto a una situación de referencia, en este caso el año 1995.

(26) En definitiva, con el aumento del complemento a la agricultura extensiva y la restauración de la ayuda concedida al maíz ensilado, se daría un aumento de las ayudas directas ligeramente más importante en el marco de las segundas propuestas (aproximadamente 500 millones de ecus).

Tabla 3.9

EVOLUCIÓN DE LAS AYUDAS DIRECTAS PARA LOS QUINCE (A FINALES DE LA REFORMA)

Millones de ecus

	1995	Propuesta de marzo de 1998	Variación
Cereales	8.706	12.537	3.831
Oleaginosas	2.417	2.074	343
Proteaginosas	539	581	42
Trigo duro	1.132	1.132	–
Gel	2.138	–	2.138
Total ayudas cultivos arables	**14.932**	**16.324**	**1.392**
Ayudas ganadería	4.109	11.397	7.288
Total	**19.041**	**27.721**	**8.680**

Fuente: Blanc y otros (1998).

Se prevé que las reformas propuestas para los sectores de los grandes cultivos, de la leche y de la carne de vacuno, se apliquen progresivamente a lo largo de los ejercicios 2001-2003 y, por tanto, que se dé un aumento continuo de los gastos (en euros constantes). Después, a partir del 2003, la política agrícola debería decrecer ligeramente. Como refleja la tabla 3.10, se obtiene pues un perfil de gastos muy particular. Según las estimaciones de la Comisión, los gastos de mercado de la política agrícola reformada deberían pasar de 36,5 millardos de euros en el 2000 a 38,0 millardos en el 2006, según las estimaciones de la Comisión, alcanzando un máximo de 40,2 millardos de euros en el 2003.

Tabla 3.10

COSTE PRESUPUESTARIO DE LA PAC REFORMADA

Meuro, a precios 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total en el período
PAC reformada	37.843	36.544	38.716	39.611	40.197	39.553	38.733	38.017	236.307
Diferencia PAC año n/PAC año 1999	0	-1.299	873	1.768	2.354	1.710	890	174	9.249

Fuente: Comisión Europea; cálculos CGP.

Es interesante señalar que el momento en el que se prevé que la PAC reformada sea más cara coincide con el momento en que se espera empiece la adhesión. Excepto el primer año, la PAC tendrá un coste en euros constantes superior al de 1999. El acrecentamiento de los gastos durante los siete años es de 9,2 millardos de euros (a precios de 1999).

La reforma de la Política Agrícola Común se acompañaría de una política de desarrollo rural de mayor amplitud. Bajo la rúbrica 1, esta nueva política de desarrollo rural agruparía las medidas de acompañamiento introducidas por la reforma de 1992 (reforestación, jubilación anticipada y medidas agroambientales), las ayudas a las zonas desfavorecidas financiadas bajo el objetivo 5a de los Fondos Estructurales (incluidas las intervenciones de este tipo en las regiones objetivo 1), así como las otras intervenciones actuales del FEOGA-Orientación (fuera de las regiones objetivo 1) a título de los objetivos 5a y 5b.[27] Así, la dotación destinada a esta nueva política de acompañamiento de desarrollo rural y a las medidas en el ámbito de la pesca pasaría de 2,6 millones de euros en 1999 a 4,7 millones de euros en el 2000, para alcanzar un montante que puede estimarse en 4,3 millones de euros a finales del período.

Por su estrecha relación con una política agrícola preocupada por la calidad de la producción y por la seguridad alimentaria, las medidas veterinarias y fitosanitarias, financiadas actualmente por el artículo B2-510 del presupuesto en el marco de la rúbrica 3, se transferirían a la rúbrica 1. Se podría llegar a prever un montante del orden de 100 millones de euros por año durante el próximo período.

Según las estimaciones de la Comisión, en términos constantes, los gastos agrícolas totales pasarían de 41,8 millardos de euros en el 2000 a 43,0 millardos de euros en el 2006.[28] Sin incluir las ayudas de preadhesión, los gastos pasarían de 41,3 millardos de euros en el 2000 a 42,4 millardos de euros en el 2006. Por tanto, esta progresión de los gastos vendría explicada no sólo por la incidencia de las reformas propuestas para los sectores de los grandes cultivos, de la leche y de la carne de vacuno, sino también por la inclusión desde el

(27) En cambio, las intervenciones del mismo tipo en las regiones objetivo 1, exceptuando las actuales medidas de acompañamiento y las ayudas a las zonas desfavorecidas, estarían financiadas bajo la rúbrica 2 por la FEOGA-Orientación.
(28) Esto corresponde a una evolución de los gastos en euros corrientes de 42,6 millardos de euros a 49,4 millardos de euros.

2000 de estos nuevos gastos[29] bajo la directriz agraria de cerca de 2,8 millardos de euros.

Para los PECO, la Comisión Europea preconiza un período de transición «variable según los países» para «amortiguar, según la necesidad, el choque de la alineación de los precios» y evitar exponer «a la industria de los países candidatos a una competencia demasiado brutal». «En cualquier caso, no hay ningún motivo para prever la concesión de ayudas directas a la renta del tipo establecido por la reforma de la PAC de 1992 durante el período de transición. En cambio, estos países deberían poder beneficiarse de ayudas al desarrollo de su estructura agrícola y de transformación a fin de prepararlos progresivamente a una plena integración en el mercado común agrícola».

Tabla 3.11

LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA, GASTOS AGRÍCOLAS DE LOS QUINCE Y ESTIMADOS PARA LA ADHESIÓN (EN EUROS CONSTANTES)

Millardos de euros, precios de 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DA (1)	**45.205**	**46.050**	**46.920**	**47.820**	**48.730**	**49.670**	**50.630**	**51.610**
Gastos agrícolas sin incluir la adhesión (2) = (3) + (7)	**40.400**	**41.814**	**43.935**	**44.774**	**45.305**	**44.607**	**43.750**	**42.971**
Gastos agrícolas sin incluir la adhesión y la preadhesión (3) = (4) + (5) + (6)	40.440	41.294	43.416	44.256	44.788	44.091	43.226	42.449
PAC reformada (4)	37.843	36.544	38.716	39.611	40.197	39.553	38.733	38.017
Medidas de acompañamiento (5)	2.577	4.652	4.604	4.551	4.499	4.447	4.404	4.344
Medidas veterinarias (6)		98	96	94	92	91	89	87
Ayuda preadhesión (7)		520	519	518	517	516	524	522
Margen (8) = (1) - (2)	**4.765**	**4.236**	**2.985**	**3.046**	**3.425**	**5.063**	**6.880**	**8.639**
Gastos estimados para la adhesión		–	–	1.602	2.032	2.445	2.930	3.395

Fuente: Comisión Europea; cálculos CGP.

(29) Se trata de las medidas de acompañamiento actuales ampliadas a las medidas de desarrollo rural y a medidas estructurales en el sector de la pesca, de las medidas veterinarias, y de las ayudas de preadhesión en el ámbito agrícola y agroalimentario.

Desde el punto de vista financiero, la Comisión propone desarrollar las ayudas preadhesión, y conceder ayudas estructurales a los nuevos Estados miembros durante el período de transición.

Por consiguiente, el importante margen que se prevé deje disponible el presupuesto de 1999 bajo la directriz agraria[30] (del orden de 4,8 millardos de euros), se reduciría progresivamente al principio del período de forma a limitarse a cerca de 3 millardos de euros por año durante el período 2001-2003. Después, la periódica progresión de la directriz agraria, si ésta no se modificase, y el ligero decrecimiento de los gastos agrícolas deberían generar un margen creciente y muy substancial a finales del período. Este margen debería llegar a ser de 8,6 millardos de euros constantes en el 2006.

La Comisión propone utilizar el margen bajo la DA para financiar el polo agrícola de la ampliación. En el marco de esta ampliación, los gastos agrícolas van aumentando a lo largo del período afectado. Por esto, es útil que el margen sea más importante al final del período. En un primer momento, dicho margen debería permitir la absorción de los costes ligados a la segunda ola de la ampliación sin necesidad, cuando se dé la adhesión, de tener que aumentar la directriz agraria.

2.2. Según la Comisión, la adhesión a una PAC no reformada generaría desequilibrios de mercado

El impacto de la adhesión de los PECO en la PAC dependerá de la evolución de su producción agrícola. La Comisión ya había realizado proyecciones en su «Libro Blanco de estrategia agrícola» de 1995. Estas proyecciones se revisaron en el marco de la *Agenda 2000* teniendo en cuenta la evolución agrícola

(30) Entre el decenio 1970 y finales de los años 1980, el gasto agrícola se había multiplicado por cinco, o sea un aumento anual medio del 7,5%. Para controlar esta progresión y asegurar un mejor equilibrio entre las diferentes categorías de gastos, desde 1988 el Consejo ha definido los principios de una disciplina presupuestaria reforzada. Esta restricción presupuestaria se obtiene limitando el ritmo anual de progresión de los gastos mediante la instauración de un techo: la directriz agraria (DA). La DA fue calculada sobre la base de los créditos de 1988, actualizada en el 74% de la variación del PNB de la Unión Europea y del deflactor del PNB, y engrosada por las previsiones de gastos de despacho del azúcar ACP, de las restituciones relacionadas con la ayuda alimentaria y de las cotizaciones del azúcar. Este dispositivo fue confirmado en 1992 por el Consejo de Edimburgo, para acompañar la reforma de la PAC. El aumento de la DA, propuesto en ese momento por la Comisión, fue rechazado por el Consejo Europeo, quien por el contrario, extendió su campo de aplicación al conjunto de los gastos de la PAC. La Comisión propone que el techo de la rúbrica 1 siga estando regido por la directriz agraria con el mismo principio de progresión.

observada en los PECO desde 1994. Por otro lado, la Comisión ha estimado qué pasaría si los diez PECO se adhiriesen simultáneamente en el 2002 y si se les aplicase íntegramente la PAC actual a partir de ese momento (nivel de precios, cuotas, etc.). La tabla 3.12 presenta los balances de producción previstos por la Comisión en el 2005 bajo estas hipótesis.

Tabla 3.12

BALANCES DE PRODUCCIÓN EN EL 2005

En mt

	Cereales	Oleaginosas	Azúcar	Leche	Vacunos	Cerdos	Aves de corral
PECO	-1.000	900	750	2.000	435	252	170-194
UE	40.000	-16.000	3.500	9.400	500	700	400
Total	39.000	-15.700	4.250	11.400	935	752	570-594
Nota: prev. PECO 1995	*7.166*	*657*	*444*	*2.587*	*603*	*-3*	*186*
Nota: prev. UE 1995	*41.550*	*-15.950*	*2.800*	*8.643*	*148*	*500*	*300*
Total	*48.716*	*-15.293*	*2.356*	*11.230*	*751*	*497*	*486*

Fuente: Comisión Europea.

Debido a que la recuperación de la producción ha sido menos rápida de lo previsto en los sectores de cereales, leche y carne de vacuno, las proyecciones de excedentes de producción se han revisado a la baja en relación con las de 1995. En cambio, la Comisión prevé un aumento de los excedentes de los otros sectores en relación con las previsiones iniciales; sobre todo en el caso del azúcar y los porcinos, cuyo consumo se estancaría.(31)

El crecimiento de las oleaginosas se explica por una reorientación de los cultivos de cereales a su favor. No se han efectuado proyecciones cuantificadas para los sectores de las frutas y verduras y del vino, pero la Comisión considera que es posible que se den desequilibrios en el caso de algunas frutas y verduras y en el caso de los vinos de mesa.(32)

(31) Es interesante señalar que se prevén excedentes en el sector azucarero a pesar del establecimiento de cuotas a partir del 2002.
(32) Beynet, Lamotte y Pinel (1998) llegan a resultados similares.

Por el contrario, la puesta en práctica de las propuestas incluidas en la *Agenda 2000* permitiría, según la Comisión, facilitar la adhesión de los PECO. La reducción del apoyo a través de precios permitiría reducir los desequilibrios de mercado de la Unión Europea actual y evitar que un aumento de los precios de los PECO generase demasiados excedentes de producción de los nuevos Estados miembros.[33]

2.3. Evolución de los intercambios entre la ex Unión Europea de los Quince y los PECO después de la integración: una visión más optimista

Para apreciar la dirección que tomarán los intercambios netos entre los Quince y los PECO tras la integración, es esencial analizar la competitividad de los dos grupos de países y compararlas. En el apartado precedente, los trabajos mencionados consideran que los precios agrícolas de los PECO son globalmente inferiores a los de los Quince. Cabe subrayar que estos estudios toman los precios de 1993, 1994 o 1995. En esos años existía una diferencia de precio entre las dos Europas y ésta variaba según los productos:

Tabla 3.13

RELACIÓN ENTRE LOS PRECIOS DE PRODUCCIÓN DE LOS PECO Y LOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN 1994

Cerdos	Aves de corral	Trigo	Leche	Carne de vacuno
88%	79%	61%	41%	40%

Fuente: OCDE, Comisión.

Un segundo grupo de trabajos[34] estima que se está dando una convergencia entre los precios agrícolas de la Unión Europea de los Quince, que tienen tendencia a disminuir, y los de los PECO, que tienen tendencia a aumentar. Esta tendencia de aumento de los precios de Europa del Este se debería a la «apreciación monetaria» externa y a un fortalecimiento de la demanda.

(33) Sin embargo, para Beynet, Lamotte y Pinel (1998), las medidas propuestas en la *Agenda 2000* no lograrán evitar ciertos desequilibrios de mercado en el momento de la adhesión. La reducción de los precios es insuficiente en ciertos sectores (leche, carne de vacuno) e inexistente en otros (azúcar, frutas y verduras).
(34) Entre éstos: Alain Pouliquen (investigador en el INRA de Montpellier) y algunos expertos del este de Europa.

Según los datos proporcionados por los agregados agrícolas franceses en los PECO, en 1997, los precios de los cereales y de las producciones de cerdos, aves de corral y huevos de los PECO eran bastante similares a los de la Unión Europea de los Quince. En promedio, los de la leche eran de un 15 a un 20% inferiores a los de la Unión Europea de los Quince, aunque a calidad idéntica (respeto de las normas sanitarias de la Unión Europea de los Quince) sus precios también eran idénticos. Sólo existía una fuerte diferencia de precios con la Unión Europea de los Quince en el caso de la carne de vacuno (–40%), así como en el caso de los sectores del azúcar y de las frutas y verduras.

Además, a los precios de los PECO deberían añadirse los gastos indispensables «de la cadena de mercado»: recolección, transporte y almacenamiento, así como los gastos de adaptación a la reglamentación comunitaria (sanitaria especialmente).

Así, este grupo de expertos considera que, al limitar el «choque de la alineación de los precios», la cercanía entre los precios de los PECO y los de la Unión Europea de los Quince en cuanto a las principales producciones (excepto la carne de vacuno), hace que no sea necesario modificar el nivel de precios garantizados de la PAC únicamente para integrar a los PECO.

2.4. Importancia de la población activa agrícola de Europa del Este: un desafío de la reestructuración

En general, el peso de la agricultura en el PIB y en la población activa es muy importante, y claramente superior al de la Unión Europea de los Quince. Es la herencia de 40 años de economía administrada. No obstante, su peso varía de un país a otro, yendo del 37% al 4% de la población activa de los países candidatos.

Ahora bien, según A. Pouliquen (1996), la productividad del trabajo agrícola, en los PECO, es ampliamente inferior a la de la Unión Europea de los Quince.

Así, y a partir de los datos proporcionados por la Comisión, puede estimarse que, en 1996, Hungría alcanzó el 50% de la media comunitaria,

Tabla 3.14

Países	Proporción de la agricultura en el PIB	Proporción del empleo agrícola en el empleo del país
Polonia	6,0	26,7
Hungría	5,8	8,2
República Checa	2,9	4,1
Eslovenia	4,4	6,3
Estonia	8,0	9,2
Total I - PECO-5	5,3	18,4
Rumania	19,0	37,3
Bulgaria	12,8	23,4
Eslovenia	4,6	6,0
Lituania	10,2	24,0
Letonia	7,6	15,3
Total II - PECO-5	13,1	27,9
PECO-10	7,0	22,5
Unión Europea de los 15	1,7	5,1

Fuente: Comisión (1998), datos de 1996.

la República Checa y Eslovaquia un 25-30%, mientras que numerosas pequeñas estructuras agrícolas mantenían a Polonia y Bulgaria en el 12% y 15% (y probablemente aún menos en Rumania).(35)

La reestructuración de la agricultura de Europa del Este generará ganancias de productividad, que implicarán seguramente una fuerte disminución (variable según los países en función de su nivel actual de productividad) de la población activa agrícola.

El problema consistirá entonces en encontrar soluciones adecuadas para proporcionar trabajo a esta población anteriormente ocupada en labores agrícolas.

(35) Según A. Pouliquen (1996).

2.5. Respeto de los compromisos adquiridos en la OMC: una probable dificultad en el momento de la adhesión

Los compromisos de los PECO, que se derivan del acuerdo agrícola de Marrakech y de las listas depositadas en la OMC, pueden crear dificultades en el momento de la adhesión. En efecto, cada uno de los tres apartados agrícolas del acuerdo plantea las siguientes dificultades:

Apartado intercambios exteriores

La mayoría de los PECO son importadores estructurales en el ámbito agroalimentario y deberían seguir siéndolo durante un período bastante largo, hasta la plena eclosión de su potencial agrícola. La única excepción es *Hungría:* el sector agrícola representa el 22% de las exportaciones totales del país. La tasa de cobertura es del 300% y Hungría genera un excedente agroalimentario de 2 millardos de dólares.

En cualquiera de estos dos casos en los que se encuentran los PECO (excedente o déficit), la herencia que recibirá la Unión Europea de los Quince podría ser problemática:

• *caso de los países importadores estructurales:* en el momento de la ampliación, la Unión Europea deberá desembolsar compensaciones a los socios comerciales de los PECO, que se verán perjudicados por el proceso de adhesión. Estas compensaciones serán muy importantes ya que los PECO efectúan importaciones masivas de productos que provienen de terceros países (ejemplo: importaciones de oleaginosas de los Estados Unidos);

• *caso de los países exportadores (Hungría):* los países signatarios del acuerdo de Marrakech se comprometen a reducir sus exportaciones subvencionadas. Para cada categoría de producto, esta reducción se mide en volumen (–21% respecto a la referencia de 1986-1990) o en valor (–36% en comparación con el presupuesto medio de las subvenciones de 1986-1990). Ahora bien, los compromisos en materia de subvención a la exportación, negociados durante la Ronda de Uruguay y notificados a la OMC, son globalmente débiles.

Además, aun cuando el acuerdo no prevé tener en cuenta la inflación en la apreciación del respeto de los compromisos presupuestarios de reduc-

ción de las subvenciones a la exportación, algunos presupuestos fueron expresados en moneda local (República Checa, Eslovaquia, Hungría).

Así pues, en el momento de la ampliación, la Unión Europea de los Quince no se beneficiará de una herencia, en términos de volumen de subvenciones a la exportación, muy consecuente. Esta herencia sobrecargará el volumen, ya tendente a la baja, de los montantes de restituciones a la exportación que la Unión Europea estará autorizada a desembolsar.

Apartado arancel exterior/acceso al mercado

En la Ronda de Uruguay y excepto en el caso de algunos productos muy específicos (sobre todo vinos y alcoholes), los PECO negociaron un nivel de protección arancelaria exterior relativamente bajo,[36] en particular para los productos para los cuales eran deficitarios: cereales, azúcar, productos lácteos, carne de vacuno.

En el momento de la adhesión, la Unión Europea de los Quince heredará un historial arancelario inferior al que se aplica actualmente en las fronteras de esta Unión. El impacto en la PAC de la adhesión de los PECO deberá pues integrar este hecho.

Apartado apoyo interno

Se trata de una reducción del 20% de la MGA[37] de 1986-1988, expresada en moneda local (Hungría, República Checa, Eslovaquia) o en dólares (Polonia). En el caso de los compromisos en moneda local, existe evidentemente un problema relacionado con la inflación. No obstante, el acuerdo agrícola prevé que «los miembros tendrán debidamente en cuenta la influencia de tasas de inflación excesivas sobre la capacidad de todo miembro de cumplir con sus compromisos en materia de apoyo interno».

Las posibilidades de los PECO de subvencionar sus exportaciones de productos agrícolas son relativamente pequeñas. No permitirán que se dé un crecimiento notable de la posibilidad de exportar de la Unión Europea de los Quince. En cuanto al respeto de la reducción del apoyo interno, éste depende-

(36) En general, los aranceles agrícolas de Hungría, la República Checa y Eslovaquia son inferiores a los de la Unión Europea de los Quince, mientras que los aranceles de Polonia son equivalentes.
(37) Medida Global de Apoyo: el criterio oficialmente utilizado por el GATT y por la OMC para calcular el nivel de apoyo interno.

rá de si se tiene en cuenta la inflación y de la evolución del estatuto de las ayudas en el seno de la PAC y de la OMC.

2.6. Absorción del acervo comunitario: un trabajo de una magnitud considerable

Desde el primer día de su adhesión, los PECO deberían ser capaces de aplicar y de poner en marcha concretamente las políticas y reglamentaciones comunitarias. Teniendo en cuenta la importancia cuantitativa de este acervo y las estructuras que deberán establecerse en los PECO para aplicarlo, su preparación para la adhesión supone un trabajo considerable.

A este respecto, no todos los PECO disponen actualmente de una administración y de estructuras institucionales capaces de gestionar la PAC o de regular los mercados.

Consciente de estas dificultades y considerando la absorción del acervo comunitario como una prioridad y un requisito previo a la adhesión, la Unión Europea de los Quince tiene previsto destinar ayudas financieras sustanciales a los PECO durante el período de preadhesión. La reorientación del instrumento financiero PHARE, y el establecimiento de un instrumento específico para el sector agrícola (SAPARD) son parte de esta estrategia.

Además, la absorción del acervo comunitario no se limita al establecimiento de una administración capaz de gestionar la PAC. Se trata igualmente de hacer que el sector privado aplique las mismas reglas que los operadores de Europa del Oeste. Por ejemplo, deberán respetarse múltiples exigencias sanitarias, tanto en los criaderos como en los mataderos y en las fábricas de transformación. Asimismo, después de la adhesión, los PECO deberán aplicar las reglamentaciones comunitarias medioambientales.[38]

(38) Este tema es particularmente preocupante en Hungría, especialmente en lo que se refiere al control de la polución de origen agrícola en el sector de las producciones cerdos-aves de corral-huevos, sector preponderante de la economía agrícola húngara. Los criaderos de cerdos-aves de corral-huevos húngaros son de gran tamaño y cuentan con varios centenares de animales. Por el momento, no existe ninguna norma obligatoria para la eliminación de efluentes.

2.7. Conclusión

La convergencia tendencial de los precios y de los ESP del Este y del Oeste de Europa haría posible una integración de los PECO sin grandes modificaciones de la *Agenda 2000.*

La ampliación sólo podrá hacerse en buenas condiciones si los otros sectores de actividad son capaces de absorber la mano de obra liberada por las reestructuraciones agrícolas y agroalimentarias.

IV. Un crecimiento más sostenido al precio de un equilibrio presupuestario delicado

1. Integración completa de los mercados en un espacio único y más seguro, más allá de una unión de libre cambio

En este apartado, sólo tenemos en cuenta estudios cuantitativos sobre los efectos de la integración de los PECO en un espacio único y más seguro. Dichos estudios no integran los últimos refinamientos derivados de las nuevas teorías del comercio internacional.(1) El siguiente paso sería analizar la ampliación de forma más cualitativa.

En los puntos 1.1. y 1.2., describimos únicamente los efectos contenidos en los modelos utilizados, a fin de permitir que los lectores perciban los límites del ejercicio. Estos apartados tratan de los efectos inducidos por las reasignaciones y la disminución del riesgo de las inversiones, así como de los efectos ligados al retraso de estos países en la acumulación del capital.

(1) Se trata, en particular, de los trabajos de J. Bhagwati, J. de Gregorio, S. Edwards, P. Krugman y J. Stiglitz. Estos han permitido clarificar considerablemente los debates sobre estos temas. No obstante, aún hay que perfeccionar el estudio de algunos elementos fundamentales como la movilidad de capitales.

1.1. La integración en la Unión Europea refuerza las economías del Este[2]

1.1.1. Efectos ligados a la integración: crecimiento de la inversión, mayor credibilidad de la acción pública en el Este y reducción de las imperfecciones del mercado

En este apartado, tratamos los efectos ligados a la unión de libre cambio. Posteriormente, añadimos los efectos producidos por una integración completa.[3]

La literatura más clásica sobre la cuestión de la ampliación de la Unión Europea al Este, como Baldwin, François y Portes (1997) o Buzelay (1996), subraya los beneficios «estáticos» ligados a la integración: supresión de las distorsiones arancelarias, explotación de las economías de escala y mejor asignación de los recursos.

Añadimos las aceleraciones a medio y largo plazo del crecimiento del PIB ligadas a la acumulación de factores de producción. La integración permite, en efecto, mejorar el entorno institucional y puede reforzar la estabilización macroeconómica. Por tanto, la integración reduce el riesgo ligado a las inversiones productivas en los PECO e incrementa sus flujos. Deben señalarse igualmente las ganancias no económicas, como la estabilidad en Europa, que no se tratan en este estudio.

Los efectos estáticos corresponden a una reasignación, después de la integración, de los recursos de capital y de mano de obra, hacia sectores o lugares en los que serán mejor utilizados. Estos efectos asignación son más importantes si los mercados están poco liberalizados y mal organizados antes de la integración. Existen dos grandes tipos de efectos asignación que pueden calificarse de clásicos, es decir, que corresponden a una competencia perfecta y sin economías de escala.

(2) Este apartado se fundamenta principalmente en Cazes, Coquet, Fayolle, Le Cacheux y Lerais (1996), Baldwin, François y Portes (1997), Piazolo (1997) y Keuschnigg y Kohler (1997).
(3) Denominaremos estáticos a los primeros y su realización está vinculada esencialmente al establecimiento de los acuerdos de asociación. La realización de los segundos, a los que se llama dinámicos, depende de la ampliación de la Unión.

• Si el precio de equilibrio de un bien antes de la apertura es superior al precio extranjero, entonces el aumento de las importaciones, que sustituyen a la producción doméstica, disminuye el coste ligado al consumo y, por tanto, aumenta el bienestar social en el país afectado. Los empleos afectados pueden dirigirse hacia los sectores cuyas exportaciones son estimuladas por la disminución de las protecciones aduaneras. Antes de la integración, la existencia de barreras a la entrada proporciona rentas a las administraciones públicas, en el caso de derechos de aduana, o a los productores extranjeros, en el caso de acuerdos de precios o de restricción voluntaria de las exportaciones. También existen barreras friccionales que elevan el precio de los bienes importados. Se trata, por ejemplo, de la no armonización de los estándares de producción. En el caso europeo, estas barreras son sin duda las más importantes. Por tanto, el resultado de la ampliación de la Unión Europea a los PECO depende de la desaparición de esas barreras friccionales, lo que disminuiría las distorsiones en el conjunto de la economía e incrementaría el bienestar.

• El segundo es la desviación de comercio. Corresponde a las variaciones de los flujos de intercambio con el exterior de la zona. La integración de los países del Este puede inducir un refuerzo de los intercambios en la nueva zona y, al mismo tiempo, un refuerzo de las barreras a la entrada de ciertos productos que antes eran importados por los países del Este provenientes del exterior de la nueva zona. Por tanto, estas importaciones serán sustituidas por producciones interiores.

A estos dos efectos tradicionales se suman otros tres efectos estáticos ligados a la competencia imperfecta y a las economías de escala:

• el efecto escala corresponde a la disminución del coste medio de producción gracias al aumento del tamaño de los mercados de bienes y servicios;

• el efecto «variedad» significa que la integración aumenta las posibilidades de elección de los consumidores; y

• el último efecto se debe a la disminución del grado de oligopolio.[4] En este caso en el que el precio doméstico sería superior al coste medio completo, un aumento de la producción aumenta el bienestar si el precio de venta

(4) La OCDE califica este fenómeno de disminución del margen, ya que en este caso la renta oligopolística disminuye.

de una unidad suplementaria producida es superior al coste suplementario de esta unidad. En un marco de equilibrio general relativamente simple, las principales medidas susceptibles de reducir las rentas oligopolísticas tienen un efecto positivo sobre el empleo, el potencial de producción y la producción misma, porque esta reducción permite utilizar más intensamente los factores de producción.

A estos efectos estáticos se añaden efectos dinámicos ligados a la acumulación de factores. Estos últimos describen los medios por los que los acuerdos comerciales pueden modificar el nivel de recursos utilizados en una economía. Por tanto, estos efectos no corresponden a una mejor reasignación de los recursos sino a un aumento de los stocks de estos recursos. En este análisis, el más importante es el stock de capital. Los efectos acumulación son debidos principalmente a una reducción del riesgo de instalación del capital. En efecto, antes de la integración, el stock de capital no se sitúa en el equilibrio de la oferta y de la demanda sin riesgo, sino a un nivel inferior. Esta diferencia se debe a la existencia de un riesgo específico de los países que los inversores, debido a su aversión por el riesgo, deducen de la rentabilidad media de las inversiones.[5]

La integración europea aumenta, en efecto, la credibilidad de la acción gubernamental de los países postulantes,[6] puesto que el gobierno afectado se compromete a través de tratados internacionales a respetar los compromisos. En el caso particular de la ampliación de la Unión Europea al Este, los PECO deben integrar el «acervo comunitario», adaptando las leyes nacionales a las exigencias europeas y, al mismo tiempo, modificando las estructuras administrativas y jurídicas para hacerlas aplicar. Las reglas comunitarias deben establecerse antes de la ampliación y son casi definitivas. Aunque las reformas institucionales ya estén muy avanzadas, debido a la proximidad de los países de Europa del

(5) Para los inversores, ganar 1 euro de forma segura es más interesante que ganarlo en promedio.
(6) El grado de credibilidad depende de la diferencia entre la política anunciada y la efectiva. Los agentes, en función sobre todo de experiencias pasadas, atribuyen una probabilidad a la realización de la política anunciada por el gobierno. El principal problema es el de las anticipaciones. El éxito o fracaso de una política económica depende fundamentalmente del comportamiento de los individuos frente a las oportunidades y a las incitaciones establecidas por el gobierno. Ahora bien, toda transacción implica costes. Lo mismo ocurre con las reformas. Los individuos sólo aceptarán participar en ellas si anticipan beneficios futuros que compensen estos costes y creen en la realización de las políticas anunciadas. Por lo tanto, el refuerzo de la credibilidad de las decisiones públicas es una condición necesaria para la estabilización macroeconómica y para la aceleración del crecimiento.

Oeste y a la voluntad general de pasar de un régimen socialista a una economía de mercado, aún no están completas.[7]

1.1.2. La integración de los mercados entre el Este y el Oeste tiene un mayor efecto positivo que la unión de libre cambio

Baldwin, François y Portes (1997) utilizan el modelo GTAP (Global Trade Analysis Project) para evaluar el impacto de la ampliación de la Unión Europea al Este. Este modelo permite estudiar, por un lado, el efecto asignación y, por otro, el efecto acumulación.[8]

Se realizan dos estimaciones. Estas corresponden a acuerdos diferentes (acuerdo de libre cambio o acuerdo de mayor integración económica con creación de un mercado interior integrado) y a una actitud inducida de los inversores diferente. En el primer caso, estas estimaciones sólo tienen en cuenta los efectos ligados al libre cambio. En el segundo, los efectos de la integración se resumen aquí en una reducción más importante del riesgo-país. Se considera que un mayor grado de integración permite disminuir este riesgo. Baldwin y otros (1997) plantean una hipótesis normativa según la cual el riesgo-país medio de los PECO pasaría a estar al nivel del riesgo-país de Portugal.

Estas primeras estimaciones relativas a la unión de libre cambio sólo tienen en cuenta los efectos ligados al libre cambio.[9] En este caso, el incremento del valor del producto interior es hasta cuatro veces mayor para la Unión Europea que para los PECO. No obstante, el porcentaje de variación del producto interior respecto a la situación de *statu quo* (sin integración) es 7,5 veces mayor para estos mismos PECO que para la Unión Europea.

(7) Por ejemplo, la República Checa ha rechazado la liberalización de precios en un cierto número de sectores. Como subraya Marin (1998), los países del Este involucrados en el proceso de transición han establecido, desde principios de los años 90, ambiciosos programas de privatizaciones. No obstante, éstos han tropezado con numerosas dificultades que han obligado a los Estados a revisar a la baja sus proyectos (en particular en Polonia) y a imaginar nuevas formas de privatización diferentes de la, clásica y muy occidental, de venta de activos. Polonia, a pesar de haber establecido numerosas reformas, sólo ha privatizado completamente el 20% de las empresas públicas y, para el 50% de éstas, el proceso de privatización ni siquiera ha sido iniciado. En efecto, el ahorro nacional es muy insuficiente frente al montante global de activos a privatizar y los ahorradores están poco interesados en colocar su dinero en acciones (en Polonia, sólo un 14% de entre ellos se declara dispuesto a hacerlo). Por tanto, el método de privatización «clásico» es un fracaso relativo y empuja a los países del Este a inventar nuevas formas de privatización, que también plantean numerosas dificultades. Pero, los problemas no se limitan al proceso de privatización.

(8) A raíz de la integración, las políticas comerciales de la Unión Europea y de los PECO se modifican. En estos estudios, dichas modificaciones consisten principalmente en la supresión de los aranceles entre estas dos regiones y en la adopción en el Este del arancel exterior común de los Quince.

(9) Concretamente, no se consideran las cuestiones del riesgo-país y de su eventual disminución a raíz del establecimiento de la unión de libre cambio.

Tabla 4.1

VARIACIÓN DEL PRODUCTO INTERIOR EN CASO DE ESTABLECIMIENTO DE UNA SIMPLE UNIÓN DE LIBRE CAMBIO RESPECTO AL CASO DE NO INTEGRACIÓN

Países	Valor (MECU 92)	Porcentaje de PIB
PECO	2,5	1,5
UE	9,8	0,2
AELC	0,2	0,1
Ex URSS	1,1	0,3

Notas: PECO: República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría, Eslovenia, Bulgaria y Rumania. Ex URSS: incluye los países bálticos.
Fuente: Baldwin, François y Portes (1997).

Esta diferencia de efectos sobre el producto interior se explica por dos razones principales. En primer lugar, los intercambios entre los PECO y la Unión Europea representan un mayor porcentaje en los intercambios totales de los PECO que en los de la Unión Europea. Por tanto, el efecto de la supresión de los derechos de aduana es mayor para los PECO.

En segundo lugar, al no modificarse el riesgo-país, los efectos asignación son más importantes en esta primera estimación que los efectos acumulación. Estos juegan entonces, en términos relativos, un mayor papel en la desorganizada economía de los PECO que en la de la Unión Europea.

La unión de libre cambio permite disminuir el margen, lo que tiene un efecto positivo sobre el empleo, la producción potencial y la producción. Este es un aspecto importante en el estudio de Baldwin y otros (1997). Para los países del Oeste, diferentes estudios confirman la amplitud de esos efectos y, por tanto, los resultados aquí presentados. Estos estudios muestran que, al permitir una mayor libertad del mercado de los servicios, las reformas pueden generar ganancias sustanciales si son concebidas e implementadas correctamente.

Estas ganancias se traducirían en un aumento estimado del PIB del 0,6-0,8% en los Estados Unidos,[10] del 1,5 a 7% en la Unión Europea,[11] y hasta del 5,5% en Australia.[12]

Una mayor integración de los mercados entre el Este y el Oeste permite acelerar los flujos de inversión y el crecimiento. Las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las precedentes porque tienen en cuenta los efectos de la integración de los PECO en la Unión Europea sobre el riesgo asociado a cada uno de estos países. En la simulación propuesta, el riesgo-país medio de los PECO pasaría a estar al nivel del riesgo-país de Portugal. La siguiente tabla muestra cuales serían entonces los efectos sobre el PIB.

Tabla 4.2

VARIACIÓN DEL PRODUCTO INTERIOR EN CASO DE ESTABLECIMIENTO DE UNA INTEGRACIÓN AVANZADA RESPECTO AL CASO DE NO INTEGRACIÓN

Países	En valor (MECU 92)	En porcentaje de PIB
PECO	30,1	18,8
UE	11,2	0,2
AELC	0,1	0,1
Ex URSS	2,1	0,6

Fuente: Baldwin, François y Portes (1997).

(10) C. Wiston (1993). Según este estudio, en los Estados Unidos, las reformas reglamentarias dirigidas a las compañías aéreas, a los ferrocarriles, al camionaje, a las telecomunicaciones, a la televisión por cable, a las sociedades de valores y al sector del gas natural, han inducido un crecimiento del bienestar social que se estima ha sido, como mínimo, de 36-46 millardos de dólares (a precios de 1990), es decir 0,65-0,85 puntos de PIB, debido principalmente a la desreglamentación de los transportes. Este estudio considera que estas ganancias han sido transferidas muchas veces a los consumidores, pero no se han realizado a expensas de los trabajadores o de los productores que, en general, también se han beneficiado del proceso de desreglamentación.

(11) La Comisión Europea (1993a) ha analizado las ganancias que se derivan del desmantelamiento de las barreras técnicas a los intercambios y de las formalidades aduaneras, así como el crecimiento de las economías de escala y la disminución de los márgenes de ganancias resultantes de la intensificación de la competencia, y ha obtenido estimaciones bastante elevadas, de entre un 3 y 7% del PIB. Los efectos reales de la integración son aún difíciles de medir, pero una simple evaluación macroeconómica refleja que la ganancia para el conjunto de la Unión Europea se eleva, hasta ahora, a un 1,5% del PIB (Hoeller y Louppe, 1994).

(12) En Australia, el programa de reforma «Hilmer», que fue propuesto en 1993 (Hilmer y otros, 1993), prevé extender la legislación sobre la competencia a la mayor parte de los sectores de la economía e introducir reformas reglamentarias en el sector de los servicios públicos, en los transportes por carretera y en las actividades portuarias. En total, el programa de reforma debería inducir un crecimiento del PIB nacional de unos 23 millardos de dólares australianos o del 5,5% (Industry Commission, 1995), suponer una ganancia del orden de 1.500 dólares australianos por consumidor y crear cerca de 32.000 nuevos empleos.

Las consecuencias de la integración para la Unión Europea no son muy diferentes en este segundo escenario respecto al primero (11,2 frente a 9,8 MECU). Por el contrario, el efecto de la integración sobre los PECO se multiplica por 12. Este aumento es debido a una progresión del 68% del stock de capital de los PECO (frente a un crecimiento del 1,2% del mismo stock en el escenario anterior).

Los efectos asignación y acumulación ligados a la integración tienen poco efecto sobre las economías de mercado bien organizadas. Los PECO se verán pues más favorecidos que Europa del Oeste. Además, los efectos acumulación, que corresponden a la aceleración de la inversión, son los que mayor impacto tienen sobre el crecimiento del PIB.

Es interesante hacer variar los dos parámetros que caracterizan el proceso de integración de los PECO. El primero es la reducción de los frenos al comercio internacional. En los dos escenarios, esta reducción es del 10%. El segundo es la reducción de la prima de riesgo. Esta reducción es nula en el primer escenario y del 15% en el segundo. En la tabla 4.3 se exponen los resultados del examen del impacto de la ampliación para diferentes combinaciones de estos parámetros.

Tabla 4.3

VARIACIÓN DEL VALOR DEL PRODUCTO INTERIOR (MECU 92) RESPECTO AL CASO DE NO INTEGRACIÓN Y EN FUNCIÓN DE LA REDUCCIÓN DE LA PRIMA DE RIESGO Y DE LOS COSTES DE INTERCAMBIO

Reducción de la prima de riesgo (con una reducción de los frenos al comercio internacional del 10%)	PECO	UE
0%	*2,5*	*9,8*
5%	6,2	10,0
10%	14,5	10,3
15%	**30,1**	**11,2**
Reducción de los frenos al comercio internacional (con una disminución del 15% de la prima de riesgo)		
5%	29,5	10,2
10%	**30,1**	**11,2**
15%	30,4	11,8

Nota: En negrita se dan los resultados correspondientes a la integración avanzada, en cursiva, los resultados correspondientes a la unión de libre-cambio.
Fuente: Baldwin, François y Portes (1997).

Los efectos sobre los PECO dependen poco de la reducción de las restricciones al comercio internacional. Por el contrario, estos efectos son muy dependientes de las evoluciones del coste del capital (a través de la reducción de la prima de riesgo). Este segundo factor condiciona fundamentalmente la convergencia. Por tanto, la integración avanzada es indispensable. Esta tiene un efecto mucho mayor que la unión de libre cambio.

Piazolo (1997) trata de cuantificar los efectos sobre los PECO de la adopción de las reglas europeas. Más específicamente, este autor determina el efecto que puede tener un entorno institucional favorable sobre el desarrollo económico.

La principal dificultad de esta valoración reside en la cuantificación de la calidad (desarrollo, adecuación) de este entorno y de las reglas de intervención pública. Para hacerlo, Piazolo (1997) utiliza un modelo de crecimiento que incluye, como variable exógena, un indicador del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) llamado «indicador de cambio institucional», que estudia 25 países en transición. (13) Estas estimaciones pueden ayudarnos a medir los efectos potenciales de la adopción del «acervo comunitario» sobre el crecimiento de los PECO. (14)

Hay un efecto total estático de la variación del indicador de cambio institucional sobre el PIB que no toma en cuenta la variación del stock de capital. Pero, una productividad marginal del capital más elevada conlleva, además del crecimiento del PIB, un aumento del stock de equilibrio del capital per cápita. Este efecto dinámico adicional es difícil de cuantificar. Baldwin (1989, 1993), al estudiar los efectos de apertura del Mercado Único Europeo en 1992, estima que este efecto es igual al primer efecto estático. Por eso, Piazolo (1997) considera que el efecto global sobre el crecimiento se multiplica por dos. Como muestra la estimación econométrica siguiente, el análisis presentado por Piazo-

(13) El cálculo de este indicador se hace para cada país a través del estudio de nueve ámbitos: privatización a gran escala, a pequeña escala, reestructuración de empresa, liberalización de los precios, organización del comercio y de los intercambios extranjeros, política de la competencia, reforma bancaria y liberalización de los tipos de interés, instituciones financieras no bancarias y control de los mercados, y aplicación de las reglas legales sobre la inversión. Para cada ámbito, la puntuación va de 1 (pequeño progreso de las instituciones) a 5 (resultado comparable a los países industrializados). El indicador se calcula entonces sumando las puntuaciones de los nueve ámbitos.

(14) Se considera que los países que integran este «acervo comunitario» pasan a tener puntuaciones de 4 ó 5 en cada uno de los nueve ámbitos. El máximo potencial del indicador de cambio institucional es de 45, resultado que parece difícil de alcanzar a corto plazo. Examinamos las consecuencias sobre el crecimiento del paso de este indicador a un total de 42.

lo (1997) se aplica igualmente a los efectos del entorno institucional sobre los flujos de inversiones directas extranjeras. Un aumento del 10% del indicador de cambio institucional genera, *ceteris paribus*, una entrada suplementaria de inversiones directas extranjeras de 80 dólares per cápita. El balance de los diferentes efectos del progreso institucional sobre el nivel de producto interior se presenta en la tabla 4.4.[15]

Tabla 4.4 (En porcentaje del PIB)

	Hungría	República Checa	Polonia	Estonia	Eslovenia
Efecto estático total de la variación del indicador de cambio institucional sobre el PIB	8,07	8,07	9,24	10,50	11,83
Efecto dinámico total sobre el PIB	16,13	16,13	18,49	20,99	23,66
Aumento anual de las inversiones directas extranjeras	1,82	1,78	2,61	4,14	1,1
	Eslovaquia	Letonia	Lituania	Rumania	Bulgaria
Efecto estático total de la variación del indicador de cambio institucional sobre el PIB	10,50	14,79	18,20	24,44	24,44
Efecto dinámico total sobre el PIB	20,99	29,58	36,41	48,87	48,87
Aumento anual de las inversiones directas extranjeras	3,05	6,55	7,3	10,17	10,84

Fuentes: Cálculos CGP, a partir de datos BERD y Piazolo (1997).

El efecto total puede ser considerado como el beneficio para los PECO de su adhesión a la Unión Europea. Su nivel es muy importante puesto que va de un 16% del PIB para los países más avanzados a cerca de un 50% para los más atrasados. Si los efectos positivos ligados al acercamiento del entorno institucional en los PECO al existente en el Oeste se desarrollasen completamente en diez años, el aumento del crecimiento sería del orden de

(15) Las conclusiones de Piazolo (1997) son similares a las de Sachs y Warner (1996) así como a las de Barbone y Zalduendo (1997).

1,5% por año, en países ya relativamente reformados como Hungría, la República Checa y Polonia, al 4% al año, en países más atrasados como Rumania o Bulgaria.

El establecimiento del acervo comunitario hace mucho más creíbles las políticas llevadas a cabo por los PECO. La rentabilidad de las inversiones se vuelve menos aleatoria, lo que acrecienta su valor. Así, el flujo de inversiones exteriores hacia los PECO se va acelerando. De cerca de 2 puntos de PIB por año en los países más desarrollados, podría llegar a alcanzar 10 puntos de PIB en los países más atrasados como Rumania o Bulgaria.

Por tanto, Piazolo (1997) muestra explícita y directamente que las ganancias en credibilidad de la acción pública permiten una aceleración muy importante del crecimiento. Estas permiten, además, aumentar fuertemente las inversiones extranjeras. No obstante, estos últimos resultados relativos a la inversión no deben añadirse a los precedentes. Deben ser vistos, más bien, como una confirmación de la idea de que la integración permitirá desarrollar muy significativamente la inversión y, por tanto, el crecimiento y el empleo.(16) En los estudios presentados no se analiza uno de los factores claves del crecimiento, es decir, la parte de convergencia vinculada al retraso en la acumulación del capital. Este elemento será tratado específicamente en el apartado siguiente sobre el potencial de crecimiento.

Se observa pues que los principales efectos estudiados ligados a la integración tienen poco efecto sobre las economías de mercado bien organizadas. Por tanto, los PECO se beneficiarán más que Europa del Oeste. Se puede contar con una aceleración muy significativa del crecimiento en los países de Europa central y oriental (PECO). El beneficio que podrán obtener estos países depende mucho de los flujos de inversión. La integración permite, mucho más que una unión de libre cambio reforzada, aumentar fuertemente estos flujos y, por tanto, el crecimiento y el empleo. Por este motivo, esta integración a un espacio de estabilidad económica y de seguridad institucional se convierte en un ele-

(16) Este estudio permite precisar lo que está en juego en la integración, ya que es mucho menos normativo que el de Baldwin y otros (1997). En este último, hacía falta pronosticar una evolución de la prima de riesgo a deducir de la rentabilidad de las inversiones en los PECO, es decir, el paso de esta prima al nivel medio aplicado en el caso de Portugal. Por el contrario, en los trabajos de Piazolo (1997) se explicita el canal por el cual puede acelerarse la inversión. En ambos casos, se obtienen resultados similares en cuanto al crecimiento del PIB (15 a 20%) para la primera ola de candidatos. Por tanto, se recogen los resultados del estudio de Piazolo (1997).

mento clave de la ampliación de la Unión Europea al Este. En los próximos apartados de este capítulo se intentará cuantificar este potencial de crecimiento y los beneficios a esperar en el Oeste.

1.2. Un potencial de crecimiento muy importante

1.2.1. Proyecciones de crecimiento a largo plazo

La sección precedente se concentraba en los factores que pueden afectar al crecimiento de los PECO, países en transición. A medida que el proceso de transformación se perfecciona, los factores descritos en la sección anterior deberían jugar un papel cada vez menos preponderante sobre el crecimiento. Para Fischer, Sahay y Végh (1998), la metodología a emplear para prever el crecimiento futuro es la deducción de este crecimiento a partir del crecimiento pasado en los países de economía de mercado. A partir de los datos disponibles para los PECO, estos autores predicen la tasa de crecimiento futura. A este efecto, utilizan una ecuación econométrica que estiman siguiendo el método de Barro (1991) y de Levine y Renelt (1992). En este apartado, consideramos que la aplicación del acervo comunitario permite el aumento de crecimiento dado por Piazolo (1997).

Tabla 4.5

VARIABLE EXPLICADA: CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA

	Método de Barro	Método de Levine-Renelt
Constante	0,0302	–0,83(*)
Renta inicial per cápita	–0,0075(*)	–0,35(*)
Tasa de crecimiento población		–0,38
Tasa de escolarización (primaria)	0,025(*)	
Tasa de escolarización (secundaria)	0,0305(*)	3,17(*)
Relación gastos gubernamentales corrientes/PIB	–0,119(*)	
Tasa de inversión		17,5(*)

(*) Coeficiente significativo al 5%.
Fuente: Fisher, Sahay, Végh (1998).

Estas ecuaciones econométricas explican el crecimiento futuro a través de varios parámetros. Los países más atrasados tienen tendencia a crecer más deprisa, es lo que se llama la convergencia. La acumulación del capital humano –medido por la tasa de escolarización– es un factor favorable al crecimiento. Una tasa de crecimiento de la población importante es un factor desfavorable al crecimiento. A partir de aquí, Fischer, Sahay y Végh (1998) analizan las estimaciones para los PECO, obtenidas a partir de los datos existentes para cada uno de los países. Las estimaciones para los PECO relativas al crecimiento futuro se presentan en la tabla 4.6.

Tabla 4.6

CRECIMIENTO POTENCIAL FUTURO ESTIMADO

	Bulgaria	Estonia	Hungría	Letonia	Polonia	República Checa	Rumania	Eslovaquia	Eslovenia
Método Barro	5,06%	5,29%	5,19%	5,48%	5,54%	5,47%	5,61%	5,85%	5,35%
Método L-R	5,31%	5,13%	4,74%	5,73%	5,06%	4,48%	5,85%	4,98%	4,71%

Nota: Estas estimaciones se obtienen aplicando el método Barro con un nivel medio de gastos gubernamentales corrientes equivalente al 10% del PIB. Las segundas estimaciones toman en cuenta una tasa media de inversión igual al 30% del PIB. Estas dos variables son diferentes de los valores actuales (respectivamente 18% y 22%) pues estos últimos todavía están influidos por la planificación de tipo soviético (alto nivel de gastos públicos y bajo nivel de inversión privada).
Fuente: Fisher, Sahay, Végh (1998).

Este trabajo presentado anteriormente indica que se puede esperar un crecimiento superior a la media mundial porque la zona considerada está alejada de su senda de equilibrio. A este fenómeno se le conoce bajo el término de convergencia. Los cálculos hubiesen sido los mismos para cualquier país con el mismo retraso en la acumulación de capital productivo y humano. A fin de tomar en cuenta las especificidades de los países en transición que van a adoptar las normas occidentales, se añaden los elementos calculados por Piazolo,[17] quien ha estimado los efectos positivos ligados al establecimiento de instituciones modernas. Se obtiene entonces una estimación –sin

(17) Pero, mientras que el efecto directo de la variación del indicador de cambio institucional es complementario a esta convergencia, el efecto adicional es redundante y por lo tanto no lo tenemos en cuenta. Llamamos a este medio efecto método de Piazolo estático. De forma convencional, repartimos el efecto dado por Piazolo a lo largo de los años necesarios a la convergencia.

duda alguna frágil– del crecimiento, que alcanza tasas elevadas, del 5% al 6,5% según los países.

Tabla 4.7

CRECIMIENTO POTENCIAL FUTURO

	Hungría	República Checa	Polonia	Estonia	Eslovenia	Eslovaquia	Letonia	Rumania	Bulgaria
Método Barro + Piazolo estático	5,6	6,0	5,9	5,8	5,9	6,4	6,1	6,3	5,9
Método L-R + Piazolo estático	5,1	4,9	5,4	5,6	5,2	5,5	6,4	6,6	6,2

Fuentes: Cálculos CGP a partir de Piazolo (1997) y Fischer, Sahay, Végh (1998).

1.2.2. El crecimiento pasado de los países en transición: una confirmación de un potencial del 4 al 6,5%

Como muestra la tabla 4.8, Polonia y los países bálticos parecen haber alcanzado ya un potencial de crecimiento del 6 al 6,5%. Después de su plan de ajuste estructural de 1995, Hungría parece estar convergiendo hacia un potencial de crecimiento de ese vigor. Desde 1998, Bulgaria también parece estar volviendo a una senda más estable.

Tabla 4.8

CRECIMIENTO DEL PIB

Año 1989 = 100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 est.	1999 prev.	2000 prev.
Polonia	-11,6	-7,0	2,6	3,9	5,9	6,5	6,1	6,9	5,2	6,0	5,2
Eslovenia	-4,7	-8,1	-5,4	1,2	5,5	4,1	3,0	3,8	4,0	3,9	
Rep. Checa	-1,2	-11,5	-3,2	0,6	2,7	5,8	4,1	1,0	-1,0	1,5	2,0
Eslovaquia	-0,4	-15,9	-6,7	-4,7	4,8	7,3	6,9	5,7	5,0	3,6	
Hungría	-3,5	-11,9	-2,9	-0,8	2,9	1,7	1,1	4,5	4,6	4,6	4,4
Estonia	-3,6	-11,9	-21,6	-8,4	3,0	4,0	4,0	11,0	5,0	7,0	
Rumania	-7,4	-12,9	-8,8	1,2	3,9	7,0	4,1	-6,6	-5,0	1,3	
Bulgaria	-9,1	-11,7	-7,3	-2,4	1,4	2,6	-10,9	-7,4	4,0	3,9	
Letonia	-2,3	-11,1	-35,2	-14,7	1,9	0,4	2,9	5,9	4,0	6,6	
Lituania	-5	-13,4	-37,1	-18,3	0,9	3,5	3,6	6,1	3,0	6,7	
Media ponderada	-7,3	-10,0	-3,4	0,9	4,7	5,3	4,0	3,9	4,1	4,8	

Fuentes: Autoridades nacionales, FMI, Banco Mundial, BERD, CEE. BERD para las estimaciones 1998, E*conomie Européenn*e para las previsiones 1999 y OCDE para las previsiones 2000.

En el grupo de los países más avanzados, la República Checa parece estar en una situación confusa y aún tiene dificultades después de la crisis de cambio de 1997. Rumania está en la misma situación en el seno del grupo de los países menos avanzados.

Como muestra la tabla 4.9, tales niveles de crecimiento ya han sido observados, recientemente en los países asiáticos y después de la segunda guerra mundial en los países industrializados. Por ello, el BERD (1997) concluye, con supuestos similares a los nuestros, que los países en transición están llamados a tener un crecimiento de 4 a 7 puntos de PIB.

La OFCE (1998) prevé, para el período 2000-2005, un crecimiento del 4,4% para Europa del Este sin Rusia. La OCDE (1998) es un poco más optimista en su escenario a medio plazo. Para el período 2000-2003, ésta predice un crecimiento en Polonia del 5,5%, en Hungría del 4,6% y en la República Checa del 2,4%.

Por último y como muestra el siguiente apartado, el crecimiento expresado en euros será superior en promedio ya que el tipo de cambio real de estos

Tabla 4.9

CRECIMIENTO A LARGO PLAZO EN ASIA Y EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS EN DOS PERÍODOS DE CONVERGENCIA

Asia	1973-1992		1950-1973
Bangladesh	2,2	Australia	2,4
Birmania	1,3	Austria	4,9
China	5,2	Bélgica	3,5
Hong Kong	5,4	Canadá	2,9
India	2,4	Dinamarca	3,1
Indonesia	3,1	Finlandia	4,3
Pakistán	2,7	Francia	4,0
Filipinas	0,7	Alemania	5,0
Singapur	5,9	Irlanda	3,1
Corea del Sur	6,9	Italia	5,0
Taiwan	6,2	Japón	8,0
Thailandia	5,3	Países Bajos	3,4
		Nueva Zelanda	1,7
		Noruega	3,2
		Portugal	5,7
		España	5,8
		Suecia	3,1
		Suiza	3,1
		Reino Unido	2,5
		Estados Unidos	2,4

Fuentes: Maddison (1995) y Milbourne (1995).

países se revalúa constantemente. Por esto, en el período 1993-1995, el crecimiento de los diez países candidatos era del 10,9% y luego del 13,5% en ecu constante,[18] en vez del 4,7% y 5,3% en moneda local constante. Estos datos son evidentemente muy particulares y están ligados a la evolución de los tipos de cambio de estos años marcados por una gran inestabilidad. Muestran, no obstante, que, expresadas en euros, las tasas de crecimiento serán probablemente muy significativas.

Estos ritmos de crecimiento son muy elevados. Son, en particular, ritmos superiores a las hipótesis de trabajo de la Comisión (4% en euros constantes). En la sección presupuestaria veremos las incidencias que pueden tener estas cifras.

(18) Véase Eurostat (1997).

1.3. La gestión de la balanza por cuenta corriente

El saldo de la balanza por cuenta corriente viene dado por la diferencia entre el ahorro y la inversión de la nación. Dicho saldo debe estar cubierto por entradas netas de capitales. En caso de una balanza por cuenta corriente deficitaria, la tasa de crecimiento del PIB disminuye respecto a la situación de equilibrio de la balanza, si las entradas netas de capital no aumentan suficientemente. En cambio, si estas entradas netas de capital aumentan más allá de un cierto nivel, el efecto negativo del déficit comercial sobre el crecimiento se ve contrarrestado por las entradas suplementarias de capitales. A fin de medir las evoluciones de la tasa de crecimiento a lo largo de los años, Landesmann y Pöschl (1995) calculan el crecimiento máximo permitido al tomar en cuenta el nivel de la balanza por cuenta corriente. Landesmann y Pöschl (1995) presentan tres escenarios distintos: «asociación», «integración» y «desintegración».

1.3.1. La gestión de la balanza por cuenta corriente es menos problemática en caso de integración que en caso de simple asociación

El escenario de asociación constituye la prolongación de las relaciones UE-PECO actuales, sin la integración total de los PECO en la Unión Europea.

Tabla 4.10

ESCENARIO DE ASOCIACIÓN: CRECIMIENTO ANUAL MÁXIMO PERMITIDO AL TENER EN CUENTA LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS POR LA ESTABILIDAD DE LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE EN EL PERÍODO 1993-2008

	República Checa	Hungría	Polonia	Eslovaquia	Eslovenia	Media ponderada
Tasa media de crecimiento en el período 1993-2008	4,4%	4,7%	4,9%	4,4%	4,9%	4,7%

Fuente: Landesmann y Pöschl (1995); media ponderada: cálculos CGP.

El escenario de integración implica una adhesión a la Unión Europea. Básicamente, respecto al escenario de asociación, éste viene acompañado de una intensificación de los movimientos de capitales a través de inversiones directas extranjeras y de colocaciones de cartera, de las facilidades de crédito y de reembolso de la deuda, de un mayor desarrollo de los invisibles y del acceso a los mercados de la Unión Europea. En consecuencia, el crecimiento es mayor que en el escenario de asociación, pues los factores precedentes generan una mejora de la productividad y de la calidad de los productos exportados.

Tabla 4.11

ESCENARIO DE INTEGRACIÓN: CRECIMIENTO ANUAL MÁXIMO PERMITIDO AL TENER EN CUENTA LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS POR LA ESTABILIDAD DE LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE EN EL PERÍODO 1993-2008

	República Checa	Hungría	Polonia	Eslovaquia	Eslovenia	Media ponderada
Tasa media de crecimiento en el período 1993-2008	5,4%	6,1%	5,7%	5,6%	5,9%	5,8%

Fuente: Landesmann y Pöschl (1995); media ponderada: cálculos CGP.

1.3.2. En un escenario de divergencia, el Este no podría sostener un nivel de crecimiento significativo

El escenario de desintegración corresponde a la situación en que las relaciones entre los PECO y la Unión Europea se degradan y se alejan del escenario de asociación. El acceso al mercado europeo se hace más difícil, las inversiones extranjeras se ralentizan y las condiciones de crédito se deterioran. Por lo tanto, el crecimiento se ve disminuido con respecto a los escenarios de asociación y de integración.

Tabla 4.12

ESCENARIO DE DESINTEGRACIÓN: CRECIMIENTO ANUAL MÁXIMO PERMITIDO AL TENER EN CUENTA LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS POR LA ESTABILIDAD DE LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE EN EL PERÍODO 1993-2008

	República Checa	Hungría	Polonia	Eslovaquia	Eslovenia	Media ponderada
Tasa media de crecimiento en el período 1993-2008	3,8%	4,4%	4,4%	3,8%	4,7%	4,3%

Fuente: Landesmann y Pöschl (1995); media ponderada: cálculos CGP.

1.3.3. En caso de no ampliación de la Unión Europea, las economías del Este podrían diverger por un camino particularmente negativo

La integración es un fenómeno progresivo. Por lo tanto, los efectos de la integración de los PECO en la Unión Europea sólo aparecen con el paso de los años. Se espera que sólo a partir del 2003 hayan tenido efecto la totalidad de las consecuencias de la integración para los países estudiados. En consecuencia, para cada uno de los países, las diferencias de crecimiento en función de los escenarios son mucho más visibles en el período 2003-2008.

Tabla 4.13

CRECIMIENTO ANUAL MEDIO DEL PIB EN EL PERÍODO 2003-2008

	República Checa	Hungría	Polonia	Eslovaquia	Eslovenia	Media ponderada
Integración	6,0%	7,3%	5,4%	6,6%	6,3%	6,0%
Asociación	4,3%	4,9%	4,8%	5,2%	5,0%	4,8%
Desintegración	3,6%	4,3%	4,3%	4,5%	4,8%	4,3%
Crecimiento potencial futuro: método Barro + Piazolo	6,5%	6,0%	6,3%	7,0%	6,4%	6,3%

Fuente: Landesmann y Pöschl (1995); media ponderada: cálculos CGP.

Los niveles de crecimiento son importantes en caso de integración: del 5,4 al 7,3%. La tabla 4.14 presenta, por un lado, la ganancia final de crecimiento –en 2008– que supone la realización de la integración total respecto a la ganancia obtenida en el caso de simple asociación y, por otro lado, la pérdida final de crecimiento que supone la desintegración respecto a la integración. En caso de

desintegración, el crecimiento sería más débil: del 4,3%, en promedio, frente al 6% en caso de integración, es decir, una diferencia de 1,7%. En el 2008, la pérdida de riqueza correspondería a un nivel muy significativo: del 17 al 24% del PIB de los diferentes países. Las pérdidas vinculadas a una renuncia a la ampliación de la Unión Europea serían pues muy importantes.

En el caso de un país en convergencia, es natural que este saldo sea negativo, que la productividad del capital sea más elevada que en los países más desarrollados, y que capitales atraídos por esta diferencia de rendimiento vengan a financiar el déficit corriente. Por tanto, existe un déficit óptimo para un país en desarrollo, que es la diferencia entre el ahorro y la inversión óptimos que conducen a un crecimiento óptimo. Cualquiera que sea el modo de financiación que adopte, si el país va más allá de este déficit (aunque sea para crecer más rápido), está abocado a una crisis de balanza de pagos ya que estaría en una situación de sobreinversión y/o de sobreendeudamiento. Desde esta óptica, toda medida que permita mejorar la productividad del capital es positiva para la *financiación del crecimiento. Así, la perspectiva de integración permite financiar mayores tasas de crecimiento. En vista de estas restricciones, la República Checa, Eslovenia y Polonia mantienen un potencial de crecimiento, calculado por los métodos de Barro (1991) y Piazolo (1997), un poco fuerte.* Por todo ello, es importante llegar muy rápido, en el marco de las negociaciones de ampliación, a una situación en la que se asegure esta ampliación y la integración de los PECO a un espacio económico estable y más seguro institucionalmente, aunque ésta no tenga lugar inmediatamente. Si ése no fuese el caso, los capitales entrarían mucho menos en estos países y ya no se podría superar un crecimiento del orden del 4% sin conocer riesgos de desequilibrio. La estabilidad del crecimiento depende pues crucialmente de la probabilidad y de las condiciones de la ampliación.

Tabla 4.14

ACRECENTAMIENTO O PÉRDIDA TOTAL DE CRECIMIENTO EN EL 2008 SEGÚN LOS ESCENARIOS CONSIDERADOS

	República Checa	Hungría	Polonia	Eslovaquia	Eslovenia	Media ponderada
Integración/asociación	16%	24%	13%	20%	16%	18%
Desintegración/ integración	–22%	–23%	–18%	–24%	–17%	–20%

Fuente: Landesmann y Pöschl (1995); cálculos CGP.

Tabla 4.15

DIFERENCIAS DE TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUALES EN EL PERÍODO 1993-2008

	República Checa	Hungría	Polonia	Eslovaquia	Eslovenia
Integración/asociación	1,0%	1,4%	0,8%	1,2%	1,0%
Desintegración/integración	-1,6%	-1,7%	-1,3%	-1,8%	-1,2%

Fuente: Landesmann y Pöschl (1995); cálculos CGP.

1.4. Un tipo de cambio real que se aprecia[19]

1.4.1. Tipo de cambio real y efecto «Balassa»

La teoría de la paridad de poder adquisitivo (PPA) buscaba definir una regla de evolución del tipo de cambio nominal sobre la base de una norma de tipo de cambio real: éste debía asegurar la igualdad de los poderes de compra de los consumidores de países diferentes o, al menos, asegurar su constancia. Esta igualdad no se obtiene de manera instantánea, choques temporales pueden afectar el comportamiento de los tipos de cambio nominales o reales. Así, se constata la existencia de diferencias duraderas e importantes respecto a la PPA.

Es a Balassa (1964) y a Samuelson (1964) a los que se les debe una primera teoría de las desviaciones sistemáticas a la PPA.[20] En 1964, estos autores mostraban, en dos artículos diferentes, que las desviaciones respecto a la PPA eran normales, y que debían estar correlacionadas con el nivel de desarrollo económico. Son diferencias de productividad relativa en el sector expuesto y en el sector protegido las que justifican desviaciones duraderas respecto a la paridad de los poderes adquisitivos.

El efecto Balassa aborda dos problemáticas. La problemática que ha guiado los primeros trabajos, y en particular los de Balassa, es la de determinar los niveles de precios relativos de países económicamente diferentes. El papel de las diferencias de productividad entre sectores también puede ser conside-

(19) Este apartado proviene principalmente de Lahrèche-Revil (1998) y Lahrèche-Revil (1997).
(20) Notar, como sugiere Lahrèche-Revil (1998), que si bien Balassa ha aportado una explicación modelizable de las relaciones entre tipo de cambio real y nivel de desarrollo económico, habían habido precursores como Ricardo, que explicaba en 1817 que los precios son más elevados en los países en los que se encuentra el mayor número de fábricas.

rado como un determinante del comportamiento del tipo de cambio real en el tiempo, y el análisis se hace entonces, generalmente, en países idénticos: se trata de un enfoque temporal y dinámico del tipo de cambio real.[21] El efecto Balassa también permite predecir que los tipos de cambio real de los países que más rápido crecen deberían ser los que más rápido se apreciasen, y lo contrario para los países de débil crecimiento.

1.4.2. Los PECO tienen un nivel de tipo de cambio favorable sin distorsión en el sentido de Balassa

El índice de desviación de tipo de cambio (IDTC) compara el nivel efectivo del tipo de cambio y el nivel teórico de éste en función de la paridad de los poderes adquisitivos (PPA). El IDTC es igual al tipo de cambio dividido por la PPA de la divisa nacional. Este nivel teórico del tipo de cambio es el nivel para el cual el poder de compra es el mismo para un individuo en los dos países.

Tabla 4.16

ÍNDICE IDTC DE DESVIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO (1995)

	Bulgaria	Hungría	Polonia	República Checa	Rumania	Rusia	Eslovaquia	Eslovenia	Ucrania
IDTC	3,01	1,55	1,81	2,16	2,78	1,80	2,30	1,13	3,42

Fuentes: Eurostat, estadísticas nacionales, OCDE, Estimaciones de WIIW.

En situación de equilibrio de las PPA, el índice IDTC debe ser igual a 1. Si este índice es superior a 1, esto significa que la moneda está sobrevalorada respecto a su PPA.

No obstante, se observa que no hay desajustes del tipo de cambio real en el sentido de Balassa. En efecto, basta con estimar el nivel del tipo de cambio real que corresponde teóricamente al nivel de desarrollo de los países estu-

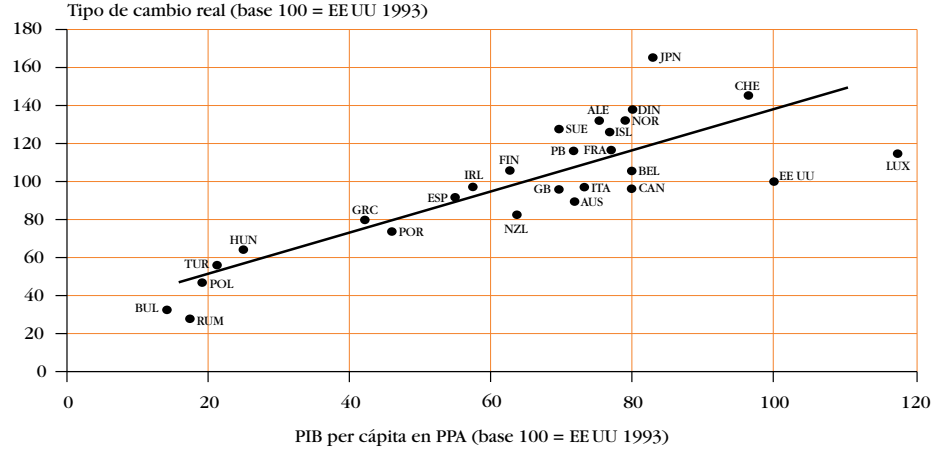
(21) El análisis de Balassa se ha puesto pocas veces en duda. No obstante, como señalan Froot y Rogoff (1995), «las pruebas empíricas a favor de un efecto "Balassa-Samuelson" son más débiles de lo que comúnmente se imagina, en particular cuando se comparan los tipos de cambio de países industrializados a lo largo del período posterior a Bretton-Woods». En efecto, cuando más se pone en duda el efecto Balassa es cuando los estudios abordan países con niveles de desarrollo similares (Summers y Heston, 1991; Baneth, 1992). Así, Summers y Heston (1991) indican que existe una relación entre precios relativos y nivel de desarrollo entre el grupo de los países pobres y el de los países ricos. Pero su trabajo también indica que las correlaciones en el seno de un grupo (países desarrollados/países en vías de desarrollo), entre renta y nivel de precios, son mucho menos claras.

diados y de compararlo con el nivel de tipo de cambio real observado. Esta medida es estática. Un cierto número de trabajos calculan esta medida de distorsión para los PECO, en particular Lahrèche-Revil (1997). En el gráfico 4.1, se sitúa la pareja (tipo de cambio real, desarrollo) de cada PECO y se observa su situación respecto a la recta de regresión que recoge la relación entre estas dos variables para un conjunto amplio de países que incluye países industrializados.

Comparadas con los otros países europeos, Polonia y Hungría presentaban, en 1993, una situación «normal» en términos de tipo de cambio real. Bulgaria y Hungría estaban infravaloradas a raíz de las importantes depreciaciones de los años anteriores.

Gráfico 4.1

TIPO DE CAMBIO REAL Y DESARROLLO EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y EN LOS PECO EN 1993



Fuente: Lahrèche-Revil (1997).

Por tanto, si sólo se tiene en cuenta el nivel de tipo de cambio real, parece que los PECO presentan una situación favorable aunque frágil respecto a su creciente apertura hacia los países industrializados y, en particular, hacia los europeos. Pero, su nivel de tipo de cambio real sigue siendo «normal» en el sentido de Balassa, lo que sin duda evita que experimenten

los efectos perversos de una infravaloración excesiva. Esto ciertamente explica, en parte, la importancia de los flujos de inversión directos de los cuales se han beneficiado desde su apertura. Sin embargo, los más avanzados de entre ellos están en el límite de la sobrevaloración: Polonia está casi estrictamente al nivel de cambio que exigiría el efecto «Balassa» revelado por el segundo gráfico; pero Hungría parece haber conocido un deslizamiento hacia la sobrevaloración, lo que podría ser muy preocupante si el movimiento persistiese.

Las diferencias de niveles de tipo de cambio observadas parecen pues globalmente coherentes con el nivel de desarrollo de los PECO. Por tanto, no parece existir, de ningún modo, un *dumping* monetario de cualquier tipo que hiciera competitivos *a priori* a estos países.

Halphern y Wyplosz (1995) proponen una modelización más completa, a partir de un modelo de equilibrio general, y ponen a prueba el tipo de cambio de equilibrio aplicado a los países de Europa central y oriental. Los autores utilizan un método que consiste en ampliar un modelo de Balassa-Samuelson de forma a tener en cuenta los elementos fundamentales siguientes: los salarios reales, los precios relativos internos, la productividad (elementos fundamentales conectados con el efecto «Balassa»), un indicador de eficiencia del sector financiero y la situación del mercado de trabajo; los autores añaden después variables de políticas económicas y variables nominales: políticas monetarias y presupuestarias y tipo de cambio nominal (que refleja la repercusión de las variaciones de tipo de cambio nominal sobre el tipo de cambio real). El análisis se lleva entonces a cabo para seis países (Croacia, República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia).

Fundamentalmente, las variables más significativas y del tipo esperado para explicar el comportamiento del tipo de cambio real a largo plazo son las variables enlazadas con el efecto Balassa. Por tanto, el resultado está en la línea de los anteriores análisis sobre este tema. Por último, como Edwards (1993), Halphern y Wyplosz (1995) encuentran que el tipo de cambio nominal tiene un impacto significativo sobre el tipo de cambio real, lo que da a los PECO un cierto margen de maniobra en su política de tipo de cambio.

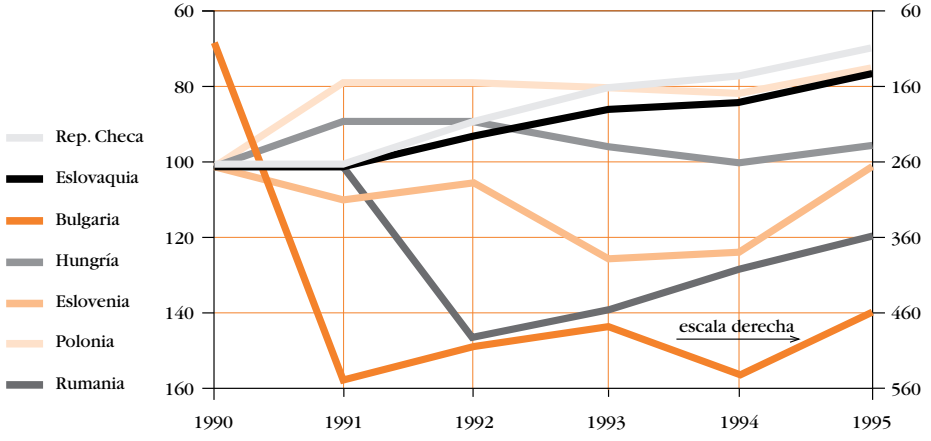
1.4.3. Los niveles de tipo de cambio y el coste laboral unitario conocen aumentos significativos

En lo referente al nivel nominal del tipo de cambio, la mayoría de los PECO experimentó devaluaciones iniciales importantes. Posteriormente, estos países han conocido una apreciación real de sus monedas. Se han dado apreciaciones reales del tipo de cambio en la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovenia y, después de 1992, en Bulgaria y Rumania.

Gráfico 4.2

TIPO DE CAMBIO REAL (ÍNDICE DE PRECIOS A LA PRODUCCIÓN)

Año 1990 = 100, escala invertida



Fuente: Eurostat, estadísticas nacionales, OCDE, estimaciones de WIIW.

Como muestran los datos que se presentan a continuación (tabla 4.17), se observa que, expresados en moneda extranjera, los salarios anuales y el coste laboral unitario aumentan regularmente. Las variaciones de salarios varían mucho de un país a otro. Globalmente, los salarios de los PECO expresados en dólares han aumentado.

Con la productividad dada por el producto interior por empleo, se pueden valorar los costes laborales unitarios. A fin de tener mejor en cuenta las tendencias de la competitividad internacional, estos costes se dividen por el tipo de cambio nominal. Las observaciones difieren según los PECO. En Hun-

Tabla 4.17

EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS ANUALES DE LOS PECO EN DÓLARES

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
República Checa	2.197	1.544	1.972	2.394	2.874	3.694
Hungría	2.553	2.877	3.386	3.543	3.802	3.714
Polonia	1.301	1.992	2.551	2.582	2.772	3.478
Eslovaquia	2.147	1.534	1.927	2.096	2.357	2.904
Eslovenia	10.783	7.326	7.535	7.993	8.815	11.340
Bulgaria	5.773	728	1.052	1.402	1.097	1.333
Rumania	4.360	4.144	4.088	3.951	3.947	4.611

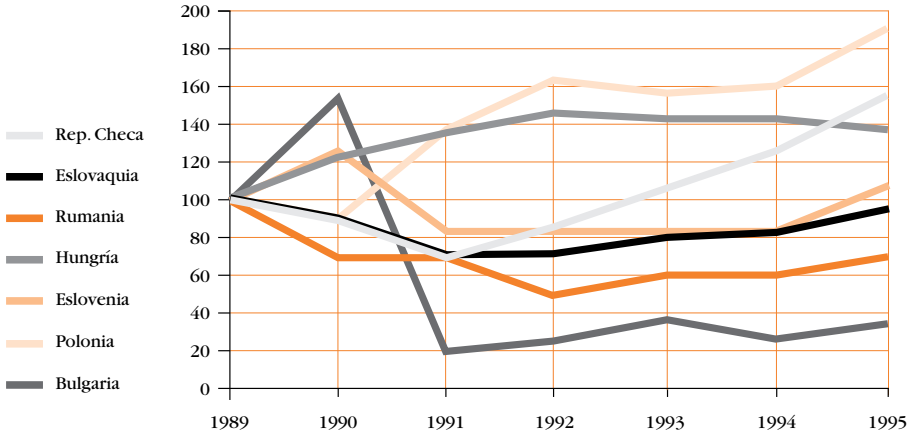
Fuentes: Eurostat, estadísticas nacionales, OCDE, WIIW.

gría, la República Checa y Polonia, el coste laboral unitario era más elevado en 1995 que en 1989. En Eslovaquia y Eslovenia, el coste laboral unitario fue relativamente estable durante el período. En cambio, en los PECO menos avanzados, como Bulgaria y Rumania, el coste laboral unitario era menor en 1995 que en 1989. Esta disminución se debió, ante todo, a ajustes radicales del tipo de cambio a lo largo del período estudiado.

Gráfico 4.3

EVOLUCIÓN DE LOS COSTES LABORALES UNITARIOS

1989 = 100



Fuentes: Eurostat, estadísticas nacionales, OCDE, estimaciones de WIIW.

1.4.4. Intento de cuantificación de la evolución del tipo de cambio a partir de la regla de «Balassa»

La teoría de «Balassa» tiene un componente dinámico. Cuando hay fuerte crecimiento, la convergencia es cada vez más rápida.

A fin de comprender este fenómeno, estimamos, para el período 1967-1992 y sobre la base de una muestra de 159 países, la ecuación propuesta por Busson y Villa (1996). A partir de las estimaciones de crecimiento futuro, se obtiene entonces una estimación de la evolución a largo plazo del crecimiento del tipo de cambio real. Para el conjunto de los países, el crecimiento a largo plazo de este tipo de cambio es relativamente similar, del orden del 1,5 al 1,8%.

Tabla 4.18

ESTIMACIÓN DE LA EVOLUCIÓN A LARGO PLAZO DEL CRECIMIENTO DEL TIPO DE CAMBIO REAL

Hungría	República Checa	Polonia	Estonia	Eslovenia	Eslovaquia	Letonia	Rumania	Bulgaria
1,4	1,6	1,5	1,5	1,5	1,8	1,6	1,8	1,6

Fuente: Estimación CGP según Busson y Villa (1996).

1.4.5. Una devaluación sería perjudicial para la economía de los PECO[22]

A los PECO no les conviene demasiado devaluar. En efecto, cuando existe una deuda exterior facturada en divisas extranjeras, la cuestión no sólo se plantea en términos de competitividad extranjera. Así, la depreciación real de una moneda puede mejorar la balanza por cuenta corriente gracias a la aceleración de la exportación, pero existe el riesgo de que la deuda exterior se revalúe al mismo tiempo. El efecto neto sobre las cuentas exteriores es incierto. Este argumento es válido sobre todo en países como Hungría, Bulgaria y la República Checa.

(22) Este argumento proviene esencialmente de Bénassy-Quéré y Lahrèche-Revil (1998).

Tabla 4.19

NIVELES DE EXPORTACIONES Y DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERIOR DE ALGUNOS PECO

	Cuenta corriente	Exportaciones % en el PIB 1997	Deuda exterior bruta % del PIB	Servicio de la deuda exterior % del PIB
Bulgaria	2,4	63,7	88	11,2
República Checa	-8,4	62,9	45,3	7
Hungría	-4,2	44,6	62,2	11
Polonia	-5,8	26,5	32,7	3,5
Rumania	-4,6	29,7	27,6	9,8
Eslovaquia	-10,1	64	56,2	11,2
Eslovenia	-1,2	61,4	31,7	6

Fuente: Caisse des Dépots et Consignations, según Bénassy-Quéré y Lahrèche-Revil (1998).

Con un servicio de la deuda equivalente a un 11% del PIB, una depreciación del 10% respecto a la moneda de referencia implica un aumento del servicio de la deuda de un 1,2% del PIB. Por otro lado, una depreciación monetaria mejora la competitividad exterior. Con una tasa de exportación del 60% del PIB y con una elasticidad precio del 0,7 para las exportaciones y del 0,5 para las importaciones, una depreciación del 10% aumenta la balanza por cuenta corriente en un 1,2% de PIB.[23] El efecto neto de la depreciación es casi nulo, lo que equivale a decir que en la balanza de pagos, un déficit de la balanza de capitales (servicio de la deuda incluido) suprime una mejora de la balanza comercial. En caso de elasticidades precio del comercio más pequeñas, este efecto incluso podría llegar a ser negativo.

1.5. Inestabilidad financiera de los países en vías de transición económica[24]

1.5.1. Se necesitará un control especial de la afluencia de capitales en el Este para evitar crisis macroeconómicas

Cuando la adhesión tenga lugar, la masa de ayudas públicas será muy importante, de cerca de 0,25 puntos del PIB de los Quince, es decir, un poco más del 4% del PIB para los cinco primeros países. Como muestran los aparta-

(23) Para una elasticidad de x %, los volúmenes aumentan en 0,1 x x% cuando los precios aumentan en un 10%.
(24) Este apartado proviene esencialmente de documentos de la Comisión Europea para las Naciones Unidas (CEE/ONU), de la OCDE, del WIIW, del cuadro de instrumentos del CERI y del BERD y de notas de la agencia financiera en Viena así como de la Dirección de relaciones económicas exteriores.

dos anteriores, el flujo de inversiones directas extranjeras también aumentará. Ello reforzará el crecimiento, pero también el riesgo de un patinazo macroeconómico. En estos países, el punto más sensible es una tendencia al alza de los déficit por cuenta corriente, cuyo nivel es ya importante, superior a la que se da en los países del Sudeste asiático. *Esto pone de manifiesto la necesidad de estudiar específicamente los mecanismos de control de los países candidatos y, posteriormente, de los nuevos miembros de la Unión Europea.*

En la mayoría de los países en transición acostumbra a darse un déficit por cuenta corriente. Este aumenta bajo el efecto de las importaciones necesarias a la indispensable adaptación estructural de la economía, sin que las inversiones hayan podido contribuir ya a un desarrollo significativo de las exportaciones. Por esto, se puede pensar en si la razón por la cual aparece un déficit sustancial por cuenta corriente, no es en parte porque la balanza de capitales es excedentaria: de hecho, las inversiones de cartera contribuyen a dar liquidez a la economía y las inversiones directas son fuente de importaciones de bienes de equipo, de materias primas y de productos intermedios, a la vez que contribuyen a generar rentas en la economía.

Tabla 4.20

INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA Y BALANZA POR CUENTA CORRIENTE EN LOS PAÍSES EN TRANSICIÓN

En porcentaje del PIB

	Inversión directa extranjera			Balanza comercial			Balanza por cuenta corriente		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Europa del Este	2,8	2,2	2,4	–6,3	–9,5	–9,8	–0,3	–3,8	–3,9
Bulgaria	0,7	1,4	4,3	–2,3	–1,9	4,0	–0,2	0,2	4,3
Rep. Checa	5,0	2,5	2,4	–7,2	–10,3	–8,4	–2,7	–7,6	–6,0
Hungría	9,9	4,4	3,7	–5,8	–5,4	–4,5	–5,6	–3,7	–2,2
Polonia	1,0	2,0	2,2	–5,2	–9,4	–11,8	4,6	1,0	–3,2
Rumania	1,2	0,7	2,7	–6,6	–9,4	–7,7	–5,0	–7,2	–6,1
Eslovaquia	0,9	1,1	0,4	–1,1	–12,1	–7,6	3,7	–11,1	–7,7
Eslovenia	0,9	0,9	1,6	–6,3	–5,9	–5,5	–0,1	0,2	0,6
Países bálticos	**3,7**	**3,7**	**5,0**	**–15,4**	**–18,6**	**–22,5**	**–5,8**	**–8,3**	**–8,5**
Estonia	5,6	2,5	4,5	–19,5	–25,9	–32,8	–5,1	–9,7	–9,2
Letonia	5,5	7,5	7,3	–11,5	–17,4	–19,1	–0,4	–5,6	–7,9
Lituania	1,2	1,9	3,8	–15,8	–15,3	–19,4	–10,3	–9,2	–8,7
Rusia	0,5	0,5	0,9	9,1	9,0	6,4	3,0	3,3	1,4

Fuentes: CEE/ONU.

Los países del Este en transición económica están menos expuestos a los flujos de capitales, en promedio, que los países asiáticos y, por tanto, están menos expuestos a vuelcos brutales de la coyuntura. Se considera que las inversiones directas extranjeras, las obligaciones a largo plazo en moneda extranjera y los préstamos a medio y largo plazo son fuentes financieras estables. En cambio, se considera que las carteras de inversiones y los diferentes capitales a corto plazo son arriesgados porque son fácilmente retirables del mercado financiero y más volátiles. Los capitales en Ucrania y Rusia son del segundo tipo, mientras que en los PECO la mayor parte de los flujos de capital es del primer tipo. No obstante, no está claro que los mercados integren este dato estructural relativamente favorable, probablemente ineluctable, y estén dispuestos a dar tiempo a estos países. Por esta razón, los gobiernos de los países de la región deben esforzarse en dar signos tangibles de su voluntad de establecer políticas económicas duraderas y equilibradas, so pena de padecer crisis macroeconómicas. Así, en lo referente a estos distintos indicadores económicos, la situación de estos diferentes países en transición es divergente. Los PECO parecen estar en una situación más favorable que Rusia. La confianza que los inversores extranjeros depositan en ellos, a través de las inversiones directas, es proporcional. Lo mismo puede decirse de las calificaciones de los empréstitos emitidos por las instituciones financieras.

Para llevar a cabo un buen control de los PECO también hace falta tener una nueva visión de los mercados financieros internacionales. Una mejor responsabilización de las instituciones financieras internacionales en materia de créditos, un ejercicio más firme de la condicionalidad en la atribución de las ayudas públicas y una mayor transparencia en el funcionamiento de los mercados y en la circulación de la información, serían factores positivos. El problema no es tanto la inestabilidad de los mercados financieros como los métodos de valoración utilizados por los inversores. El valor de los activos sólo refleja de forma imperfecta los fundamentos económicos subyacentes. Para que los refleje mejor, es necesario mejorar la transparencia tanto de las políticas económicas como de los mercados financieros. La esfera pública puede contribuir a ello y la integración en la Unión Europea sólo puede reforzar este movimiento. Evidentemente, tales especificidades plantean el problema del establecimiento de una política adecuada. Ésta no sólo debe limitar el déficit de las cuentas corrientes, también debe crear y mantener el mejor entorno para un crecimiento económico viable.

Tabla 4.21

CALIFICACIÓN DE LOS EMPRÉSTITOS EN DIVISAS A LARGO PLAZO EMITIDOS POR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE LOS PAÍSES EN TRANSICIÓN

Standard & Poor's			Moody's		
Calificación	País	Fecha	Calificación	País	Fecha
		Inversiones no especulativas			
A	Rep. Checa	noviembre 1995	A2		
	Eslovenia	mayo 1996			
A–			A3	Eslovenia	mayo 1996
BBB+	Estonia	diciembre 1997	Baa1	Rep. Checa	septiembre 1995
				Estonia	septiembre 1997
BBB	Letonia	enero 1997	Baa2	Letonia	diciembre 1997
BBB–	Croacia	enero 1997	Baa3	Croacia	enero 1997
				Hungría	diciembre[a] 1996
				Polonia	junio 1995
				Eslovaquia	mayo 1995
	Lituania	junio 1997			
	Hungría	octubre 1996			
	Polonia	abril 1996			
		Inversiones especulativas			
BB+			Ba1	Lituania	diciembre 1997[a]
BB			Ba2	Moldavia	enero 1997
BB–	Rumania	marzo 1996	Ba3	Rumania	marzo 1996
	Rusia	octubre 1996		Kazajstán	noviembre 1996
	Kazajstán	noviembre 1996		Rusia	marzo 1998[b]
B+			B1		
B			B2	Bulgaria	diciembre 1997[a]
				Ucrania	febrero 1997[a]
				Turkmenistán	
B–			B3		

(a): Indica un ascenso. (b): indica un descenso.
Fuente: Standard & Poor's, Moody's.

1.5.2. Hungría, Polonia y la República Checa han gestionado de forma muy diferente sus dificultades macroeconómicas

Aunque no se puede obviar la importancia de los choques exteriores al sistema financiero nacional, la inestabilidad de los países en vías de transición económica se debe, sobre todo, a crisis financieras internas.

A pesar del temor de que se extendiese a los países del Este, la crisis asiática ha afectado a pocos países en vías de transición. Se ha logrado vencer el impacto de la crisis financiera porque se ha mantenido la confianza de los inversores. Ahora bien, esta confianza se ha mantenido esencialmente en los países que habían favorecido el crecimiento económico a través de reformas adecuadas, habían mostrado una voluntad real de controlar el crecimiento del déficit público o habían favorecido la entrada de capitales extranjeros, a veces a cambio de grandes sacrificios. Así, a pesar de un déficit por cuenta corriente inquietante en 1997, la situación en Polonia ha mejorado a lo largo de 1998. Los otros indicadores también han mejorado. En particular, la producción y las exportaciones han aumentado, el peso de la deuda ha disminuido y han mejorado las reservas monetarias. Polonia ha recuperado su *status* de país más atractivo para capitales extranjeros a largo plazo. Aunque Hungría había afrontado brutalmente las repercusiones de la crisis mexicana en 1995, éste no ha sido el caso con la crisis asiática. En efecto, parece que, después del plan de estabilización de 1995, los inversores juzgaron que la economía húngara conocía un círculo virtuoso de crecimiento que hacía inoportuna la retirada de sus capitales. Este no ha sido el caso de Rusia y de Ucrania.

La crisis del tipo de cambio checo de mayo de 1997 tiene un número importante de puntos en común con la crisis asiática sin por ello estar ligada a ella. La debilidad de la dirección de las empresas y la falta o retraso de la reestructuración de las mismas, junto con un acceso fácil a la financiación y un entorno institucional casi laxo, jugaron un papel esencial en la emergencia de la crisis. La experiencia de la crisis checa también ha puesto de manifiesto otro detalle importante en el proceso de reformas estructurales: la privatización, indispensable en el proceso de reestructuración en los países en vías de transición, no es sinónima de reestructuración. Para que emerja un nuevo comportamiento de los agentes económicos, en este proceso se debe asegurar, además, una renovación y una diversificación de los poseedores de riquezas. El papel del sistema bancario en la crisis checa también merece una atención especial. Un sistema bancario débil, que no ofrece una intermediación suficiente y eficaz, es por sí mismo un factor de crisis, que una entrada masiva de capitales puede amplificar. Una regulación efectiva de los mercados (y especialmente de los mercados financieros) es otra condición indispensable para alcanzar una estabilidad financiera y macroeconómica.

1.5.3 La estabilidad depende tanto de factores microeconómicos como macroeconómicos

La estabilidad financiera depende principalmente de un cierto número de factores internos macro y microeconómicos. Se puede citar: el establecimiento de un *policy-mix* adecuado, el régimen del tipo de cambio y el compromiso de las autoridades monetarias de ajustarse a él, el grado de apertura de la economía a los flujos de capitales, el nivel de monetización de la economía, la estabilidad del sistema bancario y especialmente de la calidad de los haberes bancarios en cartera, el grado de control y de regulación de los bancos y la capacidad de hacerles respetar las reglas, la transparencia del mercado financiero doméstico y su regulación. Cada uno de estos factores puede jugar un papel esencial en la emergencia o en la capacidad de superar una crisis financiera. Las múltiples debilidades económicas en los sistemas, en la regulación o en las instituciones, pueden conducir, además, a una reacción en cadena, amplificando la crisis.

A un nivel macroeconómico, la vulnerabilidad financiera depende, por un lado, de la exposición a los cambios externos y, por otro lado, de la importancia y del tamaño de los mercados financieros nacionales ligados al tamaño de la economía. Cuanto mayor es el tamaño de los mercados financieros, mayor es el potencial de su impacto sobre los resultados económicos, y a la inversa. Otro determinante esencial de la vulnerabilidad financiera, especialmente frente a los ataques especulativos, es el nivel de reservas en monedas extranjeras de las autoridades monetarias, pero éste depende igualmente del régimen de tipo de cambio. En Asia, antes de la crisis, la deuda bancaria en manos extranjeras había crecido en proporciones inquietantes. Comparativamente, los PECO presentan características más favorables. En Europa del Este, la deuda exterior a corto plazo se valoraba en 1997 en un 43% del total de la deuda bancaria (frente a 60% en Asia).[25]

(25) No obstante, si bien estos indicadores son útiles para estudiar la crisis asiática *a posteriori*, no son suficientes para prever tales crisis. Por eso, para los países de Europa del Este, se utiliza un conjunto de índices. Lo primero que se vigila son los déficits por cuenta corriente. Desde 1996, dichos déficit tienen tendencia a aumentar en estos países. La situación varía mucho entre Polonia, la República Checa, Ucrania o Rusia. En cualquier caso, los déficit de los países del sudeste asiático han crecido mucho menos. El segundo indicador que se tiene en cuenta es el peso de la deuda. Se mide a partir de la relación entre la deuda bruta o neta y el total de exportaciones o a partir de la relación de la deuda bruta con el PIB. En general, se considera que los países de Europa del Este están entre los países menos endeudados y, aunque la proporción de la deuda bancaria a corto plazo se acerca al 42% en países como la República Checa o Rusia, sigue siendo inferior a la de los países asiáticos. En cuanto al indicador de liquidez monetaria más frecuentemente utilizado, se trata de la relación entre las reservas monetarias oficiales y el total de importaciones efectuadas. Con este indicador, se ha podido constatar que, contrariamente a la República Checa, Ucrania o Rusia tienen una posición tangente. Pero en todos los casos, la situación de los países del Este es mucho más favorable que la de los países asiáticos.

En el caso de la crisis asiática, parece que han sido los indicadores macroeconómicos los que han tenido un papel esencial en el desencadenamiento de la crisis, al incidir sobre la percepción que tenían los inversores de la estabilidad de los mercados. Pero esta crisis no fue el resultado de una mala gestión macroeconómica (como una mala política fiscal o monetaria), sino más bien el fruto de deficiencias microeconómicas e institucionales. Estas condujeron a la desestabilización y a la erosión de la confianza de los inversores en un momento en que el Sudeste de Asia conocía un período de menor crecimiento económico. Uno de los defectos principales fue el mal funcionamiento de la intermediación entre las capacidades de financiación y las necesidades de financiación. Así, mientras el Sudeste de Asia y sus mercados financieros estaban totalmente abiertos al mundo exterior, los mercados financieros internos se caracterizaban por falta de transparencia, información asimétrica y falta de canalización interna de los fondos, a lo que se añadía una regulación deficiente y un control laxo El problema fue que una vez los inversores empezaron a tener pánico, los indicadores macroeconómicos se pusieron en números rojos. Así, su degradación amplificó la crisis.

Por último, las crisis de 1998 de los mercados emergentes también han puesto de manifiesto el importante papel del sistema bancario en la estabilidad financiera de un país. Aunque existan importantes diferencias entre el sistema bancario asiático y el de los países del Este, los problemas son los mismos: intermediación imperfecta y mala asignación de los recursos financieros. El ejemplo de la crisis asiática de 1998 muestra hasta qué punto es necesario para la estabilidad macroeconómica que los bancos desempeñen totalmente, de la forma más eficaz pero también más prudente, las múltiples funciones que les son otorgadas. Ahora bien, el estado del sistema bancario ha sido una fuente de problemas desde el principio de las transformaciones económicas en el Este. La mala legislación heredada del pasado se veía agravada por la falta de experiencia del sistema financiero capitalista y por fallos en los medios de regulación y de control, de forma que, rápidamente y a pesar de varias tentativas de reforma, los bancos concedieron préstamos no siempre justificados, pero sobre todo poco rentables, haciendo aún más difícil la transición bancaria. La respuesta a las políticas de austeridad era muchas veces el desbarajuste bancario.

No obstante, a pesar de estos considerables problemas, algunos PECO en transición han conseguido progresos reales, reforzando su sistema bancario. Así, Polonia ha reducido de forma drástica los préstamos poco rentables. Hun-

gría, por su lado, ha mejorado considerablemente su sistema bancario. En efecto, mientras que en 1994 se consideraba problemáticos al 27,2% de los préstamos y malos al 8,9%, en 1996, estos porcentajes habían caído respectivamente al 11% y al 2,9%. El problema de préstamos defectuosos no sólo debilita el sistema bancario, también hace más difíciles las inversiones de las empresas, obligando a aumentar los tipos de interés para compensar las pérdidas ligadas a las malas inversiones bancarias. Así, al final de la cadena de reformas bancarias está en juego el crecimiento económico de estos países y su viabilidad. Estos factores internos no son los únicos que pueden explicar crisis financieras pasadas o futuras, y los países del Este que avanzan actualmente hacia una economía de mercado aún deberán hacer frente a numerosas fuentes de inestabilidad.

2. La ampliación de la Unión Europea al Este necesita un hábil pilotaje presupuestario

2.1. El conjunto de las propuestas financieras de la Comisión Europea presenta una gran coherencia interna

2.1.1. Grandes apartados del marco financiero 2000-2006

Después de la *Agenda 2000*, la Comisión comunicó, el 16 de marzo de 1998, una propuesta de perspectivas financieras.[26] Estas determinan la evolución general del presupuesto comunitario para una Unión en su configuración actual de quince Estados miembros e incluyen las medidas de preadhesión a favor de los países candidatos y las medidas que tendrán efecto en el momento de su adhesión.

La principal novedad del próximo marco financiero en negociación será el tratamiento por separado de las intervenciones destinadas a los Estados miembros actuales, de los gastos ligados al proceso de ampliación, ya sea de la ayuda de preadhesión o de los gastos relativos a la adhesión de nuevos Estados miembros. Las perspectivas dejan así disponibles los recursos que permitirán, en su momento, financiar las adhesiones en las condiciones anunciadas en la comunicación *Agenda 2000.*

(26) Éstas aportan precisiones al documento de referencia. Nos referimos, salvo mención concreta, a la última serie de propuestas.

No obstante, la Comisión trata de forma diferente a la ayuda de preadhesión y a los gastos ligados a la adhesión. En efecto, el montante de las ayudas preadhesión deberá ser decidido al mismo tiempo que el resto de las perspectivas e incluido dentro de los límites de los recursos de la Comunidad actual. Los gastos derivados de la adhesión, en cambio, no se integrarán en el momento de la decisión relativa a las perspectivas financieras. De hecho, en ese momento sólo se decidirán los montantes disponibles para la adhesión. Dichos gastos sólo se incorporarán en el marco financiero, a través de una adaptación de las perspectivas financieras, en el momento de la adhesión. Su financiación ya está prevista: se realizará tanto a partir de los recursos que a este fin dejará disponibles la Comunidad de los Quince, como de los recursos complementarios que se obtengan a raíz del incremento del PNB comunitario que supondrá la adhesión. Esta doble programación de los gastos debe permitir evitar cualquier tipo de reciclaje, en beneficio de los Quince, de los gastos inicialmente previstos para la ampliación.

Como en la *Agenda 2000*, la Comisión presenta las nuevas perspectivas para un período de siete años: del 2000 al 2006. La Comisión opta por una perspectiva a medio plazo (siete años) porque estima que el período cubierto debe ser lo bastante largo como para tener en cuenta los efectos de la reorientación de ciertas políticas comunitarias, del impacto de una primera ampliación y del desarrollo de las ayudas de preadhesión.

Estas propuestas de marzo de 1998 están basadas en las mismas hipótesis que la *Agenda 2000*, es decir, la adhesión de cinco países de Europa central y oriental y de Chipre en el marco de un proceso de ampliación progresivo. En particular, la Comisión propone un aumento progresivo de los gastos *(«Phasing-in»)*. En calidad de hipótesis técnica de trabajo y sin perjuicio de las decisiones que serán efectivamente tomadas, en esta Comunicación se supone que esta adhesión tendrá lugar en el 2002.[27] La Comisión no aborda el caso de un retraso en la adhesión de uno o varios candidatos. Por el contrario, los números corresponden a una adhesión de los seis candidatos en el 2002 y la lógica propuesta por la Comisión consiste en imputar los costes en las perspectivas financieras sólo en el momento de las adhesiones.

(27) La Comisión mantiene las mismas hipótesis económicas a medio plazo que las anunciadas en la comunicación *Agenda 2000*, es decir, una tasa de crecimiento económico del PIB del 2,5% por año y un deflactor del PNB del 2% por año. En lo referente a los países candidatos, la Comisión ha aplicado, después de 1999, una tasa de crecimiento económico a medio plazo del 4% por año.

2.1.2. Coste presupuestario de la adhesión

La tabla 4.22 recoge los gastos previstos en las propuestas de la Comisión de marzo de 1998. Estos datos son compatibles con la *Agenda 2000* en cuanto a la adhesión, y el CGP añade los de preadhesión.

Tabla 4.22

GASTOS LIGADOS A LA PREADHESIÓN Y A LA ADHESIÓN

Millones de euros - 1999 Créditos de compromiso	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Rúbrica 1: Instrumento de preadhesión agrícola	520	520	520	520	520	520	520	3.640
Rúbrica 2: Instrumento estructural de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	7.280
Rúbrica 4: PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	10.920
Total para la preadhesión	**3.120**	**3.120**	**3.120**	**3.120**	**3.120**	**3.120**	**3.120**	**21.840**
Rúbrica 1: Agricultura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400	12.410
Rúbrica 2: Acciones estructurales			3.750	5.830	7.920	10.000	12.080	39.580
Rúbrica 3: Políticas internas			730	760	790	820	850	3.950
Rúbrica 5: Administración			370	410	450	450	450	2.130
Total para la adhesión			**6.450**	**9.030**	**11.610**	**14.200**	**16.780**	**58.070**
Total para la adhesión y la preadhesión	**3.120**	**3.120**	**9.570**	**12.150**	**14.730**	**17.320**	**19.900**	**79.910**
Total expresado en puntos del PIB de los Quince	**0,04**	**0,04**	**0,12**	**0,15**	**0,18**	**0,22**	**0,25**	

Fuente: Comisión Europea; cálculos CGP.

Se destinarán cerca de 80 millardos de euros a la adhesión y a la preadhesión en el período 2000-2006. 21,7 millardos de euros para la preadhesión más 58,1 en caso de adhesión. Ello corresponderá a 0,25 puntos del PNB de los Quince en el 2006.

El montante total correspondiente a las acciones comprometidas en concepto de ayuda de preadhesión *se elevará a cerca de 3 millardos de euros por año en el período 2000-2006*. Después de las primeras adhesiones, esta ayuda continuará siendo del mismo montante global para los países cuya adhesión se realice más tarde, es decir, que aumentará para cada uno de ellos.

Agricultura: rúbrica 1

La Comisión estima que, a largo plazo, los países candidatos podrán integrar sin demasiadas dificultades los mercados y políticas de precios de la PAC. No obstante, la Comisión propone que, para amortiguar el choque de la ampliación de los precios y de la apertura de mercados, se prevean períodos de transición variables según los países, cuya duración no se precisa. *Para la Comisión, no se debe prever el desembolso de las ayudas directas durante este período 2000-2006.*

En términos constantes, el montante total previsto por la Comisión pasa de 1,6 millardos de euros en el 2002 a 3,4 millardos de euros en el 2006. Este montante se descompone en gastos para:[28]

• Medidas de mercado. Estas representarían, *excluyendo las ayudas directas*, un montante de 1,1 a 1,4 millardos de euros por año a precios corrientes.

• Medidas de acompañamiento reforzadas, incluyendo ayudas específicas a la modernización análogas a las financiadas por el instrumento de preadhesión, por un montante a precios corrientes evolucionando de 0,6 a 2,5 millardos de euros por año.

Políticas de cohesión: rúbrica 2

Los nuevos Estados miembros se beneficiarán de una dotación global de cerca de 40 millardos de euros que evolucionará progresivamente de 3.750 millones de euros en el 2002 a 12.080 millones de euros en el 2006.

Políticas internas: rúbrica 3

Un buen número de programas de la rúbrica 3 son susceptibles de verse afectados significativamente por la adhesión.[29] En consecuencia, se prevé una dotación media del orden de 800 millones de euros por año, es decir, un aumento del orden del 10% respecto a la Comunidad con quince Estados miembros.

(28) La Comisión estima los montantes de los gastos agrícolas en euros corrientes. Después, éstos son transpuestos a precios de 1999 a fin de poder compararlos.

(29) Este será el caso, en particular, de las políticas para las que la población o el idioma (educación/formación, cultura, información...) constituyen criterios de referencia pertinentes o de todos los programas relativos al buen funcionamiento del mercado interior (estadísticas, normalización, cooperación administrativa y controles). El desarrollo de las redes transeuropeas también deberá adquirir una nueva dimensión en la óptica de una Unión ampliada, tanto en los nuevos Estados miembros como en la Comunidad actual.

Administración: rúbrica 5

La adhesión implicará un coste suplementario importante para las instituciones, que variará en función de las modalidades que se decidan en el momento de las negociaciones de adhesión.[30] Por analogía con la anterior ampliación, la Comisión prevé un coste total medio del orden de 400 millones de euros, que evoluciona de 370 millones de euros al principio del período a 450 al final de éste.

Stankovsky, Plasser y Ulram (1998) ofrecen la descomposición del coste de la ampliación a los cinco y, después, a los diez PECO. Los resultados se recogen en la tabla 4.23.

Tabla 4.23

DESGLOSE DEL COSTE DE LA AMPLIACIÓN POR PAÍSES EN FUNCIÓN DE SI LA AMPLIACIÓN SE LIMITA A CINCO O A DIEZ PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

	Cinco países entrantes	Diez países entrantes
Polonia	54,1	39,9
República Checa	18,6	13,7
Hungría	17,5	12,9
Eslovenia	7,7	5,6
Estonia	2,2	1,6
5 PECO	100,0	73,8
Eslovaquia		5,2
Rumania		10,5
Bulgaria		4,8
Letonia		2,0
Lituania		3,6
10 PECO		100,0

Fuente: Stankovsky, Plasser y Ulram (1998).

(30) En efecto, las instituciones deberán estar preparadas para trabajar en nuevas lenguas, responder a una extensión de sus tareas y acoger a nacionales de los nuevos Estados miembros.

2.1.3. La adhesión puede financiarse en el marco definido por la 'Agenda 2000', es decir, sin modificar el techo de recursos propios, expresado en porcentaje del PIB de la Unión, de 1,27%

La financiación de la adhesión se articula con las perspectivas financieras de los Quince por el sesgo de los montantes que quedan disponibles y que cubren año tras año las necesidades. En base a escenarios de evolución del PNB, la financiación de la ampliación se puede realizar sin modificar el techo de recursos propios, expresado en porcentaje del PIB de la Unión.

El límite máximo de los créditos para pagos debería pasar, a precios constantes de 1999, de 98,7 millardos de euros en el 2000 a 104,6 millardos de euros en el 2006. Este techo representaría, en base a las previsiones económicas de la Comisión, un porcentaje decreciente del PNB comunitario, del 1,24% en el 2000 al 1,13% en el 2006. Así, este techo de los créditos para pagos dejaría que subsistiese un margen bajo el techo de los recursos propios que aumentaría progresivamente hasta alcanzar el 0,14% del PNB en el 2006. En cuanto al destino de este margen, conviene distinguir el margen para imprevistos del margen destinado a cubrir el coste de la adhesión. La Comisión propone un margen para imprevistos del 0,03% del PNB de la Comunidad. Es sobre este margen de 0,03% que debería imputarse la eventual incidencia de un crecimiento económico menor al previsto en el techo de los recursos propios. La Comisión propone que la otra parte del margen bajo el techo de los recursos propios, que aumentaría progresivamente del 0,02% del PNB en el 2002 al 0,11% en el 2006, esté disponible para la adhesión y sea tratado como tal en las perspectivas financieras de la Comunidad de los Quince.

Los créditos para pagos correspondientes a los gastos agrícolas deberían ser enteramente financiados por el margen que queda disponible bajo la directriz agraria. Los correspondientes a las otras rúbricas serán cubiertos a la vez por los excedentes y por los recursos propios suplementarios que resulten del aumento del PNB de la Unión inducido por la adhesión. Los créditos para pagos destinados a cubrir el coste de la adhesión aumentarán progresivamente a medida que sean objeto de pago los nuevos compromisos. Como muestra la tabla 4.24, estas fuentes de financiación disponibles superarán las necesidades de créditos para pagos.

Tabla 4.24

FINANCIACIÓN DE LA ADHESIÓN Y DE LA PREADHESIÓN

Créditos para pagos

Créditos de pago	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recursos propios en % del PNB (1)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27
Fuentes de financiación para la ampliación (2)	0,00	0,00	0,02	0,04	0,06	0,09	0,11
Aumento de los recursos propios (+4% a raíz de la adhesión) (3)	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Margen DA (4)	0,00	0,00	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04
Financiación total movilizable (5) = (2) + (3) + (4)	**0,00**	**0,00**	**0,08**	**0,10**	**0,13**	**0,16**	**0,19**
Créditos de pago adhesión (6)	**0,00**	**0,00**	**0,05**	**0,08**	**0,10**	**0,13**	**0,15**
Recursos para la adhesión no utilizados (7) = (6) – (5)	0,00	0,00	0,03	0,02	0,03	0,04	0,04
Margen total disponible en una Unión ampliada (8) = (7) + 0,03	0,03	0,03	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07
Resto del margen DA	*0,06*	*0,04*	*0,02*	*0,02*	*0,04*	*0,05*	*0,06*

Nota: Los datos propuestos pueden diferir de los presentados en los documentos de la Comisión, pues los montantes se calculan en función del PNB de los Quince.
Fuente: Comisión Europea; cálculos CGP.

2.2. Aceptabilidad y durabilidad presupuestarias del trato de la ampliación

2.2.1. Política agrícola común: una estimación pertinente al precio de un compromiso difícilmente mantenible

La Comisión prevé, en concepto de la rúbrica 1, 3,9 millardos de euros a precios corrientes en el 2006 para los nuevos adherentes (1,4 millardos de euros para las medidas de mercado y 2,5 millardos de euros para el desarrollo rural).

A primera vista, estas proposiciones supondrían otorgar el 7,5% de los gastos de la PAC a los cinco nuevos adherentes, después de cuatro años de transición, aún cuando estos Estados representarán cerca de la mitad de la población activa agrícola de la Unión ampliada. Cuando se avanza en el análisis, se observa

que la ayuda media por agricultor que estos países recibirían, al salir de la transición, sería 12 veces inferior a la de los Quince (92,5 euros frente a 7,5 euros).

Algunos ven en esto un elemento de debilidad en la propuesta de la Comisión Europea. El análisis más detallado que vamos a hacer, muestra que existe una verdadera dificultad ligada a la extensión de la política agrícola común, pero que los términos son algo diferentes.

La política agrícola común es un instrumento de intervención pública de apoyo a la producción agrícola. En tanto que tal, los parámetros de referencia utilizados para el cálculo de las diferentes primas son producciones históricas. Los gastos de gestión del mercado están ligados a las producciones instantáneas y a las condiciones del mercado internacional.

Los gastos en ningún caso están ligados a un número de agricultores. La agricultura de los PECO es menos productiva que la de los países de la Unión. Los rendimientos medios en cereales son, en todos los PECO, inferiores que en la Unión Europea. Por ejemplo, el rendimiento medio del trigo tierno es actualmente de un poco menos de 60 quintales por hectárea en la Unión Europea; éste es inferior a 40 quintales por hectárea en los PECO.

Además, la agricultura de los PECO emplea, a pesar de todo, más mano de obra que la Unión Europea en promedio. En promedio, el número de activos agrícolas por hectárea es dos veces más importante en los PECO que en la Unión Europea.(31)

Una serie de estudios permite tener una idea más precisa del coste de la extensión de la PAC, reformada o no, con o sin ayudas compensatorias. Los resultados son bastante discordantes.

Si sólo se tienen en cuenta los resultados más pertinentes, éstos se vuelven relativamente coherentes. Hartmann (1998) hace una síntesis parcial de estos resultados que nosotros completamos con los de estudios más recientes.

Sólo en concepto de la extensión de la PAC, el coste de la ampliación a Eslovenia y los países del grupo de Visegrado (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría) que ofrecen los diferentes estudios, es muy variable. Los montantes van de 2,4 a 37,6 millardos de euros.

(31) Para más información, debe leerse el apartado dedicado específicamente a la Política Agrícola Común.

Tabla 4.25

COSTE DE LA EXTENSIÓN DE LA PAC SEGÚN DIFERENTES ESTUDIOS

Sin tomar en cuenta la reforma propuesta en 1997 por la Comisión

Estudios	Comentarios	Países	Coste de la PAC en millardos de euros
Tyers/Anderson (1993)(*)	Modelo dinámico multi-productos, precio de los productos agrícolas de 1990	Visegrado	37,6
Baldwin (1992)	Aplicación a los PECO de la dotación PAC per cápita de Grecia	Visegrado	10,9
Baldwin (1994)	Aplicación a los PECO de la dotación PAC per cápita de Grecia de otro año	Visegrado	14,6
		PECO 7	27,8
		Bálticos 3	3,6
		PECO 10	31,4
Brenton/Gros (1993)(*)	Modelo de intercambio de productos agrícolas con precios fijos establecidos a partir de los precios de 1990	Visegrado	4-31
CEPR (1992)	Análisis por regresión extrapolando la situación de la Comunidad Europea en 1989	Visegrado	2,4
		PECO 7	3,7
LEI (1995)	Aplicación de la PAC a agriculturas en fuerte expansión según varios escenarios de mejoras de productividad	Visegrado	5,9-7,9
MAFF (1995)(*)	Diferentes escenarios de reforma de la PAC	Visegrado	4,9-14,6
		PECO 7	7,5-22,5
Mahé y otros (1994)(*)	Diferentes escenarios de reforma de la PAC	PECO 7	6,5-16,2
Tangermann y Josling (1994)	Simulación a partir del ESIM	Visegrado	13,3
		PECO 7	19,3

Visegrado: Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría.
PECO 7: Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Rumania, Bulgaria.
Bálticos 3: Estonia, Lituania, Letonia.
PECO 10: Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia.
(*) Se toma en cuenta la reforma de McSharry de 1992.
Fuente: Según Hartmann (1998).

Estos estudios son de muy diferente naturaleza. Tres tipos de estudios son poco útiles para nuestra propia evaluación y, por tanto, deben ser descartados:

• Muchos sólo son extrapolaciones del coste a partir de indicadores muy burdos, como el montante de ayuda recibida per cápita: Baldwin (1992), Baldwin (1994) y CEPR (1992).

• Otros, más precisos, toman 1990 como año de referencia cuando durante dicho año los precios estaban particularmente bajos, lo que lleva a inducir un aumento muy importante de la PAC: Tyers y Anderson (1993) y Brenton y Gros (1993).

• Finalmente, un último grupo no toma en cuenta la reforma de 1992: LEI (1995) y Tangermann y Josling (1994).

El resto de estudios, MAFF (1995) y Mahé y otros (1994), integra la reforma de 1992 y estima un coste máximo de 16,2 a 22,5 millardos de euros en caso de adhesión de los 7 países no bálticos,[32] *y de 14,6 millardos de euros para la primera ola de adhesión.*[33] *Estos estudios también ofrecen el coste de la extensión parcial de la PAC: 4,9 millardos de euros para el grupo de Visegrado y de 6,5 a 9,1 millardos de euros para los 7 países no bálticos.*[34]

En caso de extensión de la PAC no reformada, en *European Economy* (1996), la Comisión consideraba un coste de 12,2 millardos de euros. En la *Agenda 2000*, la Comisión limitó este coste a 11 millardos de euros (de los cuales 7 millardos de euros para ayudas directas, 2,5 millardos de euros para ayudas de mercado y 1,5 millardos de euros para medidas de acompañamiento).

Ninguno de estos estudios tomaba en cuenta la reforma de la PAC propuesta en la *Agenda 2000*. Dos estudios muy completos lo hacen: Banse y otros (1998) y Frohberg y otros (1997). Banse y otros (1998) exploran cuatro escenarios: la no-adhesión, la aplicación de la PAC no reformada al Este, la aplicación de la PAC reformada sin compensación (hipótesis de la *Agenda 2000*) y la aplicación de la PAC reformada con compensación.[35] Estos autores calculan el coste presupuestario de la extensión de la PAC, año tras año, para una

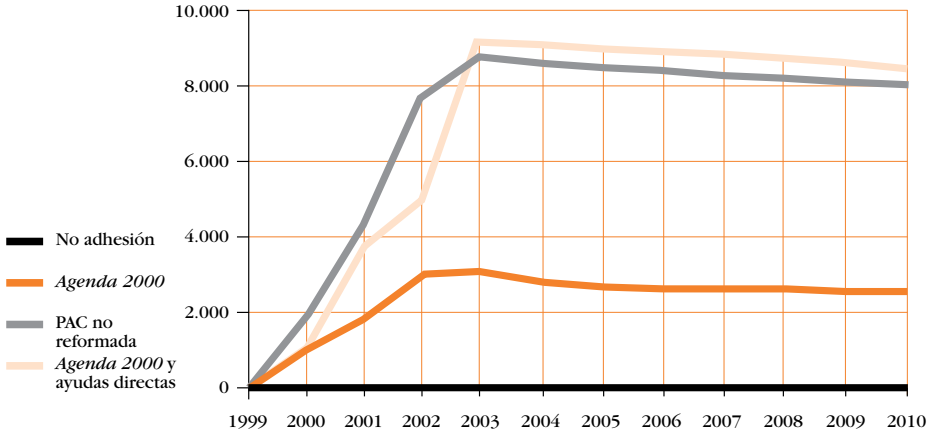
(32) Estos países tienen poco peso en este caso.
(33) El aumento de coste ligado a Eslovenia es marginal.
(34) Los resultados de estos dos estudios son relativamente coherentes entre ellos. En lo referente a los escenarios menos costosos (6,5 y 7,5 millardos de ecus), Mahé y otros (1994), que proponen un montante más pequeño, prevén una extensión de la PAC sin ningún tipo de ayuda compensatoria, mientras que el primer estudio sólo prevé una supresión parcial de las ayudas compensatorias.
(35) Los autores utilizan ESIM, un modelo de equilibrio parcial de los mercados agrícolas. Este modelo descompone el mundo en 14 componentes, entre los cuales están la Unión Europea y Europa del Este, y los mercados agrícolas en 27 productos. Los parámetros macroeconómicos provienen de un pequeño modelo de equilibrio general calculable que existe en paralelo. Este modelo fue propuesto inicialmente por el Departamento de Agricultura americano en cooperación con los profesores Tangermann y Josling. Actualmente, se desarrolla en el Instituto de Economía Agrícola de la Universidad alemana de Göttingen.

ampliación en el año 2000. Consideran que esta medida necesita tres años para ponerse totalmente en práctica.

Gráfico 4.4

COSTE PRESUPUESTARIO DE LA EXTENSIÓN DE LA PAC EN FUNCIÓN DE DIVERSOS ESCENARIOS (ADHESIÓN DE LOS CINCO PRIMEROS CANDIDATOS EN EL 2000)

En millones de euros



Fuente: Banse, Münch y Tangermann (1998).

Para Banse y otros (1998), el coste de la extensión de la PAC sin modificación a los cinco candidatos sería de un poco más de 8 millardos de euros. Por sí sola, la reforma no permitiría eliminar el coste de la extensión. El coste de la extensión de la PAC reformada con ayudas sería superior y alcanzaría 9 millardos de euros. *Pero el escenario de la* Agenda 2000 *consiste en no distribuir las ayudas compensatorias. En ese caso, el coste sólo sería de 2,5 a 3 millardos de euros.* Cuando se considera la integración de un grupo más amplio de países, de 7 países,[36] los costes serían respectivamente 10,5 –11 y de 3 a 4 millardos de euros. Debido a la ausencia de Rumania, importante país agrícola, el interés de esta segunda estimación es pequeño.

A pesar de no estudiar escenarios de reformas basados en la *Agenda 2000*, Chantal Le Moël, en un estudio solicitado por el Comissariat Général du

(36) Los diez menos los dos bálticos restantes y Rumania.

Plan, encuentra resultados similares.[37] En efecto, para la mayoría de los escenarios económicos y de evolución de los precios agrícolas, la aplicación en el Este de una PAC transformada en la línea de 1992 es algo más costosa que la de una PAC ampliada sin reforma (del orden de 1,5 millardos de euros). Por el contrario, cuando no se entregan ayudas compensatorias, el coste es mucho menor (5 a 6 millardos de euros). Frohberg y otros (1998)[38] ofrecen las siguientes cifras:

Tabla 4.26

COSTE DE LAS MEDIDAS DE MERCADO

En millones de euros 1996

	PAC según la *Agenda 2000*
Primera ola de PECO (excepto Eslovenia)	419
Segunda ola (excepto Rumania)	205
Juntas	624

Fuente: Frohberg y otros (1998).

Estos resultados son aún más optimistas: para la primera serie de candidatos, la aplicación estricta de la *Agenda 2000* sólo induciría costes de 419 millones de euros.[39]

Dos estudios franceses, Grinsnir y Smadja (1997) y Pinel (1998), también exploran este problema. Para Grinsnir y Smadja (1997), el coste de la PAC reformada totalmente aplicada (ayudas directas incluidas) es de 8,6 millardos de euros (1999) para los 5 primeros candidatos y de 6,6 millardos de euros para los cinco siguientes. Si la PAC en el Este sólo atañe a las medidas de mercado, estas cifras se convierten respectivamente en 3 y 2,5 millardos de euros.

(37) Véase Chantal Le Moël (1998). El estudio se realiza a partir del modelo internacional de los mercados agrícolas MISS de la INRA de Rennes.

(38) Este documento utiliza el modelo CEASIM desarrollado por el IAMO (Centro del desarrollo agrícola en Europa central y oriental, en la Universidad alemana de Halle) que cubre 8 países de Europa central y oriental. Faltan Rumania y Eslovenia. Es un modelo calibrado de equilibrio parcial de producción agrícola en 17 submercados y en 11 productos alimentarios finales.

(39) La principal diferencia entre los dos estudios alemanes es que el primero utiliza un modelo mundial poco detallado y el segundo un modelo regional muy detallado. Cada uno tiene, pues, ventajas e inconvenientes y no se puede zanjar entre ellos sin un análisis más a fondo.

Tabla 4.27 (millardos de euros, 1996)

	PAC sin ayudas directas (*Agenda 2000*)	PAC con ayudas directas
Cinco primeros PECO	3,0	8,6
Cinco siguientes	2,5	6,6
Juntos	5,5	15,2

Fuente: Grinsnir y Smadja (1997).

Pinel (1998) estudia diferentes escenarios de proyección tanto en el contexto de la PAC actual como en el de la reforma propuesta en la *Agenda 2000*. Las adhesiones de los PECO se descomponen en dos olas. La primera concierne a los cinco primeros PECO seleccionados por la Comisión. La segunda, a los PECO que, en principio, se integrarán en la Unión posteriormente. Las ayudas directas no se entregan hasta el final del período transitorio.(40) *Los resultados del estudio muestran que la reforma de la PAC propuesta por la Comisión permite limitar los gastos presupuestarios a lo largo del período de transición respecto a un escenario de* statu quo *(PAC actual). El detalle de los resultados se ofrece en la tabla 4.28.*

Tabla 4.28 (millardos de euros, 1998)

		PAC sin ayudas directas	PAC con ayudas directas
PAC no reformada	Cinco primeros PECO	2,8	7
	Juntos	3,7	11
PAC según la *Agenda 2000*	Cinco primeros PECO	1,7	8
	Juntos	2,6	12

Fuente: Pinel (1998).

Estos ahorros presupuestarios se realizan gracias a la reducción de los gastos en restituciones a la exportación y en procedimientos de intervención, suprimidos en particular en el sector de la carne de vacuno. La reforma facilita el acercamiento de los precios agrícolas entre los PECO y la Unión de los Quin-

(40) El estudio realizado por la Dirección de la Previsión se basa en proyecciones para el año 2012 y evalúa la financiación de las políticas de mercado (restituciones e intervenciones) y de las ayudas directas acordadas a los nuevos Estados miembros. Este estudio aporta tres modificaciones principales respecto al realizado por la Dirección de la Previsión en 1994.

ce. La reducción del apoyo a los precios limita los excedentes de producción facilitando la mejora de los equilibrios de mercado en los PECO. Respecto a un escenario de alineamiento de los precios de los PECO con los precios europeos actuales, la reforma de la *Agenda 2000* permite evitar una fuerte incitación al aumento de la oferta de productos agrícolas de los PECO así como una disminución del consumo de productos alimenticios en el seno de éstos. Una vez más, se constata que el coste es mayor con la reforma.(41)

Esto confirma que:

• *El coste de la extensión de la PAC, tal como ésta se define en la* Agenda 2000*, es del orden de 3 millardos de euros para los cinco primeros adherentes y de 5 millardos de euros para los diez. El coste suplementario ligado a la aplicación completa de la PAC reformada sería considerable: de 10 millardos de euros por año, es decir 70 millardos de euros a lo largo de los siete años cubiertos por las perspectivas financieras, para los diez candidatos y del orden de 5 millardos de euros por año, es decir 35 millardos de euros para todo el período, sólo para los cinco primeros candidatos.*

• *La reforma de la PAC es indispensable por razones presupuestarias. Por un lado, la aplicación completa de la PAC reformada generaría un ligero incremento del coste. Por otro lado, no obstante, el efecto de la aplicación parcial de la PAC, que consiste en proponer a los PECO una medida sin ayudas directas, es mayor con la reforma. En ese caso, el coste presupuestario de la extensión de la PAC casi se reduce en dos terceras partes.*

Cabe recordar que, a parte de las presupuestarias, hay otras razones que justifican la no imputación de las ayudas directas en el Este:

• los PECO no se verán afectados por un descenso de los precios, que es la razón principal por la que existen ayudas directas para los Quince;

• transferir al Este las mismas primas que al Oeste es incompatible con los tratados OMC;(42)

• el impacto de estas primas sobre el bienestar colectivo es muy negativo.

(41) Este estudio muestra, en particular, que en los sectores que se benefician del apoyo de mercado, en especial el de los productos lácteos, esta disminución parece insuficiente ya que los excedentes siguen siendo importantes. En otros sectores no afectados por la *Agenda 2000* podrían darse desequilibrios de mercado, por ejemplo en el sector porcino.
(42) Véase apartado agrícola.

Independientemente de la validez de estos argumentos, que permiten afirmar que no se debería aplicar el mecanismo de ayuda directa a los PECO y, por tanto, que el coste presupuestario debería estar limitado a 3 millardos de euros, lo que es indiscutible es que una discriminación de este tipo planteará un problema político importante en el momento de la adhesión.

Por otra parte, la Comisión parece prever que, a partir de un cierto momento, la PAC será íntegramente aplicada en el Este, incluyendo la distribución de ayudas directas. La Comisión dice muy concretamente que:[43] *«Se tratará, por otro lado, de estar en condiciones, cuando llegue el momento, de poner fin al régimen transitorio aplicado a los nuevos Estados miembros.»*[44]

Asimismo, la Comisión afirma: *«En el sector agrícola, la extensión de la PAC en su forma actual a los nuevos Estados miembros generaría un importante coste suplementario anual (vid sección II.4). No obstante, si los nuevos Estados miembros no se benefician de ayudas compensatorias (que representarían alrededor de dos terceras partes del gasto suplementario), al menos durante un período de tiempo posterior a la adhesión, la directriz agraria debería ser suficiente para financiar los gastos suplementarios inducidos por la ampliación...».*[45]

(43) Véase página 67 de «Comisión Europea» (1997).

(44) Así, la Comisión no tiene una posición muy clara respecto a las negociaciones de adhesión a la PAC. Sólo menciona (página 29): «Se puede esperar que la reestructuración reduzca la capacidad de absorción de mano de obra del sector agrícola, lo que requiere una diversificación de la economía rural de estos países. Si los países de Europa central y oriental aplicasen los instrumentos de la PAC, sobre todo el sostenimiento de los precios y los pagos directos, a su nivel actual, aparecerían problemas específicos. Inyecciones excesivas de liquidez derivadas del sesgo de pagos directos podrían crear disparidades de rentas y distorsiones sociales en las zonas rurales de estos países. Además, los excedentes aumentarían, en particular en el caso del azúcar, la leche y la carne, lo que acentuaría aún más los desequilibrios de mercado previstos para después del 2000.» Pero, se excluyen *a priori* ayudas directas en un primer momento (página 51): «La debilidad de su agricultura y de su sector agroalimentario así como las previsibles diferencias de precios, hacen que, para la mayoría de los países candidatos, se prevea un período de transición cuya duración podría variar según los países. Dicho período de transición permitiría amortiguar, en la medida necesaria, el choque del alineamiento de los precios y evitaría exponer a la industria de transformación de los países candidatos a una competencia demasiado brutal. En cualquier caso, no habrían motivos para prever ayudas directas a la renta, del tipo establecido por la reforma de la PAC de 1992, durante este período. Por el contrario, estos países deberían poder beneficiarse de ayudas al desarrollo de su estructura agrícola y de transformación a fin de prepararlos progresivamente a la plena integración en el mercado agrícola común.»

(45) Véase página 143 de «Comisión Europea» (1997).

Para controlar los costes hace falta que se respeten varios principios:

• sólo hay que extender los instrumentos de la PAC que no sean ayudas directas;

• en el momento de la adhesión, los PECO deben haberse comprometido a respetar esta situación hasta el 2006; y

• en la negociación, las previsiones financieras de la *Agenda 2000* deben ser aceptadas como techos absolutos.

La aplicación de una PAC completa en los diez países supondría un coste suplementario del orden de 10 millardos de euros para las finanzas de la Unión. Por este motivo, si a largo plazo se desea aplicar los mismos instrumentos en el Este y el Oeste, sería deseable que se empezase ya a pensar en una futura reforma de la PAC para después del «paquete Santer», puesto que la gestión de este problema llegará bastante rápidamente, hacia el 2004-2005.

2.2.2. Acciones estructurales y ayuda a los PECO: un nivel de gastos significativo, superior al del Plan Marshall, y un reparto equilibrado entre los nuevos miembros y los antiguos

Los gastos totales ligados a la preadhesión y a la adhesión alcanzarán un nivel de 0,25 puntos del PIB de los Quince en el 2006. En vista del techo de recursos de la Unión Europea, que define el montante máximo de gastos de 1,27 puntos del PIB, este nivel es muy significativo. En efecto, cabe notar que los diez países candidatos forman un espacio ciertamente vasto pero claramente más pequeño que la Unión actual. Sin tan siquiera hablar de su PIB,[46] la población de los diez candidatos es sólo un 29% de la de los Quince. Por tanto, ya sólo sobre la base de este criterio se puede hablar de intervención equilibrada. También es interesante examinar la intensidad de la ayuda desde el punto de vista de los PECO.

En el 2006, el nivel de ayuda en relación al PIB será de más de 3,5% para el conjunto de los once países, es decir, hasta para los países que aún no se habrán integrado. Los seis primeros recibirían una ayuda del orden de 4,5 pun-

(46) En paridad de poder adquisitivo, sólo corresponde al 9% del de los Quince y, al tipo de cambio, al 4%.

tos del PIB. Después de su adhesión, los cinco países de la segunda ola, que se repartirán los mismos recursos que antes habrán compartido los Once, se beneficiarían mucho de la concentración de los fondos. Ello es debido a que sólo representan un 18% del PIB de los Once y un 40% de su población.

Tabla 4.29

NIVEL DE AYUDAS EN RELACIÓN AL NÚMERO DE HABITANTES Y AL PIB DE LOS PECO

Gastos totales en euros 1999

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
6 primeros candidatos	Gastos per cápita	28	28	92	131	169	209	248
	Gastos/PIB	0,9	0,8	1,9	2,6	3,2	3,9	4,4
5 siguientes	Gastos per cápita	28	28	70	70	70	70	70
	Gastos/PIB	0,9	0,8	4,1	3,9	3,8	3,6	3,5
Juntos	Gastos per cápita	28	28	83	107	130	154	178
	Gastos/PIB	0,9	0,8	2,3	2,8	3,3	3,8	4,2

Nota: Los seis primeros candidatos incluyen a Chipre.
Fuente: Comisión Europea; cálculos CGP.

Se puede hacer una comparación significativa con el Plan Marshall, establecido de 1948 a 1951 para apoyar el esfuerzo de reconstrucción en Europa.[47] Tenía un presupuesto de 13,2 millardos de dólares,[48] lo que correspondía a un 2,4% del PIB de los países afectados.[49] Necesitaba del equivalente de 1,13 puntos del PIB[50] americano durante los cuatro años de existencia del programa. Por tanto, en términos de intensidad de la ayuda, el programa europeo es 6 veces menos generoso cuando se compara al PIB de los países que ayudan y un 75% más generoso cuando se compara al PIB de los países ayudados, que es, desde un punto de vista económico, la única ratio que cuenta para los PECO.

Por el contrario, la reunificación alemana, que se tradujo en transferencias brutas hacia los nuevos Länder *que representaban anualmente*

(47) Esta comparación también tiene sus límites. El Plan Marshall no se realizó en un contexto de mercado único y la reconstrucción no fue completamente igual a la transición de los PECO.
(48) Repartido en 3,2 millardos de dólares para el Reino Unido, 2,7 para Francia, 1,5 para Italia y 1,4 para la Alemania ocupada. El 60% estaba consagrado a la compra de bienes intermedios, un tercio a productos petrolíferos y otro a bienes de equipo. El saldo se destinaba a la subvención de la marina mercante americana.
(49) Ello generó un aumento del esfuerzo de inversión del orden de 1 punto del PIB. Se estima que el aumento acumulado de crecimiento inducido directamente fue de 2 puntos del PIB.
(50) Cálculos realizados a partir de datos del Bureau of Economic Analysis del Departamento de Comercio y de Delong y Eichengreen (1991).

cerca del 40% de su PNB en transferencias netas, no se corresponde a los casos que estudiamos. Los PECO no se beneficiarán de las ventajas sociales de un país europeo en particular: en efecto, a diferencia de los nuevos *Länder*, los PECO no se van a fusionar a uno o varios miembros de la Unión actual. *Además, los PECO no entrarán en una unión monetaria que iguale sus salarios a los del Oeste.* Este escenario sería nefasto pues generaría en estos países una recesión importante y un aumento del paro debido a la menor productividad de su trabajo.

En la tabla 4.30 se compara la intensidad de los gastos distribuidos en el Este en el 2006 con la intensidad de los gastos operacionales para un año de referencia 1995.[51] En el 2006, el nivel de ayuda per cápita está relativamente equilibrado respecto a los Quince.

Tabla 4.30

NIVEL DE GASTOS COMUNITARIOS EN RELACIÓN AL NÚMERO DE HABITANTES DE LOS PECO Y DE LOS QUINCE

Euro	Gastos totales per cápita (2006)	ECU	Gastos operacionales per cápita (1995)	ECU	Gastos operacionales per cápita (1995)
6 primeros candidatos	248	Alemania	97	Irlanda	715
5 siguientes	70	Austria	107	Italia	101
Juntos	178	Bélgica	234	Luxemburgo	305
		Dinamarca	308	Países Bajos	152
		España	278	Portugal	238
		Francia	175	Reino Unido	78
		Finlandia	142	Suecia	82
		Grecia	429	Juntos	155

Nota: Los seis primeros candidatos incluyen a Chipre.
Fuentes: Eurostat, Comisión Europea; cálculos CGP.

Los seis primeros candidatos recibirán un nivel de gastos per cápita muy elevado respecto a lo recibido en el pasado. Este nivel es del orden de lo que habían recibido España y Portugal, pero claramente inferior a lo recibido por Grecia e Irlanda. Pero, en el marco de las reformas en curso, el nivel de gas-

(51) No se intentan actualizar estas cifras porque ello sería arbitrario y no cambiaría el análisis.

tos consagrados a Irlanda debería disminuir muy significativamente. En cuanto a los gastos sólo a título de acciones estructurales (incluyendo el Fondo de Cohesión), los elementos de comparación son los siguientes:

Tabla 4.31

NIVEL DE GASTOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN RELACIÓN AL NÚMERO DE HABITANTES Y AL PIB DE LOS QUINCE Y DE LOS PECO

Para los nuevos: gastos en el 2006 Para los antiguos miembros: «paquete» 1993-1999	Acciones estructurales/PIB (% de PIB)	Acciones estructurales per cápita (euro per cápita)
6 primeros candidatos	**3,3**	**179**
Alemania	0,21	45
Austria	0,19	39
Bélgica	0,18	34
España	1,74	181
Francia	0,22	43
Grecia	3,67	284
Irlanda	2,82	346
Italia	0,42	63
Países Bajos	0,15	28
Portugal	3,98	299
Reino Unido	0,25	37
Juntos	0,51	75

Fuentes: Eurostat, Comisión Europea; cálculos CGP.

Siguiendo el criterio de ayuda en relación al PIB, la igualdad de trato es aún mayor, ya que esta ayuda es del 3,3%. Sólo Grecia y Portugal tienen niveles superiores y de sólo 10% y 20% respectivamente. En cuanto al nivel de ayuda per cápita, éste se sitúa en el grupo de los cuatro países de la cohesión –Irlanda, España, Portugal y Grecia– que son los que tienen el nivel más elevado, pero sólo se coloca por delante de España.[52]

Si se gastase mucho más, lo que parece poco justificado en términos de reparto, se alcanzarían rápidamente niveles muy importantes de gasto, expresados en puntos del PIB. Si para calibrar el gasto en el Este se escogiese el nivel

(52) Damos un análisis agregado debido a los datos de que disponemos. Una desagregación podría corregir el mensaje, en particular para los países pequeños.

más elevado, el de Irlanda de 346 ecus per cápita, el gasto total sería de 6,4 puntos del PIB; si se cogiese el segundo nivel más alto –el caso de Portugal con 299 ecus per cápita–, el gasto sería del orden del 5,5% del PIB.

La Comisión toma en cuenta este problema y, en parte, invoca las limitadas capacidades de absorción (en los ámbitos macroeconómico, presupuestario y administrativo)[53] de los nuevos adherentes. Prevé limitar las dotaciones de cada beneficiario al 4% de su PNB, en referencia al peso de las ayudas estructurales en el PNB del Estado miembro más beneficiado.[54]

Esta idea de poner un tope del 4% se recoge en la *Agenda 2000*, página 22: *«El aumento de las transferencias hacia los países adherentes será progresivo a fin de tener en cuenta su capacidad de absorción. En cualquier caso, las transferencias totales de los fondos estructurales y de cohesión no deberían superar el 4% del PIB de un Estado miembro actual o futuro.»* Aunque este tope no se recoge posteriormente en ningún documento, ello no indica que la Comisión haya cambiado su postura, ya que este límite sólo será válido en el momento de la adhesión. No concierne a la estrategia de preadhesión.

No existe una cifra mágica para limitar los gastos, no se puede dar ningún importe incontestable. Pero gracias a algunos indicadores simples, se puede constatar que sería difícil superar este límite de gasto. Cuando se observa la proporción de los créditos europeos en el gasto público de cohesión, se constata que, para los países que han superado una ayuda del 3% del PIB, éste alcanza niveles muy importantes superando el 50%. El nivel de gasto público total también se torna muy importante, del orden del 7,2% del PIB en el caso de Grecia y Portugal. Este montante es muy importante puesto que sólo concierne a una fracción de la inversión pública que excluye, en particular, los fuertes gastos ligados a educación y salud.

Como sugiere el economista húngaro Andras Inotai (1998), el mismo razonamiento puede hacerse para los PECO. Para él, las necesidades totales de inversión de los países de Visegrado son de 28 a 30 millardos de euros/año. La contribución europea neta que estima, de 11-14 millardos de euros –una cifra

(53) Autores de los países del Este no añaden nada diferente, véase por ejemplo Vit Barta (1998).
(54) Se ofrece un análisis más completo en el apartado sobre los Fondos Estructurales.

cercana a las evocadas aquí–, ya corresponde a cerca del 40-45% del total, una proporción considerable. *Un límite del 4% parece, pues, razonable.*[55]

Tabla 4.32

FINANCIACIÓN EUROPEA Y NACIONAL RELATIVAS A ACCIONES PÚBLICAS EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

	Intensidad de la financiación europea (% del PIB)	Intensidad de las intervenciones totales de cohesión (% del PIB)	Proporción de la financiación europea en la financiación total de las acciones de cohesión emprendidas
Países Bajos	0,15	0,53	28,3
Luxemburgo	0,15	0,49	30,6
Bélgica	0,18	0,57	31,6
Austria	0,19	0,94	20,2
Alemania	0,21	0,81	25,9
Dinamarca	0,21	0,34	61,8
Francia	0,22	0,63	34,9
Reino Unido	0,25	0,56	44,6
Suecia	0,37	0,53	69,8
Finlandia	0,4	1,38	29,0
Italia	0,42	1,13	37,2
Juntos	0,51	1,12	45,5
España	1,74	3,38	51,5
Irlanda	2,82	4,98	56,6
Grecia	3,67	7,2	51,0
Portugal	3,98	7,17	55,5

Fuente: Comisión Europea; cálculos CGP.

Postura de la Fundación Friedrich Ebert sobre el problema del nivel de ayuda en el Este

La Fundación Friedrich Ebert ha realizado un estudio sobre la ampliación de la Unión Europea al Este. Para ella, el coste mencionado en muchos estudios es excesivo porque no tiene en cuenta las débiles posibilidades de absorción de los

(55) Para Pawel Samecki, economista polaco, un nivel de ayuda de 4 a 5 puntos del PIB es el máximo que estos países pueden absorber; véase Samecki (1998).

países del Este y los pormenores de las medidas que van a ser propuestas en el Este. En particular, estos estudios sobredimensionan el coste de la extensión al Este de la política agrícola común ya que, generalmente, no toman en cuenta los pormenores de las propuestas de la Comisión.

Para esta Fundación, las capacidades de absorción de los PECO de las transferencias financieras son muy limitadas. La magnitud utilizada en los estudios que más frecuentemente se citan supondría transferencias financieras del orden del 10% del PIB del país de destino. Este sería el caso si se definiese un montante per cápita y éste se transpusiese tal cual al Este. Dichas sumas no sólo superarían las capacidades administrativas sino también, debido a las reglas de cofinanciación, los presupuestos y las capacidades de absorción del conjunto de la economía de estos países. Por todo ello, la Fundación sugiere el establecimiento de períodos de transición y la posibilidad de evolucionar progresivamente en el interior de las estructuras comunitarias.

La Fundación también avanza una razón más macroeconómica, inspirada en el caso de los nuevos Länder*: «Con ese orden de magnitud, aparece forzosamente el problema clásico de las transferencias: los países de origen de las transferencias obtienen un aumento de crecimiento gracias a la nueva demanda mientras que el país de destino se ve empujado hacia la recesión debido a una oferta completa y ventajosa de mercancías extranjeras».*

La Fundación Friedrich Ebert también recuerda que la ayuda del Plan Marshall sólo representaba, después de la guerra, un 2,5% del PIB de los países de destino. Por tanto, en el estado actual de la PAC y de la política estructural, los PECO no deben exigir el beneficio.

[Según Friedrich-Ebert-Stiftung (1997).]

No obstante, el análisis presentado a continuación muestra que este límite del 4% del PIB puede no ser suficiente para controlar el gasto de forma duradera. Con un crecimiento del 4% en los PECO, el coste de la política de cohesión alcanzaría los 15 millardos de euros en el 2008 y sería de 20 millardos de euros en el 2015. *Como se pone de manifiesto en la sección macroeconómica, estos países pueden crecer a ritmos mucho más rápidos.* En vez de

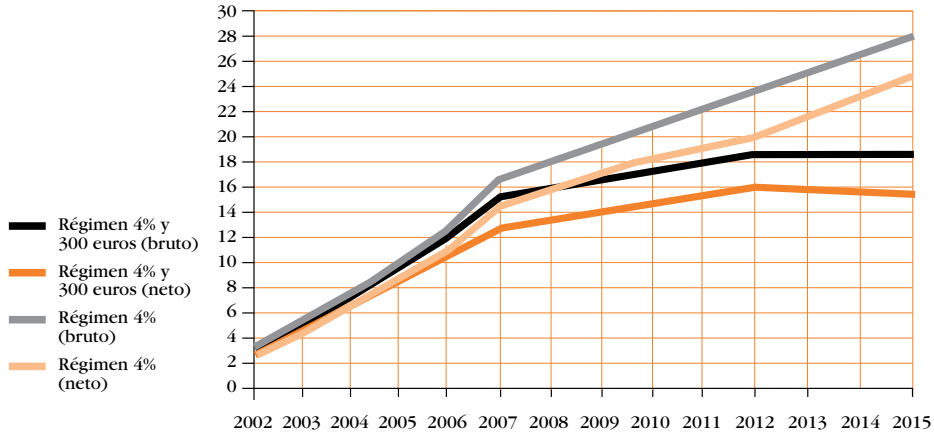
tomar un crecimiento de los PECO del *4%, como hace la Comisión*, este análisis considera un *escenario de crecimiento del 7%*. En este segundo escenario, se retoman las estimaciones de gasto en términos de PIB de la *Agenda 2000* hasta el 2006 y luego se limita éstas al 4% a partir del 2007. En consecuencia, en este segundo caso, los gastos expresados en euros son más importantes.

Si se estima que el crecimiento de los PECO es del 7%, el gasto alcanza 16 millardos de euros en el 2007, supera 20 millardos en el 2010 y se encamina hacia 30 millardos hacia el 2015. El crecimiento de los gastos adquiere pues una dinámica muy fuerte.

Algunos, como Martin (1998), proponen tomar un segundo techo, establecido en euros per cápita, con el fin de limitar estos gastos. Como pone de manifiesto la tabla precedente, cuando se excluye el caso irlandés, que va a desaparecer con las reformas en curso, el montante más elevado es el de Portugal, con 299 ecus per cápita. Se puede pues fijar, como propone Martin (1998), un límite a 300 euros per cápita. Nos inspiramos en este documento para reflexionar sobre el interés de una propuesta de este tipo, pero los elementos numéricos los aporta el Commissariat Général du Plan. Para un crecimiento del

Gráfico 4.5

COSTE PRESUPUESTARIO DE LA ACCIÓN ESTRUCTURAL EN LOS PECO PARA UN CRECIMIENTO DEL 7%



Fuente: Cálculos CGP a partir de datos de la Comisión Europea.

7%, Eslovenia alcanza el límite a partir del 2004, es decir, antes del final de las perspectivas financieras. La República Checa y Hungría lo alcanzan en el 2007 y Polonia en el 2012. En el 2015, sólo Estonia aún no habría alcanzado este nivel. En este caso, los gastos se estabilizan en 18 millardos de euros.

Si el crecimiento es del 4%, el gasto se estabiliza mucho más lentamente y apenas supera 16 millardos de euros en el 2015. También se pueden tener en cuenta las contribuciones de los PECO, que según la *Agenda 2000* estarán a la altura del gasto del conjunto de la Unión (0,46% del PIB).[56] En este caso, para un crecimiento del 7%, el gasto máximo se alcanza en el 2012 y es del orden de 16 millardos de euros. *Una vez un país alcanza el techo de 300 euros per cápita, sus ingresos se vuelven invariables mientras que su contribución en la Unión aumenta al mismo ritmo que su crecimiento. Por tanto, el coste neto disminuye.* Ceteris paribus*, esta medida permite controlar el coste de la extensión al Este de la política de cohesión sin por ello distribuir menos a los nuevos adherentes que a los antiguos. En el horizonte del 2015, si el crecimiento es del 7%, el ahorro es de 9 millardos de euros por año. Si el crecimiento es sólo del 4%, el ahorro sigue siendo, no obstante, de 3 millardos de euros por año.*

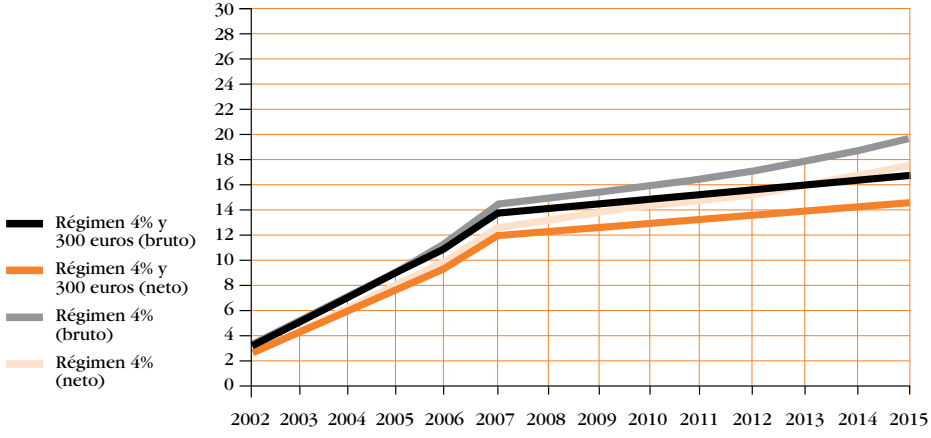
En nuestro análisis de los costes, no se recogen los estudios que intentan estimar el montante que estos países podrían *recibir utilizando diferentes claves de reparto.*[57] *En el Consejo de Luxemburgo (diciembre de 1997) se decidió separar completamente las partidas de los Quince y de los futuros adherentes, para el período 2000-2006. Por esto, aunque los dos grupos de países utilicen los mismos métodos de reparto de los fondos, se repartirán dos paquetes diferentes. Una vez se haya logrado un acuerdo entre los Quince en cuanto a las perspectivas financieras, estos paquetes se fijarán definitivamente hasta el 2006. Este reparto entre los dos conjuntos de países está pues fuera del campo de la negociación de adhesión.* Por tanto, en este ámbito, los entrantes sólo podrán ser tratados en igualdad de condiciones a partir del 2007. En principio, esta separación de las partidas eliminará el riesgo presupuestario hasta el 2006. A partir del 2007, las cosas pueden ser diferentes. Probablemente, se deberán revisar, una vez más, las reglas de adjudicación. El pro-

(56) En los gráficos, las curvas correspondientes se presentan en color naranja oscuro.
(57) Véase apartado sobre los Fondos Estructurales.

blema será inevitable si no se establece un techo en la fórmula adoptada para el período 2000-2006, o si ésta no converge asintóticamente hacia un tope para los países más pobres.

Gráfico 4.6

COSTE PRESUPUESTARIO DE LA ACCIÓN ESTRUCTURAL EN LOS PECO PARA UN CRECIMIENTO DEL 4%



Fuente: Cálculos CGP a partir de la Comisión Europea.

Por último, en términos de control de los costes, la política de cohesión aplicada en beneficio de los nuevos adherentes también es bastante eficaz. Las dotaciones propuestas para los PECO (3,8 millardos de euros en el 2002; 7,9 millardos de euros en el 2004; 12,1 millardos de euros en el 2006), sólo se acercan al límite del 4% en el 2006 (3,5% del PNB). Por tanto, la dotación total propuesta por la Comisión (39,5 millardos de euros) permite ahorrar 24 millardos de euros respecto a un paquete teórico que representase el 4% del PNB (63,2 millardos de euros).

Para un control más seguro de los costes es necesario que, como en el caso agrícola, se respeten varios principios:

• En el momento de la adhesión, se deben precisar completamente los gastos relativos a los PECO. Las claves de adjudicación deben ser conocidas y respetadas.

• En particular, los reglamentos de la Comisión relativos a la política de cohesión para los Quince podrían integrar, desde un primer momento, dos techos, el primero del 4% del PIB y el segundo de 300 euros per cápita, como lo sugiere especialmente Martin (1998).

Durante las negociaciones de adhesión se deberá determinar un montante presupuestario. Más que ligar los gastos a un eventual volumen de necesidades difícilmente identificables y por tanto contestable, lo más prudente es, como hacen los procedimientos presupuestarios estándares, determinar un paquete.

Durante las negociaciones entorno al «paquete» *Agenda 2000*, no se decidirán los futuros montantes de ayuda. Se decidirán montantes ligados a la preadhesión y recursos disponibles para la adhesión. En esto, nos unimos a la postura de la Comisión Presupuestaria del Parlamento Europeo sobre el sistema de financiación futuro, que llama la atención *«sobre el hecho de que el montante (de la adhesión) sólo tiene un carácter indicativo y su dimensión real sólo podrá constatarse al final de las negociaciones de adhesión»*. Por el contrario, si se decide que se deben acordar los recursos disponibles para la adhesión, se estará en desacuerdo con dicha Comisión cuando ésta considera que puesto que *«el coste preciso sólo se conocerá después de la conclusión de las negociaciones; (...) la decisión sobre el posible mantenimiento del techo actual de recursos propios (sólo) podrá tomarse definitivamente (en ese momento)»*.

De hecho, como el nivel de ayuda es relativamente satisfactorio, podría muy bien preverse un techo máximo de ayuda que correspondiese a los montantes propuestos por la Comisión. En sus mandatos, los negociadores podrían recibir la exigencia de verificar la aceptación, por parte de los PECO, de que las perspectivas constituyen un techo.

2.3. Un aumento de los gastos muy significativo

Al mantener el techo de recursos propios, es evidente, por un lado, que los recursos financieros disponibles, en términos reales, para los Estados miembros actuales después de la ampliación, sólo podrán progresar a un ritmo inferior al del PIB de la Unión. Pero, por otro lado, también es evidente que los gastos en euros constantes crecerán vigorosamente.

Las evoluciones de las grandes cifras de gastos en créditos para compromisos se traducen en una progresión, de 1999 al 2006, del total de los créditos para compromisos del 15%. El aumento es pues significativamente inferior al del PNB (19%). Por el contrario, cuando se toman las partidas «paquete» a «paquete», éstas casi evolucionan (22,1%) al ritmo del PIB (22,5%). Cuando se excluye el margen bajo la directriz agraria, los gastos aún crecen más deprisa. Para casi todas las rúbricas, la evolución de los gastos por «paquete» es mayor que la evolución de los gastos de 1999 al 2006. Es este último análisis el que, de forma errónea, puede dar la impresión de un ritmo más lento de gastos.

Tabla 4.33

COMPARACIÓN DELORS II (1993-1999), «AGENDA 2000» (2000-2006)

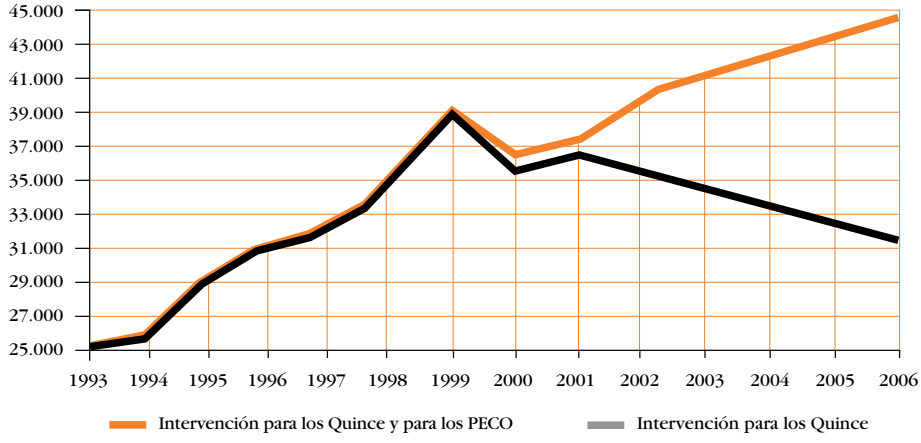
Perspectivas financieras	Ampliación incluida		Sin preadhesión y sin ampliación	
Créditos de compromiso	Comparación entre 1999 y 2006	Comparación entre paquetes	Comparación entre 1999 y 2006	Comparación entre paquetes
1. FEOGA-G	14,2	13,5	14,2	13,5
Gastos agrícolas	14,7	13,9	5,0	8,2
2. Acciones estructurales	14,2	32,8	–19,5	11,1
3. Políticas internas	32,3	37,5	19,0	27,3
4. Acciones exteriores	15,0	32,8	–7,7	4,9
5. Administración	21,7	23,6	12,2	16,6
6. Reservas	–70,6	–61,2	–70,6	–61,2
Total sin margen bajo DA	**14,9**	**22,6**	**–5,2**	**9,5**
Total «paquete» Delors II	**14,7**	**22,1**	**–0,7**	**12,0**
Crecimiento del PIB	**18,9**	**22,5**	**18,9**	**22,5**

Fuente: Comisión Europea; cálculos CGP.

Los gastos en concepto de acciones estructurales son el mejor ejemplo. Aunque de 1999 al 2006 progresen menos deprisa, estos gastos crecen cerca de un 50% más que el crecimiento. El aumento de los gastos para los Quince también es muy significativo, ya que estos se beneficiarían de una dotación global de cerca de 240 millardos de euros. Ello correspondería a un aumento de casi un 11% respecto al montante global de alrededor de 216 millardos de euros (a precios de 1999) a lo largo del período 1993-1999. En este caso, el análisis de 1999 al 2006 tampoco permite constatar con exactitud la magnitud del aumento.

Gráfico 4.7

CUANTÍA DE LOS CRÉDITOS DE COMPROMISO DE 1993 AL 2006



Fuente: Comisión Europea; cálculos CGP.

Debido a su muy significativo crecimiento, hasta existe un verdadero debate sobre esta rúbrica. En diciembre de 1992, el Consejo de Edimburgo decidió fijar en un 0,46% del PNB de la Unión Europea el presupuesto que ésta debía consagrar a la cohesión económica y social.[58] Es a este nivel que la Comisión propone situar el esfuerzo que debería hacer la Unión después de 1999, al acabar el actual período de programación financiera. *En 1992, el 0,46% sólo era un objetivo a alcanzar en 1999. Las dotaciones anuales han ido aumentado a medida que se ha ido desarrollando la fase de programación. El montante medio de intervención sólo ha sido de algo más de un 0,42%. Cabe notar que a diferencia del techo de los recursos propios del 1,27% adoptado por unanimidad en 1994, la cifra 0,46% no tiene ningún valor de referencia, es el resultado de un cálculo ex post. Nunca se ha convenido, ni* a fortiori *escrito, que dicha proporción del PNB estaba «disponible» para los Fondos Estructurales. Es una referencia que se puede adoptar, pero no es obligatoria.*

(58) Esta programación fue adoptada por los jefes de Estado y de Gobierno y aparece como prioridad absoluta, siendo considerada la cohesión económica y social como uno de los objetivos principales de la Comunidad, al mismo nivel que la moneda única.

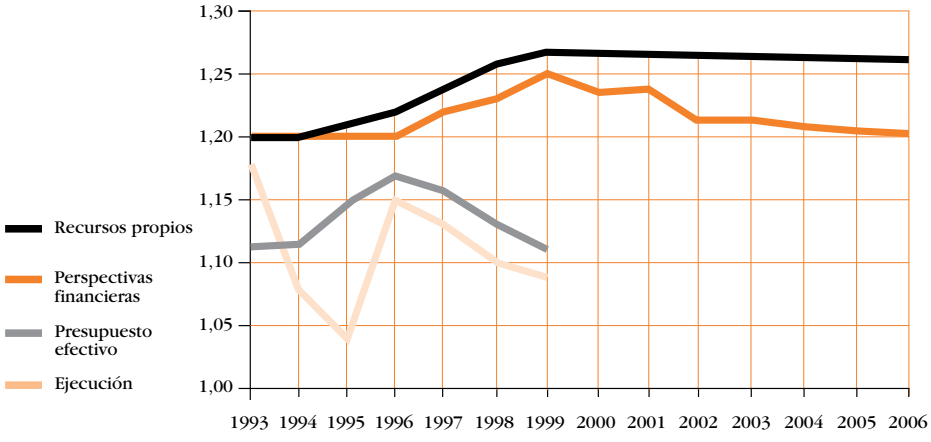
Por tanto, la propuesta de la Comisión no tiene nada de propuesta de estabilización. Se observa, por el contrario, un aumento considerable de la partida destinada a los Fondos Estructurales. Como este aumento de los gastos supera en mucho el crecimiento del PIB, es posible que sea revisado. En cualquier caso, la mejor estrategia parece ser la de fijar un montante global y compararlo con el período precedente de programación.

Esta propuesta de incrementar fuertemente los gastos no se corresponde demasiado con el nuevo enfoque de los Estados miembros. Estos adoptaron, en 1997, un presupuesto de «crecimiento nulo» en términos de créditos de pago (de hecho, +0,6% a precios corrientes). En 1998 y 1999 se ha prolongado esta orientación, sobre todo debido a los compromisos resultantes del pacto de estabilidad y de crecimiento. Así, como muestra el gráfico 4.8, los presupuestos adoptados para 1997 y 1998 y propuestos para 1999 se basan en un aumento muy limitado del total de los créditos para pagos, de respectivamente 0,6%, 1,4% y 2,8% en términos nominales, dejando de hecho márgenes muy sustanciales (0,7%, 0,13% y 0,14% del PNB) bajo un techo de recursos propios en progresión.

Gráfico 4.8

RECURSOS PROPIOS, PERSPECTIVAS FINANCIERAS, PRESUPUESTOS VOTADOS Y EJECUCIÓN DE 1993 AL 2006

Créditos de pago



Nota: Para el presupuesto efectivo, el año 1999 utiliza el proyecto de presupuesto; para las ejecuciones, los años 1998 y 1999 presentan una estimación sobre la base de la ratio presupuesto efectivo/ejecución del año 1997.
Fuente: Comisión Europea; cálculos CGP.

Por tanto, los pagos del presupuesto comunitario se han «descolgado» de la programación inicial desde 1996, lo que refleja una verdadera desindización, mientras que el «paquete» Delors estaba basado en una indización creciente sobre el PNB. Los Estados miembros abordarán la próxima programación con, como referencia objetiva, un presupuesto comunitario más cercano al 1,10% que al 1,27% teórico del PNB.

2.4. Condiciones que hacen más seguras las perspectivas

Después de este análisis, proponemos elementos que hacen más seguro el control presupuestario de estas perspectivas. En primer lugar, mostramos que el marco propuesto por la Comisión permite financiar la adhesión si se da una desaceleración económica, excepto si esta última va unida a un crecimiento más sostenido en el Este. Después, proponemos escenarios de reformas que permiten reducir los gastos; proponemos asimismo elementos de carácter menos presupuestario que influyen en el control del gasto. En este marco, también abordamos el problema de los niveles de contribución neta, que se convierte en un elemento central de las negociaciones de las perspectivas financieras.

2.4.1. Aunque el crecimiento de los Quince fuese menor, la financiación de la adhesión sería posible

La Comisión Europea (1998) analiza la incidencia de la elección de los parámetros económicos sobre el marco financiero. *Este documento muestra que, aunque las perspectivas financieras toman en cuenta un crecimiento del 2,5%* por año del 2000 al 2006 en la Unión Europea de los quince Estados miembros, *el margen es lo suficientemente amplio para permitir la financiación de una ampliación incluso con crecimientos del 2 y 1,5%*. Por el contrario, como muestra el apartado temático del CGP relativo a los problemas presupuestarios, cuando se examina un nuevo escenario, en el cual el crecimiento de los PECO sería del 7%, surgen dificultades.[59]

(59) En este caso, aparece un pequeño déficit de –0,01%.

2.4.2. El problema de los saldos netos

Los saldos netos son las diferencias entre las contribuciones brutas del Estado miembro al presupuesto comunitario y su parte relativa en los gastos. Ciertos Estados, como Alemania, proponen que se corrijan sus contribuciones. Como subraya Mingasson (1998),[60] la Comisión estima que ligar la eventual revisión del sistema de financiación del presupuesto comunitario a la aplicación del futuro «paquete» Santer, no sería ni realista ni razonable. Numerosos argumentos permiten justificar el rechazo de la referencia al concepto de «saldo neto» en el cálculo de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario:

- por un lado, el concepto de saldo neto no puede presentarse como anticomunitario, jurídicamente mal establecido y contablemente impropio;

- por otro lado, en tanto que concepto exclusivamente contable, genera sesgos de naturaleza financiera y económica en la presentación de los costes y beneficios respectivos de los programas comunitarios para los Estados miembros; y

- además, a raíz de las reformas de 1988 y 1992, las contribuciones de los Estados miembros se han vuelto más «equitativas».

3. Una vez realizada la ampliación de la Unión Europea al Este, el coste neto para las finanzas públicas de los Quince es nulo a largo plazo y el crecimiento se acelera en el Oeste

Para la cuantificación económica de la ampliación de la Unión Europea al Este, Cazes y otros (1996) utilizan el modelo MIMOSA. Este enfoque nos parece el más pertinente para valorar los efectos sobre Europa del Oeste. Así, nos parece superior al de Baldwin, François y Portes (1997). En efecto, su modelo no permite observar con precisión el reparto de los beneficios en el interior de la zona Unión Europea. Esta modelización se aplica siguiendo los dos escenarios ahora clásicos de libre cambio simple y de integración avanzada. Aquí sólo examinamos el segundo.

(60) M. Mingasson es director general a cargo de los asuntos presupuestarios de la Comisión Europea.

Se supone que las transferencias de fondos públicos son del 0,2% del PIB por año, una cifra, por tanto, cercana a la realidad. Se supone que la mejora inducida del contexto general aumenta el flujo de inversiones privadas directas. En este escenario, los flujos podrían aumentar en más de un punto del PIB de los países del Este.[61]

Tabla 4.34

IMPACTO DE UNA UNIÓN ECONÓMICA INTEGRADA AMPLIADA A LOS PECO

	2012			
	PIB	Saldo corriente	Paro	Saldo público
Estados Unidos	0,4	–0,2	–0,2	0,1
Japón	0,0	0,7	0,0	0,0
Alemania	0,4	–2,0	–0,2	0,1
Francia	0,5	0,0	–0,2	0,0
Italia	0,9	0,1	–0,6	0,1
Reino Unido	0,1	–1,6	0,0	–0,1
UE Norte	0,4	1,1	–0,2	–0,1
UE Sur	0,3	2,1	–0,1	0,0
Europa de los 15	0,4	0,0	–0,2	0,0
PECO	29,4	–4,5	nd	nd

Fuente: Cazes y otros (1996).

En este escenario, los Fondos Estructurales financian inversiones productivas, que se traducen en importaciones provenientes de Europa del Oeste. Las finanzas públicas de los países del Este se benefician de estos flujos. Asimismo, las exportaciones hacia los países del Este estimulan el crecimiento de los países industrializados e inducen una ligera disminución del paro y una mejora de los saldos exteriores.

Si se retoma Piazolo (1997), se observan tasas de inversión directa extranjera en relación al PIB tres veces mayores. Como estos modelos son relativamente lineales, sólo se puede estimar el incremento del PIB en el 2012. En caso de integración completa, el incremento total del PIB sería del orden de

(61) Como la adhesión se retrasa mucho, los efectos ya no se calculan para el 2002 sino para el 2012.

1,5 puntos para Francia y Alemania y del orden de 1 punto para el resto de Europa.

Volviendo a las estimaciones de Cazes y otros (1996), el coste presupuestario inicial (ex ante) es del 0,2 al 0,25 % del PIB de los Quince. Por tanto, este coste bruto tiene efectos macroeconómicos positivos particularmente importantes para los países beneficiarios. Y para los países contribuidores, el impacto sobre la degradación de los saldos públicos es nulo a largo plazo gracias a los efectos positivos del crecimiento sobre los ingresos fiscales.

Anexo. Ejemplo de Polonia, candidata a la Unión Europea

El ejemplo de Polonia ilustra la dificultad que existe para conocer las necesidades de los países candidatos a la Unión Europea y su toma en consideración en el proceso de adhesión. Se han utilizado diversas fuentes de información, documentos de la Comisión, del Parlamento europeo, del BERD, de la OCDE y de Polonia a través del programa nacional de preparación a la adhesión a la Unión Europea.

Tanto en la *Agenda 2000* como en la primera etapa del *screening*(1) realizado durante el segundo semestre de 1998, la Comisión estima que, a medio plazo, Polonia tendrá una economía de mercado viable que podrá integrarse en el mercado intracomunitario, pues presenta condiciones favorables para la absorción del acervo comunitario. Polonia ya ha transpuesto un cierto número de reglamentos y de directivas enumeradas por el Libro Blanco, pero debe continuar realizando un importante trabajo de armonización legislativa. Para que la transposición de las reglas no sólo sea conforme al derecho comunitario sino también operativa, esta absorción del acervo necesita de verdaderos esfuerzos de aplicación y de estructuras administrativas adaptadas.

(1) Inventario de las necesidades de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea llevado a cabo por la Comisión en contacto con los países afectados y con los Estados miembros.

1. Absorción del acervo comunitario por Polonia: primer balance en el segundo semestre de 1998

1.1. Dificultades que afectan a varios ámbitos clave de la protección del Mercado Único

En 1998, la absorción del acervo sigue siendo claramente insuficiente en el ámbito de los mercados públicos, la protección de datos, la competencia (a pesar de la ley del 16 de abril de 1993 sobre competencia desleal, en la práctica la falsificación aumenta y sigue estando poco perseguida), la liberalización de los mercados de capitales y las aduanas. Sin embargo, se han conseguido progresos sustanciales en materia de propiedad intelectual, derecho de sociedades, fiscalidad, contabilidad y servicios financieros.

1.2. En otros ámbitos, Polonia acepta el acervo comunitario sin problema de negociación

En el ámbito de la educación, la juventud y la formación, Polonia participa en programas de cooperación y debe transponer al derecho polaco la directiva comunitaria relativa a la escolarización de los hijos de trabajadores emigrantes. Polonia ya participa en varios programas comunitarios (Leonardo, Juventud, tempus).

En materia de *política cultural y audiovisual*, la legislación polaca se ajusta a las normas europeas en el ámbito de la cultura. Polonia acepta la directiva «televisión sin fronteras». Sin embargo, esta directiva no está completamente integrada pues persisten los problemas de cuotas de producción nacional y europea, poco respetadas, y del tiempo concedido a la publicidad.

En *el sector de la investigación y del desarrollo tecnológico*, Polonia está preparada para adherirse al quinto programa marco (1998-2002).

En cuanto a *las pequeñas y medianas empresas*, no hay directivas específicas de la Comisión y Polonia puede beneficiarse de los programas de apoyo comunitario. En Polonia, la existencia de un sólido tejido de PYME cuyo

número no deja de crecer[2] explica en gran parte los resultados recientes en materia de crecimiento; antes de la adhesión, queda por solventar un problema de definición estadística de las PYME, de forma a que se ajuste a la definición en vigor en la Unión.

1.3. El proceso de privatización y de gestión de las empresas públicas está en marcha

A pesar de la voluntad gubernamental de liberación estatal manifestada, la privatización, que se está realizando según modalidades muy diversas,[3] conoce aún algunas dificultades. Estas se deben a los problemas heredados del pasado, a las carencias de las empresas del sector público y a la falta de eficiencia de los programas sectoriales de reestructuración.

Por otro lado, la privatización es, por sí misma, un proceso extremadamente complejo que supone una redistribución de los derechos de propiedad y de otros derechos entre los participantes (Estado, administraciones locales, dirigentes, asalariados, sindicatos, acreedores, inversores extranjeros potenciales).

Depende igualmente de otros procesos fundamentales que operan de manera simultánea: la reestructuración de los sistemas administrativos, productivos y distributivos, la desreglamentación y la desmonopolización.

El gobierno polaco ha hecho de la privatización una prioridad a fin de contribuir a una mejora de los resultados de las empresas y a una reducción de las obligaciones presupuestarias. Un elemento esencial del marco jurídico pola-

(2) Las PYME representan el 99,7% de los 2,2 millones de empresas no agrícolas. Se trata de empresas de menos de 250 personas; de hecho, cerca del 90% son microempresas que emplean de 1 a 5 personas. Las PYME emplean a 6,6 millones de personas lo que equivale al 59% de la población activa y generan alrededor de un tercio del PIB. Son globalmente más eficientes que las empresas de mayor medida. Las PYME son preponderantes en el sector de la hostelería, la restauración, el comercio, la construcción y la reparación. Entre los principales obstáculos a la expansión de las empresas figuran la ausencia de medios de financiación y la excesiva inestabilidad legislativa. La OCDE apunta que «entre el final de 1994 y mediados de 1996, se han hecho no menos de 128 enmiendas a los 76 textos legales que reglamentan la actividad de las empresas, muchas veces al poco tiempo y en algunos casos con efecto retroactivo».
(3) Privatización «indirecta» en el caso de las grandes empresas, mediante su transformación en sociedades comerciales. Privatización directa en el caso de las pequeñas empresas mediante cesiones de arrendamiento a los asalariados, Fondos nacionales de inversión, Fondos regionales de inversión, creación de zonas económicas especiales (ZEE) que dan a los inversores ventajas fiscales, conversión de créditos en participaciones, programas de privatización ligados a compromisos de estabilización y a reestructuraciones.

co es la ley del 30 de agosto de 1996 sobre la privatización y la transformación de las empresas públicas en sociedades comerciales; esta ley se aplica mediante directivas de privatización anuales.

De hecho, el crecimiento polaco de los últimos años puede atribuirse en gran medida al sector privado en plena expansión. Como indica la OCDE, «el número de nuevas empresas privadas conoció una fuerte expansión durante la primera mitad de los años noventa y ha continuado creciendo rápidamente con la realización de ciertas consolidaciones. Al mismo tiempo, se han lanzado operaciones de privatización de muchas empresas del Estado, cuyo número ha disminuido de manera sensible». Concretamente, al final de 1997, el sector privado contaba con más de dos tercios de la población activa total.

Sin embargo, en Polonia aún existen numerosas empresas públicas, en correos, minería, carburantes, producción de electricidad, defensa, industria química pesada, telecomunicaciones, transportes aéreos y ferroviarios, azúcar, alcoholes y seguros. Debido a que en este sector los salarios relativos y las subvenciones acordadas son claramente más elevadas que en el sector privado, la cuestión de la rentabilidad y gobierno de la empresa del sector público polaco es más aguda. Se presta una atención especial a la privatización de las grandes empresas, en particular de la compañía aérea, de la principal compañía de seguros y del operador nacional de telecomunicaciones.

En las tablas A.1 y A.2 se presentan el número de entidades económicas públicas y privadas existentes en Polonia así como la proporción del empleo en los diferentes sectores de la economía polaca.

Tabla A.1

NÚMERO DE ENTIDADES ECONÓMICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Fin de período

	1989	1990
Sector público		
Empresas públicas[1]	7.337	8.453
Empresas municipales	0	32
Empresas comerciales del Tesoro público[2,3]		248
De las cuales: Propiedad al 100 por cien del Estado		–
Empresas comerciales propiedad de órganos públicos[3]	1.224	1.135
De las cuales: Propiedad al 100 por cien del Estado		–
Empresas comerciales propiedad de las autoridades locales		0
Sector privado		
Empresas comerciales domésticas	15.252	33.239
Empresas asociadas	429	1.645
Pequeñas y medianas empresas extranjeras[4]	841	862
Empresarios individuales (en millares)	813	1.135
Cooperativas y bancos cooperativos	16.691	18.575

(1). Regidas por la ley de 1981 sobre las empresas públicas (tal como fue enmendada posteriormente).
(2). Regidas por el Código comercial.
(3). A partir de 1992, se utiliza una metodología diferente.
(4). Principal forma de inversión extranjera antes de la transición. Algunas de ellas fueron transformadas en empresas asociadas y otras se cerraron.
Fuente: Oficina central de estadísticas, en OCDE (1998).

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8.228	7.245	5.924	4.955	4.357	3.847	3.369
741	542	647	564	481	444	265
376	1.075	1.374	1.746	2.023	2.230	2.056
–	530	638	876	1.032	941	644
909	3.908	4.250	4.432	4.697	5.129	5.226
–	594	635	672	842	967	1.074
0	0	19	1.125	1.219	1.339	1.594
47.690	58.218	66.391	69.284	74.299	98.758	106.743
4.796	10.131	15.167	19.737	24.086	28.622	32.942
787	686	647	587	548	535	518
1.420	1.630	1.609	1.713	1.693	1.950	2.090
18.949	19.372	19.746	19.816	19.822	19.868	19.775

Tabla A.2

PROPORCIÓN DEL EMPLEO EN LOS DIFERENTES SECTORES

	Proporción en el empleo total		Proporción del empleo privado en el sector	
	1993	1996	1993	1996
Agricultura	26,6	28,1	94,9	97,8
Pesca	0,1	0,1	20,0	39,1
Industria	24,6	24,3	40,7	55,2
De la cual:				
Minas y canteras	2,7	2,2	1,9	3,3
Manufacturera	20,2	20,4	49,2	64,9
Electricidad, gas y agua	1,7	1,7	2,5	4,5
Construcción	6,0	5,6	69,6	84,5
Comercio y talleres reparación	13,4	12,3	92,7	94,9
Hostelería y restauración	1,2	1,2	83,1	84,0
Transportes, almacenaje y comunicaciones	5,6	5,4	27,6	28,8
Intermediación financiera	1,5	1,8	33,9	38,6
Inmobiliario y actividades de empresas	3,9	3,8	57,9	65,4
Administración pública y defensa	2,3	2,6	0,1	0,2
Educación	5,9	5,9	2,5	3,4
Asistencia sanitaria y seguridad social	6,7	6,5	5,5	4,5
Otros servicios municipales	2,3	2,4	56,6	60,7
Total	**100,0**	**100,0**	**58,9**	**65,1**

Fuente: Oficina central de estadísticas, en OCDE (1998).

2. Polonia debe enfrentarse sobre todo a fuertes reestructuraciones de los sistemas productivos (industria, telecomunicaciones y tecnologías de la información, infraestructuras de transporte) y a una protección del medio ambiente

Uno de los problemas esenciales de la economía polaca es la reestructuración industrial tanto en sectores tradicionales como en otros relativamente recientes: energía, siderurgia, telecomunicaciones, tecnologías de la informa-

ción, infraestructuras de transporte y medio ambiente. El Estado polaco ha puesto en marcha un conjunto de programas sectoriales.

Además de la armonización y aplicación de una legislación y de una reglamentación polacas que deberán estar dotadas de estructuras *ad hoc*, sobre todo en materia de protección de los consumidores, en estos sectores harán falta, a largo plazo, fuertes inversiones públicas y privadas, de tipo IDE, ayudas comunitarias y ahorro nacional.

2.1. Industria

El sector de la energía. Los combustibles sólidos de producción nacional, hulla y lignito, representan tres cuartas partes del balance energético de Polonia. Séptimo productor mundial de hulla, con reservas estimadas en 124 millardos de toneladas, Polonia produce una cantidad equivalente al volumen total de la producción de la Unión Europea. La producción de lignito, concentrada en una sola región (Belchatov), es de 68 millones de toneladas al año. La Comisión subraya en la *Agenda 2000* que *«el sector de la energía requiere una atención fundamental en el proceso de reestructuración dada su importancia económica, social y regional: 9% del PIB, muchos empleos, imbricación estrecha del carbón y del sector siderúrgico».*

En 1996, Polonia adoptó «un programa global de la energía» que se ajusta a la política energética de la Comunidad europea a fin de mejorar la competencia, asegurar la seguridad de los abastecimientos y proteger el medio ambiente. La ley sobre la energía instituye un organismo regulador para las licencias, las tasas, el acceso a las redes y la separación de las cuentas de las actividades de producción, transmisión y distribución. En el sector de la energía, la mayoría de las empresas son estatales. Se han puesto en marcha programas de desmonopolización, basados en la separación y privatización de la producción y distribución, en el acceso de terceros a las redes y en una fijación de los precios energéticos más conforme a los costes de producción.

En el sector de los combustibles sólidos de producción nacional, serán necesarios cierres de minas e importantes supresiones de empleos de aquí al año 2000. En esta fecha, se prevé un incremento de la productividad del 25%. Faltará encontrar soluciones al problema de la financiación de las medidas de

preservación del medio ambiente en las regiones donde se utilizan combustibles sólidos (principalmente en Katowice). Polonia, que ha adoptado un programa de mejora de la eficiencia energética (cuyo nivel es de dos a tres veces inferior al de la media de la Unión Europea) y de respeto del medio ambiente (cuya fuerte polución es debida a la mala calidad de los combustibles y a lo vetusto de sus refinerías de petróleo) que se ajusta a las normas comunitarias, deberá hacer considerables inversiones para realizar estos programas.(4)

El petróleo solamente cubre el 15% de las necesidades del país y recientemente, el gobierno polaco ha instaurado aranceles a la importación a fin de proteger la reestructuración de las refinerías, pero estas medidas sólo pueden ser temporales.

Actualmente, Polonia no utiliza energía nuclear, pero dispone de un reactor experimental gestionado por el Estado y compra combustible a Rusia. Polonia no ha desarrollado un programa nuclear. Pero, aunque no tenga un programa de electricidad nuclear, debe cumplir con los acuerdos internacionales en este ámbito así como con las disposiciones del tratado del Euratom, en particular con las relativas a las materias nucleares, al mercado común nuclear, al control de seguridad, a la salud y a la seguridad. Polonia participa en todos los regímenes internacionales, tiene acuerdos bilaterales con Rusia y los Estados Unidos, y ha concluido un acuerdo de garantías integrales con la Agencia Internacional de la Energía Atómica, lo que le permitirá aplicar la reglamentación comunitaria sin demasiadas dificultades y participar en los programas nucleares internacionales del Euratom.

En el sector siderúrgico, el programa de reforma también depende de las ayudas financieras de la Comunidad Europea y de los aranceles a la importación aceptados por la Comisión. Se han realizado progresos, en particular con la instalación de tecnologías punta en varias acerías. Desde principios de la

(4) La situación de las minas de hulla, ya muy mediocre en 1995, se ha deteriorado; con una producción que debería haber disminuido conforme al programa de reestructuración pero que se mantenía casi idéntica en 1996-1997, las pérdidas aumentaron debido, sobre todo, a precios interiores más elevados que los precios internacionales y a salarios que progresaban más o menos al mismo ritmo que en el resto de la economía. Las importaciones (de la República Checa y de Siberia) pasaron de 1,2 millones de toneladas en 1995 a 3,2 millones de toneladas en 1997 y las existencias de 2,8 a 5,4 millones de toneladas. Un nuevo plan de reestructuración, de mediados de abril de 1998, prevé una reducción del empleo del 30% de aquí al año 2000 (jubilaciones anticipadas y prestaciones por cese de actividad), el cierre de 24 minas y una disminución de la producción del 17% respecto al nivel de 1997. Algunas de las minas más rentables se privatizarían.

década de los noventa, el empleo ha pasado de 147.000 a 90.000 y el número de empresas con pérdidas ha disminuido, aunque un gran número de ellas tiene un importante volumen de atrasos de pago de impuestos y cotizaciones sociales.

En otros sectores industriales, las dificultades provienen del propio sistema productivo: problema de obsolescencia, de tecnología media y de débil productividad en la industria de la metalurgia y de las construcciones metálicas, problemas de calidad y de marketing en la industria farmacéutica, problema de productividad en los astilleros (3% de la producción mundial) que empezaron su reestructuración en 1993. En cambio, los sectores del automóvil (la creación de un gran número de empresas comunes entre los Estados miembros y Polonia así como la llegada de empresas americanas y coreanas ha generado un problema de sobrecapacidad), de la industria agroalimentaria (con cerca del 13% del empleo industrial en 1995, es el primer sector industrial, reúne a 90 de las 500 empresas polacas más importantes, y es uno de los sectores más dinámicos), del textil y de la confección (Polonia es el principal socio comercial de la industria europea para el perfeccionamiento pasivo, sus industrias textiles se están privatizando) están en fuerte expansión.

2.2. Telecomunicaciones y tecnologías de la información

En el sector de las telecomunicaciones, Polonia debe enfrentarse a importantes dificultades. Para ello, necesitará un fuerte apoyo político por parte del gobierno polaco. Se trata, por un lado, de llevar a cabo una verdadera liberalización de los servicios y, por otro lado, de paliar un desarrollo aún muy insuficiente de las infraestructuras de telecomunicaciones, sobre todo en las zonas rurales, y de remediar la mala calidad del servicio. Para esto se necesita la desmonopolización del sector y la apertura a la competencia. Las telecomunicaciones polacas deben evolucionar significativamente a través de la aceptación de redes abiertas, en términos de acceso de los operadores a las infraestructuras y de fijación de las tarifas sobre la base de los costes de interconexión. El acceso al servicio universal exigirá inversiones considerables para continuar la modernización del servicio público comenzada en el ámbito interurbano y alcanzar un nivel de servicio universal similar al existente en los Estados miembros.

La tasa de penetración de las líneas telefónicas es aún insuficiente (19 líneas por cada 100 habitantes en 1995, 30 líneas por cada 100 habitantes previstas para el año 2000[5]) y no satisface la lista de espera de conexión. La productividad del operador nacional TPSA está entre las más débiles de los países candidatos.

Desde 1990, la ley sobre las telecomunicaciones ha establecido una estructura de regulación, dando un nuevo estatuto al operador nacional TPSA, y ha autorizado la concesión de licencias a operadores locales. La TPSA ha empezado a reformar su estructura y su modo de gestión; se ha comprometido en requilibrar sus tarifas. La TPSA proporciona las comunicaciones interurbanas e internacionales y el 98,7% de las líneas locales.

Dos otras leyes rigen las actividades con participación extranjera y la privatización de las empresas públicas. No obstante, las prácticas monopolísticas de la TPSA en el mercado, las reglas de interconexión relativas a los operadores locales y los límites impuestos a las participaciones extranjeras impiden el suministro de servicios de telecomunicaciones competitivos y son, de hecho, un obstáculo a las inversiones extranjeras. Además, la TPSA aún conserva un monopolio legal en cuanto a los servicios internacionales.

El primer ejercicio de «escrutinio» de la Comisión (realizado de marzo a septiembre de 1998) señala que desde el punto de vista de la liberalización, *«Polonia llegará, antes del 31 de diciembre del 2002, a la plena conformidad con el acervo en lo que se refiere a la provisión de telecomunicaciones públicas internacionales, a los servicios de teléfono y de telégrafo así como a la instalación y al funcionamiento del servicio de telecomunicaciones internacional. Suprimirá igualmente las restricciones que actualmente repercuten sobre las empresas de la Unión Europea que invierten en Polonia para permitirles ofrecer servicios de telecomunicaciones y asegurar la instalación y el funcionamiento de infraestructuras de telecomunicaciones».*

El acceso al servicio universal no será posible hasta dentro de unos años. Antes hace falta que se consiga, con la entrada en vigor de la ley polaca sobre las telecomunicaciones a finales del año 2000, la conformidad de la legislación polaca con la legislación europea.

(5) Actualmente, Grecia, Irlanda y Portugal cuentan con 44 líneas por cada 100 habitantes.

En lo que se refiere a las restricciones en materia de licencias impuestas a los operadores de teléfonos móviles, el Departamento de la Competencia y de la Protección de Consumidores había propuesto la apertura del mercado de las comunicaciones a larga distancia a otros operadores. Estos podrían utilizar infraestructuras alternativas como la red de cables de fibra óptica de las vías ferroviarias o de las líneas de la red eléctrica. Polonia indica en el *screening* que, en cuanto a los principios que rigen la concesión de licencias para los servicios de telecomunicaciones, llegará a la plena conformidad con el acervo antes del 31 de diciembre del 2002.

En el ámbito de los satélites y de las telecomunicaciones móviles, Polonia solicita un período de transición, no delimitado en el tiempo, para estar en condiciones de suprimir las barreras que impiden el libre acceso a bandas de frecuencia utilizadas actualmente por el sistema militar, sobre todo para aquellas utilizadas en varias regiones fronterizas orientales (con Rusia, Lituania, Bielorusia, Ucrania y Eslovaquia). Esto plantea un problema de inversiones, que parecen sustanciales, y de reconocimiento de la conformidad de ciertos equipos de telecomunicaciones destinados a ser instalados en las regiones transfronterizas.

La Comisión señala que, en el ámbito de las *tecnologías de la información*, *«Polonia acepta plenamente el acervo y se declara interesada en participar en el desarrollo de las tecnologías de la información tal como se acordó durante el tercer fórum de la sociedad de la información; desea igualmente cooperar con la Unión Europea para poner en marcha la idea de una sociedad de la información planetaria».*

2.3. Infraestructuras de transporte

En el sector de los transportes, Polonia tiene dos prioridades: modernizar la red de carreteras y reestructurar las vías ferroviarias.

Por su situación geográfica, Polonia es un país de tránsito entre Europa occidental y la CEI y entre el norte y el sur de Europa. Desde los años noventa, el reparto modal del tráfico polaco se ha modificado sensiblemente aumentando el tráfico por carretera en detrimento de las vías navegables y ferroviarias. De hecho, al principio de la transición la calidad de la red de carreteras se de-

gradó considerablemente a causa del aumento del tráfico de camiones de carga pesada.

Con la integración europea, Polonia deberá dotarse de un entramado de ejes para responder a fuertes volúmenes de tráfico. Según el BERD, el proyecto de programa de autopistas requiere una financiación de 13-15 billones de dólares, pero la Unión Europea estima que el gobierno polaco debe doblar esta financiación para mantener los estándares de calidad. En efecto, las autopistas eran casi inexistentes en Polonia hasta 1990. La conferencia paneuropea sobre transportes acordó cuatro corredores transeuropeos que atraviesan el territorio polaco. En el marco de este proyecto de futura red transeuropea, Polonia deberá invertir en las infraestructuras de transporte utilizadas para el tráfico internacional con los países de la Unión Europea y con sus vecinos (previstos 5 millardos de euros del presupuesto polaco entre 1995 y 1999) y desarrollar sus centros de transbordo, especialmente en los puertos marítimos, sus infraestructuras en frontera, en particular con los países de la CEI, así como sus estructuras administrativas de control y de seguridad.

La prevista comercialización de la compañía ferroviaria del Estado PKP se lleva a cabo progresivamente. Las vías ferroviarias polacas se están reestructurando sobre la base de tres unidades distintas: pasajeros, mercancías e infraestructura. Según el BERD, la Unión Europea ha estimado que las inversiones necesarias para que el sector ferroviario se ajuste a las directivas comunitarias corresponderían más o menos a un tercio del PIB polaco.

3. Situación de Polonia respecto a su adhesión a la Unión Europea

La Comisión indica en la *Agenda 2000* «*que en lo que se refiere a la realización del mercado interior, Polonia ha llevado a cabo esfuerzos considerables en materia de absorción del acervo. El sector polaco de transportes internacionales ya aplica en gran medida reglas análogas a las de la Unión, en particular en cuanto al transporte marítimo, la navegación interior, el transporte combinado y el transporte por carretera de viajeros*». Señala igualmente que la adopción del acervo no parece que vaya a plantear dificultades en el transporte aéreo ni en el ferroviario. El mayor obstáculo se dará por el lado del funcionamiento del sector de carreteras doméstico, sobre todo con

la liberalización del cabotaje intracomunitario, *«tanto en el ámbito de las condiciones de acceso al mercado como en materia de respeto de las normas de seguridad y sociales».* La Comisión subraya que *«las discriminaciones que aún se aplican, directa o indirectamente por el sesgo del sistema fiscal y del IVA, sobre los transportistas comunitarios deberán desaparecer».*

El informe de progreso elaborado por la Comisión sobre Polonia valora el programa nacional de adopción del acervo de este país en los términos siguientes: el programa nacional polaco de adopción del acervo es un documento de amplio alcance que parece abordar numerosos problemas, sobre todo muchas de las prioridades definidas en la asociación para la adhesión. Se espera la adopción inminente de un calendario revisado para el acercamiento de la legislación que fija un programa evolutivo de transposición del acervo.

No obstante, el programa nacional de adopción del acervo omite ciertos elementos de la asociación para la adhesión, o no proporciona una información lo suficientemente detallada, especialmente en lo referente a la oferta de un servicio universal de telecomunicaciones, la legislación en el ámbito de la salud y la seguridad, la política monetaria, el reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales y un calendario para la adopción del acervo en el ámbito del medio ambiente. Algunos problemas importantes no están claramente planteados, como el trato de las zonas económicas especiales en la parte consagrada a las ayudas públicas y las restricciones a la adquisición de bienes raíces por extranjeros en la sección consagrada a los movimientos de capitales. En otros sectores sensibles, es evidente que el grado de convergencia conseguido se ha valorado de manera demasiado optimista (directiva «televisión sin fronteras» en el ámbito audiovisual).

Algunas de las prioridades que figuran en la asociación para la adhesión no aparecen en el programa nacional de adopción del acervo, en particular un gran número de los criterios políticos enumerados en el anexo de la asociación y, sobre todo, el «refuerzo de los procedimientos parlamentarios de adopción de las leyes», la propiedad de «bienes raíces» y la «mejora de la capacidad de recaudación fiscal». Existe, además, una cierta incoherencia entre el programa nacional de adopción del acervo y la posición de Polonia en el contexto del examen analítico (en lo que se refiere al acceso a las frecuencias militares en el ámbito de las telecomunicaciones o al reglamento de base en el ámbito de la pesca).

El alcance de los compromisos tomados en el marco del programa nacional de adopción del acervo es variable, ya que algunas secciones reflejan una clara voluntad de alcanzar los objetivos fijados y a otras, en cambio, les falta claridad en lo que se refiere a la naturaleza y al grado de compromiso. La precisión de la información relativa a la planificación y los calendarios relativos a la absorción de la legislación comunitaria son relativamente heterogéneos de un sector a otro. La calidad de los compromisos en ciertos ámbitos (por ejemplo, la estructura de pagos en el ámbito de la política regional o los mercados públicos) y su ausencia en otros (medio ambiente o justicia y asuntos de interior) no facilitan la valoración del calendario previsto por el programa nacional de adopción del acervo ni la de los compromisos tomados. En general, las estructuras de puesta en práctica están previstas y la precisión de su información varía de un sector a otro. Sin embargo, algunas perspectivas de puesta en ejecución no toman en consideración el papel jugado por otros actores clave en el proceso legislativo (en el ámbito de la protección de consumidores no se hace ninguna referencia a las organizaciones ni a los organismos de defensa de los consumidores).

Un nuevo problema que podría tenerse en cuenta en próximas revisiones es la incidencia de la reestructuración de la administración pública descentralizada (voïvodies/powiats). Actualmente en discusión, ésta tendrá un impacto importante sobre algunos ámbitos del acervo (política regional y aduanas). La aplicación de la legislación debe tratarse con mayor atención. La información provista sobre las exigencias presupuestarias es extremadamente variable. En algunos sectores, no se facilita (no hay información sobre el presupuesto asignado por el Estado en materia de política regional, ni valoración de la reforma de la función pública, ni presupuesto para la protección de los consumidores) o sólo se menciona muy parcialmente sin indicación precisa de los períodos cubiertos (en el ámbito del medio ambiente, indicación de un presupuesto importante sin calendario). La preparación de un análisis de la incidencia presupuestaria del proceso de alineación es un problema crucial que debe abordarse a fin de poder garantizar que las próximas revisiones y la estrategia de absorción del acervo anterior a la adhesión de Polonia sean duraderas.

Las próximas revisiones deberían aportar aclaraciones suplementarias sobre el programa de alineación de Polonia gracias a la introducción de indicaciones más específicas relativas a la planificación, la incidencia presupuestaria y el alcance exacto del compromiso. Las próximas revisiones podrán tener en cuenta los resultados del examen analítico. Sobre la base de una versión revisada, la Comisión adoptará una posición sobre el programa nacional de adopción del acervo y la comunicará al Consejo. Esta valoración debería llevarse a cabo durante el segundo semestre de 1998, cuando se revisen las asociaciones para la adhesión.

Comparecencia de Jean-Michel Charpin, Comissaire au Plan, ante la delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea

Alain Barrau, vicepresidente, recordó que el Commissaire au Plan, acompañado de Antoine-Tristan Mocilnikar y de Sylvie Bénard, venía a exponer los resultados de un estudio realizado a petición del presidente de la Delegación sobre los aspectos económicos y financieros de la ampliación. Este estudio, titulado: *La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa - Beneficios para el Este y para el Oeste*, se remitió al Primer Ministro y a la Delegación. El estudio está compuesto por una síntesis inicial que expone la «problemática» de la ampliación, y por cuatro capítulos que analizan sucesivamente la situación económica de los PECO, las condiciones y el proceso de adhesión, las reformas en curso en la Unión Europea, en particular en cuanto a la política estructural y la PAC, y finalmente el impacto económico y presupuestario de la ampliación. Globalmente, el estudio concluye con proyecciones optimistas: la integración de los PECO creará actividad y empleo en el Oeste a la vez que desarrollará el Este. Pero el estudio no ignora los desafíos que dicha integración plantea: por un lado, la Unión deberá revisar, además de sus instituciones, sus políticas internas, y en particular la política de cohesión y la PAC; por otro lado, los PECO deberán afrontar el inmenso desafío que supone la puesta en práctica del acervo comunitario en algunos sectores, en particular el del medio ambiente.

Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan, precisó que el informe consiste sobre todo, como fue convenido con el presidente Henri Nallet, en presentar los diferentes estudios realizados, tanto en Bruselas como en ciertos Estados miembros o países candidatos, sobre la ampliación de la Unión Euro-

pea a los diez países candidatos de Europa central y oriental. Estos trabajos reflejan, pues, un punto de vista internacional y no el punto de vista específicamente francés.

El Commissaire au Plan expresó su satisfacción por haber realizado este estudio para la Delegación, muy activa en este ámbito, citando en particular los trabajos dirigidos por Henri Nallet sobre la *Agenda 2000* y por Jean-Bernard Raimond sobre la ampliación de la Unión Europea. Subrayó que esta ampliación conllevará un aumento muy importante de la superficie de la Unión Europea y un crecimiento de su población del 28%, que contrastará con un incremento de la riqueza mucho más marginal (4%), a la vez que provocará un cambio en la agricultura: las superficies explotadas y la población activa se duplicarán. Esta ampliación será más difícil que las precedentes, a causa de la existencia de muy grandes diferencias de desarrollo entre los países candidatos y los de la Unión Europea, aunque éstas sean algo engañosas ya que los niveles de educación y formación de la población de los PECO son excelentes. En cualquier caso, la absorción del acervo comunitario representa un desafío considerable.

Las tres preocupaciones principales son: las perspectivas de crecimiento, los riesgos financieros y presupuestarios y las condiciones de la transición.

En lo referente a las perspectivas de crecimiento, conviene recordar que estos países, antes de recuperarse durante el decenio, conocieron una fase de recesión aguda tras la salida del comunismo. Polonia tocó fondo en 1991; en 1992, la República Checa y Eslovenia; en 1993, Hungría, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania; pero Bulgaria sólo en 1997. En 1999, solamente tres países tendrán un nivel de producción superior al de 1989: Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

Los estudios presentados en el informe obedecen a lógicas variadas y adoptan varios ángulos de ataque: la convergencia, que corresponde a la tendencia de los países en desarrollo y se acompaña de un crecimiento de la renta per cápita superior al de los países avanzados; la asignación de recursos en un entorno comercial liberalizado (contrariamente a las antiguas aproximaciones ricardianas, basadas en un esquema de competencia perfecta, en las que el libre cambio siempre era preferible a la protección, que en principio ofrecía una ganancia limitada, las teorías modernas del comercio internacional, basadas en un esquema de competencia imperfecta, muestran que el libre cambio no siempre es favorable, pero también que puede ser muy favorable gracias a las econo-

mías de escala y a la diferenciación de productos); el efecto acumulación, ligado a inversiones endógenas o provenientes del exterior de la zona, realizadas gracias a la financiación abundante y barata. Sin embargo, esta financiación depende en gran medida de las perspectivas y de las anticipaciones de los inversores y de los acreedores. El nivel de inversión se mantendrá si la perspectiva de la adhesión a la Unión Europea es segura.

Con una aproximación de este tipo, un estudio valora la tasa de crecimiento medio de los cinco países de la primera ola en el período 2003-2008 en un 4,8% en un escenario de asociación y en un 6% en un escenario de integración, pero solamente en un 4,3% en caso de desintegración.

El porcentaje de intercambios entre los diez países candidatos y la Unión Europea es ya del 60%, nivel muy próximo al de los intercambios entre Estados miembros, que es del 65%. Sin embargo, el comercio PECO-Unión Europea es diferente del comercio intraeuropeo. Es a la vez un comercio de especialización dentro de cada rama, es decir un intercambio de productos diferentes, y un intercambio de productos que provienen de las mismas categorías, que se explica principalmente por diferencias de gama, mientras que el comercio intraeuropeo se refiere sobre todo a intercambios de productos similares.

Conviene subrayar igualmente que Alemania y, en menor medida, Austria, tienen un papel dominante en los intercambios entre los Estados miembros y los PECO: Alemania representa la mitad de los intercambios comerciales y más de un tercio de las inversiones que se realizan; las inversiones directas de Austria representan el doble de las inversiones francesas.

En cuanto a los riesgos financieros y presupuestarios, los países candidatos deben, en una perspectiva de convergencia, aceptar un déficit corriente elevado. Toda la estrategia de ampliación depende del mantenimiento de un ritmo de inversión elevado y de una abundancia de créditos, en ausencia de los cuales su gestión chocaría con la restricción exterior.

El informe confirma la seriedad de las previsiones presupuestarias de la *Agenda 2000*: el mantenimiento del techo de los recursos propios en un 1,27% del PIB de los Estados miembros no es irrealista, los presupuestos comunitarios dejan que subsistan márgenes importantes. Así, el presupuesto de 1999 limita los gastos al 1,10% del PIB de los Estados miembros.

Las perspectivas del presupuesto agrícola dependerán de la reforma de la PAC que finalmente se decida. La ausencia de ayudas directas a los agricultores de los PECO, actualmente prevista por la *Agenda 2000*, es indispensable, pero será difícil que se prolongue durante mucho tiempo. El establecimiento de un techo del 4% del PIB de los países candidatos para la financiación comunitaria de cohesión parece igualmente razonable, aunque simulaciones efectuadas sobre el crecimiento real y el tipo de cambio de los países indican la posibilidad de un patinazo a largo plazo. En realidad, un techo expresado en euros por habitante sería igualmente útil.

Por último, en lo referente a las condiciones de la transición, se observa que los países candidatos están dispuestos a llevar a cabo esfuerzos importantes para absorber el acervo comunitario. Si bien debe asegurarse la perspectiva de la ampliación, la adhesión no debe realizarse de forma apresurada. La experiencia demuestra que las adhesiones prematuras no han dado los mejores resultados. Por añadidura, hay pocos riesgos migratorios a corto plazo. Por tanto, el problema consiste en conciliar los retrasos relativamente largos que necesita la adaptación a las normas comunitarias y el deseo de sacar provecho de la certidumbre de la ampliación. Así, si bien conviene, pues, comprometerse con el principio de adhesión, para no despertar dudas en los inversores, también es deseable conservar toda la flexibilidad en cuanto a su vencimiento.

Tras la exposición del Commissaire au Plan, Jean-Bernard Raimond, ponente de información sobre la ampliación, le preguntó qué incidencias financieras comportaría, para la Unión Europea, un fuerte crecimiento de los países en vías de adhesión. Le preguntó, en segundo lugar, sobre la diferencia entre la ayuda dada a los países candidatos del primer grupo y la atribuida a los del segundo: ¿no corre el riesgo de traducirse en condiciones de recuperación económica diferentes y, por lo tanto, de aumentar las desigualdades de desarrollo entre estos países?

En respuesta a la primera pregunta, Jean-Michel Charpin indicó que, según las previsiones –que presentan algunas diferencias de un estudio a otro–, se podía esperar tasas de crecimiento real del orden del 6% por año en los países candidatos durante la fase de integración a la Unión Europea. Además, algunos estudios –especialmente el de la OFCE– muestran que la ampliación debería traducirse en ganancias de crecimiento de algunas décimas de punto para

los países actuales de la Unión. Jean-Michel Charpin estimó que habría que alegrarse de estas perspectivas de crecimiento para los países candidatos y que los problemas de financiación externos que plantean deberían resolverse a través de las inversiones realizadas en estos países por empresas extranjeras privadas y por los importantes préstamos privados de los que se benefician. No obstante, en caso de que se establezca un techo del 4% del PIB para los gastos de cohesión, un fuerte crecimiento de los PECO podría suponer un riesgo, de ahí el interés de un segundo techo en euros por habitante.

Sobre el segundo punto, Jean-Michel Charpin subrayó que, como se señala en el prólogo del informe, pocos estudios han analizado la división de los países candidatos en dos grupos. Antoine-Tristan Mocilnikar precisó, sobre este punto, que numerosos economistas temen que aparezcan nuevas divisiones en el seno de Europa; y el Centro Vienés de Estudios Comparativos ha subrayado los riesgos de cavar una fosa entre los dos grupos. El caso de Rumania es, en relación con este punto, significativo: las perspectivas de fuerte crecimiento están condicionadas por la continuidad de las reformas; eso es precisamente lo que falta en Rumania, confrontada a un estancamiento y a dificultades de otra naturaleza, a la vez que integra de manera satisfactoria el acervo comunitario.

Evocando el protocolo de Kyoto, Michèle Rivasi preguntó cuál era la política de los países candidatos en cuanto a las transferencias de tecnología en el ámbito energético. ¿Existen permisos negociables? ¿Se han realizado simulaciones sobre este tema?

Pierre Brana preguntó si se habían realizado estudios sobre el comercio exterior de los países del primer grupo y de los del segundo y, por otro lado, sobre el de los Balcanes. Recordando que, entre 1986 y 1990, había nueve países africanos entre los diez países que más se beneficiaban de la ayuda de la Unión, y que este número se había reducido a cuatro entre 1991 y 1995, preguntó si las proyecciones habían integrado en este ámbito las incidencias de la ampliación.

Alain Barrau, tras cuestionar el margen de maniobra disponible bajo un techo de recursos propios mantenido en el 1,27% del PNB comunitario, quiso saber si existían datos relativos a las inversiones directas de las que podrían beneficiarse los diferentes países candidatos y precisando la parte de los diferentes países de la Unión Europea en su realización. Tras evocar las condiciones

en las que la integración del acervo comunitario podría revestir un carácter progresivo a fin de facilitar la labor de los Estados candidatos, resumió las cuestiones que el proceso de adhesión parecía suscitar en los Estados candidatos, especialmente en los de la segunda ola de adhesión, y preguntó si este era un punto que destacaba del estudio realizado por el Commissariat Général du Plan.

François Guillaume cuestionó la homogeneidad del grupo de Estados incluidos en la primera ola de adhesiones y la conveniencia de prever etapas transitorias antes de una adhesión completa, a lo largo de las cuales se haría un seguimiento de los nuevos Estados miembros. Tras analizar el potencial agrícola de algunos Estados candidatos como Polonia y Rumania, se preguntó si estos países estaban en disposición de alcanzar productividades comparables a las de la Unión Europea, y quiso saber si se habían estudiado las consecuencias de la integración de estos países de fuerte vocación agrícola. Por último cuestionó la posición de la Unión Europea ampliada en el comercio agrícola mundial.

Jean-Michel Charpin, tras estimar pertinente la clasificación realizada de los Estados candidatos, precisó que la interiorización de la perspectiva de la ampliación por los actores económicos de la Unión Europea y del Este constituía el mejor factor de convergencia económica de los Estados candidatos; de forma correlativa, un eventual giro de estas anticipaciones, especialmente por parte de los bancos y empresas occidentales, tendría efectos negativos sobre el crecimiento de estos países.

Los estudios consagrados a las características del comercio entre la Unión Europea y los Estados candidatos revelan que se produce una especialización intersectorial y en términos de gama. Asimismo, los estudios sobre las inversiones, aunque esencialmente macroeconómicos, muestran que estas inversiones –tanto internas como provenientes de la Unión Europea– tienen un impacto decisivo sobre el proceso de integración y de convergencia de los países de Europa central y oriental.

En respuesta a Pierre Brana, Jean-Michel Charpin precisó que las transferencias de las que se beneficiarán los Estados candidatos excederán ampliamente los esfuerzos aprobados por la Unión Europea a favor de los países en desarrollo. Subrayó la importancia de esta cuestión para Francia y Europa del Sur, volcadas de forma más espontánea hacia el Mediterráneo y África y que, al

contrario de Alemania o Austria, tienen un papel menor en los flujos comerciales con Europa central y oriental.

En el ámbito agrícola, las producciones de los PECO y las de la Unión Europea son más competidoras que complementarias. Si bien los países de Europa central tienen costes de mano de obra menos elevados, también tienen una producción más débil y rendimientos inferiores, lo que disminuye su competitividad relativa. Aún existen pocos estudios sobre la posición de la agricultura europea en el mercado mundial y sobre la estrategia a adoptar de cara a las próximas negociaciones en el marco de la OMC. En este ámbito, se lamenta la existencia de un déficit de prospectiva en Francia. Pero ésta es una cuestión diferente de la de la ampliación.

Antoine-Tristan Mocilnikar precisó que los estudios de la Comisión Europea valoraban en cerca de 120 millardos de euros el coste de inversión necesario para la asimilación del acervo comunitario por los diez países candidatos de Europa central en el ámbito del medio ambiente. Para permitir una cierta progresión, los acuerdos de asociación ya prevén la aplicación de la reglamentación comunitaria a las nuevas inversiones. Por otro lado un estudio del Ministerio de Industria muestra que algunos grupos franceses están bien situados para intervenir en este proceso de convergencia, especialmente en el ámbito de la distribución del agua.

Se han realizado varios ejercicios para discernir los márgenes de maniobra presupuestarios ligados a la ampliación. De estos estudios se deduce que, la financiación de la ampliación es posible aún en caso de un crecimiento anual medio del PIB de la Unión Europea de los Quince limitado al 1,5% durante el período 2000-2006, aunque los márgenes de maniobra se reducen. El crecimiento de los países de Europa central es muy fuerte, del orden del 5 al 6% por año, con tipos de cambio que aumentan en un 4% por año a causa de la revalorización real de sus monedas. Los estudios muestran que la financiación de la ampliación es posible aunque los gastos atribuidos a estos países deban revisarse al alza en caso de crecimiento superior a las previsiones. Como su PIB sólo representa el 4% del de los Quince, el impacto de estos gastos es limitado. No obstante, en el caso extremo en que el crecimiento de los Quince fuese inferior al 1,5% y el crecimiento de los países del Este fuese muy fuerte, se superaría el techo del 1,27%.

La decisión de estabilizar los gastos en euros constantes a partir de 1996 ha permitido constituir un margen de maniobra presupuestario de 0,1 puntos del PIB. Al haber previsto las perspectivas financieras de la *Agenda 2000* un margen de 0,2 puntos del PIB entre el techo de los recursos propios y los gastos para los Quince, se tiene, pues, un margen de maniobra total de 0,3 puntos del PIB, para financiar la ampliación. Antoine-Tristan Mocilnikar confirmó a Alain Barrau que el techo del 1,27% podía ser respetado pero añadió que, debido a que los gastos relativos a la PAC y a los Fondos Estructurales no estaban siempre suficientemente analizados, las conclusiones podían verse debilitadas. Sin embargo, no existe un sistema de reparto automático de los Fondos Estructurales entre los Quince y los nuevos miembros: el Consejo toma las decisiones en la materia caso por caso. Por tanto, el límite de las ayudas financieras de la Unión, fijado por la Comisión Europea en el 4% del PIB de los países candidatos, parece justificado y no hay razón para invalidar sus cálculos en materia de valoración de los costes correspondientes a la extensión de los Fondos Estructurales.

Después del 2006, si el crecimiento es fuerte en los países candidatos, este límite del 4% podría ser insuficiente para garantizar la no superación del techo de los recursos propios del 1,27% del PIB comunitario. La gran diferencia entre las perspectivas financieras y los gastos efectivamente realizados hace difícil los cálculos precisos. Los niveles de desarrollo de los países candidatos son muy variados y algunos de estos países podrían entonces superar el nivel comunitario medio. A partir de ese momento, un sistema que limitara los montantes per cápita debería asegurar el control presupuestario.

Nicole Catala preguntó cuál era la parte del sector público en el PIB de los futuros países miembros y su evolución reciente. Cuestionó la posibilidad de un período de transición para la instauración de la libre circulación de personas con estos países y el nivel de cualificación de la mano de obra. Por otro lado, preguntó si el nivel de protección social inferior no constituiría un factor de distorsión de la competencia en el seno de la Unión ampliada. Por último preguntó si el coste de la reunificación alemana para el presupuesto de la Unión había sido objeto de valoraciones y si este precedente se tomaba en cuenta en las proyecciones relativas a la adhesión de los países de Europa central y oriental.

Jean-Michel Charpin precisó que, aunque existen estudios sobre el coste de la unificación alemana, éstos no pueden ayudar a aclarar este tema debido a que los dos procesos son poco comparables, especialmente porque la opción monetaria escogida por el gobierno alemán contribuyó en gran medida a ese coste elevado. El nivel de educación de la población en los países de Europa central y oriental candidatos a la adhesión es muy superior al que se observa en los países de desarrollo económico equivalente. En cuanto a las cualificaciones, éstas son variables: muchas veces excelentes en los ámbitos alejados de la economía, son más recientes en otras actividades. En cualquier caso, y a diferencia de lo que pasa en otros países en transición, se observa que la cuestión de la cualificación de la mano de obra no crea dificultades en el proceso de convergencia que están llevando a cabo.

Por el momento no se constata, según él, ningún movimiento migratorio importante proveniente de dichos países; y el riesgo de ver personas muy cualificadas venir al Oeste, lo que penalizaría a los países candidatos, es tan grande como el de ver una migración de trabajadores poco cualificados. El nivel de protección social es ciertamente inferior, pero este dato forma parte de las características propias de cada país, y no se analiza como un factor de distorsión de la competencia, sobre todo en la medida en que el juego de los tipos de cambio cumpla con su papel de ajuste. Este fenómeno seguirá desempeñando su función durante los próximos años, ya que no está prevista la unión monetaria con los nuevos Estados miembros.

Lista de siglas

AFSE	Asociación Francesa de Ciencia Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
CEPII	Centro de Estudios Prospectivos y de Información Internacional
CEPR	Centre for Economic Policy Research
CEPS	Centre for European Policy Studies
CERI	Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales
DAFE	Dirección de Asuntos Financieros y Económicos
DATAR	Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional
DELTA	Departamento y Laboratorio de Economía Teórica y Aplicada
DISAE	Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment
DIW	Deutsch Institut Wirtschaft
ENA	Escuela Nacional de Administración
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GERI	Grupo de Estudio y de Reflexión Interregional
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis
ITCF	Instituto Técnico de los Cereales y de los Forrajes
LSE	London School of Economics
NBER	National Bureau of Economic Research
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OFCE	Observatorio Francés de las Coyunturas Económicas
PHARE	Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy
SFER	Sociedad Francesa de Economía Rural
SGCI	Secretariado General del Comité Interministerial para las Cuestiones de Cooperación Económica
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WIFO	Österreichische Institut für Wirtschatsforschung
WIIW	Wienner Institut für Internationale Wirtschaftsvergleich

Bibliografía

AAGE, H. (1996), «Transition in Central and Eastern Europe: Macroeconomic Stabilisation, Economic Growth and Institutional Reform», *European Integration and Regime Formation*, documento de trabajo n.º 12, Centro para la integración europea y la formación, Centro Universitario de Jutland Sud.

ABRAHAM, F. y J. KONINGS (1997), *Does the Opening of Central and Eastern Europe Kill Jobs in the West?*, Instituto de Estudios para Europa Central y Oriental de Lovaina, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

ADAM, F. y J. J. BOILLOT (1995), «Les échanges commerciaux entre la France et les PECO», *Économie internationale*, n.º 62, 2.º trimestre.

AGHION, P. y O. BLANCHARD (1994), «On the Speed of Adjustment in Central Europe», en S. Fischer y J. Rotemberg: *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 9, p. 284-320, The MIT Press.

AIGINGER, K. (1996), «Unit Value to Signal the Quality Position of CEECs», en Wolfmayr-Schnitzer Y. y otros, (1996), *The Competitiveness of Transition Countries*, WIFO y WIIW, diciembre.

ANDERSON, K. y R. TYERS (1993), *Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare*, documento de trabajo CEPR, n.º 829, ediciones CEPR, Londres.

ANDOR L. y M. SUMMERS (1998), *Market Failure*, Pluto Press, Chicago.

ANDREFF, W. (1997), *Convergence Between Central Eastern European Countries and the EU: Nominal, Real, Structural, Institutional?*, documento de trabajo ROSES.

— (1997), *La crise des économies socialistes, la rupture d'un système*, ediciones PUG.

ASLUND, A. (1994), «Lessons of the First Four Years of Systemic Change in Eastern Europe», *Journal of Comparative Economics*, vol. 19, n.º 1, p. 22-39, agosto.

ASAMBLEA PERMANENTE DE LAS CÁMARAS DE AGRICULTURA (APCA), *Guide de l'euro: 30 questions pour l'agriculture.*

ATURAPANE, C., S. DJANKOV y B. HOEKMAN (1997), *Determinants of Intra-Industry Trade Between East and West Europe*, documento de trabajo, n.º 1721, noviembre, CEPR, Londres.

AUROUX, J. (1998), *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, Informe al Primer Ministro, abril.

BALASSA, B. (1964), «The Purchasing Parity Doctrine: A Reappraisal», *Journal of Political Economy*, vol. 72, p. 584-596, diciembre.

BALCEROWICZ, L. (1993), *Common Fallacies in the Debate on the Economic Transition in Central and Eastern Europe*, documento de trabajo, n.º 11, octubre, BERD.

BALCEROWICZ, L. y A. GELB (1994), *Macropolitics in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective*, Conferencia anual sobre economía del desarrollo, 28-29 de abril, Banco Mundial, Washington D.C.

BALDWIN, R. E. (1989), «Growth effects of 1992», *Economic Policy*, vol. 9, p. 247-282.

— (1992), *An Eastern Enlargement of EFTA: Why the East Should Join and the EFTAns Should Want Them*, documento de trabajo, n.º 10, CEPR, Londres.

— (1993), *The Effects of Trade and Foreign Direct Investment*, documento de trabajo, CEPR, Londres.

— (1994), *Towards an Integrated Europe*, ediciones CEPR, Londres.

BALDWIN, R. E., J. F. FRANCOIS y R. PORTES (1997), «The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe», *Economic Policy*, p. 127-176.

BANETH, J. (1994), «La théorie de la parité des pouvoirs d'achat: un nouveau réexamen», *Revue d'économie du développement*, vol. 1, p. 35-72.

BANCO MUNDIAL (1991), *World Development Report 1991*, Banco Mundial, Washington D.C.

— (1996), *De l'économie planifiée à l'économie de marché*, ediciones Banco Mundial, Washington D.C.

BANSE, M., W. MÜNCH y S. TANGERMANN (1998), *Accession on the Central European Countries at the EU: Implications for Agricultural Markets, Trade, Government Budgets and the Macro-economy in Central Europe*, documento de trabajo, Universidad de Göttingen, Alemania.

BANSE, M. y S. TANGERMANN (1998), *Agricultural Implications of Hungary's Accession to the EU - Partial Versus General Equilibrium Effects*, documento de trabajo, n.º 1/1, Instituto de economía agrícola, Universidad de Göttingen, Alemania.

BARBONE, L. y J. ZALDUENDO (1997), «EU Accession of Central and Eastern Europe – Bridging the Income Gap», *Policy Research*, documento de trabajo, 1721, Banco Mundial.

BARDON y J. SACHS (1992), «Structural Adjustment and International Trade in Eastern Europe: The Case of Poland», *Economic Policy: A European Forum*, n.º 14, p. 117-173, abril.

BARRO, R. J. (1991), «Economic Growth in a Cross-Section of Countries», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, p. 407-443.

BARRO, R. J. y X. SALA-I-MARTIN (1991), «Convergence Across States and Regions», *Brookings Papers on Economic Activity*, p. 107-158, The Brookings Institution.

— (1992), «Convergence», *Journal of Political Economy*, vol. 100, p. 223-251.

— (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill Inc., Estados Unidos.

BARTA, V. (1998), «EU Financial Transfers and Eastern Enlargement - Czech Expectations», en A. Inotai y K. Vida: *EU Financial Transfers and Eastern Enlargement*, Proceedings of the Joint International Conference of TEPSA –Institut of World Economics-STF–, Budapest, Hungría.

BARTA, V. y RICHTER, S., (1996), *Eastern Enlargement of the European Union from a Western and Eastern Perspective*, WIIW, marzo.

BAUMONT, C. (1998), «Économie, géo-économie et croissance: quelles leçons pour l'intégration régionale européenne?», *Revue française de géo-économie*, n.º 5, p. 35-56, primavera.

BAUSSON, J. y J. TISON (1994), *Identification des besoins en développement d'exploitations agricoles roumaines*, memoria para la obtención del diploma de ingeniero agrónomo, especialización: Ciencias y técnicas de las producciones vegetales, Institut national de la recherche agronomique.

BENAHMED, H. (1998), *L'euro et ses conséquences en agriculture*, nota, Comissariat Général du Plan, 6 de mayo.

BENASSY, A. (1993), «Comment se fixent les taux de change? Un bilan», *Économie et Prévision*, n.º 107, p. 37-62.

BENASSY-QUERE, A. (1996a), *Exchange Rates Regimes and Policies in Asia*, documento de trabajo, n.º 96-07, CEPII, julio.

BENASSY-QUERE, A., A. LAHRECHE-REVIL (1998), *Pegging the CEECS Currencies to the Euro*, documento de trabajo, CEPII.

BENASSY-QUERE, A., A. LAHRECHE-REVIL y MAUREL (1998), «Les PECO et l'euro», *La lettre du CEPII*, n.º 173, noviembre.

BENNETT, A. G. (1994), «Currency Boards: Issues and Experiencies», *Policy Analysis and Assessment*, documento 94/18, FMI.

BENTOLILA, M. (1994), «La nouvelle politique agricole commune», *Problèmes politiques et sociaux, Dossiers d'actualité mondiales*, n.º 723, La Documentation française, 11 de marzo.

BERD (1994), *Transition Report*, ediciones BERD.

— (1995), *Transition Report*, ediciones BERD.

— (1996), *Transition Report*, ediciones BERD.

— (1997), *Transition Report*, ediciones BERD.

— (1998), *Transition Report*, ediciones BERD.

BERG, A. (1994), «Does Macroeconomic Reform Cause Structural Adjustment? Lessons from Poland», *Journal of Comparative Economics*, vol. 18, n.º 3, p. 376-410, junio.

BERKOWITZ, D. y D. N. DELONG (1998), *Accounting for Growth in Post-Soviet Russia*, mimeo, Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos.

BERNARD, L. D. (1995), «Considérations économiques sur les conditions de l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'AELE et ceux d'Europe centrale et orientale», *Revue de Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 386, marzo.

BESNAINOU, D. (1995), «Les Fonds structurels: quelle application aux PECO?», *Économie internationale*, n.º 62, 2.º trimestre.

BEUTEL, J. (1993), *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks of the Objective 1 Regions 1989-1993*, Informe para la Comisión de las Comunidades Europeas, DGXVI.

BEYFUSS, J. (1996), *Beiträge zur Wirtschafts-und Sozialpolitik*, Institut der deutschen Wirtschaft, 7/1996, Colonia, Alemania.

BEYNET, P., H. LAMOTTE y C. PINEL (1998), *Les enjeux agricoles dans le domaine de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale*, documento de trabajo, Dirección de la Previsión.

BEYNET, P., H. LAMOTTE y V. RICHARD (1998), *Agenda 2000 et réforme de la politique agricole commune*, documento de trabajo, Dirección de la Previsión.

BLAHA, J. y D. HEIMERL (1996), «Les coopérations transfrontalières: nouvelles géographies économiques en Europe centrale», *Le courrier des pays de l'Est*, n.º 413.

BLANC, Ch., A. BLOGOWSKI y J. MATHURIN (1998), «Analyse des conséquences des propositions Santer sur l'agriculture des pays membres de l'Union», *Notes et études économiques*, n.º 7, Ministerio de Agricultura, DAFE.

BLANCHARD, O., J. KENNETH, A. FROOT y J. D. SACHS (1994), *The Transition in Eastern Europe: Restructuring*, volumen II, The University of Chicago Press, Chicago.

BLANCHET, J. y A. REVEL (1996), *Élargissement de l'Europe à l'Est: danger ou chance pour les agriculteurs*, ediciones France agricole.

BLANCHET, J., A. REVEL, A. LINGLIN, N. KOSCIUSKO-MORIZET y V. WORMSER (1997), «L'intégration des PECO à la nouvelle PAC: une double révolution inachevée», *Économie rurale*, n.º 240, SFER.

BOMMENSATH (1995), «L'Europe au-delà de Maastricht et face à l'élargissement vers l'Est», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 387, abril.

BRADLEY, J., N. O'DONNELL, N. SHERIDAN y K. WHELAN (1994), *Regional Aid and Convergence*, ESRI, estudio encargado por el Commissariat Général du Plan y la Dirección de la Previsión, Avebury Press.

BRENTON, P. (1998), «Trade in Sensitive Industrial Products Between the EU and the CEEs: a Potential Yet to be Fulfilled?», *The World Economy.*

BRENTON, P. y D. GROS (1993), *The Budgetary Implications of EC Enlargement*, créditos de compromiso, documento de trabajo, n.º 78, CEPS, Bruselas.

— (1995), *Trade Between the European Union and Central Europe: An Economic Policy Analysis*, documento de trabajo, n.º 93, CEPS, marzo, Bruselas.

— (1997), «Trade Reorientation and Recovery in Transition Economy», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, n.º 2.

BRESCA, F. y F. SCHEBECK (1996), *Ostöffnung und Osterweiterung der EU*, Boletín mensual 2, p. 139-151, WIFO, Viena.

BROWN, D., A. V. DEARDOFF, S. DJANKOV y R. M. STERN (1997), *An Economic Assessment of the Integration of Czechoslovakia, Hungary and Poland into the European Union*, Cambridge University Press.

BRUNO, M. (1993a), *Crisis, Stabilization and Economic Reform: Therapy by Consensus*, Oxford University Press, Oxford.

BUCH, C., R. P. HEINRICH y D. PIAZOLO (1998), *Southern Enlargement of the European Union and Capital Account Liberalization: Lessons for Central and Eastern Europe*, documento de trabajo, n.º 871, julio, Kiel, Alemania.

BUITER, W., R. LARGO y H. REY (1997), *A Portfolio Approach to a Cross-Sectoral and Cross-National Investment Strategy in Transition Economies*, documento de trabajo n.º 5882, NBER, Cambridge MA.

— (1997), *Enterprises in Trasition: Macroeconomic Influences on Enterprise Decision-Making and Performance*, documento de trabajo, n.º 1601, CEPR, Londres.

— (1997), «Financing Transition: Investing in Enterprises during Macroeconomic Transition», 3.ª Conferencia sobre las economías en transición, 23-25 de junio, Dubrovnik, Croacia, Forthcoming en *Financial Systems in Transition*, bajo la dirección de Mario Blejer y Marko Skreb, Cambridge University Press.

BUITER, W., R. LARGO y N. STERN (1997), «Enterprise Performance and Macroeconomic Control», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n.º 200.

BURDA, M. C. (1994), *Structural Change and Unemployment in Central and Eastern Europe: Some Key Issues*, documento de trabajo n.º 977, junio, CEPR, Londres.

BUSSON F. y P. VILLA (1996), «L'effet Balassa: un effet robuste et de longue période», *Économie internationale*, n.º 66, 2.º trimestre, p. 43-53.

BUZELAY, A. (1996), *Intégration et désintégration européennes*, Economica, París.

CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (1998), «Europe de l'Est: biais systématiques des prévisions de croissance», en *Études Marchés émergents*, n.º 98.01.

CAL, V. (1998), *La prochaine réforme des Fonds structurels*, Consejo Económico y Social portugués y Fundación Calouste Gulbenkian.

CARROUÉ, L. y V. OTH (1995), *L'Europe médiane*, ediciones Armand Colin.

CARBAJO, J. y S. FRIES (1997), *Restructuring Infrastructure in Transition Economics*, documento de trabajo, n.º 24, BERD, mayo.

CAZES, S., B. COQUET, J. FAYOLLE, J. LE CACHEUX y F. LERAIS (1996), «Elargir l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale», *Revue de l'OFCE*, abril.

CENTER FOR APPLIED POLICY RESEARCH, Universidad de Munich (1998), *Europe on the Eve of Completion - A Profile of the Enlarged European Union*, Fórum Internacional Betelsmann, 3-4 de julio, Berlín, Alemania.

CEPII (1997), «Trade Patterns Inside the Single Market», *The Single Market Review*, Subseries IV, vol. 2, Kogan Page.

CEPR (1990), *Monitoring European Integration*, ediciones CEPR, Londres.

— (1992), *Is bigger better? The Economics of EC Enlargement, Monitoring European Integration*, ediciones CEPR, Londres.

— (1996), «European Economic Perspectives», *CEPR Occasional Paper*, n.º 7.

CÁMARAS DE AGRICULTURA (1995), *L'élargissement de l'Union européenne à l'Est et l'agriculture: une première réflexion*, suplemento del n.º 835, julio.

CHEVALLIER, A., F. LEMOINE y L. NAYMAN (1997), «L'Union européenne et ses voisins de l'Est et du Sud», *La lettre du CEPII*, n.º 162, noviembre.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1994), *L'agriculture des pays associés d'Europe centrale et orientale*, nota para el Club de expertos en economía agrícola internacional, informajor H. Vinot, 8 de abril.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA, CEE/ONU (1995), *Economic Bulletin for Europe*, vol. 47, ediciones CEE/ONU.

— (1996), *Economic Survey of Europe in 1995-1996*, ediciones CEE/ONU.

— (1997), *Economic Bulletin for Europe*, ediciones CEE/ONU.

— (1997), *Economic Survey of Europe 1996-1997*, ediciones CEE/ONU.

— (1998), *Economic Survey of Europe 1998 n.º 1*, ediciones CEE/ONU.

— (1998), *Economic Survey of Europe 1998 n.º 2*, ediciones CEE/ONU.

COMISIÓN EUROPEA (1993), «Market Services and European Integration», European Economy: Social Europe, *Reports and Studies*, n.º 3, Bruselas.

— (1994), «The Economic Interpenetration Between the European Union and Eastern Europe», European Economy, *Reports and Studies*, n.º 6, Bruselas.

— (1995), *Préparation des pays associés de l'Europe centrale et orientale à l'intégration au marché unique de l'Union*, Libro Blanco, mayo.

— (1995), *Rapport intérimaire de la Commission au Conseil européen concernant les effets de l'élargissement aux pays associés d'Europe centrale et orientale sur les politiques de l'Union européenne.*

— (1995), *Situation et perspectives de l'agriculture dans les pays d'Europe centrale et orientale.*

— (1996), *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale,* COM(96) 542.

— (1996), *L'impact des politiques structurelles sur la cohésion sociale de l'Union, 1989-1999*, primeros resultados presentados por países, octubre.

— (1996), *PHARE Environmental Strategy: The Pre-Accession-Phase*, documento de trabajo PHARE, Bruselas, 25 de junio.

— (1997), *«Vers une politique de réseau de transport paneuropéen en coopération»*, COM(97)172 final, abril.

— (1997), *Estimation of Compliance Costs for the Approximation of EU Legislation in CEE States - Guidelines for Country Studies*, documentación del seminario DISAE, Bruselas.

— (1997), *Guide to the Approximation of European Union Environmental legislation»*, *SEC(97)*, n.º 1608, 25 de agosto.

— (1997), «Enlarging the Environment», *Lettre d'information de la DG XI*, n.º 1 a 6.

— (1997), *Contributions budgétaires, dépenses de l'UE, soldes budgétaires et prospérité relative des Etats membres*, Carta de Jacques Santer.

— (1997), *Agenda 2000 - volume I - Pour une Union plus forte et plus large.*

— (1997), *Agenda 2000 - volume II - Les effets de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion sur les politiques et l'Union européenne.*

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 11/97.

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 6/97.

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 10/97.

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Lituanie à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 12/97.

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 7/97.

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 14/97.

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 8/97.

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 9/97.

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Slovénie à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 15/97.

— (1997), «Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne», *Bulletin de l'Union européenne*, sup. 13/97.

— (1997), *Agenda 2000*, intervención del Sr. Jacques Santer, presidente de la Comisión Europea ante el Parlamento Europeo.

— (1997), *Forum européen sur la cohésion*, Discurso y resumen de los debates, 28-30 de abril de 1997.

— (1997), *Les Fonds structurels en 1996*, octavo Informe anual.

— (1997), *Schéma de développement de l'espace communautaire*, Primer proyecto oficial, 9 y 10 de junio, Noordwijk.

— (1998), *Agenda 2000, les propositions législatives, vue d'ensemble.*

— (1998), *Argumentaire Agenda 2000*, 15 fichas aportadas por cada Estado miembro.

— (1998), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006.*

— (1998), *L'incidence du choix des paramètres économiques sur le cadre financier*, documento de trabajo.

— (1998), *Propositions de règlement du Conseil portant dipositions générales sur les Fonds structurels*, exposición de motivos, COM (1998)131.

— (1998), *Propositions de règlements des Fonds structurels 2000-2006, analyse comparé*, 18/03/98.

— (1998), *Stratégies d'adhésion pour l'environnement, relever le défi de l'élargissement*, comunicación de la Sra. Bjerregaard y el Sr. Van Den Broek.

— (1998), *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, diez Informes por países y un Informe de síntesis.

— (1998), *Note to the Phare Management Committee*, documento de trabajo.

— (1998), *Proposition de règlement du Conseil établissant un instrument structurel de pré-adhésion*, documento de trabajo.

— (1998), *Travaux entrepris sur les instruments de pré-adhésion*, documento de trabajo.

— (1998), *Work Undertaken on the Reform of the structural and Cohesion Funds*, documento de trabajo.

— (1998), *Memorandum of Understanding Between the European Commission, the European Bank for Reconstruction and Development and the International Bank for Reconstruction and Development on cooperation for Pre-Accession Preparation of Central and East European Countries.*

— (1998), *Agenda 2000, EU Structural Policies*, nota para el Comité de política económica, julio.

— (1998), *Composite Paper*, 4 de noviembre.

— (1998), *Rapports réguliers de progrès des pays candidats à l'adhésion*, 4 de noviembre.

COMITÉ DE LAS REGIONES (1998), *La réforme des Fonds structurels*, CE 363, marzo.

CONSEJO «ASUNTOS GENERALES» (1997), *Rapport de la présidence au Conseil européen sur l'élargissement de l'Union et l'Agenda 2000*, documento 13241/97, 10 de diciembre, Bruselas.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1997), *L'élargissement de l'Union européenne et ses conséquences pour l'économie française*, Informe del Consejo Económico y Social en nombre de la Sección de relaciones exteriores.

CONSEJERO FINANCIERO PARA LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL DE FRANCIA EN AUSTRIA (1997), *Situation et perspectives économiques et financières des pays d'Europe centrale, orientale et balte*, nota, 12 de diciembre.

COUR Ph., J. L. GUÉRIN y L. NAYMAN (1998), documento de trabajo CEPII por aparecer sobre los Fondos estructurales.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997), *Rapport annuel relatif à l'exercice 1996,* acompañado de las respuestas de las instituciones, vol. I y II, D. O. de las Comunidades Europeas, noviembre.

CSAKI, G. y G. FOTI (1996), *Foreign Direct Investment and transition: The Case of the Visegrad Countries*, Instituto de Economía Mundial en Budapest, Academia de las Ciencias de Hungría.

D'AUTUME, A. y P. MICHEL (1993), «Hystérésis et piège du sous-développement dans un modèle de croissance endogène», *Revue économique*, vol. 44, n.º 2, p. 431-451, marzo.

DATAR (1995), *Vade-Mecum sur la mise en oeuvre des Fonds structurels communautaires en France: 1994-1999.*

— (1997), *Réforme des Fonds structurels 2000-2006, présentation de deux simulations,* nota.

DE GREGORIO, J., A. GIOVANNI y H. WOLF (1994), «International Evidence on Tradables and Non-Tradables inflation», *European Economic Review*, vol.38.

DE GREGORIO, J. y H. WOLF (1994), *Terms of Trade, Productivity and the Real Exchange Rate*, documento de trabajo, n.º 4807, NBER, Cambridge MA.

DELEGACIÓN DEL SENADO PARA LA UNIÓN EUROPEA (1996), BRADE, D., «Union européenne: les conséquences économiques et budgétaires de l'élargissement à l'Est», *Les rapports du sénat*, n.º 228.

— (1997), NABOUT, N., *Élargissement à l'Est: quelle stratégie pour l'Union?*

— (1997), GAILLARD, Y., *Agenda 2000:* «Quelle politique régionale pour une Europe élargie?», *Les rapports du sénat*, n.º 157.

Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional (1997), Ligot, M., «La politique régionale et son impact en France», *Rapport d'information*, n.º 2693.

— (1997), Nallet, H., Agenda 2000: «Quel élargissement pour quelle Europe? Description des faiblesses d'Agenda 2000», *Rapport d'information*, n.º 425.

— (1998), Raimond, J. B., «L'élargissement de l'Union européenne: le lancement des partenariats pour l'adhésion», *Rapport d'information*, n.º 769.

— (1998), Barrau, A., «Pour une politique régionale plus juste et plus efficace», *Rapport d'information*, n.º 1280.

Deloche-Gaudez, Fl. (1998), «La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne», *Les études du CERI*, n.º 46, octubre.

Delong, B. y B. Eichengreen (1991), *The Marshall Plan: History's Most Succesful Structural Adjustment Program*, documento de trabajo, Universidad de Berkeley.

Dimeglio, W. (1994), *Pour un partenariat industriel avec le Maghreb et les PECO*, Informe al Primer Ministro, La Documentation française.

Dirección de la Previsión (1995), *La concurrencce des PECO: situation et perspective*, nota.

— (1995), *Les enjeux sectoriels de l'intégration des PECO dans l'Union européenne*, nota.

— (1995), *Situation conjoncturelle en Europe centrale et orientale*, nota.

— (1997), *Agenda 2000, concept de solde net et évaluation de l'effet Rotterdam*, nota.

— (1997), *Les avis de la Commission sur l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne*, nota.

— (1997), *Réformer la politique structurelle communautaire dans la perspective de l'élargisseent à l'Est de l'Union européenne*, nota.

Dirección de Relaciones Económicas Exteriores (1995), *Les enjeux sectoriels de l'intégration des PECO dans l'Union européenne*, nota.

Dirección del Presupuesto (1997), *Premières réactions à l'Agenda 2000*, nota.

— (1998), *Agenda 2000: reste à liquider; estimation du coût de l'élargissement*, nota.

Dirección del Presupuesto, Dirección de la Previsión y Dirección de Relaciones Económicas Exteriores (1997), *Agenda 2000 et réforme de la PAC,* nota.

DISAE (1997), *Status and Procedures*, documentación del seminario del 26 al 28 de octubre de 1997, Bruselas.

DIXIT, A. y J. E. STIGLITZ (1977), «Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity», *American Economic Review*, n.º 67, p. 297-308.

DIW (1998), «Les États Baltes en route vers l'Union européenne», *Problèmes économiques*, n.º 2593, p. 28-32, diciembre.

DOBRINSKI, R. (1995), «Economic Transformation and the Changing Pattern of European East-West Trade», en Dobrinski y Landesmann, *Transforming Economies and European integration*, Edward Elgar editor.

DOBRINSKI, R. y M. LANDSMANN (1996), *Transforming Economies and European Integration*, Edwar Elgar editor.

DOLLAR, D. (1992), «Outward-Oriented Countries Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985», *Economic Development and Cultural Change*, 43 (3), p. 523-544, abril.

DUBOZ, M. L. y B. NICOT (1998), «Fédéralisme budgétaire et Union européenne: les enseignements de l'expérience allemande», *Revue d'économie politique.*

EASTERLY, W. (1995), *When is Stabilization Expansionary?*, documento de trabajo, Banco Mundial, Washington D.C.

EASTERLY, W., M. DE MELO, y G. OFER (1994), *Services as a Major Source of Growth in Russia and Other Former Soviet States*, documento de trabajo, n.º 292, Banco Mundial, Washington D.C.

ÉCONOMIE EUROPÉENNE (1998), «Résultats des prévisions économiques de la Comission du printemps 1998 relatives aux pays d'Europe centrale candidats à l'adhésion», *Bulletin de la réforme économique*, suplemento C, n.º 2.

EDWARDS, G. (1998), «The Council of Ministers and Enlargement: A Search for Efficiency, Effectiveness, and Accountability?», en J. Redmon y G. J. Rosenthal, *The Expanding European Union: Past, Present, Future.*

EDWARDS, S. (1992), «Stabilization and Liberalization Policies for Economies in Transition: Latin America Lessons for Eastern Europe», en C. Clauge y Rausser, *The Emergence of Market Economies in Estern Europe*, ediciones Basil Blackwell.

— (1993), *Trade Policy, Exchange Rates and Growth*, documento de trabajo, n.º 4511, octubre, NBER, Cambridge MA.

EHRMAN, C. (1991), *La politique méditerranéenne communautaire*, Delegación de la Asamblea Nacional para las Comunidades Europeas.

EMERSON, M. (1998), *Redrawing the map of Europe*, MacMillan Press LTD, Londres.

ENA (1993), *L'élargissement de l'Union*, Informe de la promoción «Saint-Exupéry» sobre la puesta en práctica del Tratado de Maastricht y la construcción europea, grupo n.º 7.

EUROPEAN ECONOMY (1996), «The CAP and Enlargement, Economic Effects of the Compensatory Payments», *Reports and Studies*, n.º 2.

EUROSTAT (1997), «Gros plan sur le PIB des pays candidats à l'adhésion de l'Union européenne», *Statistiques en bref*, n.º 29.

FAINI, R. y R. PORTES (1995), *European Union Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities*, ediciones CEPR, Londres.

FELTGEN, T. (1998), «Veränderte Machtverteilung im Ministerrat nach der EU-Erweiterung», *Wirtschaftsdienst,* 1998/VI, p. 371-375.

FESTIC, F. (1997-2), «Le potentiel de croissance du commerce des pays d'Europe centrale avec la France et ses principaux partenaires», *Économie et prévision*, n.º 128.

FISCHER, S. (1993), «The role of Macroeconomics Factors in Growth», *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, p. 485-12.

FISCHER, S., R. SAHAY y C. A. VEGH (1996 a), «Stabilization and Growth in Transition Economies: the Early Experience», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, p. 45-66.

— (1996 b), «Economies in Transition: The Beginnings of Growth», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 86, p. 229-233.

— (1998 a), *How Far is Eastern Europe from Brussels?*, documento de trabajo, FMI, abril.

— (1998 b), *From Transition to Market: Evidence and Growth Prospects*, documento de trabajo, FMI, abril.

FONTAGNE, L. y M. FREUDENBERG (1997), *Intra-Industry Trade: Methodological issues Reconsidered*, Documento de trabajo, n.º 97-01, CEPII, enero.

— (1997), «L'impact du Marché unique sur le commerce européen», *La lettre de CEPII*, n.º 154, febrero.

FONTAGNE, L., M. FREUDENBERG, y M. PADOT (1998), *Has the Trade Potential With Eastern Europe Been Exhausted?*, mimeo, CEPII, septiembre.

FONTAGNE, L., M. FREUDENBERG, y N. PERIDY (1997), *Trade Patterns Inside the Single Market*, documento de trabajo, n.º 97-07, CEPII, abril.

FONTAGNE, L., M. FREUDENBERG, y D. ÜNAL-KESENCI (1995), *Régionalisation et échanges de biens intermédiaires*, documento de trabajo, n.º 95-11, CEPII, diciembre.

— (1996), «Analyse statistique des échanges CE de produits intermédiaires», *Eurostat*, serie 6 D.

FONTAGNE, L., M. FREUDENBERG, E. GORDO, C. MARTIN y N. PERIDY (1997), *Trade Patterns Inside the Single Market*, Informe para la Comisión Europea sobre el impacto del Mercado Único.

FOUCHER, M. (1993), *Fragments d'Europe*, Fayard.

FREUDENBERG, M. y F. LEMOINE (1998 a), «Les dix pays candidats et l'Union européenne: l'intégration en marche», *La lettre du CEPII*, n.º 169, junio.

— (1998 b), *The Pattern of Comparative Advantage and Nature of Trade Relations Between EU-12 and the CEE-10 Countries*, documento de trabajo CEPII.

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (1997), *Die Kosten der osterweiterung der EU werden überschätzt*, documento de trabajo, n.º 2, Friedrich-Ebert-Stiftung, diciembre, Alemania.

FROHBERG, K., M. HARTMAN, P. WEINGARTEN, O. WAHL y A. FOCK (1997), «Development of CEEC's Agriculture under Three Scenarios – Current CEEC's Policies, CAP 1995/ 96, Agenda 2000», en M. Brockmeier y P. M. Schmitz: *Economic Transition and the Greening of Agricultural Policies: Modeling New Challenges for Agriculture and Agribusiness in Europe*, Kiel, im Druck, Alemania.

FROOT, F. y K. ROGOFF (1005), «Perspective on PPP and Long-run Real Exchange Rates» en Grossman G. y F. Rogoff: *The Handbook of International Economics*, vol. 3, Elsevier, Amsterdam.

GACS, J. (1994), «The Economic Interpenetration Between the EC and Eastern Europe: Hungary», en European Economy, *Reports and Studies*, n.º 6.

GACS, J. y G. WINCKLERS eds (1994), *International Trade and Restructuring in Eastern Europe,* IIASA, Physica-Verlag.

GADDY, C. G. y B. W. ICKES (1998), «Russia's Virtual Economy», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre.

GASIOREK, M., A. SMITH y A. J. VENABLES (1994), «Modelling the Effect of Central and East European Trade on the European Community», European Economy, *Reports and Studies*, n.º 6, p. 521-538.

GASPARD, M. (1998), *Croissance, élargissement et cohésion: un scénario pour les financements européens à l'horizon 2025*, nota.

GATT (1993), *GATT Schedule*, ediciones GATT.

GAULT, J. (1996), *L'agriculture polonaise en 1996*, nota del agregado agrícola, Cuerpo de expansión económica, Polonia.

GERI (1998), *Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000, réforme des Fonds structurels communautaires et de la politique agricole commune,* ediciones GERI.

GLOBAL LEGISLATORS ORGANISATION FOR A BALANCED ENVIRONMENT (1997), *Globe Europe Network Briefing: Adapting Environmental Legislation in Central and Eastern Europe to EU Standards.*

GRAFEN, C. y C. WYPLOSZ (1997), *The Real Exchange Rate in Transition Economies*, documento de trabajo, n.º 1773, CEPR, Londres.

GRAZIANI, G. (1998), «Globalization of Production in the Textile and Clothing Industries: the Case of Italian Foreign Direct Investment and Outward Processing in Eastern Europe», en J. Zysman y A. Scharz,: *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, A. Brie/Kreisky Forum Project, Berkeley, Universidad de California.

GRINSNIR, S. y L. SMADJA (1997), *Évolution des dépenses agricoles de l'Union européenne avec l'intégration progressive des PECO de 2000 à 2015*, documento de trabajo, Dirección de la Produción y de los Intercambios.

GROS, D. y A. GONCIARZ (1996), «A Note on the Trade Potential of Central and Eastern Europe», *European Journal of Political Economy*, 12, p. 709-721.

GROS, D. y A. STEINHERR (1995), *Winds of Change*, Longman editor, Nueva York.

GROSFELD, I. y J. F. NIVET (1997), *Wage and Investment Behavior in Transition: Evidence From a Polish Panel Data Set*, documento n.º 97-19, DELTA.

GROSFELD, I. y G. ROLAND (1995), *Defensive and Strategic Restructuring in Central European Enterprises*, documento de trabajo, n.º 1135, CEPR, Londres.

GROSFELD, I. y SÉNIK-LEYGONIE (1996), *Trois enjeux des privatisations à l'Est*, documento n.º 96-16, DELTA.

GUERRIERI, P. (1998), «Trade Patterns, Foreign Direct Investment, and Industrial Restructuring in Central and Eastern Europe», en J. Zysman y A. Schwarz: *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, A. Brie/Kreisky Forum project, Berkeley, Universidad de California.

HAGEN, J. VON (1996), «The Political Economy of Eastern Enlargement of the EU», *Economic Policy Initiative*, n.º 2, p. 1-41, ediciones CEPR, Londres.

HALPERN, L. y C. WYPLOSZ (1995), *Equilibrium Real Exchange Rates in Transition*, documento de trabajo, n.º 1145, CEPR, abril, Londres.

HALPERN, L. (1995), «Comparative Advantage and Likely Trade Pattern of the CEECs» en R. Faini y R. Portes: *European Union Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities*, ediciones CEPR, Londres.

HAMILTON, C. y A. WINTERS (1992), «Opening up International Trade with Eastern Europe», *Economic Policy*, abril.

HARTELL, J. G. y J. F. SWINNEN (1997), *Trends in Agricultural Price and Trade Policy Instruments Since 1990 in Central European Countries*, documento de trabajo, n.º 6, grupo de investigación, Departamento de Economía Agrícola, Universidad Católica de Lovaina, mayo, Bélgica.

HARTMANN, M. (1998), «Implications of EU-East-Enlargement for the CAP», en Ingersent, K. A., Rayner, A. J., Hine, R. C. : *The Reform of the Common Agricultural Policy*, S. p. 54-75, Ipswich, Suffolk, Gran Bretaña.

HAVLIK, P. (1996), *Exchange Rates, Competitiveness and Labour Costs in Central and Eastern Europe*, documento n.º 231, WIIW, octubre.

HENRIOT, A. (1998), *Macro-économie de l'élargissement de l'Union européenne*, Cámara de Comercio e Industria de París.

HENRIOT, A. y A. INOTAÏ (1997), «Quel avenir pour l'intégration entre l'Union européenne et les PECO?», *Économie Internationale*, n.º 70, 2º trimestre.

HERVÉ Y. y R. HOLZMANN (1998), *Fiscal Transferts and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absoption Problems and an Evaluation of the Literature*, Nomos Verlagsgesellschaft.

HILMER, F., M. RAYNOR y G. TAPERELL (1993), *National Competition Policy*, AGPS, Canberra, Australia.

HOEKMAN, B. y S. DJANKOV (1997), «Determinants of the Export Structure of Countries in Central and Eastern Europe», *Revue économique de la Banque mondiale*, 9/1997.

HOELLER, P. y M. O. LOUPPE (1994), «Le marché intérieur de la CE: mise en oeuvre et conséquences», *Revue économique de l'OCDE*, n.º 23, invierno, p. 55-108.

HOFER, H., C. KEUSCHNIGG y W. KOHLER (1997), *A Dynamic Applied General Equilibrium Model for the Austrian Economy With Special Emphasis on Eastern EU Enlargement*, documento de trabajo, n.º 9724, Universidad de Linz, Departamento de Economía, Austria.

HORST, S. (bajo la dirección de) (1993), *Overcoming the Transformation Crisis*, Instituto de Economía Mundial, Universidad de Kiel, Alemania.

— (1997), *Quo Vadis Europe?*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, Alemania.

HUNYA, G. (1996), *Foreign Direct Investment in Hungary: A Key Element of Economic Modernisation,* Informe sobre la investigación, n.º 226, WIIW, febrero.

— (1998), *Integration of CEEC Manufacturing into European Corporate Structure Via Direct Investment,* Informe sobre la investigación, n.º 245, WIIW, mayo.

IFO-INSTITUT (1995), «Der Bedarf an Umweltschutzinvestitionen in Mittel- und Ost-Europa», *Ifo-Schnelldienst*, 29/95.

IFRI (1998), «Pays de l'Est: de l'ouverture à l'adhésion», *Ramses 1998*, p. 177-198.

INDUSTRY COMMISSION (1995), *The Growth and Revenue Implications of Hilmer and Related Reforms*, AGPS, Canberra, Australia.

INOTAÏ, A. (1998), «The CEECs: From the Association Agreements to Full Membership?», en Redmond y Rosenthal: *Expanding the European Union.*

— (1998), «The Future of Financial Transferts in Hungary», en A. Inotai y K. Vida: *EU Financial Transferts and Eastern Enlargement*, Proceedings of the Joint International Conference of TEPSA – Institute of World economics –STF–, Budapest, Hungría.

— (1998), *What is Novel About Eastern Enlargement of the European Union? The Costs and Benefits of Eastern Enlargement of EU*, documento de trabajo, Instituto de Economía Mundial.

INSTITUTO DE ECONOMÍA AGRÍCOLA Y AGROALIMENTARIA DE VARSOVIA (1991), *Analyza sytuacji produkeyno-economicznej rolnicrwa i gospodarki zywnosciowej w 1991 roku*, mayo.

JANSSENS, S. y J. KONINGS (1997), *How Do Western Companies Respond to the Openning of Central and East European Economies? Survey Evidence From a Small Open Economy – Belgium*, Instituto de Estudios para Europa Central y Oriental, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

JEAN-PIERRE, P. (1997), *La convergence régionale européenne: une approche empirique par les clubs et les panels*, coloquio del ASRDLF, 1-3 de septiembre, Lille.

JUHASZ, P. (1992), *Structure de la société rurale et système d'exploitation agricole*, Universidad Agronómica de Gödöllö, enero.

KARATNYCKY, A. (1995), «Democracies on the Rise, Democracies at Risk», *Freedom Review*, p. 5-22, enero-febrero, Freedom House.

KAUFMAN, D. (1991), *The Forgotten Rationale for Policy Reform: the Productivity of Investment Projects*, documento de trabajo para el Informe 1991 sobre el desarrollo mundial, Banco Mundial.

KEUSCHNIGG, C. y W. KHOLER (1996), «Austria in the European Union: Dynamic Gains from Integration and Distributional Implications», *Economic Policy*, n.º 22, p. 155-211.

— (1997), *Eastern Enlargement of the EU: How Much is is Worth for Austria*, Informe sobre la investigación, 9710, Instituto Europa, Universidad de Sarre, noviembre.

KORNAL, J. (1993b), «The Evolution of Financial Discipline Under the Postsocialist System», *Kyklos,* vol. 46, n.º 3.

KURZ, C. y V. WITTKE (1998), «Using Industrial Capacities as a Way of Integrating the Central and Eastern European Economies», en J. Zysman y A. Schwarz: *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, A. Brie/Kreisky Forum Project, Berkeley, Universidad de California.

LA SERRE, F., C. LEQUESNE y J. RUPNIK (1994), L'*Union européenne: ouverture à l'Est,* PUF.

LAFAY, G. (1987), «La mesure des avantages comparatifs révélés», *Économie prospective internationale*, n.º 41, también en «The Measurement of Revealed Comparative Advantages», en M. G. Dagenais y P.-A. Muet: *International Trade Modelling*, 1994, Londres.

LAHRECHE-REVIL, A. (1997), *Le taux de change réel sur longue période et l' «effet Balassa», une analyse des relations entre taux de change réel et développement économique*, documento de trabajo, CEPII.

— (1997), *Taux de change réel et croissance endogène, perspectives pour l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale à l'européenne*, XIII Jornadas Internacionales de Economía Monetaria y Bancaria del GDR.

— (1998), *Taux de change réel et développement*, tésis para el doctorado de la Universidad de Paris I.

LANDESMAN, M. (1995), *The Pattern of East-West European Integration: Catching Up or Falling Behind*, Informe sobre la investigación, n.º 212, WIIW, enero.

— (1996), *Emerging Patterns of European Specialization: Implications for Labour Market Dynamics in Eastern and Western Europe*, Informe sobre la investigación, n.º 230, WIIW, septiembre.

— (1998), «East-West Integration: Vertical Product Differenciation, Wage and Productivity Hierarchy», en J. Zysman y A. Schwarz: *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, A. Brie/Kriesky Forum project, Berkeley, Universidad de California.

LANDESMANN, M. y J. BURGSTALLER (1996), *Vertical Product Differenciation in EU Markets: The Relative Position of East European Producers*, Informe sobre la investigación, n.º 234a, febrero, WIIW.

LANDESMANN, M. y J. PÖSCHL (1995), *Balance-of-Payments Constrained Growth in Central and Eastern Europe and Scenarios of East-West Integration*, Informe sobre la investigación, n.º 222, WIIW.

LANDESMANN, M. y SZEKELY, I. (1995), «Industrial Structural Changes in Central and Eastern European Economies», en M. Landesmann y I. Szekely: *Industrial Restructuring and Trade Reorientation in Eastern Europe*, Cambridge University Press.

LAVIGNE, F. (1996), «Le foncieren Pologne: une transition teintée d'incertitudes», *Perspectives agricoles* (ITCF), n.º 211, p. 7-11.

LE CACHEUX, J., bajo la dirección de (1996), *Europe, la nouvelle vague: perspectives économiques de l'élargissement*, OFCE, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques.

LEI (1995), *Schätzung der MehrKosten des Agrarpolitik bei einem Beitritt des VisegadStaaten in die EU*, documento de trabajo.

LE MOUËL, C. (1998), *Les perspectives d'évolution de la PAC: une contrainte forte, deux éléments majeurs d'incertitudes*, documento de trabajo, Commissariat Général du Plan.

LEIDONHUFVUD, A. y C. RÜHL (1996), *Russian Dilemmas*, documento de trabajo, n.º 21, BERD, Londres.

LEMARCHAND, P. y K. LE GUIDEC (eds.) (1997), *L'Europe médiane: cartes et outils*, ediciones Atlande.

LEMOINE, F. (1995), «La dynamique des exportations des PECO», *Économie internationale*, n.º 62, 2.º trimestre.

— (1996), *Croissance industrielle et dynamiques sectorielles*, documento de trabajo, n.º 96-02, CEPII, diciembre.

— (1998), «Integrating Central and Eastern Europe in the European Trade and Production Network», en J. Zysman y A. Schwarz: *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, a. Brie/Kriesky Forum Project, Berkeley, Universidad de California.

LEVINE, R. y D. RENELT (1992), «A Sensivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions», *American Economic Review*, vol. 82, p. 942-63.

LONDON SCHOOL OF ECONOMICS (LSE) (1997), *Study of the Socio-Economic Impact of projects Financed by the Cohesion Fund*, informe sobre la modelización realizada para la Comisión de las Comunidades Europeas *DG XVI*, Londres.

LUDLOW, P. (1997), *Preparing the EU for the 21st Century: Will Agenda 2000 Do?*, comentarios CEPS, Bruselas.

MAHE, L. P., J. CORDIER, H. GUYOMARD y T. ROE (1994), *L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale: transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition*, estudio, Comisión de las Comunidades Europeas, DGI, Bruselas.

MAILLET, P. y D. VELO (1994), *L'Europe à géométrie variable*, ediciones L'Harmattan.

MARIN, Y. (1998), *La privatisation des grandes entreprises d'État: les expériences hongroise, polonaise et tchèque*, mimeo, Instituto de Estudios Políticos de París.

MARTIN, Ph. (1997), «Convergence et politiques régionales en Europe», *La lettre du CEPII* n.º 159, julio.

MARTIN, R. (1998), «Financing EU Cohesion Policy in Central and Eastern Europe: A Budgetary Timetomb», *Intereconomics,* mayo/junio.

MAUREL, M. y G. CHEIKHBOSSIAN (1998), «The New Geography of Eastern European Trade», *Kyklos,* vol. 51, fasc. 1, p. 45-71.

MAYHOOK-WALKER, A. (1997), *The Role of Parliaments in the Approximation Process,* Conferencia GLOBE EU sobre el acercamiento en el ámbito del medio ambiente en Europa central y oriental, La Haye, 5 y 6 de junio.

MELO, M. DE, C. DENIZER, y A. GELB (1996a), *From Plan to Market: Patterns of Transition*, documento de trabajo, n.º 1564, Banco Mundial.

— (1996b), «Patterns of Transition from Plan to Market», *Revue économique de la Banque mondiale*, vol. 10, n.º 3, p. 397-424.

MELO, M. DE, C. DENIZER, A. GELB y S. TENEV (1998), *Circumstance and Choice: the Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies*, documento de trabajo, n.º 1866, Banco Mundial, Washington D.C.

MESSERLIN, P. (1993), «The EC and Central Europe the Missed Rendez-vous of 1992», *Economics of transition*, vol. n.º 1, enero.

METCALFE, L. (1995), *The European Commission as a Network Organization.*

MICHALET, C. A. (1997), *Revue du monde arabe*, p. 44, diciembre.

MINGASSON, J. P. (1998), «Pour que l'Europe s'élargisse à l'Est: l'Agenda 2000», *Regards sur l'actualité*, marzo.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (1998), *Les enjeux agricoles de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale*, nota, noviembre.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (1998), *Coût de l'élargissement et élargissements du passé*, nota de la Dirección General de Asuntos Europeos y Económicos, Dirección de la Cooperación Europea, Sub-Dirección de Asuntos Internos de la Comunidad, 12 de mayo.

MÜLLER, E. y R. EMSCHERMANN (1997), *A Green Agenda 2000 - Financing the EU's Eastern Enlargement*, Bruselas.

NALLET, H. y VAN STOLK (1994), *Les relations de l'Union européenne et des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire,* Informe a la Comisión Europea, Bruselas.

NAUDOKS y K. D. SCHMIDT (1995), *Foreign Direct Investment and Trade in Transition Countries: Tracing the Links,* documento de trabajo, n.º 704, agosto, Kiel, Alemania.

NAYMAN, L. (1997), *Les Fonds structurels de l'Union européenne*, mimeo, CEPII.

NEVEN, D. (1995), «Trade Liberalization with Eastern Nations: How Sensitive?» en R. Faini y R. Portes: *European Trade with Europe: Adjustment and Opportunities*, ediciones CEPR, Londres.

NEVEN, D. y C. GOUYETTE (1994), «European Integration and Regional Growth», *Revue économique*, n.º 3, p. 703-713.

NUGENT, N. (1992), «The Deepening and Widening of European Community», *Journal of Common Market Studies* 30, n.º 3.

OCDE (1997), *Les politiques régionales dans les années 90: réorientation vers une recherche de la compétitivité et des partenariats avec les niveaux infra-régionaux.*

— (1997), *Politiques agricoles dans les économies en transition: suivi et évaluation*, junio.

— (1998), *Les perspectives économiques de l'OCDE*, n.º 63, ECO/CPE (98)11/EO63/1.

— (1998), *Obstacles à l'efficience dans la chaîne agro-alimentaire dans les économies en transition*, marzo.

— (1998), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE, Mesure du soutien et informations de base.*

— (1998), *Pologne, Études économiques de l'OCDE 1997-1998*, París.

OFCE (1997), «La croissance est ailleurs, un scénario pour l'économie mondiale à l'horizon 2005», *Lettre de l'OFCE*, n.º 163.

OLIVEIRA MARTINS, J. (1995), *A Taxonomy of Market Structures*, policopiado, OCDE, Departamento de Asuntos Económicos.

O'NEIL y H. PATRICK (1998), «Politics, Finance, and European Union Enlargement Eastward», Forthcoming in James Sperling: *Two Speeds or Two Tiers? The Double Expansion of the EU and NATO*, Manchester University Press.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, FAO (1997), *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, capítulo «Europa central y oriental y Comunidad de Estados independientes», p. 196.

POULD AOUDIA, J. (1996), *Les enjeux économiques de la nouvelle politique euro-méditerranée*, documento de trabajo, Dirección de la Previsión.

PAGE, J. P. (1997), «Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale», *Les études du CERI*, n.º 33, noviembre.

— (1998), «Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale», *Les études du CERI*, n.º 49, diciembre.

PALOVICS, I. (1992), *L'organisation des marchés a une importance cruciale pour l'agriculture hongroise*, nota para el coloquio de la SFER en el Institut national agronomique Paris-Grignon, 30 de octubre.

PARLAMENTO EUROPEO (1991), *Résolution A3-77/91* del 15.5.1991, DO C 158/54 del 17.6.1991.

— (1993), *Résolution B3-1017, 1018 y 1043/93* del 15.7.1003, DO C 255/207 del 20.9.1993.

— (1997), *Le traité d'Amsterdam et l'élargissement de l'Union européenne*, ficha temática n.º 1, 16 de septiembre, Luxemburgo.

— (1997), *Résolution A4-0368/97* del 4.12.1997, DO C 388/17 del 22.12.1997.

— (1997), *Rapport sur l'Agenda 2000: le cadre financier de l'Union 2000-2006, le système de financement futur,* Commission des budgets, PE 223.701/déf/ Part.A+B.

— (1998), *Hongrie et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.296, 11 de febrero.

— (1998), *Roumanie et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.297, 12 de febrero.

— (1998), *Les aspects institutionnels de l'élargissement*, PE 167.299, 13 de febrero.

— (1998), *Chypre et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.284, 2 de marzo.

— (1998), *Malte et l'élargissement de l'Union eurpéenne*, PE 167.350, 9 de marzo.

— (1998), *Le contrôle etla protection des finances de l'Union européenne en vue de l'élargissement*, PE 167.330, 9 de marzo.

— (1998),», PE 167.335, 11 de marzo.

— (1998), *Bulgarie et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.392, 18 de marzo.

— (1998), *La politique de l'environnement et l'élargissement*, ficha temática n.º 17, 23 de marzo, Luxemburgo.

— (1998), *Turquie et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.407, 31 de marzo.

— (1998), *La démocratie et le respect des droits de l'Homme dans le procès de l'élargissement*, PE 167.582, 1.º de abril.

— (1998), *Estonie et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.409, 3 de abril.

— (1998), *La conférence européenne de l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.410, 3 de abril.

— (1998), *Les aspects budgétaires de l'élargissement*, PE 167.581, 12 de abril.

— (1998), *Slovénie et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.531, 20 de abril.

— (1998), *Lettonie et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.532, 22 de abril.

— (1998), *Lituanie et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.533, 29 de abril.

— (1998), *L'élargissement et la cohésion économique et sociale*, PE 167.584, 8 de mayo.

— (1998), *Pologne et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.587, 11 de mayo.

— (1998), *Slovaquie et l'élargissement de l'Union européenne*, PE 167.609, 12 de mayo.

— (1998), *Annexe statistique sur l'élargissement*, PE 167.614, 15 de mayo.

— (1998), *Les questions juridiques de l'élargissement*, PE 167.617, 19 de mayo.

PERIGOT, F. (1998), *Les relations entre l'Union européenne et les pays méditerranéens: quel rôle pour la France?*, Conseil économique et social, Les éditions des Journaux officiels.

PIAZOLO, D. (1997), «Trade Integration Between Eastern and Western Europe: Policies Follow the Market», *Journal of Economic Integration*, vol. 12(3), septiembre.

— (1997), *Gaining Credibility and Enhancing Economic Growth Through Regional Integration: The Case for EU Membership of Eastern Europe*, documento de trabajo n.º 837, octubre, Instituto de Economía Mundial, Universidad de Kiel, Alemania.

PINEL, C. (1998), *Les enjeux budgétaires dans le domaine agricole de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne*, estudio realizado por la École nationale supérieure de Rennes para la Dirección de la Previsión, Departamento de agricultura y del medio ambiente.

POESCHL, J. (1995), *Transition Countries: How Much Integration?*, nota para el Congreso anual del AFSE, junio, Nantes.

POULIQUEN, A. (1993), «La privatisation des industries agro-alimentaires en Pologne», *Le courrier des pays de l'Est*, n.º 385, septiembre.

— (1993), «L'agriculture post-communiste en Europe centrale: du choc excédentaire à la récession», en Démeter 93: *Économies et Stratégies agricoles*, ediciones Armand Colin.

— (1994), «L'agriculture des pays d'Europe centrale et orientale: quelles productions pour quels marchés?», *Le courrier des pays de l'Est*, n.º 391, agosto.

— (1996), *Analyse comparée des prix du secteur agro-alimentaire polonais par rapport à la France et au marché mondial*, marzo.

— (1996), *Dynamiques et compétitivités agro-alimentaires des PECO: enseignement pour l'élargissement de l'Union européenne,* nota para el coloquio de la SFER en el Institut national agronomique Paris-Grignon, 30 de octubre.

— (1998), «Agricultural Enlargement of the EU Under *Agenda 2000*: Surplus of Farm Labour Versus Surplus of Farm Products», *Economics in Transition*, vol. 6, n.º 2, mayo.

PRESTON, C. (1995), «Obstacles to EU Enlargement: The Classical Community Method and Prosprects for a Wider Europe», *Journal of Common Market Studies*, 33, n.º 3.

REDMOND, J. (1993), «The Wider Europe: Extending the Membership of the EC», en A. Cafruni y G. Rosenthal: *The Stage of the European Community.*

— (1996), «L'élargissement méditerranéen de l'Union européenne», en P. Xuereb y R. Pace: *The State of European Union.*

REDMON, J. y G. J. ROSENTHAL (1998), *The Expanding European Union: Past, Present, Future*, ediciones Lynne Rienner.

REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE (1996), *Approximation of European Union Environmental Legislation, Case Studies of Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Republic and Slovenia*, ediciones REC, febrero, Budapest.

REIFFERS, J. L. (1997), *La Mediterranée aux portes de l'an 2000*, Economica.

REY, V. (1998), *Les territoires centre-européens, Dilemmes et défis*, ediciones La Découverte, París.

RICHTER, S. (1997), *The CEFTA and the Europe Agreements*, Informe sobre la investigación, n.º 237, WIIW, Viena, Austria.

RIVIERE, D. (1998), «Régions et disparités régionales de développement en Europe», *Revue française de géo-économie*, n.º 5, p. 57-86, verano.

ROEGER, W. (1996), *Macroeconomic Evaluation of the Effects of the Community Structural Funds with Quest II*, Conferencia sobre métodos de evaluación para los Fondos Estructurales, 2/3 de diciembre, Berlin, Alemania.

ROLLO, J. y A. SMITH (1993), «EC Trade with Eastern Europe», *Economic Policy*, 16, p. 139-181.

ROSATI, D. (1994), «The Economic Interpenetration Between the EC and Eastern Europe: Poland», en European Economy, *Reports and Studies,* n.º 6.

ROSE, R. (1995a), «La liberté, valeur fondamentale», *Revue internationale de sciences sociales*, n.º 145, p. 519-536.

— (1995b), «New Russia Barometer IV - Survey Results», *Studies in Public Policy*, n.º 250, Centro de Estudios de Políticas Públicas, Strathclyde, Escocia.

ROSE, R. y C. HAERPFER (1995), «Democracy and Enlarging the European Union Eastwards», *Journal of Common Market Studies*, 33, n.º 3.

ROSENTHAL (1998), *The Expanding European Union*, ediciones Lynne Rienner.

RUPNIK, J. (1997), «Les enjeux politiques de la transition économique», *Les études du CERI.*

SACHS, J. (1994), *Russia's Struggle with Stabilization: Conceptual Issues and Evidence*, Conferencia anual sobre economía del desarrollo, Banco Mundial.

SACHS, J. y A. WARNER (1995), «Economic Reform and the Process of Global Economic Integration», *Brookings Paper on Economic Activity*, n.º 1, p. 1-95.

— (1996), *Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe*, documento de trabajo, n.º 116, Instituto de las Economías de Europa del Este, Stockholm, Suecia.

SACHS, J. y WING THYE WOO (1994), «Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union», *Economic Policy*, vol. 18, abril.

SAMECKI, P. (1998), «EU Financial Transferts and Eastern Enlargement -Polish Expectations», en A. Inotai y K. Vida: *EU Financial Transferts and Eastern Enlargement,* Proceedings of the Joint International Conference of TEPSA -Institut of World Economics- STF-, Budapest, Hungría.

SAMUELSON, P. A. (1964), «Theoretical Notes on Trade Problems», *Review of Economics and Statistics*, mayo.

SCHROEDER, C. (1995), «Arbeitskosten in Südostasien und in den Reformstaaten Mittel und Osteuropas», en *IW-Trends*, n.º 1, p. 29-41.

SCHARPING, R. (1997), *Pillars of European Security in the Contest of NATO and EU Enlargement*, Fondation Friedrich Ebert of Washington.

SCHUMACHER, D. (1995-96), «L'ouverture des économies d'Europe centrale et orientale: impact sur les échanges extérieures et l'emploi de la France et de l'Allemagne», en R. Badré, «L'Union européenne: les conséquences économiques et budgétaires de l'élargissement», *Les rapports du Sénat*, n.º 228.

SCHUURMANS, J. (1995), *Eastwards Enlargement of the European Union*, conferencia en el seminario de la Comisión de las Comunidades Europeas, 29 de marzo-2 de abril, Göttingen, Alemania.

SGARD, J. (1995), «Le financement de la transition», *Économie internationale*, n.º 62, 2.º trimestre.

SGCI (1995), *Groupe de travail interministériel sur l'élargissement de l'Union européenne aux* PECO, documento de síntesis.

— (1996), *Élargissement et Fonds structurels*, Informe y nota de síntesis del 4 de junio.

— (1997), *Agenda 2000 et réforme des Fonds structurels.*

— (1997), *État des réflexions françaises sur la réforme des Fonds structurels.*

— (1998), *Évaluation de l'évolution des retours sur la rubrique 2.*

— (1998), *Réforme des Fonds structurels: question de l'articulation entre l'objectif 1 et les Fonds de cohésion.*

SIMON, F. y A. BLOGOWSKI (1996), *La lente métamorphose de l'agriculture tchèque*, nota para el coloquio de la SFER en el Institut national agronomique Paris-Grignon, 30 de octubre.

SMAJDA, L. (1997), *Évolution des dépenses agricoles de l'Union européenne avec l'intégration progressive des PECO de 2000 à 2015*, documento de trabajo, Ministerio de Agricultura, Dirección de Producción e Intercambios, 14 de octubre.

SOLOW, R. M. (1956), «A Contribution to the Theory of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), p. 65-94, febrero.

SPINANGER y PIATTI L. (1994), *Germany's Textile Complex Under MFA-Making It Under Protection and Going International*, documento de trabajo, Kiel, n.º 651, septiembre, Alemania.

STANKOVSKY, J., F. PLASSER y P. A. ULRAM (1998), *On the Eve of Enlargement, Economic Developments and Democratic Attitudes in East and Central Europe*, Signum Verlag, Viena, Austria.

STEIN, J. L. (1995), *The Fundamental Determinants of the Real Excahnge Rate of the US Dollar Relative to Other G-7 Currencies*, documento de trabajo, n.º 95/81, FMI, Washington.

STERN, N. (1996), *Macroeconomic Policy and the Role of the State in a Changing World*, documento de trabajo, n.º 19, BERD, Londres.

— (1996), *The Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Some Strategic Lessons From the Experience of 25 Countries Over Six Years*, documento de trabajo, n.º 8, BERD, Londres.

SUMMERS, R. y A. HESTON (1991), «The Penn Work Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-88», *Quarterly Journal of Economics*, n.º 106, p. 327-368.

TANGERMANN, S. (1998), *Agricultural Implications of CEECs Accession to the EU*, documento de trabajo, Diskussionsbeitrag, Mid-Term Report, Instituto de Economía Agrícola, Universidad de Göttingen, Alemania.

TANGERMANN, S. y T. DOSLIN (1994), *Preaccession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*, estudio para la Comisión de las Comunidades Europeas, DGI, Bruselas.

TAYLOR, L. (1994), «Market met Its Match: Lessons for Future from the Transition's Initial Years 1994», *Journal of Comparative Economics*, vol. 19, p. 64-87.

TELO, M. (1994), *L'Union européenne et les défis de l'élargissement*, ediciones de la Universidad de Bruselas.

TINDEMANS, L. (1996), *Rapport sur l'Union européenne: quelle Europe choisir?*, Maisonneuve et Larose.

TRARIEUX, J. M. (1996), «Années de transition en Hongrie: les structures qui se dégagent», *Perspectives agricoles*, n.º 216, p. 6-12, septiembre.

TROUSSET, P. (1998), *Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires*, Informe a Jean-Jack Queyranne y Dominique Voynet, 30 de abril.

TSOUKALIS, L. (1998), *The Experience of Greece: Delayed Adjustment*, Conferencia del 25 anniversario del WIW - Shaping the New Europe: Challenges of EU Eastern Enlargement East and West European Perspectives.

TULDER, R. VAN y W. RUIGROK, «International Production Networks in the Auto Industry: Central and Eastern Europe as the Low End of the European Car Complex», en J. Zysman y A. Schwarz: *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality.*

TYERS, R. y K. ANDERSON (1993), *Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare*, documento de trabajo, n.º 829, CEPR, Londres.

UNCTAD (1997), *World Investment Report*, 1997.

WADEKIN, K. E. (1991), *East Europe Food Situation, Fast Trends, Recent Changes and Possible East-West Cooperation*, Informe para el Consejo Mundial de la Alimentación, diciembre.

WALLACE, H. y A. RIDLEY (1985), *Europe: The Challenge of Diversity*, Royal Institute of International Affairs, Londres.

WANG, Z. K. y L. A. WINTERS (1991), *The Trading Potential of Eastern Europe*, documento de trabajo, n.º 610, CEPR, Londres.

WEISE, C. (1997), «Reforms Necessary if Eastern Enlargement of the EU Is to Be Financed», *Bulletin économique*, n.º 1/1997, DIW.

WIFO (1996), *The Competitiveness of Transition Countries*, WIFO y WIIW, diciembre.

WINSTON, C. (1993), «Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomics», *Journal of Economic Literature*, vol. 31, p. 1263-1289, septiembre.

WINTERS, A., bajo la dirección de (1995), *Foundations for an Open Economy. Trade Laws and Institutions for Eastern Europe*, ediciones CEPR, Londres.

WINTERS, A. y Z. K. WANG (1994), *Eastern Europe's International Trade*, Manchester University Press.

WOLFMAYR-SCHNITZER, Y. (1996), *Intra-Industry Trade of the CEECs*, en Wolfmayr-Schnitzer Y. y otros.

— (1996), *Trade Performance of CEECs According to Technology Classes*, en Wolfmayr-Schnitzer Y. y otros.

ZEMPLINEROVA A. y V. BENACEK, «Foreign Direct Investment: the Experience of the Czech Republic», en G. Csaki, G. Foti y D. Mayes: *Foreign Direct Investment and Transition, the Case of Visegrad Countries*, *Trends in World Economy*, n.º 78, Budapest, Hungría.

La Unión Europea avanza en el proceso de ampliación

Patricia García-Durán Huet

La Unión Europea avanza en el proceso de ampliación

Patricia García-Durán Huet

El texto precedente recoge el estudio realizado en 1998 por el Commissariat Général du Plan sobre los efectos económicos que tendrá la ampliación de la Unión Europea al este de Europa. Después de una síntesis inicial, cuatro capítulos analizan sucesivamente la situación económica de los países de Europa central y oriental (PECO) y su lugar en Europa, las condiciones y el proceso de adhesión, la reforma propuesta por la Comisión Europea de las políticas estructural y agrícola de la Unión y, por último, el impacto económico y presupuestario de la ampliación.

No obstante, dicho estudio no incluye dos importantes acontecimientos acaecidos desde finales de 1998: por un lado, los acuerdos alcanzados por el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 sobre las perspectivas financieras 2000-2006 y la reforma de las políticas estructural y agrícola de la Unión Europea y, por otro, la decisión del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 de cambiar la estrategia de ampliación. Explicar estos acontecimientos es el objetivo de este breve anexo.

1. Acuerdos alcanzados por el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999

Sobre la base de las propuestas de la Comisión recogidas en la llamada *Agenda 2000*,[1] los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince Estados miem-

(1) Presentada en julio de 1997, la *Agenda 2000* fue revisada en marzo de 1998. Tanto la *Agenda 2000* como las proposiciones legislativas de marzo de 1998 que la detallan son extensamente descritas y analizadas en el estudio del Commissariat Général du Plan. Aquí se hace referencia a la última versión de este conjunto de propuestas de la Comisión.

bros actuales de la Unión Europea acordaron en Berlín, los días 24 y 25 de marzo de 1999, el marco financiero de la Unión para el período 2000-2006 y la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y de la Política de Cohesión Económica y Social (PCES).

Las negociaciones previas a los Acuerdos de Berlín fueron difíciles y en clave presupuestaria. En palabras del entonces primer ministro belga Jean-Luc Dehaene: «Nadie quería pagar más, algunos querían pagar menos, nadie quería recibir menos y se debía financiar la ampliación.» Alemania, Austria, Suecia y Holanda («la banda de los cuatro») consideraban que su contribución al presupuesto era excesiva en relación con su prosperidad relativa, Gran Bretaña no quería renunciar a su «cheque» y los países más pobres no querían verse perjudicados por posibles cambios en el régimen de financiación comunitario.

Finalmente, el Consejo Europeo de Berlín decidió posponer la posible reforma en profundidad del sistema de recursos propios de la Unión Europea invitando «a la Comisión a que realice, antes del 1 de enero de 2006, una revisión general del sistema de recursos propios que incluya los efectos de la ampliación». Sin embargo, los resultados de este debate financiero fueron un marco presupuestario para el período 2000-2006 más austero que el propuesto por la Comisión, una reforma limitada de la PAC y una reforma de la PCES salpicada de «situaciones particulares».

1.1. Perspectivas financieras 2000-2006

El tercer Acuerdo Interinstitucional en materia presupuestaria fue firmado el 6 de mayo de 1999 por la Comisión, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo,[2] confirmando en líneas generales el marco financiero concertado en Berlín por el Consejo Europeo. Respecto a este último, no obstante, y a insistencia del Parlamento Europeo, el Acuerdo Interinstitucional aumenta el techo de gastos de la rúbrica 3 (Políticas Internas) en un total de 1.480 millones de euros y crea un «instrumento de flexibilidad»[3] para cambios presupuestarios menores.

(2) DO 1999 C 172/1.
(3) Con una dotación anual de 200 millones de euros acumulables hasta un límite de 600.

En cualquier caso, las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2000-2006 se adecuan al requisito recogido en las conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998 de que en la presentación y ejecución del marco financiero se establezca una clara distinción entre el correspondiente a la Unión en su constitución actual y a los futuros miembros, antes y después de la adhesión. Así, y como puede comprobarse en la tabla 1, las perspectivas financieras 2000-2006 tratan por separado las intervenciones destinadas a la Unión en su configuración actual de quince Estados miembros, las medidas de preadhesión destinadas a todos los países candidatos, y las medidas que tendrán efecto en el momento de la adhesión de nuevos Estados miembros, quedando prohibida cualquier financiación cruzada entre los tres «paquetes».

El nuevo marco financiero también se basa en las propuestas de la *Agenda 2000*. Parte de la hipótesis de que la ampliación dará comienzo en el 2002 con la adhesión de cinco PECO (Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia) y de Chipre. Cubre un período de siete años, del 2000 al 2006, y prevé que, durante dicho período, el límite de recursos propios permanezca en el nivel del 1,27% del PNB de la Unión Europea.

Sin embargo, y como refleja la tabla 2, este marco financiero no es el mismo que había propuesto la Comisión en su *Agenda 2000*. En general, se trata de unas perspectivas financieras más austeras; el montante asignado a casi todas las rúbricas disminuye, aumentando el margen para imprevistos en el marco de un límite máximo de recursos propios que sigue siendo el mismo.

Es interesante observar que, excepto en el caso de la rúbrica 4 (Medidas Exteriores), la reducción global de los créditos de compromiso asignados a cada una de las rúbricas destinadas a intervenciones en los Quince es más o menos homogénea, de forma que cada partida de gasto se sigue llevando más o menos el mismo porcentaje de los créditos totales en ambos casos. Las únicas partidas no modificadas respecto a la propuesta de la Comisión son las relativas a la adhesión. Los montantes destinados a la ayuda de preadhesión y a los gastos que tendrán efecto en el momento de la adhesión de nuevos Estados miembros no varían en términos absolutos, por lo que aumenta su peso relativo en las perspectivas.

Tabla 1

PERSPECTIVAS FINANCIERAS PARA LA EUROPA DE LOS QUINCE

Millones de euros a precios de 1999

Créditos de compromiso	2000	2001
1. Agricultura	**40.920**	**42.800**
Gastos en mercados	36.620	38.480
Desarrollo rural y medidas complementarias	4.300	4.320
2. Acciones Estructurales	**32.045**	**31.455**
Fondos Estructurales	29.430	28.840
Fondo de Cohesión	2.615	2.615
3. Políticas Internas	**5.930**	**6.040**
4. Medidas Exteriores	**4.550**	**4.560**
5. Administración	**4.560**	**4.600**
6. Reservas	**900**	**900**
7. Ayuda de preadhesión	**3.120**	**3.120**
Agricultura	520	520
Instrumentos estructurales de preadhesión	1.040	1.040
PHARE (países candidatos)	1.560	1.560
Total créditos de compromiso	**92.025**	**93.475**
Total créditos de pago	**89.600**	**91.110**
En % PNB	**1,13**	**1,12**
Disponible para la adhesión (créditos de pago)		
Agricultura		
Otros gastos		
Límite máximo créditos de pago	**89.600**	**91.110**
Límite máximo créditos de pago en % PNB	**1,13**	**1,12**
Margen para imprevistos	**0,14**	**0,15**
Límite máximo de recursos propios	**1,27**	**1,27**

Fuentes: Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 y elaboración propia.

2002	2003	2004	2005	2006	Total	%2000/ 2006
43.900	**43.770**	**42.760**	**41.930**	**41.660**	**297.740**	**46**
39.570	39.430	38.410	37.570	37.290		
4.330	4.340	4.350	4.360	4.370		
30.865	**30.285**	**29.595**	**29.595**	**29.170**	**213.010**	**32,9**
28.250	27.670	27.080	27.080	26.660		
2.615	2.615	2.515	2.515	2.510		
6.150	**6.260**	**6.370**	**6.480**	**6.600**	**43.830**	**6,8**
4.570	**4.580**	**4.590**	**4.600**	**4.610**	**32.060**	**4,9**
4.700	**4.800**	**4.900**	**5.000**	**5.100**	**33.660**	**5,2**
650	**400**	**400**	**400**	**400**	**4.050**	**0,6**
3.120	**3.120**	**3.120**	**3.120**	**3.120**	**21.840**	**3,3**
520	520	520	520	520		
1.040	1.040	1.040	1.040	1.040		
1.560	1.560	1.560	1.560	1.560		
93.955	**93.215**	**91.735**	**91.125**	**90.660**	**646.190**	**100**
94.220	**94.880**	**91.910**	**90.160**	**89.620**	**641.500**	
1,13	**1,11**	**1,05**	**1,00**	**0,97**		
4.140	**6.710**	**8.890**	**11.440**	**14.220**	**45.400**	
1.600	2.030	2.450	2.930	3.400		
2.540	4.680	6.440	8.510	10.820		
98.360	**101.590**	**100.800**	**101.600**	**103.840**	**686.900**	
1,18	**1,19**	**1,15**	**1,13**	**1,13**		
0,09	**0,08**	**0,12**	**0,14**	**0,14**		
1,27	**1,27**	**1,27**	**1,27**	**1,27**		

Por tanto, aunque el límite máximo de recursos propios se mantenga en el 1,27% del PNB de la Unión y los importes máximos previstos para la preadhesión y ampliación sean los que proponía la Comisión, el marco financiero finalmente acordado para el período 2000-2006 es más austero que el que defendía la *Agenda 2000*. El mayor rigor presupuestario en cuanto a los gastos de los Quince condicionó las reformas de las dos políticas que más recursos comunitarios consumen: la PAC y la PCES.

Tabla 2

«AGENDA 2000» *VERSUS* ACUERDO INTERINSTITUCIONAL

En millones de euros a precios de 1999

Créditos de compromiso 2000-2006	***Agenda 2000***	**Acuerdo Interinstitucional**
1. Agricultura	337.790 (43%)	297.740 (42,3%)
2. Acciones Estructurales	239.400 (30,4%)	213.010 (30,2%)
3. Políticas Internas	49.270 (6,3%)	43.830 (6,2%)
4. Medidas Exteriores	41.000 (5,2%)	32.060 (4,5%)
5. Administración	35.070 (4,5%)	33.660 (4,8%)
6. Reservas	3.700 (0,5%)	4.050 (0,6%)
Adhesión	79.910 (10%)	79.910 (11%)
7. Preadhesión	21.840	21.840
8. Ampliación (*)	58.070	58.070
Total	**786.140 (100%)**	**704.260 (100%)**
Margen para imprevistos en % PNB	0,03	entre 0,8 y 0,15
Límite máximo de recursos propios en % PNB	1,27	1,27

(*) Lo mismo que la *Agenda 2000*, el Acuerdo Interinstitucional anexa una simulación que incluye una nueva rúbrica (rúbrica 8) que detalla los créditos de compromiso destinados a la ampliación.
Fuentes: Comisión Europea (1998), Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 y elaboración propia.

1.2. Reforma de la PAC

La reforma de la PAC aprobada en Berlín en marzo de 1999 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince persigue los mismos objetivos y se basa en la misma estrategia que planteaba la Comisión en la *Agenda 2000*.[4] Quiere fomentar una agricultura europea más competitiva capaz de exportar sin subvenciones, garantizar un nivel de vida justo a las comunidades rurales y preser-

(4) La reforma de la PAC acordada en Berlín se ha plasmado, esencialmente, en los Reglamentos (CE) 1251/1999 a 1259/1999 del Consejo (DO 1999 L 160).

var el medio ambiente disminuyendo las ayudas indirectas a la renta de los agricultores (apoyo vía precios garantizados), reforzando el mecanismo de ayudas directas a la renta y estableciendo una política de desarrollo rural coherente y global.

Se trata, no obstante, de una reforma menos ambiciosa que la que proponía la Comisión, pues tiene que ajustarse a un marco financiero más austero que busca estabilizar el gasto agrario a lo largo del período: debe asegurarse que el gasto agrario medio anual para los Quince sea de 40.500 millones de euros del 2000 al 2006, más 14.000 millones de euros destinados a desarrollo rural y a medidas veterinarias y fitosanitarias. Así, aunque no se ha modificado la directriz agraria ni se han aumentado (ni reducido) los montantes agrícolas disponibles para preadhesión y ampliación,(5) las perspectivas financieras de la PAC para los Quince son más severas, limitando las posibilidades reales de reforma agraria.

Como resume la tabla 3, el Consejo Europeo de Berlín aprobó una reforma de las Organizaciones Comunes de Mercado de cereales y carne de vacuno más limitada de lo previsto en la *Agenda 2000* y el aplazamiento, a la campaña 2005-2006, de la entrada en vigor de la reforma del régimen de los productos lácteos.(6) La nueva política de desarrollo rural propuesta por la Comisión fue la menos retocada.(7)

(5) Por lo que se refiere a la cobertura financiera de los gastos de preadhesión y ampliación, el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 se ajusta a lo propuesto por la *Agenda 2000* y establece que: «los importes destinados en las perspectivas financieras al instrumento agrícola de preadhesión de la rúbrica 7, así como la parte del importe "disponible para adhesiones" relativa al gasto agrícola, deberán respetar el límite establecido en la directriz.» Estos importes son los mismos que proponía la Comisión en su *Agenda 2000.*

(6) En la línea de la reforma de 1992, se acuerda primero la reforma de las Organizaciones Comunes de Mercado de las principales producciones agrícolas europeas (cereales, carne de vacuno y productos lácteos) para posteriormente ir negociando las de otros sectores agrícolas.

(7) También se decidió incluir el denominado principio de flexibilidad en la política de mercados de la PAC. Sobre la base de este principio, y establecidos unos criterios unitarios para no distorsionar la competencia, las autoridades nacionales tienen la facultad de modular las ayudas directas que reciben los agricultores en función de criterios no productivos como el empleo o compromisos medioambientales desde el 1 de enero del 2000.

Tabla 3

REFORMA DE LA PAC: «AGENDA 2000» *VERSUS* ACUERDO DE BERLÍN

Medidas	Propuesta de la Comisión *(Agenda 2000)*
Cereales	
• Reducción del precio de garantía:	• Del 20% en la campaña 2000-01
• Ayuda directa compensatoria:	• De 54 a 66 euros/tonelada
• Retirada obligatoria de tierras:	• 0%
Carne de vacuno	
• Reducción del precio de garantía:	• Del 30% en tres fases iniciándose el 1 de julio de 2000
• Ayuda directa compensatoria:	• Compensación del 80%
Productos lácteos	
• Reducción del precio de garantía:	• Del 15% en cuatro fases iniciándose en el 2000-01
• Ayuda directa compensatoria:	• Compensación del 60%
• Cuotas:	• Sistema de cuotas se mantiene hasta el 2006 con incremento del 2% de las cuotas de todos los Estados miembros en 4 etapas
Política de desarrollo rural	
	Reorganizar los instrumentos de desarrollo rural existentes:
	• Agrupar todas las medidas agroestructurales y de ayudas al desarrollo rural (9 Reglamentos) en 1 sólo Reglamento
	• Financiación a través del FEOGA-Garantía para las regiones que no sean objetivo 1

Fuentes: Comisión Europea (1998), Comisión Europea (IP/99/166), Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24-25 de marzo de 1999 y elaboración propia.

Acuerdo del Consejo de Ministros de Agricultura (11 de marzo de 1999)	Acuerdo del Consejo Europeo de Berlín (25 de marzo de 1999)
• Del 20% en dos fases: 10% en 2000-01 y 10% en 2001-02	• Del 15% en dos fases: 7,5% en 2000-01 y 7,5% en 2001-02
• De 66 euros/tonelada	• De 63 euros/tonelada
• 10% los dos primeros años,0% los siguientes	• 10% todo el período
• Del 20% en tres fases iguales finalizando en el 2002	• Se mantiene el mismo acuerdo
• Se aumentan las primas	
• Del 15% en tres fases iniciándose en el 2003	• La reforma entrará en vigor a partir de la campaña 2005-06
• Aumento prima por vaca lechera	• Se mantiene el sistema de cuotas hasta el 2007-08
• Sistema de cuotas hasta el 2006 con incremento de éstas en un 1,5% en tres fases a partir del 2003 e incrementos específicos para España, Grecia, Italia, Irlanda e Irlanda del Norte a partir del 2000	• Se aplicarán a partir del 2000 los incrementos específicos para España, Grecia, Italia, Irlanda e Irlanda del Norte
• Se aprueba	• Se aprueba

Cabe señalar, sin embargo, que la PAC puede reformarse nuevamente en los próximos años. Por un lado, el Acuerdo de Berlín contiene varias previsiones de revisión de las medidas aprobadas. Por ejemplo, se establece que la Comisión deberá presentar un informe sobre la evolución del gasto agrario en el año 2002 al Consejo de Ministros de forma que, en caso necesario, éste adopte las medidas necesarias de conformidad con los objetivos de la reforma.[8] Por otro lado, y conforme al Acuerdo agrícola de Marrakech, en marzo del 2000 se iniciaron negociaciones multilaterales sobre comercio agrícola en el seno de la Organización Mundial del Comercio. Se espera que el resultado de estas revisiones y negociaciones sea una reducción de las ayudas internas (sobre todo de las indirectas) de la PAC así como de las ayudas a la exportación y de los aranceles.

Por lo que se refiere específicamente a los países candidatos, en Berlín se dieron por buenas las disposiciones planteadas por la *Agenda 2000*. Se prevé que, hasta su adhesión, estos países cuenten con un instrumento agrícola de preadhesión (SAPARD) para financiar proyectos estructurales y de desarrollo rural, y que, una vez miembros de la Unión Europea, se incorporen progresivamente en la PAC sin recibir ayudas directas a la renta (o ayudas compensatorias), al menos durante un período de transición que variaría en función de los países. Tanto el importe destinado a SAPARD como el «disponible para adhesiones» relativo al gasto agrícola son los mismos que proponía la Comisión.

1.3. Reforma de la PCES

La reforma de la PCES aprobada en marzo de 1999 por el Consejo Europeo de Berlín es básicamente idéntica a la reforma propuesta por la Comisión en la *Agenda 2000*.[9] Busca mejorar el funcionamiento de los Fondos Estructurales y preparar a la Unión Europea para su ampliación al Este, sin disparar los gastos y sin disminuir las ayudas a las regiones más necesitadas de los Quince. Para conseguirlo, prevé una mayor simplificación y descentralización

(8) A estas previsiones de revisión habría que añadir las consecuencias de las reformas previstas para otros sectores agrícolas u Organizaciones Comunes de Mercado (arroz, lino, cáñamo, aceite de oliva, azúcar y frutas y hortalizas).
(9) La reforma de la PCES se ha concretado en los Reglamentos (CE) 1260/1999 a 1265/1999 del Consejo, y del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 1999 L 161), el Reglamento (CE) 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al FEDER (DO 1999 L 213), el Reglamento (CE) 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al FSE (DO 1999 L 213).

del proceso de programación, un mayor control de la eficacia de los proyectos, una mayor concentración de las ayudas a través de tres objetivos prioritarios y de un menor número de iniciativas comunitarias, y el mantenimiento del Fondo de Cohesión.

No obstante, esta reforma también se vio marcada por el debate financiero que precedió a los Acuerdos de Berlín: se aprobaron una serie de ayudas especiales para «situaciones particulares». Estas ayudas, que se resumen en la tabla 4, vienen a ser excepciones de la regla y, en cualquier caso, limitan el impacto de la concentración de ayudas y, por tanto, de la reforma de la PCES. Se trata de «cheques» que se otorgaron a los diferentes Estados miembros para lograr cerrar las negociaciones de Berlín sobre la *Agenda 2000*. De los quince Estados miembros actuales de la Unión Europea sólo Francia, Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia, los cuatro países que tienen un saldo financiero neto con la Unión Europea superior a su prosperidad relativa, no recibirán nada en concepto de «situaciones particulares» del 2000 al 2006.

En cuanto a los países candidatos, el Consejo Europeo de Berlín confirmó los montantes propuestos por la Comisión en la *Agenda 2000* para financiar acciones estructurales antes y después de la adhesión. Así, hasta su adhesión a la Unión Europea, estos países contarán con la ayuda estructural que les otorgue el nuevo Instrumento Estructural de Preadhesión (IEPA) y el Programa PHARE.[10] Aquellos de entre ellos que se adhieran a la Unión Europea antes del 2006 se incorporarán totalmente en la PCES, pero sus ayudas serán financiadas a través del montante «disponible para la adhesión» relativo a ayudas estructurales. Estas ayudas a los nuevos Estados miembros no podrán ser superiores al 4% de su PIB, debido a que en Berlín también se aprobó el umbral relativo a la densidad de la ayuda estructural comunitaria que proponía la *Agenda 2000.*

(10) Creado en diciembre de 1989 para ayudar a la reconstrucción económica de Polonia y Hungría, el Programa PHARE se ha convertido en el principal instrumento financiero de apoyo a las estrategias de preadhesión.

Tabla 4

AYUDAS PARA «SITUACIONES PARTICULARES» DEL 2000 AL 2006

Estados miembros	Ayudas para «situaciones particulares»
Alemania	Se añaden 100 millones de euros a la dotación para la exclusión gradual de Berlín oriental del objetivo 1
Austria	Se le asigna un importe total de 350 millones de euros dentro de las iniciativas comunitarias
Bélgica	Se añaden 64 millones de euros a la dotación de exclusión gradual del objetivo 2 Se añaden 15 millones de euros a la dotación de exclusión gradual del objetivo 1 para la región Henao
España	Dotación financiera especial de 200 millones de euros para mantener (2000-2006) el nivel global medio de ayuda per cápita alcanzado en 1999
Gran Bretaña	Programa especial de exclusión gradual por un total de 300 millones de euros de las Tierras Altas e Islas de Escocia Irlanda del Norte: 400 millones de euros del Programa PEACE
Grecia	Dotación financiera especial de 450 millones de euros para mantener (2000-2006) el nivel global medio de ayuda per cápita alcanzado en 1999
Holanda	Cantidad adicional de 500 millones de euros al objetivo 3 para atender a la situación del empleo en este país Recibirá 550 millones de euros de las iniciativas comunitarias
Irlanda	Se acepta plan de regionalización: se le asignan 550 millones de euros por el objetivo 1 y un plan de exclusión gradual del objetivo 1 de 100 millones Se le asignan 100 millones de euros del Programa PEACE Dotación financiera especial de 40 millones de euros para mantener (2000-2006) el nivel global medio de ayuda per cápita alcanzado en 1999
Italia	Se añaden 96 millones de euros a la dotación de exclusión gradual del objetivo 2 Las zonas de los Abruzzos colindantes con regiones objetivo 1 recibirán especial atención durante el examen de los criterios para optar al objetivo 2
Portugal	Lisboa: plan particular de exclusión gradual del objetivo 1 de 500 millones de euros Dotación financiera especial de 450 millones de euros para mantener (2000-2006) el nivel global medio de ayuda per cápita alcanzado en 1999
Suecia	Programa especial de ayuda de 150 millones de euros para el período 2000-2006 en el marco del objetivo 3 Programa especial de ayuda de 350 millones de euros para regiones del anterior objetivo 6
Total	5.265 millones de euros

Fuentes: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24-25 de marzo de 1999 y elaboración propia.

1.4. Conclusión

Los acuerdos a los que llegaron los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince en Berlín en marzo de 1999 son, en general, menos ambiciosos que los que proponía la *Agenda 2000*. Aunque las propuestas de la Comisión en cuanto a los gastos ligados a la preadhesión y a la adhesión no se hayan visto modificadas, las perspectivas financieras aprobadas son más austeras, la reforma de la PAC es más limitada y toda una serie de «situaciones particulares» salpican la reforma de la PCES.

Estos acuerdos pueden tener implicaciones para, y verse afectados por, un proceso de ampliación que ha sido casi radicalmente redefinido por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999.

2. La nueva estrategia de ampliación establecida por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999

En la Cumbre de Helsinki, celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince Estados miembros actuales de la Unión Europea decidieron, a propuesta de la Comisión, cambiar la estrategia de ampliación establecida dos años antes por el Consejo Europeo de Luxemburgo sobre la base de la *Agenda 2000*.[11] Por un lado, concedieron a Turquía el estatuto de país candidato a la adhesión y, por otro, acordaron iniciar negociaciones de adhesión con los países candidatos de la hasta entonces llamada «segunda ola».

La estrategia de ampliación aprobada por el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 dejaba a Turquía a un lado y dividía los entonces once Estados candidatos en dos grupos, de forma a plantear una ampliación en dos olas. A partir del 31 de marzo de 1998 negociarían las condiciones para su ingreso en la Unión Europea aquellos países candidatos que más cerca estaban de cumplir los requisitos imprescindibles para la adhesión («países de la primera ola»): Hungría, Polonia, la República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre. Las negociaciones de adhesión con el resto de países candidatos («países de la segunda ola»): Eslovaquia, Lituania, Letonia, Rumania y Bulgaria, se iniciarían

(11) A parte de las propuestas relativas al marco financiero de la Unión y a la reforma de la PAC y de la PCES, la *Agenda 2000* de julio de 1997 recogía los dictámenes de la Comisión sobre las candidaturas de los PECO.

cuando estos países estuviesen más preparados. En cuanto a Turquía, adquiriría el estatuto de Estado candidato cuando cumpliese con las condiciones políticas y económicas que permiten contemplar negociaciones de adhesión.

La estrategia aprobada en Helsinki en diciembre de 1999, después de la crisis de Kosovo, por un Consejo Europeo «resuelto a contribuir activamente a la seguridad y la estabilidad del continente europeo» se basa, en cambio, en un «modelo regata» pues establece el trato individualizado de los candidatos. El ritmo al que podrá progresar cada candidato en las negociaciones dependerá exclusivamente de sus propios esfuerzos de preparación para la adhesión. Cada uno de los Estados candidatos podrá entrar a formar parte de la Unión Europea cuando esté preparado, independientemente de a qué «ola» haya pertenecido. La única exigencia que se mantiene para la apertura de las negociaciones formales de adhesión es que los países candidatos cumplan con uno de los requisitos imprescindibles para la adhesión, el político.

El Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 estableció que todo Estado candidato debía cumplir con tres criterios antes de que fuese posible su adhesión a la Unión Europea. Uno de los criterios es político: todo país que quiera entrar en la Unión Europea debe contar con una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías. Otro de los criterios es económico: el Estado candidato debe tener una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la Unión. Por último, el tercer criterio se refiere al acervo de la Unión Europea: el candidato debe tener la capacidad de asumir las obligaciones derivadas de la adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria, es decir, de absorber y garantizar la aplicación del acervo de la Unión.

Como refleja la tabla 5, no todos los PECO han logrado el mismo grado de cumplimiento de los tres criterios de Copenhague. La situación sigue variando mucho en función del país candidato que se observe. En las mismas conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki se reconoce que: «De esta evaluación se desprende que algunos candidatos no estarán en condiciones de cumplir a medio plazo los criterios de Copenhague». Los PECO de «la primera ola», o del ahora llamado «grupo de Luxemburgo», siguen siendo los más avanzados. Dentro del segundo grupo destacan las mejoras logradas por Eslovaquia, Lituania y Letonia, los esfuerzos de Bulgaria y los problemas de Rumania. Pero, en cual-

quier caso, se considera que todos los PECO cumplen ya suficientemente con el criterio político.

Tabla 5

CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE COPENHAGUE POR PARTE DE LOS PECO

País	*Agenda 2000* Julio 1997	Informes periódicos de progreso Noviembre 1998	Informes periódicos de progreso Octubre 1999
Hungría	Criterio político: 1 Criterio económico: 1 Acervo: 1	Criterio político: 1 Criterio económico: 1 Acervo: 1	Criterio político: 1 Criterio económico: 1 Acervo: 1
Polonia	Criterio político: 1 Criterio económico: 1 Acervo: 2	Criterio político: 2 Criterio económico: 1 Acervo: 2	Criterio político: 1 Criterio económico: 1 Acervo: 3+
Rep. Checa	Criterio político: 1 Criterio económico: 2 Acervo: 2	Criterio político: 2 Criterio económico: 2 Acervo: 2	Criterio político: 2 Criterio económico: 2 Acervo: 3+
Eslovenia	Criterio político: 1 Criterio económico: 2 Acervo: 3	Criterio político: 2 Criterio económico: 2 Acervo: 2	Criterio político: 1 Criterio económico: 2 Acervo: 2
Estonia	Criterio político: 2 Criterio económico: 3 Acervo: 3	Criterio político: 3 Criterio económico: 3 Acervo: 2	Criterio político: 3+ Criterio económico: 1 Acervo: 2
Eslovaquia	Criterio político: 5 Criterio económico: 3 Acervo: 2	Criterio político: 4 Criterio económico: 3 Acervo: 3	Criterio político: 2 Criterio económico: 3 Acervo: 3
Letonia	Criterio político: 2 Criterio económico: 5 Acervo: 4	Criterio político: 2 Criterio económico: 4 Acervo: 3	Criterio político: 2 Criterio económico: 2 Acervo: 3+
Lituania	Criterio político: 1 Criterio económico: 5 Acervo: 4	Criterio político: 3 Criterio económico: 4 Acervo: 3	Criterio político: 1 Criterio económico: 4+ Acervo: 3
Rumania	Criterio político: 2 Criterio económico: 5 Acervo: 5	Criterio político: 3 Criterio económico: 5 Acervo: 4	Criterio político: 3 Criterio económico: 5 Acervo: 4
Bulgaria	Criterio político: 2 Criterio económico: 5 Acervo: 5	Criterio político: 3 Criterio económico: 5 Acervo: 4	Criterio político: 2 Criterio económico: 4 Acervo: 4

Ranking basado en la interpretación hecha por *Business Central Europe* de los informes periódicos elaborados por la Comisión sobre los progresos realizados por cada uno de los PECO: 1 = bueno; 2 = adecuado; 3 = justo; 4 = no satisface el criterio; y 5 = nefasto.
Fuentes: *Business Central Europe* de septiembre de 1997, diciembre de 1998 y noviembre de 1999, y elaboración propia.

El 15 de febrero de 2000, dos años después de que se iniciasen las negociaciones de adhesión con «el grupo de Luxemburgo», se inauguraban oficialmente las negociaciones con los países del ahora llamado «grupo de Helsinki»: los cinco PECO de la «segunda ola» y Malta, que después de retirar su candidatura de adhesión en 1996 por cuestiones políticas la volvió a presentar en septiembre de 1998. El nuevo trato individualizado de los candidatos permitirá que al menos algunos de estos seis candidatos, si se esfuerzan, logren entrar al mismo tiempo, o incluso antes, que todos o algunos de los países del «grupo de Luxemburgo». Sólo uno de los países admitidos en la «regata», Turquía, no ha podido iniciar aún las negociaciones de adhesión.

En Helsinki, aprovechando la mejora de las relaciones grecoturcas, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince decidieron otorgar a Turquía el estatuto de Estado candidato. Antes de poder iniciar las negociaciones formales de adhesión, no obstante, este país debe, al igual que todos los demás candidatos, cumplir como mínimo con el criterio político de Copenhague. En su caso, esto supone la eliminación de la pena de muerte, la mejora de las condiciones de vida de las prisiones, la aceptación de ciertos valores europeos esenciales y la afirmación de una sociedad realmente laica. En palabras del Sr. Verheugen, comisario responsable de la ampliación: «La condición para que Turquía se convierta en miembro de la Unión Europea es que se convierta en una Turquía diferente» (*European Voice*, 2-8 diciembre 1999, p. 12).

En cualquier caso, la decisión de Helsinki de admitir a Turquía oficialmente en la «regata» ha permitido relanzar las relaciones políticas entre la Unión Europea y este importante socio de la OTAN. Por primera vez después de tres años, el 11 de abril de 2000 se reunían a escala ministerial representantes de la Unión Europea (incluyendo al ministro de Asuntos Exteriores griego) y de Turquía con la intención de definir las prioridades de este país en su proceso de preparación a la adhesión. Además, el nuevo estatus de Turquía en la Unión Europea permite albergar mayores esperanzas de que se alcance una solución política bajo la égida de la ONU sobre el problema de Chipre.

En resumen, aunque la conformidad con todos los criterios de Copenhague siga constituyendo la base para la adhesión a la Unión Europea de los países candidatos, desde marzo del 2000 la Unión Europea está en negociacio-

nes con doce Estados candidatos en vez de seis y Turquía podrá sumarse a las negociaciones tan pronto como se considere que cumple con el criterio político de Copenhague.

3. Conclusión

Los acuerdos de marzo de 1999 del Consejo Europeo de Berlín sobre las perspectivas financieras 2000-2006 y la reforma de las políticas estructural y agrícola de la Unión Europea fueron menos ambiciosos de lo que proponía la Comisión. Además, la hipótesis entonces era que la ampliación se llevaría a cabo en dos olas, la primera de las cuales podría darse en el 2002, con la entrada de Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre en la Unión Europea, y la segunda después del 2006, con la entrada de Letonia, Lituania, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Malta.

Actualmente, Turquía tiene estatus de Estado candidato y se han abierto negociaciones de adhesión con «los países de la segunda ola», dándoles la posibilidad de alcanzar a los «de la primera ola» cuyas negociaciones de adhesión pueden ahora ralentizarse al llegar a los temas más conflictivos: agricultura, medio ambiente y libre circulación de trabajadores. Aunque se sigue esperando que los países candidatos del ahora llamado «grupo de Luxemburgo» estén entre los primeros en pasar a ser miembros de la Unión, pueden verse acompañados por varios países del nuevo «grupo de Helsinki» y, en especial, por Malta, los dos bálticos y Eslovaquia.

Lo único que parece estar claro es que antes de que pueda darse ninguna adhesión deberán haberse ratificado los resultados de la Conferencia Intergubernamental convocada a principios del 2000 para proporcionar soluciones a las cuestiones institucionales esenciales que se plantean de cara a la ampliación. Así, y aunque los Quince se comprometieron en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 a «esforzarse al máximo para llevar a término la Conferencia…para diciembre de 2000», sólo se espera que la Unión esté en condiciones de acoger nuevos Estados miembros después del 2002.

Impreso en:
CEGE Creaciones Gráficas, S.A.
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 00000-2000
ISBN: 84-88099-57-6