

**Perspectivas
económicas de la
ampliación europea**

Perspectivas económicas de la ampliación europea¹

De Rafael Pampillón² y María Lozano³

INTRODUCCIÓN

La adhesión a la Unión Europea de 10 países candidatos en mayo de 2004 implica la aparición de retos pero también de oportunidades para los actuales países miembros. Por una parte, su incorporación implicará la estabilización de Europa Central y del Este, previniendo la aparición de problemas económicos, medioambientales, étnicos o políticos. Supondrá también la generación de oportunidades económicas debido a la eliminación de barreras comerciales que aún existen y el libre movimiento de personas y capital. Esto puede traducirse en el incremento del peso de Europa en la economía mundial.

Sin embargo, la ampliación también puede suponer amenazas y dificultades para los estados miembros. Una primera dificultad viene dada por las diferencias existentes entre los países candidatos y los países miembros lo cual diferencia esta ampliación de la última en la que se incorporaron Austria, Finlandia y Suecia. El número de países que se incorporan es mayor al de previas ampliaciones.

De forma general, la situación económica y política de los países candidatos es diferente, lo que puede generar disparidades dentro de la Unión. Por ejemplo, mientras que en países como Chipre, Malta, Eslovenia y la República Checa la renta media se acerca al 80% de la media europea, la renta media del resto de países candidatos es del 40%. Mientras que la población y la superficie de la Unión aumentarían en un tercio, se estima que el crecimiento del PIB será del 5%. El 93% de la población de los países candidatos vive en regiones cuyo PIB

¹ Seminario organizado en la Institución Futuro el 22 de marzo de 2003

² Director de Investigación del Instituto de Empresa

³ Directora de la Delegación del Gobierno de Navarra en Bruselas

es inferior al 75% de la media de la Unión ampliada. Sus economías se encuentran todavía en estado de transición y su experiencia democrática es en algunos casos relativamente reducida.

Por tratarse de pequeños países, su incorporación podría también desestabilizar las relaciones entre los países grandes y pequeños generando conflictos geo-políticos. En segundo lugar, como consecuencia de las diferencias entre el nivel de renta de estos países y los países miembros, la ampliación implicará la adaptación de determinadas políticas comunes, como la Política Agraria Común, la política monetaria y económica, la política de inmigración y asilo y la cooperación en materia de política exterior.

En tercer lugar, la ampliación supone necesidades presupuestarias adicionales, lo cual afectará de forma importante a los fondos estructurales y la Política Agraria Común. Además, la ampliación implica la necesidad de reforma de las instituciones europeas que no fueron inicialmente diseñadas para la dimensión actual.

Según un estudio llevado a cabo por el Royal Institute for International Relations, estas amenazas han revelado que la estrategia de la Unión Europea presenta ciertas deficiencias que deberían ser consideradas para que la inclusión de dichos países no implique un freno al crecimiento europeo.

Navarra en el marco europeo

Desde que España firmó en 1985 el tratado de adhesión a la Comunidad Europea, Navarra creó estructuras para el seguimiento y la participación en este proceso. Uno de esos organismos fue la Comisión Técnica para Asuntos Comunitarios que en la actualidad ha derivado en el Servicio de Acción Exterior. Este servicio asume las tareas de seguimiento e información de las políticas comunitarias, la gestión de los fondos y la representación institucional y participación en los organismos supra-regionales.

Además, el Gobierno de Navarra está informado sobre la actualidad comunitaria a través de la Oficina del Gobierno de Navarra en Bruselas cuya función principal es suministrar información de interés para Navarra sobre los temas tratados en los Consejos de Ministros de la Unión Europea o los planteados en las Direcciones Generales de la Comisión.

Las políticas comunitarias en Navarra 2000-2006

Las políticas europeas que actúan sobre Navarra son: la política agraria, la política de desarrollo regional, la política de competencia y la política medioambiental.

A su vez, la Comunidad Foral participa en el establecimiento de políticas comunitarias directamente a través del Comité de las Regiones e indirectamente a través de la CARCE (Comisión para Asuntos Relacionados con las Comunidades).

Navarra toma parte también, al igual que otras regiones, en el Foro de Economía, en el que se discuten temas de actualidad económica y relacionados con los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) y la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

Navarra ante la ampliación de la Unión Europea

La ampliación europea tendrá repercusiones diferenciadas para cada uno de los estados miembros de la Unión Europea y dentro de cada estado miembro, sobre sus regiones. Los efectos de la ampliación (y de forma concreta los fondos estructurales, el comercio, la inversión directa, los movimientos migratorios y los equilibrios macroeconómicos) son analizados para el caso de España en un informe reciente del FEDEA. Este informe apunta que la ampliación de la Unión Europea puede generar efectos negativos netos sobre la economía española, que naturalmente se trasladaría a las regiones y por tanto a Navarra.

Un cambio que puede tener repercusiones sobre el crecimiento, el empleo y el comportamiento de los precios en Navarra será la reestructuración de los fondos estructurales de los cuales Navarra se beneficia en la actualidad.

La incorporación de los países candidatos, repercutirá sobre los flujos comerciales, ya que hará posible la ampliación del comercio bilateral entre nuevos países, pero también introducirá más competencia en las exportaciones. En la actualidad, el volumen más importante de las exportaciones navarras se dirige a países pertenecientes a la Unión Europea como Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, Portugal, Países Bajos, Bélgica y Suecia (que ocupaban los diez primeros puestos en volumen de exportaciones en el año 2001). Por tanto, la incorporación de los candidatos a la Unión puede suponer una amenaza para el comercio exterior de Navarra si sus exportaciones a países miembros (cuyo volumen ha disminuido en los últimos cinco años) son sustituidas por las de los candidatos. Además, las relaciones comerciales entre Navarra y los candidatos son escasas, pues únicamente se mantienen relaciones comerciales con Eslovaquia, la República Checa y Polonia, a pesar de que el volumen de exportaciones a estos países haya aumentado entre el año 2000 y el 2001 (hasta un 49,26% en el caso de la República Checa).

Los países candidatos disfrutan de ventajas que podrían convertirles en una amenaza para la economía navarra. Son países con mano de obra cualificada, con ventajas competitivas y de localización que les hace atractivos para la inversión directa tanto

comunitaria como extracomunitaria, lo cual a su vez, elevaría su nivel tecnológico. Por otra parte, debido a las diferencias en los costes salariales con otros países europeos (16% de los españoles y un 11,5% de la media de la Unión Europea), se convierten en un destino atractivo para las multinacionales. Un ejemplo claro de este riesgo es el del sector automovilístico. Algunas multinacionales ya han cambiado la ubicación de algunas de sus plantas de producción desde países de Europa Occidental (como SEAT en España, Vauxhall en el Reino Unido o Fiat en Italia) a países de Europa Oriental. Esto podría representar un claro riesgo para Navarra por la importancia para la industria y la economía navarra de la planta de Volkswagen en Pamplona.

El informe FEDEA analiza también el posible efecto de los flujos migratorios. Las consecuencias de la libre circulación de trabajadores de los nuevos países incorporados pueden tener efectos sobre el mercado laboral debido al aumento de la oferta de trabajo y al descenso de los salarios. A su vez, esto podría tener efecto sobre la renta nacional y afectar a su redistribución dependiendo de las imperfecciones del mercado laboral y de la cualificación relativa de los trabajadores de los países candidatos. Sin embargo, por su situación geográfica, no se espera que la inmigración de estos países afecte de manera significativa a España donde la tasa de inmigración de estos países se sitúa en torno al 0,02% en la actualidad y por tanto, tampoco de manera significativa a Navarra, si bien es cierto que por su situación geográfica puede ser receptora en mayor medida de los trabajadores que lleguen desde los países de Europa Oriental.

Ante este futuro incierto, Navarra debe tener en cuenta las posibles amenazas que la ampliación de la Unión Europea implica tanto desde un punto de vista económico como social para así definir su estrategia de actuación en los próximos años. La información que el Gobierno lleva a través de la Oficina del Gobierno de Navarra debe ser utilizada para establecer medidas y cursos de actuación a largo plazo. El efecto que sobre la economía navarra tenga la ampliación dependerá de su capacidad de adaptarse a los cambios derivados de la incorporación de los países candidatos. Para ello, será importante desarrollar estrategias como el Plan de internacionalización de Navarra 2002.

Aunque no definido exclusivamente en el marco de la ampliación europea, el Plan de Internacionalización de Navarra es un instrumento en forma de ayudas que pretende estimular la toma de posición por parte de las empresas navarras en los mercados exteriores y fomentar la mejora de su competitividad. Las ayudas del Plan de Internacionalización se centran en seis programas: Información y Sensibilización, Formación, Promoción, Programa de Implantación en el Exterior, Servicios de Apoyo a la Internacionalización y Apoyo a la Gestión y Comercialización Exterior del Sector Turístico.

Sin embargo, la perspectiva de actuación debe ser más amplia y no sólo centrarse en el papel de la industria navarra en Europa (sin infravalorar obviamente su relevancia).

Por tanto, España, y también Navarra, necesita hacer un esfuerzo para desarrollar sus ventajas de localización, en materia de comunicaciones y transporte, así como de capital humano y tecnológico. En ese sentido una adecuada dotación de infraestructuras de comunicación y transporte puede ser un elemento diferenciador importante para Navarra, por ser una de las vías de entrada a España desde Europa.

Estas son algunas de las ideas analizadas por los ponentes del seminario que a continuación se presentan.

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LA AMPLIACIÓN EUROPEA

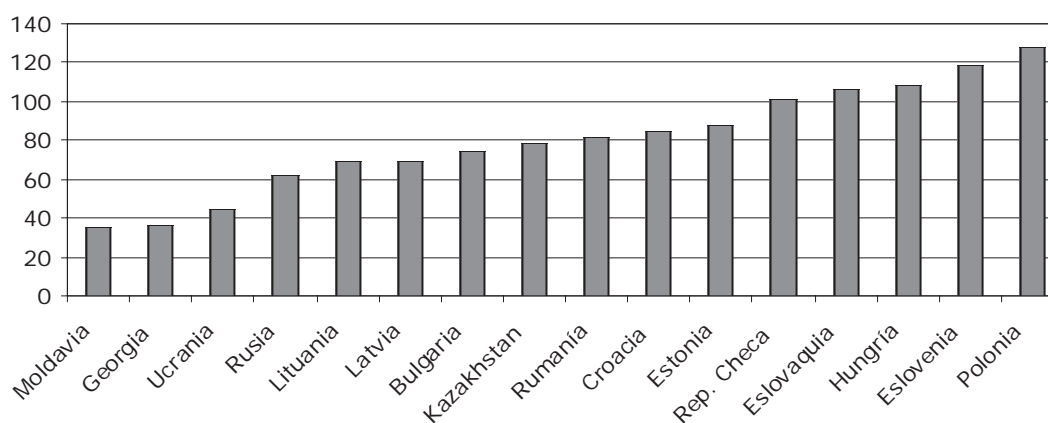
De Rafael Pampillón

La situación de los países candidatos

Algunos de los países del Este que se incorporarán a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, han recuperado la situación económica de la que disfrutaban antes de la caída del Muro (Telón de Acero). Polonia es un ejemplo, con un crecimiento de su PIB del 28% desde el año 1989. Se trata de una economía grande, muy parecida a la española en cuanto al número de habitantes, extensión y estructura industrial. Ha sido también muy cuidada por los Organismos internacionales, especialmente por el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, con la intención de convertirla en el "modelo de conversión" de una economía socialista a una economía de mercado.

Como muestra el gráfico 1, cabe destacar el fuerte crecimiento económico de Polonia. También ha sido importante el crecimiento desde 1989 en Hungría, Eslovaquia o Eslovenia, que son los países entrantes con una mayor riqueza y tejido industrial y que han apostado por la transformación de una manera decidida, acometiendo de forma más rápida los cambios necesarios para alcanzar una economía de mercado. El buen funcionamiento de esos países ha sido percibido por los inversores en términos de mejores expectativas por lo que han concentrado la inversión directa exterior.

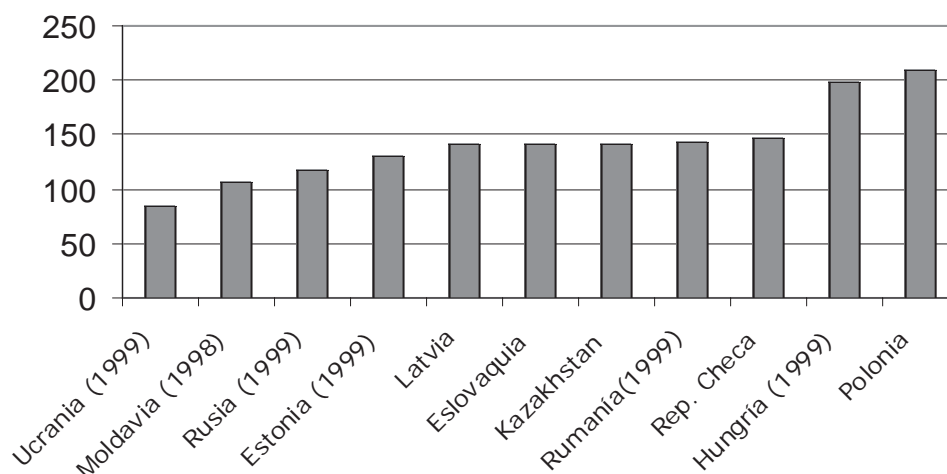
GRÁFICO 1. PIB REAL EN 2001 (1989=100)



Fuente: EBRD Transition Report update, mayo 2002.

En cuanto al mercado laboral, desde principios de la década de los '90, los países candidatos han alcanzado, niveles de productividad del factor trabajo más elevados que otros países vecinos (gráfico 2). Sin embargo, como se destaca en la Tabla 1, existen claras diferencias en los costes de la mano de obra, muy inferiores en los países candidatos que en los actuales países miembros.

GRÁFICO 2. CAMBIO EN LA PRODUCTIVIDAD LABORAL INDUSTRIAL (1992-2000; 1992=100)



Fuente: Elaboración propia a partir del EBRD Transition Report 2001.

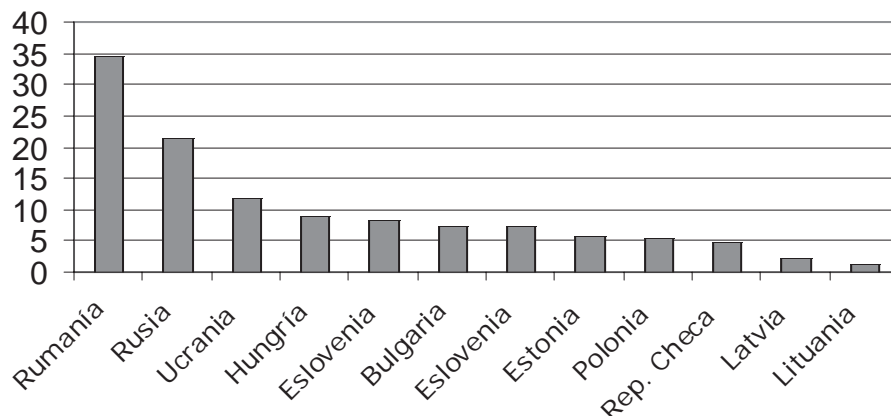
TABLA 1. COSTES LABORALES 2001 (EURO/HORA). Fuente: Eurostat 2003

Alemania	26,2	Elovenia	9,0
Suecia	25,9	Polonia	4,5
Francia	24,9	Chequia	4,0
Reino Unido	23,2	Hungría	3,9
Italia	18,8	Eslovaquia	3,1
Irlanda	17,0	Estonia	2,8
España	14,7	Lituania	2,7
Grecia	9,9	Letonia	2,5
Portugal	8,8	Rumanía	1,6
		Bulgaria	1,4
Promedio UE	22,2	Promedio países candidatos	3,5

Otro aspecto que podemos señalar de estos países que van a entrar en la UE es la mayor estabilización económica que han alcanzado. Tienen bajos niveles de inflación -como se señala en el gráfico 3-, y han alcanzado niveles de precios similares a otros países miembros (tal es el caso de España) que han conseguido controlar su inflación, entre otros motivos por pertenecer a la zona Euro y, por tanto, con mayor necesidad de controlar su nivel de precios para así poder ser competitivos.

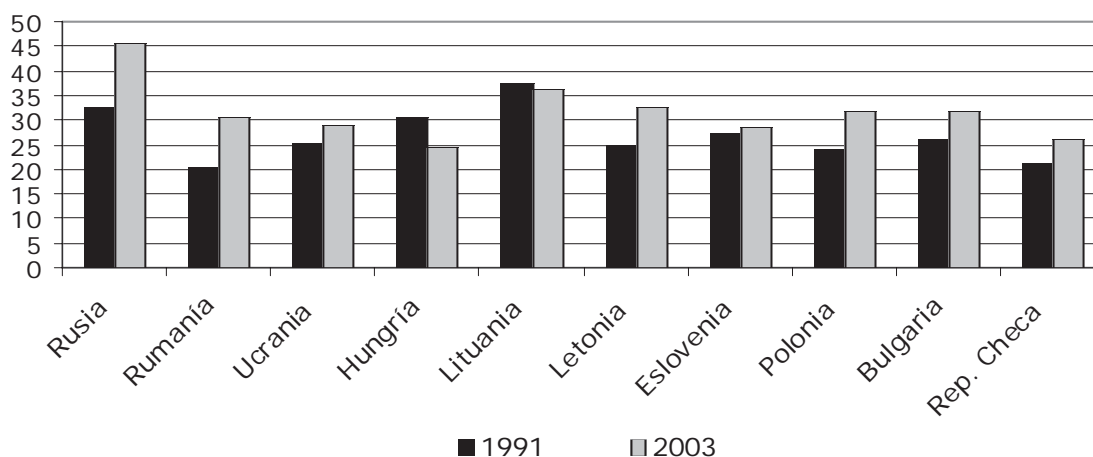
Si se observa sus niveles de desigualdad en la distribución de la renta, medido a través del Índice de Gini, las antiguas economías socialistas consiguieron una distribución de la renta bastante igualitaria. Pero al convertirse en economías de mercado, los niveles de desigualdad aumentaron. Sin embargo, sus índices de Gini siguen siendo bajos si se los compara con los países de América Latina cuya media está en 50 (Brasil 61) o con España (32,5).

GRÁFICO 3. INFLACIÓN EN 2001 (Promedio anual en porcentaje)



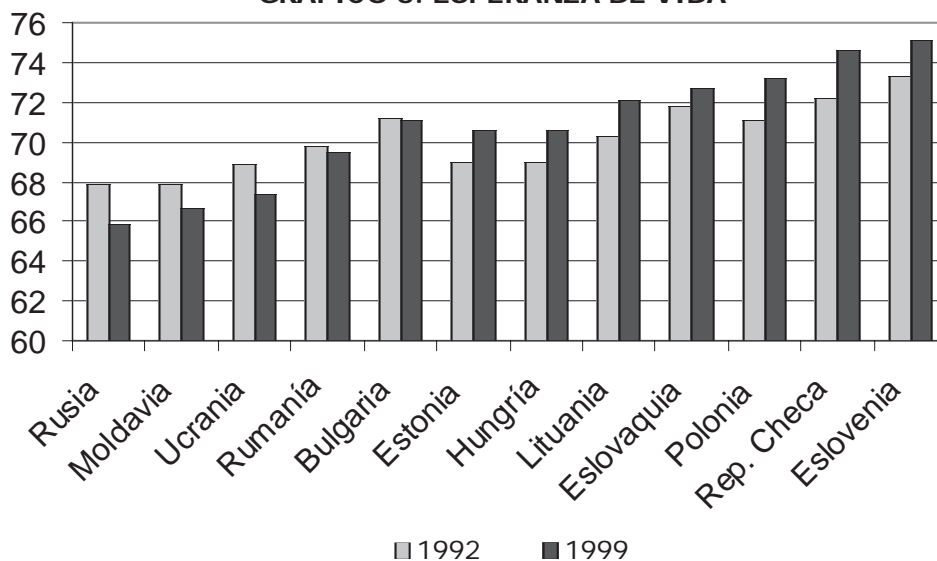
Fuente: EBRD Transition Report update, mayo 2002.

GRÁFICO 4. DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA (coef. de Gini)



Fuente: EBRD Transition Report 2001

GRÁFICO 5. ESPERANZA DE VIDA



Fuente: EBRD Transition Report 2001

Con respecto a la esperanza de vida, ésta es superior para las naciones situadas más hacia el oeste, frente a las más orientales como Rusia, Ucrania o Moldavia. Sin embargo, sigue siendo más baja que la esperanza de vida de países occidentales como España, Francia, Alemania o Estados Unidos, que se encuentran entre 77 y 79 años.

Niveles de desarrollo similares a España antes de la adhesión

La situación de los países candidatos es similar a la de España y Portugal, en 1985, justamente antes de su adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE). Mientras que la renta per cápita de España cuando entró en la CEE era del 72% de la media comunitaria, la renta de los países candidatos varía desde el 69% de Eslovenia al 35% de Letonia pasando por el 41% de Polonia. La adhesión de los países candidatos reducirá por tanto la renta per cápita de la UE, aunque no de forma muy significativa, ya que su población no es demasiado numerosa.

Las exportaciones españolas a países de la UE han pasado de suponer el 50% del total cuando se incorporó a la CEE al 75-80% en la actualidad. Los países del Este están exportando a Alemania, Austria y la Unión Europea porcentajes importantes del total de sus exportaciones. En 1990 éstas sólo representaban el 32% y ahora ya representan el 65% (Polonia un 68%).

En cuanto a la deuda de las administraciones públicas, ésta era mayor en España, Portugal y Grecia que en los países del Este. España, en 1996, llegó al 70% de endeudamiento público para alcanzar en la actualidad alrededor del 55%. Los países candidatos soportan una menor deuda, porque el déficit público es menor y más manejable. Además cumplen los criterios de Maastricht relativamente bien. Por tanto, no tienen grandes problemas desde el punto de vista de la convergencia nominal, e incluso alguno de ellos podría entrar en la moneda única en el 2007. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, están lejos de la convergencia real en términos de renta per cápita. El promedio de todos los países entrantes es del 47% de la media de la UE. Cinco de los estados entrantes (Eslovenia, Malta, Hungría, Chipre y Chequia) tenían en 2002 un PIB per cápita superior a la mitad de la media de la UE -medido en estándares de poder adquisitivo- mientras que Estonia, Polonia, Letonia, Eslovaquia y Lituania estaban por debajo del 50%.

La ampliación desde el punto de vista de "los quince"

Según una encuesta del Eurobarómetro en el 2001, la ciudadanía europea se muestra más reticente a la ampliación dependiendo de la proximidad geográfica a los países candidatos. Los países más próximos a los Estados del Este, como Francia, Austria y Alemania mantienen una postura más reacia: más del 50% de la población no quiere que se produzca la ampliación, por miedo fundamentalmente a la llegada

de inmigrantes. Por el contrario, países más alejados como Irlanda, Portugal y España no presentan grandes remisas a la incorporación de éstos.

Entre aquellos que no desean la ampliación destacan las personas que viven en zonas rurales y trabajan en la agricultura por riesgo a la pérdida de ayudas de la política agraria. Otro colectivo reactivo a la misma es el de los trabajadores poco cualificados, por la amenaza que puede suponer la entrada desde la Europa del Este de trabajadores mejor preparados y dispuestos a trabajar por salarios más bajos. Entre los partidarios están los más jóvenes; y en cuanto a la orientación política, los votantes de la derecha, en principio, se opondrían más a la ampliación, por su oposición a la inmigración.

Uno de los factores por los cuales los países miembros temen la futura adhesión son las subvenciones que se deben pagar a los países candidatos como consecuencia de su menor renta per cápita. Según la encuesta del Eurobarómetro del 2002, el 35% de la población europea considera bastante importante que los países del Este adquieran un mayor nivel de desarrollo para entrar en la Unión Europea y el 48% lo valora como muy importante. Sin embargo, esto resulta imposible. Para que se de una convergencia real entre los países candidatos y los países miembros se necesitará mucho tiempo. Será, por tanto, muy difícil que estos países se acerquen a la media europea en un plazo relativamente corto de tiempo.

Respondiendo a la pregunta de ¿qué deberían hacer los países miembros ante la ampliación?, hay que darse cuenta de que los beneficios derivados de la misma exceden a los costes.

En primer lugar, esto requiere, por parte de Europa, un cambio en la política migratoria, para lo cual se debería definir una política de inmigración común, inexistente en la actualidad. Sería necesario establecer también una red de protección social que funcione correctamente a nivel europeo, de tal manera que los diferentes niveles de protección hicieran que la inmigración se dirija a aquellos países donde se vea más protegida. En estos momentos, si se comparan las cifras de Europa con las de Estados Unidos, la cifra de inmigrantes ilegales en nuestro continente es mayor que en el país norteamericano, probablemente porque Europa presenta más vías de entrada y diferentes legislaciones. Por ello, es necesario y posible realizar una política migratoria ordenada. De hecho, esto será cada vez más necesario a medida que el cambio de la pirámide poblacional en Europa haga más imprescindible mantener gente joven inmigrante que contribuya a garantizar el sistema de pensiones. Esto puede ser un problema a largo plazo si la tasa de natalidad europea se mantiene en los niveles actuales. Por ejemplo, en la actualidad, las mujeres españolas tienen como media 1,1 hijos, cuando el índice de reemplazo generacional está situado en los 2,1 hijos.

Una tercera medida que es necesario atajar, es la reforma de los fondos estructurales y su forma de financiación para que los países candidatos se puedan beneficiar de tales ayudas. Estos fondos, como ya ocurriera para el caso de países miembros - como en España, Portugal, Grecia o Irlanda-, han sido muy importantes para mejorar las infraestructuras y la inversión en capital social.

Ante el coste que podría suponer para Europa la entrada de los países candidatos, la opinión de los distintos Estados miembros difiere. La población griega considera muy importante que la entrada de los nuevos países no suponga ningún coste adicional para Europa. A Dinamarca, Holanda o Suecia les parece menos importante esta cuestión. Pero no habría ningún país que, como consecuencia de la incorporación de los países candidatos, estuviese dispuesto a asumir un mayor gasto que el actual.

En la Unión Europea existe capacidad para aumentar los fondos estructurales ya que el límite del gasto se sitúa en un 1,27% del PIB y actualmente se encuentra por debajo del 1,25%, disponiendo así de cierto margen de maniobra. Otros mecanismos para afrontar el incremento del gasto serían: la puesta en marcha de un impuesto de ampliación, la reducción del gasto de la Política Agraria Común -que favorece a las grandes extensiones-, el establecimiento de un impuesto a las empresas -que a su vez podría favorecer una armonización fiscal de las sociedades- y, por último, el incremento del techo fiscal del 1,27%.

La ampliación desde el punto de vista de España

La ampliación tendrá efectos netos positivos a largo plazo, también para España. Ya que siempre que la economía española se ha abierto al exterior, ha obtenido beneficios. Una de las ventajas, desde el punto de vista del consumidor, será la caída de los precios derivada del incremento de la competencia. Al hacer este tipo de análisis, es importante valorar que la economía no es un juego de suma cero. El crecimiento de un determinado país no debe ir asociado necesariamente con "un perjuicio" para sus vecinos. La mala situación económica de Tailandia, Indonesia y Malasia en 1997, repercutió negativamente en todo el mundo y viceversa, cuando algunos países crecen el resto de los países se ven arrastrados a un mayor crecimiento inducido. Por tanto, si los países de la Europa del Este entran en una senda de auge y consiguen mayores cotas de riqueza, esto podrá beneficiar también a España en el largo plazo. Por ello, la ampliación no debe ser entendida desde España como una amenaza sino como un reto. Este reto implica que nuestro país debe prepararse y desarrollarse en sectores de alta y media tecnología y, como consecuencia, realizar un esfuerzo aún mayor en inversión en I+D para así ser más competitivo.

En cambio, sí es importante considerar que la economía española se encuentra en la actualidad en una situación comprometida, ya que el PIB conjunto de estos países es 1,5 veces el español y su población 2,6 veces la española. A ello hay que añadir que

España prácticamente no mantiene relaciones económicas con ellos (solo un 2% de nuestro comercio se dirige hacia los países entrantes).

A corto plazo, nuestra economía podría verse perjudicada negativamente por la ampliación. El principal desafío consiste en aumentar la presión competitiva ya que las empresas manufactureras de los estados candidatos presentan una gran similitud con las españolas en aspectos como la formación, flexibilidad o los costes.

Por tanto, las empresas españolas deberían tomar medidas para reducir los posibles efectos negativos. Por ejemplo, se debería hacer un esfuerzo mayor de inversión española en los países candidatos, acudir a los posibles procesos de privatización que se den en esos países, ya que hay todavía sectores gestionados por el sector público y que, por tanto, son susceptibles de ser privatizados. España tiene un buen historial en los procesos de privatización que puede ser aprovechado. La ampliación supondrá, además, un aumento del mercado potencial para las empresas españolas. La renta per cápita de los países candidatos aumentará con su incorporación a la Unión Europea pero, en cambio, su nivel tecnológico y de infraestructuras, así como su capacidad empresarial u organizativa son más bajas que las españolas y por tanto, España dispone todavía de un importante filón para poder mejorar su posición relativa. A ello se une que todavía en esos estados hay problemas en lo referente a la delimitación de los derechos de propiedad.

Una amenaza adicional es que algunas regiones españolas dejarán de ser Objetivo 1 (aquellas con una renta per cápita menor o igual al 75% de la media comunitaria). Al producirse la ampliación, Valencia, Canarias, Cantabria y Castilla y León abandonarán esta posición. Por el "efecto estadístico" de disminución de la renta per cápita media de la UE como consecuencia de la entrada de los nuevos países el 1 de mayo, Asturias, Castilla la Mancha, Ceuta, Melilla y Murcia dejarían también de ser regiones Objetivo 1. Esto es así porque con la ampliación aumentará la renta per cápita española en términos relativos, ya que descenderá la renta per cápita europea. Con ello, las regiones antes mencionadas, dejarán de percibir fondos estructurales FEOGA Orientación, FEDER y Fondo Social Europeo. Sólo Andalucía, Extremadura y Galicia permanecerían como regiones Objetivo 1.

Hay que considerar sin embargo, que la redistribución de los fondos a favor de los países que entran y en contra de regiones más ricas, es un caso genuino de cohesión. Al igual que en adhesiones anteriores, es necesario que los actuales países miembros sean solidarios con los países entrantes, de la misma manera que los estados centrales de Europa lo fueron con los periféricos cuando éstos se incorporaron.