

# SECCIÓN ESPECIAL: LA REFORMA Y AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

---

## CONSECUENCIAS DE LA QUINTA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

*José María Casado Raigón*  
*Universidad de Córdoba*

La compleja y costosa quinta ampliación de la Unión Europea no plantea actualmente dudas sobre su calendario, pero sí en cuanto a la financiación y a los periodos transitorios para el acceso definitivo a los fondos estructurales y a la política agraria comunitaria de los países candidatos. Por otra parte, la continuación en la profundización en la integración europea se hará posible a través de la cooperación reforzada. Para España, la ampliación es un riesgo de pérdida de ayudas europeas y una oportunidad de cara al futuro.

### 1. INTRODUCCIÓN. UNA AMPLIACIÓN COMPLEJA Y COSTOSA.

La ampliación es uno de los grandes desafíos que afronta la Unión Europea del siglo XXI y una oportunidad inigualable para la integración política, social y económica del Viejo Continente. La extensión de la Comunidad a los países de la Europa Central y del Este ofrece la ocasión de poner fin a la división artificial que ha separado en dos al continente europeo a lo largo de casi seis décadas. Las personas, las empresas y las economías de la Europa Central y Oriental, y de toda Europa, se beneficiarán social y políticamente del funcionamiento de un mercado interior que, con ellos, alcanzará los 500 millones de ciudadanos. La Europa gradualmente ampliada hasta completar el sueño de un Continente desde el Atlántico a los Urales, nos hará olvidar definitivamente los enfrentamientos que tuvieron lugar antes de los años cincuenta y recuperará la visión de una Europa protagonista de su futuro y elemento clave en el concierto internacional.

La UE ha superado ya cuatro procesos de ampliación (en 1973, 1981, 1986 y 1995), gracias a los cuales ha pasado de los seis miembros fundadores a los quince con que cuenta en la actualidad. Pero con trece países candi-

datos, desde Estonia, en el norte, hasta Turquía, en el sur, el proceso actual es sin duda el más ambicioso de toda su historia. Los preparativos necesarios para hacer frente a este desafío, tanto por parte de los actuales miembros como de los candidatos, son ingentes. Además, las dificultades debidas a la enorme diferencia de renta entre los países miembros y los candidatos, se acrecientan por la propia divergencia entre los PECOS, ya que el PIB per cápita en niveles de poder adquisitivo con respecto a la media comunitaria varía desde un 79% en Chipre ó un 68% en Eslovenia, hasta un 23% en Bulgaria ó un 27% en Letonia.

En efecto, la ampliación de la UE al Este será la más compleja y costosa de toda la historia comunitaria. El numeroso grupo de países candidatos, el peso de su anticuado sector agrícola, sus problemas perentorios en aspectos básicos de la actividad económica (transportes, energía, industria, medio ambiente, consumidores, telecomunicaciones, audiovisual, investigación y desarrollo tecnológico, etc.), y su pobreza relativa superior al doble de la de España cuando nuestra adhesión en 1985, gravitan sobre la operación, lo que ha desatado ya la batalla de su financiación.

## 2. LA FINANCIACIÓN DE LA AMPLIACIÓN. LOS DOS GRANDES CAPÍTULOS DE GASTO.

El actual marco financiero o perspectivas financieras 2000-2006 de la UE tuvo en cuenta el proyecto para integrar hasta diez nuevos socios sin necesidad de renegociar el presupuesto hasta 2007. En el Consejo de Berlín de 1999, donde se aprueba la Agenda 2000, se decidió constituir una reserva destinada a los países candidatos utilizable a partir de 2002. Desde esa fecha, en la que, según la reciente Cumbre de Laeken (Bélgica) de los pasados días 14 y 15 de diciembre, finalizarán las negociaciones para la adhesión, se prevé la concesión de más de 57.000 millones de euros (casi 9 billones y medio de pesetas) en concepto de gastos estructurales en los nuevos EE.MM., hasta 2006.

La ampliación de la UE a los PECOS va a dar lugar al fenómeno denominado de convergencia estadística o efecto estadístico, por el cual varias regiones españolas y europeas parecerán más ricas como consecuencia de la adhesión de países más pobres sin que, en realidad, hubiesen acortado las distancias que les separan de las regiones más prósperas. La Comisión Europea va a publicar próximamente un informe en el que cuantifique el efecto estadístico que tendrá la ampliación para España y para los demás países, si bien su alcance dependerá del número y niveles de renta de los países que se vayan incorporando a la UE, así como de los plazos que se establecerán para las principales políticas de gasto (política agraria y política regional, fundamentalmente), en los periodos transitorios.

Si bien en las perspectivas financieras 2000-2006 está previsto un aterrizaje suave y gradual de los nuevos EE.MM. a los beneficios y costes de la Política Regional y de la Política Agraria Común (y sus consecuencias inevita-

bles sobre la situación de los actuales socios), los problemas principales surgirán con el comienzo de las negociaciones de las futuras perspectivas financieras 2007 en adelante.

Existe consenso en torno a respetar, para los actuales EE.MM., las políticas vigentes y las perspectivas financieras en vigor hasta 2006 y no es previsible que se adelanten negociaciones ni se modifiquen las principales medidas con las que se articula la PAC y la Política Regional, como desearían algunos.

Otra cuestión es que, de cara a los futuros presupuestos de la UE, se proceda a una cierta renacionalización de las políticas comunes y, especialmente, llevar a cabo la propuesta alemana de cofinanciar las ayudas agrícolas, de forma que una parte de las mismas deje de ser asumida por el presupuesto comunitario. Dicha propuesta tiene mucho que ver con el fuerte incremento del coste de la PAC por la entrada de países que todavía cuentan con un sector agrícola de gran peso en el conjunto de sus economías. Por ello, si la ampliación va a forzar un ajuste presupuestario por la presión de los países contribuyentes netos (Alemania y Holanda principalmente), cabe esperar que Francia y, en general, las agriculturas continentales, se encuentren con grandes dificultades por los serios problemas internos que crearía una rebaja del presupuesto agrícola comunitario, dados los elevados niveles de protección actual. A fin de cuentas, la reforma del gasto que impondrá la ampliación parece la coartada idónea para recortar un capítulo (la política agraria común) al que se dedica el 50% del presupuesto de la Unión. En efecto, los contribuyentes netos no quieren que la ampliación al Este de la Unión Europea sea demasiado cara y tratan de modificar la propuesta de la Comisión Europea que incluye las ayudas directas a la renta de los agricultores de los nuevos miembros. Se oponen incluso a la gradualidad de esos pagos directos a la agricultura, alegando que en las perspectivas financieras acordadas en la Cumbre de Berlín (Agenda 2000), no se incluían esos pagos sino fondos para el desarrollo rural, y, además, consideran que si se opta por esa vía, los países candidatos estarán menos motivados para realizar ni las necesarias reformas estructurales ni verdaderos esfuerzos en pro de la reestructuración del sector agrícola.

La actual posición cicatera de los EE.MM. en cuanto a los gastos para la ampliación, se extiende no sólo a la PAC, sino también a las ayudas estructurales, esencialmente referidas a los fondos de cohesión que se otorgarán a los nuevos países de la Unión Europea, ya que según alguno de los actuales socios –Francia, por ejemplo–, mantiene que estas ayudas son tan generosas que los candidatos no tendrán capacidad para absorberlas por el procedimiento de la cofinanciación. En este sentido conviene señalar que la aplicación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión en los países candidatos, para que sea eficaz, se hará mediante el establecimiento de un sistema de *phasing in* consistente en aumentar progresivamente las transferencias de los Fondos Estructurales, teniendo en cuenta las diferentes capacidades de

absorción en cada país candidato. En la referida posición francesa está implícita una crítica al documento o propuesta de la Comisión en el sentido de que, a diferencia de lo que se hizo en ampliaciones anteriores, pone un tope al gasto (la propuesta, que habla de un máximo, no de un compromiso, plantea un gasto de 41.000 millones de euros para los tres primeros años de la ampliación, equivalentes a unos siete billones de pesetas), en lugar de fijar los conceptos del mismo y luego financiarlos.

No existen objeciones ni reticencias de los actuales EE.MM. respecto al compromiso de calendario ratificado en la Cumbre de Laeken, según el cual, a finales de este año, finalizarán las negociaciones con los diez candidatos, a lo largo del 2003 se ratificarán sus respectivos Tratados de Adhesión y, en 2004, serán miembros de pleno derecho de la Unión Europea. Sin embargo, para la incorporación definitiva en el 2004, es necesario que los Quince formen una posición común con la que negociar en asuntos tan delicados y complicados como los ya referidos: los fondos estructurales y de cohesión y, más aún, la política agraria común, por su enorme incidencia presupuestaria y por la propia convulsión que pueden representar las ayudas directas en el sector agrario, al distorsionar los ingresos de los agricultores del Este y el precio de sus tierras, lo que puede provocar un efecto acomodaticio que impida las reformas estructurales necesarias en el sector, que podrían abaratar a medio y largo plazo el coste de la Política Agraria Común.

Si bien como ya se ha indicado, no existen reticencias ni apenas dudas respecto del calendario de la ampliación, está pendiente para después del verano el examen del informe de medio camino sobre la marcha de las negociaciones, que dará la respuesta definitiva a los actuales interrogantes.

Paradójicamente, los problemas fundamentales creados a causa del coste de la ampliación provienen del país que más promovió la entrada de los países del Este en la U.E., pero también el que más contribuye a sufragar la integración y, en la actualidad, uno de los que atraviesa mayores dificultades en la evolución de sus macromagnitudes. La delicada situación económica de Alemania, obliga a este país a pedir a la Comisión y a sus socios que no le exijan demasiados esfuerzos a la hora de costear la ampliación. Alemania padece en estos momentos un elevado y creciente déficit público, con el consiguiente riesgo de incumplimiento del Pacto de Estabilidad, que ha sido criticado por la Comisión Europea, crítica que no ha sido ratificada, sin embargo, por el Consejo de Ministros de Finanzas (ECOFIN). Además, en estos momentos, se encuentra en plenas elecciones generales.

Frente a las limitaciones presupuestarias de cara a las nuevas perspectivas financieras, queda la presión de los países (especialmente los receptores netos de fondos y los partidarios de profundizar en el proceso de comunitarización) que abogan con incrementar el actual tope del 1,27 por 100 de PIB comunitario, hasta situarlo en condiciones de financiar un proceso que no cesa de extenderse.

En efecto, más allá de los actuales candidatos, la ampliación plantea asimismo una serie de interrogantes sobre la forma en que la Unión tiene la intención de organizar sus relaciones con otros países europeos que no son todavía candidatos y que deberán recorrer un camino más largo antes de la adhesión. La Comisión ha acuñado el concepto de adhesión virtual, a fin de que Albania y la antigua Yugoslavia, entre otros países, puedan disfrutar de los estímulos y las ventajas que ofrecen diversas formas de cooperación, antes incluso de que estén preparados para la adhesión. Pero para poder beneficiarse de ellos, estos países tendrán que cumplir ciertos requisitos, entre ellos el reconocimiento mutuo de fronteras, la resolución de todos los problemas pendientes en relación con el tratamiento de las minorías y el establecimiento de una organización regional de cooperación. Se fomentaría así la integración económica gracias a la creación de un espacio de libre comercio y, posteriormente, de una unión aduanera que podría ensamblarse a su vez con la propia unión aduanera de la UE, en un primer paso hacia la adhesión.

La UE es consciente de la incidencia que la ampliación tendrá en otros países vecinos cuya adhesión no está en el orden del día, pero con los cuales desea entablar relaciones estrechas y constructivas y, en este sentido, estudia con interés posibles asociaciones estratégicas con Rusia, Ucrania y la cuenca mediterránea.

### 3. LA DUALIDAD PROFUNDIZACIÓN-AMPLIACIÓN.

Ante el extendido temor y riesgo potencial de que la ampliación y los importantes problemas que crea, pueda diluir el proceso creciente de integración europea, se alzan voces en el sentido de suavizar los mecanismos legales, introducidos en el Tratado de Ámsterdam, que permiten que un grupo de países pueda avanzar en la integración sin arrastrar al resto. Aparecen en la actualidad tesis en defensa de que un núcleo duro de países garantice el proceso gradual de integración de la Unión Europea.

Se trata, en definitiva, de flexibilizar el llamado mecanismo de cooperación reforzada. El actual Tratado permite que un sólo país pueda vetar esa iniciativa y exige, además, que al menos la mitad más uno de los EE.MM puedan constituir una cooperación reforzada. La propuesta actual de la Comisión, con objeto de flexibilizar el mecanismo para el avance de la U.E. y la consolidación de un núcleo duro, consiste en eliminar el derecho de veto y reducir a un tercio de los países miembros el número de participantes, si bien con el debido respeto de los intereses de los no participantes.

En las actuales circunstancias, habida cuenta de la diversidad, no sólo en su dimensión económica sino también política, social, etc., entre los EE.MM. actuales y los candidatos, la flexibilidad (cooperación reforzada) es un modo de proseguir y afianzar los logros de la Unión, y no debe interpretarse como un debilitamiento de los vínculos que unen los Estados Miembros. En una Europa de integración flexible, todos los miembros respaldarán y asumirán

una cesta de políticas comunes, al margen de las cuales cada uno podrá llegar a acuerdos con otros, más allá del mínimo común denominador, sobre aspectos singulares de mayor alcance económico, social y político. En todo caso, la UE es ya una organización con dos velocidades debido, entre otras cuestiones y, sin duda, la más importante, a la Unión Económica y Monetaria.

La situación con ser delicada no es nueva, puesto que siempre que se ha planteado la extensión geográfica de la UE, se ha debatido sobre la dualidad profundización-ampliación. Antes de la ampliación de 1.973 con el ingreso de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, se revisó el sistema de financiación, se puso en marcha la política regional y el FEDER y se profundizó en las políticas comunes agraria y pesquera. Igualmente, las ampliaciones de 1.981 (Grecia) y 1.986 (España y Portugal) fueron precedidas de la modificación del acervo comunitario en el sector agrícola y la definición de las grandes líneas para la finalización del mercado interior.

La actual ampliación de la UE es delicada porque viene marcada por una serie de circunstancias nuevas, diferentes; por un conjunto de hechos cuya valoración se hace todavía difícil. Además de las incertidumbres que rodean las transiciones desde un modelo de planificación centralizada a una economía de mercado de los países de la Europa central y oriental, existen otros elementos que aportan una cierta inseguridad como la extensión de la puesta en marcha de la moneda única o la progresiva desaparición del Estado como agente económico, con secuelas visibles en las posibilidades de planificación desde las instancias políticas.

#### 4. ESPAÑA ANTE LA NUEVA AMPLIACIÓN.

En la actualidad, España es el país que más se beneficia del presupuesto de la Unión Europea, siendo su participación en el total de gastos en el año 2000 de 10.900 millones de euros (un billón ochocientos mil millones de pesetas, aproximadamente) si bien el saldo neto es inferior puesto que habría que restar la contribución española al presupuesto europeo que se sitúa alrededor de la mitad de esa cifra.

Este montante cercano a los dos billones de pesetas (inferior a la del año 1.999, teniendo en cuenta que la mayoría de los proyectos españoles se presentaron en 2000 pero no empezarán a recibir sus subvenciones hasta 2001), se destina en un 50 por ciento a la agricultura y un 47 por ciento a las ayudas estructurales, y representan, el 15 por ciento del total de la UE, un 1,8 por ciento aproximadamente del PIB español y el 8,4 por ciento del gasto público español.

Por su parte, los gastos para el sector agrario recibidos por España fueron un 14 por ciento del total de gastos comunitarios, una cifra ligeramente superior a la cuota española de producción agrícola sobre el total de la Unión. Destacan de estos gastos destinados a la agricultura española, las ayudas directas - 60 por ciento del total -, destinadas al aceite de oliva - que recibe

más del 40 por ciento de las ayudas al aceite de la Comunidad -, las frutas y verduras, el vino, los cultivos industriales y el ovino, así como para la reforestación.

En cuanto a las acciones estructurales, un 57 por ciento de las recibidas por España se destinó al Objetivo 1 - regiones con una renta per capita inferior al 75 por ciento de la media comunitaria -, porcentaje que será mayor de acuerdo con el principio de concentración en las actuales perspectivas financieras 2000-2006, y un 22 por ciento al Fondo de Cohesión. Aproximadamente, España recibe un quinto del total de fondos estructurales comunitarios.

Durante el periodo 2000-2006, España percibirá hasta 41.916 millones de euros (unos siete billones de pesetas) de los que 26.591 millones corresponden a los fondos estructurales. De este dinero el 87,7 por ciento se destinará a las CC.AA. Objetivo 1 y, el resto, irá a parar a las zonas denominadas Objetivo 2, es decir, aquellas que se encuentran en declive industrial. En principio, dos años antes del final del actual periodo 2000-2006, es decir en 2004, se revisarán las actuales perspectivas financieras de la UE, con el telón de fondo de la incorporación de los PECOS.

A estas alturas del proceso de ampliación de la UE a los PECOS todo el mundo se plantea el efecto que ello tendrá sobre el flujo de fondos financieros de la Comunidad hacia España y en qué medida el saldo de nuestras cuentas con Bruselas, muy favorable como se ha comentado, pueda disminuir. Habrá que estar muy atentos al resultado de las negociaciones de las próximas perspectivas financieras y a las posibles adaptaciones que se lleven a cabo de las actuales en función del número y las condiciones de las adhesiones que se van a producir a partir de 2004; en especial, tendrá una gran relevancia - como de hecho se está produciendo en estos momentos -, la determinación o no de un techo máximo de gasto y el desarrollo de las reformas agrícolas.

Si como es previsible a la luz de los actuales pronunciamientos de los Estados contribuyentes netos al presupuesto comunitario en el sentido de no estar dispuestos en las próximas negociaciones presupuestarias - de cara a las nuevas perspectivas financieras a partir de 2006 -, de ampliar el dinero destinado a políticas de solidaridad, está claro que la ampliación variará el reparto de los fondos agrarios y estructurales.

España corre el riesgo de perder buena parte de los flujos financieros actuales, habida cuenta de que de los diez países de Europa central y del Este candidatos a integrarse en la UE, sólo el PIB de las áreas metropolitanas de Praga y Bratislava supera el 75 por ciento de la media comunitaria. El resto se encuentra muy por debajo de ese umbral, con lo que la ampliación obligará a un replanteamiento del esfuerzo de cohesión económica que realizan los actuales EE.MM. contribuyentes netos y las regiones del Este absorberán buena parte de las ayudas comunitarias.

Las consecuencias para España de la ampliación se harán notar especialmente debido a su falso enriquecimiento relativo que se viene denominando convergencia estadística o enriquecimiento artificial. Pero también afectarán, por la parte de los fondos estructurales, fundamentalmente, a Portugal, Grecia y a los lãnder de la antigua Alemania del Este. En cuanto a los fondos destinados al sostenimiento de precios y rentas agrarias a través de la PAC los más afectados, en principio, serán los países que cuentan con una fuerte protección para su agricultura continental, como es el caso más emblemático e importante de Francia. De las regiones españolas actualmente incluidas en el Objetivo 1 de los Fondos Estructurales, dos de ellas - Valencia y Canarias -, dejarán de ser regiones pobres por su propio crecimiento y sin que los efectos estadísticos tengan nada que ver en su evolución. Sin embargo, puede que se vean perjudicados por la convergencia artificial - dependiendo del número de países que se incorporen y de cuáles sean estos países -, Asturias y Castilla-León.

Para paliar las consecuencias del inevitable coste que esto tendrá para España - y el resto de países y regiones afectadas - se buscan soluciones diversas, entre las que se encuentra, el establecimiento de un periodo transitorio especial, tal vez más largo ó tal vez más importante que el existente en la actualidad, para las regiones que dejarán de ser Objetivo 1 de manera normal, debido a su progreso. Con consecuencias parecidas, también se tiene previsto en el ámbito de la política agrícola, que la plena integración de los nuevos miembros será mucho más larga, de manera que se propone una integración gradual de la agricultura de los países candidatos, amén de las consideraciones que ya hicimos al principio sobre si se tratará o no de ayudas directas de acuerdo con la rebaja drástica de la factura agrícola que defienden Alemania y Holanda, fundamentalmente. En cualquier caso, la Comisión Europea tiene prevista la revisión del cálculo de la renta regional con motivo de la ampliación.

La búsqueda de soluciones para las regiones más pobres que pierden fondos estructurales por la ampliación, no contempla, por el contrario, que se cambien los criterios de elegibilidad contenidos en el Tratado -90 por ciento del PIB comunitario -, para acceder al Fondo de Cohesión.

Con la llegada de los nuevos países a la UE, España estará al borde de superar el 90 por ciento de la renta media de la nueva Europa ampliada y, por tanto, dejará de tener derecho a percibir los 1500 millones de euros - el 62 por ciento del fondo de cohesión europeo aproximadamente -, que recibe anualmente en concepto de Fondo de Cohesión.

Aunque España tiene actualmente una renta per cápita del 82,2 por ciento de la media comunitaria, tras la ampliación, dicha renta pasará a ser superior al 90 por ciento, con el descenso de 18 puntos que se producirá en la media del conjunto ampliado.

Aunque este enriquecimiento por decreto no deja de ser un sarcasmo, lo cierto es que la entrada de nuevos países a la Unión Europea aumentará las disparidades y obligarán a un replanteamiento del esfuerzo de cohesión económica que realizan los Estados Miembros. En el caso de España, convendría ir pensando muy seriamente, sin perder de vista las ayudas de cohesión económica y social, en las ventajas que creará un mercado de más de 500 millones de consumidores.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Andreatta, B et al. (1996): *In a larger EU, can all member states be equal?*, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, Bruselas.
- Bourrinet, J. y Torrelli, M. (1989): *Las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bueno, G. (2000): *España frente a Europa*, Alba Editorial, Madrid.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000): *Documento estratégico sobre la ampliación*, COM (2000) 700 final, Bruselas.
- Comisión Europea (2000): "Agenda 2000. Ampliación", *Boletín de la Unión Europea*, Suplemento 2/99, OPOCE, Luxemburgo.
- Commissariat General du Plan (1999): *L'élargissement de l'Union Européenne à l'est de l'Europe: des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest*, La Documentation française, París.
- Doucet, D. (2001): *L'élargissement de l'Europe: Un risque pour le sud?*, L'Harmattan, París.
- Drevet, J. F. (2001): *L'élargissement de l'Union Européenne, jusqu'òù?* L'Harmattan, París.
- Jordan, J. M. (2000): "Los fondos estructurales y la ampliación al Este de la Unión Europea", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 35, Valencia.
- Martín, C. (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, Colección Estudios Económicos nº 27, La Caixa, Barcelona.
- Martín de la Guardia, R. M. y Pérez Sánchez, G. A. (2001): *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*, Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid.
- Ministerio de Hacienda (2001): *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea*, Ministerio de Hacienda, Madrid.