

¿POR QUÉ SE AMPLÍA LA UNIÓN EUROPEA? LAS PROMESAS Y LOS RIESGOS DE LA QUINTA AMPLIACIÓN

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Marcelino Oreja Aguirre *

I. INTRODUCCIÓN

La Ampliación de la Unión es un tema que debemos encuadrar en el proceso de construcción europea que arranca en 1950. Un proceso cuya finalidad básica era la reconciliación de los europeos y que se ha llevado a cabo a través de un método que lleva el nombre de Jean Monnet, y que fue el de una asociación de Estados democráticos, en ámbitos en los que se consideró necesario compartir la soberanía —fue la visión funcionalista— para lograr así una más estrecha relación entre los pueblos.

Los pasos decisivos fueron la Unión aduanera, la Unión económica para lograr un mercado interior, que se alcanzaría gracias al Acta Única, las políticas estructurales, que consagran la cohesión, y la moneda única. Pero sigue pendiente la Unión política: política exterior, de seguridad y de defensa, lucha contra el terrorismo, defensa de la paz y ayuda al desarrollo.

Todo esto necesitaba, para su consecución, un triángulo institucional formado por tres instituciones: el Consejo, la Comisión y el Parlamento y una doble legitimidad, la de los Estados —representados en el Consejo— y la de los ciuda-

* Sesión del día 18 de mayo de 2004.

danos, representado en el Parlamento, con un motor para la defensa del interés común europeo, que es la Comisión, la más original de las instituciones de esa asociación de Estados. Ese engranaje y esas instituciones, han permitido lograr un espacio de paz y libertad, un marco de desarrollo duradero, gracias —como dice Jacques Delors en su libro de *Memorias*— a unas reglas de competencia que estimulan, una cooperación que refuerza y una solidaridad que une y sobre todo unos valores que descansan en la diversidad de nuestras culturas.

Me he referido antes al proceso de reconciliación entre europeos que ahora cobra una especial significación con la actual ampliación. A este tema dedicaré unos comentarios desde la triple perspectiva política, económica e institucional.

II. PERSPECTIVA POLÍTICA

Comienzo recordando la fecha de 1 de mayo pasado, en que se ha producido la integración de diez países a la Unión. Muchos de estos países han sido víctimas no sólo del comunismo sino del juego de las grandes potencias, que durante más de cien años los han hecho, rehecho y deshecho y que por fin ahora, desde su personalidad propia y diferenciada, quieren compartir un futuro con las demás naciones europeas.

Quedan pendientes Bulgaria y Rumanía, que todavía no cumplen los requisitos económicos, y se incorporarán previsiblemente en 2007 a la Unión.

Turquía está a la espera de que se fije fecha de inicio de las negociaciones de adhesión, que será examinada en diciembre por el Consejo, sobre la base de un informe de la Comisión y a la vista del cumplimiento de los criterios de Copenhague: es decir, democracia, derechos humanos, libertades fundamentales, estabilidad de las instituciones y respeto a las minorías.

Estos últimos meses en Turquía se han dado algunos pasos positivos. Se ha suprimido la pena de muerte, se ha legalizado el uso del kurdo en la radio y en las escuelas, se ha aceptado que los tribunales incorporen la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos, se han eliminado los poderes extraordinarios del Consejo de Seguridad Nacional, que subordinaba el poder civil al militar. Sin embargo de aquí a diciembre, Turquía tendrá que continuar adoptando decisiones, que permitan al Consejo acordar la apertura de negociaciones conforme a los mencionados criterios de Copenhague. Quiero dejar claro que el tema que está en discusión en este momento es doble: por un lado la elegibilidad de Turquía. Es decir,

si por razones de identidad y de geografía es susceptible de que se acuerde el inicio de negociaciones. La otra cuestión es si reúne las condiciones políticas y económicas para la apertura de negociaciones. Pero no se prejuzga cuál será el resultado de esas negociaciones, que en caso de abrirse serán largas y difíciles.

Aparte de Turquía está la situación de los países balcánicos. El pasado 20 de abril, la Comisión ha dado ya un dictamen favorable a la candidatura de Croacia y ha recomendado la apertura de negociaciones, siguiendo la estrategia de la Unión, de europeización de los Balcanes. Croacia aparece como el mejor alumno entre los cinco países balcánicos occidentales (Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Croacia, Serbia y Montenegro). Después de Eslovenia, que se ha integrado el 1 de mayo, será el siguiente país de la *ex* Yugoslavia, que se incorporará a la Unión ampliada.

En cuanto a los demás países balcánicos, están siguiendo un proceso de desarrollo democrático, de estabilización y de asociación, que prevé además de acuerdos formales, medidas comerciales y ayuda financiera. Para el período 2000-2006, la ayuda a la reconstrucción, desarrollo y estabilización se eleva a 5.000 millones de euros.

Macedonia ha firmado un acuerdo de estabilización y asociación y ha presentado una demanda de adhesión, el 22 de marzo. Albania está negociando con Bruselas la conclusión de un acuerdo semejante. Bosnia, no ha pasado, en noviembre de 2003, el procedimiento de evaluación. Serbia y Montenegro tienen también problemas, siguen sin colaborar con el Tribunal Penal Internacional y está sin resolver la situación en Kosovo, donde hay graves problemas de coexistencia étnica, de respeto de los derechos humanos y de democratización, que permitan una clarificación de su estatuto (ya sea la independencia, la autonomía dentro de Serbia o cualquier otra solución europea).

En un documento hecho público la semana pasada por la Comisión Europea, se marcan los perfiles de lo que puede ser la estrategia de futuro, respecto a una serie de países que van de Rusia hasta Marruecos, Israel o Palestina.

Esta estrategia para que empiece a funcionar necesitará la aprobación del Consejo de Ministros y no comenzará hasta el 2007, cuando exista un instrumento permanente de ayuda financiera que oscilará entre 500 y 1.000 millones de euros. El comisario encargado de la ampliación ha dejado claro que en sus planes no figura un calendario de adhesión de estos países.

Este club de amigos selectos como les ha llamado el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, está formado por el lado oriental del Viejo Continente, por Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia —todos ellos frontera de la Unión Europea desde el día 1 de mayo, así como por Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

Del lado de la cuenca meridional mediterránea, comprende todas las naciones afiliadas al diálogo euromediterráneo: Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Siria, Israel, Autoridad Palestina y en un próximo futuro, también Libia.

La gran mayoría de países del Este europeo gozan ya, de algún modo, de acuerdos de asociación. Rusia tiene un acuerdo preferencial y quiere ir por delante de los demás. La voluntad de Bruselas es que todos estos convenios sean absorbidos en el futuro por otros de mayor calado.

¿Cuáles serán los límites de estas relaciones privilegiadas? En principio, según el comisario Verheugen, el único límite será que no formarán parte del primer círculo, es decir, ninguno de estos vecinos podrá beneficiarse de la condición de miembro grupo del club. Algunos de ellos como Ucrania, Marruecos o Israel han expresado en más de una ocasión la aspiración a entrar en la Unión Europea.

En el campo político, la cooperación se traducirá en una colaboración estrecha en cuestiones como el terrorismo, las armas de destrucción masiva o políticas de control migratorio.

Desde de la perspectiva política quisiera ahora dedicar unos comentarios a cuáles son, a mi juicio, algunas preocupaciones de los países que se acaban de integrar en la Unión. Cómo ven el futuro de la integración y cuáles son sus prioridades.

Una primera cuestión es su exigencia de solidaridad. Consideran que la adhesión debe proporcionarles una posibilidad de aproximación a los países ricos y tienen la convicción de que a través de la Unión, podrán mejorar su situación mucho más fácilmente que si estuvieran fuera. Como afirmó recientemente el Ministro polaco de Asuntos Exteriores, el espacio europeo de paz, estabilidad y riqueza, que se ha creado gracias al principio de solidaridad entre los pueblos de Europa, debe aplicarse a todo el Continente. Es la solidaridad entre países ricos y pobres, de una parte, y entre países grandes y pequeños de otra.

En las declaraciones de los líderes de estos países aparece a menudo el recuerdo de que la división de Europa tiene su origen en Yalta, donde las poten-

cias occidentales decidieron abandonar la mitad de Europa a la influencia soviética. Y esta división fue confirmada y agravada bajo presión de la URSS, al verse obligados los países de Europa Central a rechazar el Plan Marshall.

Una segunda cuestión es su preocupación por ampliar al Este la frontera europea. Hace unos días escribían en el diario *El País* un artículo conjunto, Adam Michnik y Victor Yuschenko, el primero, antiguo líder del sindicato polaco Solidaridad y el segundo *ex* Primer Ministro de Ucrania. Bajo el título «Por una Europa común», ponen de manifiesto la necesidad de una declaración inequívoca, sobre el derecho de Ucrania a incorporarse a la UE y a la OTAN.

También el Presidente de Rumanía apoyaba recientemente la adhesión de Turquía y la de Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaidjan además de Ucrania, convirtiendo al Mar Negro en un mar europeo.

Esta idea, que se desarrolla ahora con insistencia, ve la ampliación al Este, no como una simple extensión del espacio y de la aplicación del derecho comunitario, sino más bien como una opción política en un amplio espacio socio-económico que se debe desarrollar y consolidar.

Otra cuestión que aparece entre las preocupaciones de los Estados recién integrados es su temor y suspicacia respecto a la integración político-estratégica de la Unión. La integración política en su dimensión de política exterior, de seguridad y de defensa, ha suscitado siempre grandes dudas a estos países que tienen el temor de que pueda debilitar a la Alianza Atlántica.

Así por ejemplo el Presidente de la República Checa ha expuesto sus reservas respecto a la integración en política exterior y de seguridad, negándose a la autonomía estratégica de Europa e insistiendo únicamente en el reforzamiento de los lazos políticos y estratégicos entre Europa y Estados Unidos. Igualmente en Polonia se oyen constantemente voces a favor del reforzamiento de la relación transatlántica. También Hungría insiste en la preeminencia de la OTAN y de Estados Unidos en lo que se refiere a la seguridad de Europa.

A fines del 2003 los países de Europa Central y Oriental se manifestaron unánimemente contra el proyecto de defensa europeo, que juzgaron innecesario, por existir la Alianza Atlántica. Para ellos, Estados Unidos son y deben seguir siendo, una potencia garante de la paz y de la seguridad en general y factor de equilibrio político intra-europeo.

En suma, si la integración europea está marcada por dos grandes objetivos políticos, de una parte la creación de condiciones favorables al desarrollo económico y social, y de otra, la afirmación de la identidad europea y el papel de Europa en el mundo, el primer objetivo, es el que prevalece en la mayoría de los países de la adhesión.

La consecuencia es que la ampliación puede representar un giro en la orientación de la política europea en su conjunto. Dadas las necesidades y preferencias de los nuevos países miembros, la Unión, según esta visión, tendrá que ocuparse preferentemente de cuestiones económicas y sociales intra-europeas y concentrar sus esfuerzos y sus recursos en la creación de condiciones capaces de favorecer el crecimiento económico y la mejora de condiciones de vida de los países de Europa Central y Oriental.

Otro temor de estos países es el intento de liderazgo por parte de algunos Estados europeos, lo que por otra parte ha existido siempre en la Unión desde el comienzo de la integración. Tal vez a este temor se deba la insistencia de Polonia en el voto ponderado, y sobretodo su preocupación por ejercer más fácilmente la minoría de bloqueo.

Esos países también muestran su preocupación por el reforzamiento de competencias del Consejo, y de ahí que se inclinen por los poderes de la Comisión, que significaría a su juicio un contrapeso al Consejo Europeo, que consideran un instrumento de hegemonía de los Estados miembros más poderosos.

Por supuesto, una Comisión que debe, según ellos, incluir un miembro por Estado y son contrarios a una Comisión reducida como parecen apoyar los Estados más grandes.

Una última consideración que voy a hacer es la percepción que tienen estos países de la importancia de la religión en la vida pública.

Está claro que hoy la pluralidad de confesiones cohabita con una secularización, que progresa por todas partes tanto al Este como al Oeste. Pero la percepción de la religión en la vida pública sigue pesando en estos países, donde siguen vivos los lazos históricos entre religión y nación, con el recuerdo de las persecuciones comunistas y el papel, más o menos activo de las Iglesias desde la caída del Muro. No olvidemos que el ateísmo marxista se identifica con el régimen comunista y en cambio contempla la religión como una fuerza liberadora. La religión forma parte de la libertad reencontrada —ha dicho, el que fue Ministro de

Exteriores polaco, Bronislaw Geremek— y es la expresión más viva de la libertad allí donde las Iglesias han sido perseguidas. De ahí la sensibilidad que muestran a la herencia religiosa de Europa y su deseo —y no sólo en Polonia— de una referencia cristiana en el preámbulo de la Constitución.

Por último, no quiero dejar de mencionar que hay un país extra-europeo, cuyos ciudadanos están redescubriendo su condición de europeos. Me refiero a los israelíes, que quieren recuperar su condición de polacos, lituanos, húngaros y acuden ya a los consulados en Tel Aviv y Jerusalén para pedir los pasaportes. Además, hoy son ya muchos los que se declaran favorables a la candidatura de Israel a la UE.

La conclusión de esta primera perspectiva política, es la dificultad que se abre ahora con la ampliación a continuar un proyecto europeo, por problemas de dimensión, legitimidad y eficacia.

III. PERSPECTIVA ECONÓMICA

Voy a concentrarme ahora en la perspectiva económica de la ampliación.

En una reciente conferencia de José Viñals, que lleva por título «La economía europea en la encrucijada», se refiere al difícil momento económico por el que atraviesa Europa, que a su juicio resulta de la confluencia de dos factores. De una parte la manifiesta incapacidad del conjunto de la economía de la Unión para crecer a un ritmo satisfactorio, y de otra, el enorme desafío que supone llevar a cabo con éxito la ampliación de la Unión Europea, para absorber estos diez países y otros dos más en 2007 en un entorno en que la globalización, el cambio tecnológico y una dinámica demográfica desfavorables, van a ejercer una presión añadida sobre el llamado modelo económico y social europeo, modelo que pone énfasis en preservar no sólo la estabilidad macroeconómica sino también —y este es su principal rasgo diferencial frente al modelo norteamericano—, un grado adecuado de cohesión económica y social.

Como bien dice Viñals, crecimiento, estabilidad y cohesión son algunos de los aspectos que trata de conjugar el modelo europeo. Veamos cómo esto incide ahora en la perspectiva de la Europa ampliada.

Mencionaré brevemente cuatro apartados: crecimiento y convergencia, cohesión económica y social, la estrategia de Lisboa y los movimientos migratorios.

1. Crecimiento y convergencia

En el año 2000 un total de 55 millones de habitantes de los antiguos 15 Estados miembros (15 por 100 del total de su población) vivían con un nivel de renta en el umbral de la pobreza ¹, de los cuales más de la mitad tenían un nivel de renta inferior a dicho umbral. El 40 por 100 de los parados aquel año tenían una renta inferior a ese umbral de pobreza. La ampliación aumentará estas cifras de manera considerable.

Pero la ampliación, es una oportunidad para llevar a cabo las reformas necesarias en el conjunto de la Unión. Según el Profesor Sapir, que dirigió un reciente informe a la Comisión Europea a petición del Presidente Prodi, para promover el crecimiento se hace necesario: lograr un mercado interior más dinámico; incrementar la inversión en conocimiento; mejorar el marco de la política macroeconómica y rediseñar políticas para la convergencia y las reformas. Para conseguirlo, el Informe considera que es necesario una Gobernanza económica efectiva y modificar el presupuesto comunitario.

Por lo que se refiere a la convergencia, la ampliación va a aumentar las desigualdades tanto entre países como entre regiones. Pero además, conviene recordar lo sucedido en la UE desde 1980 hasta 1998 donde se produjo un ligero aumento en la desigualdad de la renta en la Unión. Esta desigualdad es la suma de dos componentes: la evolución de la disparidad de renta en el interior de los países (medida por la distribución personal de la renta) y la desigualdad de renta entre países (convergencia). Como señala Sapir, en el período reseñado el primer componente superó al segundo. En una UE a 25, las disparidades de renta serán mayores y por ello el componente convergencia será el que predomine en el resultado final. De ahí la importancia de dar prioridad, tanto a nivel comunitario como nacional, a las medidas que reduzcan las disparidades de renta entre países.

Las disparidades de renta que conlleva la ampliación entre los antiguos quince países y los diez que se integran son enormes. Con índice de la Unión a 25 igual a 100, el PIB (producto interior bruto) per cápita, de los países que se adhieren es el 45 por 100 del de la UE a 15.

También hay importantes disparidades entre los países que se integran, ya que, por ejemplo, Chipre y Eslovenia representan el 70 por 100 del PIB per cápita

¹ El nivel de pobreza está definido como aquél nivel de renta inferior al 60 por 100 de la media existente en el país en el que se vive.

de la media de los quince, mientras que Letonia sólo llega al 30 por 100. El PIB por habitante de Polonia se sitúa en el 40 por 100 de la media comunitaria, cuando este país representa el 50 por 100 de toda la población que se incorpora a la Unión.

Recordemos que en el momento de la incorporación de los países del sur a la Unión (por encima del 70 por 100 para España), su renta per cápita era en torno al 65 por 100 de la media comunitaria, esto es, 20 puntos por encima de la que representan los diez países de la ampliación de la UE.

Si las disparidades de renta entre países son enormes, las disparidades de renta entre las regiones no lo son menos. En efecto, se considera una región no desarrollada aquella cuyo PIB por habitante es inferior al 75 por 100 de la media de UE. Pues bien el 92 por 100 de los ciudadanos, de los diez países que se incorporan a la Unión viven en regiones cuyo PIB por habitante está por debajo de aquel 75 por 100 y más de dos tercios de estos ciudadanos, habitan en regiones donde su PIB por habitante es incluso inferior al 50 por 100 de la media comunitaria. La conclusión que se deriva de todas estas cifras es que la convergencia de renta entre los países de la UE a 25 y la reducción de las disparidades regionales deben de ser prioridades en la Unión Europea ampliada.

Ante esta situación la pregunta que cabe hacerse es cómo conseguir la convergencia. La respuesta está en la disponibilidad de una dotación de factores que permitan un rápido y sostenible crecimiento en los países más atrasados. Los factores considerados como generadores de crecimiento son la acumulación de capital tanto físico como humano, el trabajo y el progreso tecnológico. En las modernas teorías del crecimiento se incluyen otros factores tales como las instituciones y la prevalencia de la ley.

El modelo neoclásico de crecimiento propuesto por Solow² en los años cincuenta ha sido utilizado en la década de los noventa e incluso una versión modificada fue utilizada por la Comisión³. Se trata de descomponer el crecimiento del PIB en sus principales componentes tratando de medir por un lado qué parte del crecimiento total se debe a la acumulación de factores de producción (trabajo y capital) y qué parte al progreso tecnológico. Pues bien los nuevos países que se integran, se caracterizan por una baja dotación de capital y un bajo nivel tecnoló-

² R. M. SOLOW, «A contribution to the theory of economics growth», *Quarterly journal of economics*, 1956.

³ *The Economic Impact of Enlargement*, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission, June 2001.

gico. Por ello el que la convergencia de estos países se realice lo más rápidamente posible, dependerá de la tasa de inversión, incluida la inversión directa extranjera, y de un nivel de progreso tecnológico similar al de los países avanzados.

Es cierto que la tasa de inversión que se está dando en estos países está por encima de la aplicada de promedio en la UE a 15. Sin embargo el *stock* de capital fijo en estos países sigue siendo bastante obsoleto por lo que el esfuerzo realizado, todavía no tiene la repercusión positiva que cabría desear. Ahora bien tasas de inversión como las actuales, del orden del 25 por 100, siguen siendo necesarias si se quiere que tengan como efecto un alto crecimiento del PIB.

La inversión directa extranjera (IDE) también pueden contribuir al crecimiento del PIB en estos nuevos países. En los últimos años tales inversiones han sido importantes en muchos de ellos, atraídas, en muchos casos, por las privatizaciones emprendidas. Recientemente ha habido una desaceleración en las inversiones extranjeras y el debate planteado es si una vez integrados en la Unión, estos países volverán a experimentar importantes entradas de capital exterior y si estas entradas provendrán de los países de la UE o de otros países. En el primer caso tales inversiones se pueden traducir en la deslocalización de ciertas empresas europeas hoy ubicadas en los antiguos países miembros de la UE a 15 con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo en los mismos (de hecho tales deslocalizaciones ya se están produciendo). Es cierto que tal situación será beneficiosa para los nuevos países y a largo plazo para toda la UE. Sin embargo, los países donde se dé la deslocalización deberán reaccionar estudiando en qué sectores puede ser más favorable asignar sus recursos.

Si nos atenemos a lo sucedido en los países de cohesión (Grecia, Portugal, España e Irlanda) cuando se incorporaron a la Comunidad europea, las inversiones que atrajeron de los demás países comunitarios, no se tradujo en importantes caídas de las mismas en los demás países, por lo que en esta ampliación puede suceder lo mismo.

Por lo que se refiere a las inversiones procedentes de países no comunitarios hacia los nuevos Estados miembros, cabe decir que la seguridad jurídica y contractual que supone pertenecer a la UE, la liberalización del comercio internacional y los bajos costes laborales, son factores positivos para atraer inversión extranjera a tales países.

Si como he dicho, hasta ahora el capital físico es un factor clave del crecimiento, no lo es menos el capital humano. El nivel de conocimientos de una sociedad recibido a través de su sistema educativo, es otro de los factores clave del

crecimiento. Los países que se incorporan muestran datos positivos en cuanto a educación primaria y secundaria. Sin embargo en el siguiente escalón, el universitario, su nivel es inferior. Es necesario realizar un esfuerzo en el sistema educativo en estos países para que el capital humano de los mismos esté bien preparado, lo cual redundará en ser más productivo y contribuirá a conseguir el objetivo fijado por la UE en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000: ser la sociedad del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo en el año 2010.

Quiero insistir también en la importancia del buen funcionamiento de las instituciones en el proceso de crecimiento. Los inversores necesitan seguridad jurídica para invertir, el respeto de los derechos de propiedad y tener garantizada la libre disposición de los beneficios obtenidos. Un buen funcionamiento del sistema judicial y de las administraciones públicas en tales países y en general en las instituciones se erige en elemento clave para conseguir una senda de crecimiento sostenible. La Comisión europea reforzó los fondos pre-adhesión asignados a estas materias, conscientes de que un fallo en el ámbito institucional, podría poner en peligro el buen funcionamiento de una UE a 25.

Por último, he de señalar que el proceso de convergencia de estos países requerirá tiempo. Según cálculos del Comité de Política Económica, basados en hipótesis más bien optimistas, los años necesarios para alcanzar el 75 por 100 de la renta per cápita de la UE varían desde un año en Chipre y siete en Eslovenia a más de veinte años para el resto de los nuevos Estados, destacando Polonia que necesitará cincuenta años (con un escenario todavía más favorable estos años se reducirían a treinta y siete).

2. La cohesión económica y social

La segunda cuestión a la que me quería referir es la cohesión económica y social.

La cohesión económica y social en la UE tiene un claro componente de solidaridad entre sus ciudadanos. La transferencia de recursos desde los países más ricos a los más pobres siempre ha sido aceptada y aplicada en la UE. Los fondos comunitarios recibidos principalmente a través del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y del Fondo de Cohesión, por España, Grecia, Irlanda y Portugal (los países más pobres de la Unión a principios de los noventa) así lo confirman.

Permítanme repasar sucintamente los objetivos que cubren sucesivamente dos períodos temporales (2000-2006 y 2007-2013).

A) *Período 2000-2006*

La cohesión económica y social es un objetivo de la UE. Sin embargo conviene clarificar que el presupuesto comunitario asignado a esta política es el 0,4 por 100 del PIB comunitario, mientras que los Estados miembros se estima destinan alrededor del 47 por 100 de su PIB a políticas de cohesión. La primera conclusión que se deriva de estas cifras, es que la cohesión no depende de las políticas comunitarias sino de las políticas nacionales. Esto no quiere decir que los fondos asignados a las acciones estructurales comunitarias sean poco relevantes. Por el contrario como pueden demostrar países como España (primer receptor de los mismos) e Irlanda, los fondos comunitarios recibidos les han permitido avanzar en el primer caso y sobrepasar en el segundo en convergencia con la media de la renta per capita comunitaria. Además, hay que señalar que los gastos públicos dedicados a la cohesión por parte de los países son dirigidos principalmente a ofrecer servicios de base (educación, sanidad, protección social) mientras que los fondos comunitarios tienen como objetivo llevar a cabo reformas estructurales que contribuyan a la convergencia de tales países. Por otro lado según señala la Comisión⁴ los gastos públicos de los Estados miembros dedicados a inversión en capital físico y humano representan alrededor del 2 por 100 del PIB, por lo que aquél 0,4 por 100 del presupuesto comunitario destinado a tales fines no debe minimizarse.

Los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión han representado transferencias importantes a las regiones objetivo 1. En el período 2000-2006 tales transferencias habrán supuesto más del 2,5 por 100 del PIB en Grecia y Portugal y el 0,9 por 100 del PIB en España. Su efecto sobre la inversión se estima en un incremento de la misma del 8-9 por 100 en Grecia y Portugal, del 7 por 100 en el Mezzogiorno italiano y del 3 por 100 en España. Además de estos fondos comunitarios hay que añadir los préstamos del BEI (Banco Europeo de inversiones). En efecto estos han sido de 20.000 millones de euros por año entre 2000-2002 de los cuales más de la mitad han sido concedidos a las regiones objetivo 1.

El alcance que todas las intervenciones comunitarias han tenido en los países menos desarrollados de la Unión ha sido importante. De esta forma, en Portugal se estima que su PIB ha sido superior en un 4,5 por 100 al que hubiera habi-

⁴ Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, Comisión Europea, enero 2004.

do en ausencia de las ayudas comunitarias; en los Lander alemanes el 4 por 100; en Irlanda el 3 por 100; en Grecia del 2 por 100 y en España el 1,5 por 100 (datos para 1999). Los efectos beneficiosos sobre estos países tienen a su vez una repercusión positiva sobre los países de la Unión más desarrollados. Los datos empíricos que recoge la Comisión muestran que, en promedio, alrededor del 25 por 100 de los gastos estructurales realizados en los países receptores de fondos comunitarios vuelven al resto de los países de la UE en forma de un aumento de las importaciones especialmente en maquinaria y equipamiento (procedentes principalmente de Alemania).

Todo hace prever que los fondos que reciban los nuevos Estados miembros para acciones estructurales tengan un comportamiento similar repercutiendo favorablemente sobre los demás países (principalmente sobre las exportaciones alemanas). Las ayudas estructurales que recibirán los nuevos países de la Unión pueden cifrarse de la siguiente manera. Por un lado en el período 2000-2006 estaba previsto que recibieran 3.000 millones de euros por año para proyectos de transporte y medio ambiente (programa ISPA); para agricultura y desarrollo rural (programa SAPARD) y para reforzar la cohesión económica y social y la capacidad administrativa e institucional (programa PHARE). La importancia que la Unión concede a este último programa se pone de manifiesto si tenemos en cuenta que continuará por tres años una vez que los nuevos países se hayan integrado en la Unión con un montante de 1.600 millones de euros por año (incluidos Bulgaria y Rumania).

Además, los nuevos países, durante el período 2004-2006 percibirán 21.800 millones de euros de Fondos estructurales que se destinarán prioritariamente (con diferencias entre los países) a infraestructuras, inversiones productivas y recursos humanos.

B) *Período 2007-2013*

Con objeto de ir avanzando en las nuevas perspectivas financieras la Comisión adoptó el 10 de febrero de 2004⁵ una proposición de Presupuesto Comunitario para 27 países (incluye por tanto Bulgaria y Rumanía) para el período 2007-2013. No parece que hasta el 2005 se entre a fondo en la discusión de la propues-

⁵ Construire notre avenir commun: défis politiques, et moyens budgétaires l'Union élargie 2007-2013. COM (2004)101.

ta de la Comisión. Sin embargo, ya ha habido países como los contribuyentes netos al presupuesto comunitario, que han mostrado su disconformidad con algunas de las propuestas de la Comisión. La primera se refiere al techo máximo de los recursos comunitarios disponibles en la nueva etapa. Mientras la Comisión propone que se mantenga el 1,24 por 100 actual del PIB comunitario, algunos países consideran que no debería superar el 1 por 100. La Comisión propone que lo destinado a cohesión siga siendo el 0,4 por 100 del PIB comunitario fijado en la etapa anterior. Los países contribuyentes netos consideran que las ayudas estructurales deben concentrarse más especialmente en los nuevos países del este y centro de Europa, que se han incorporado a la Unión y que la capacidad de absorción de fondos comunitarios por parte de los mismos no hace necesario llegar a aquél 0,4 por 100 indicado anteriormente.

La Comisión aboga por una política de cohesión ambiciosa para hacer frente a los siguientes cuatro retos ⁶:

a) *Necesidad de una cohesión reforzada en la Unión ampliada*

La necesidad de una cohesión reforzada deriva de factores tales como la caída del PIB por habitante de la Unión en un 12,5 por 100 como consecuencia de la ampliación; el aumento de las disparidades que van a producirse tanto entre Estados miembros como entre las regiones europeas; el envejecimiento de la población de la UE y el aumento del paro, que se ha producido en muchos países y regiones de la Unión, consecuencia del bajo crecimiento experimentado en los tres últimos años.

b) *Reforzar las prioridades de la Unión*

La política de cohesión debe integrar los objetivos fijados en Lisboa en marzo de 2000 (hacer de la UE la economía más competitiva y más dinámica del mundo en el 2010) así como las señaladas en Gotemburgo en junio de 2001 (protección del medio ambiente y desarrollo sostenible) y contribuir a la realización de los mismos.

⁶ Ver «Construire notre avenir...», *op. cit.*, págs. XXI y sigs.

c) *Mejorar la calidad y promover un desarrollo sostenible y más equilibrado*

Una política de cohesión fuerte contribuye al crecimiento económico de la Unión, a la reducción de las disparidades estructurales existentes, y a reforzar la competitividad regional. El resultado es potenciar un desarrollo sostenible y equilibrado y una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

d) *Un nuevo partenariado para la cohesión*

Una mayor coordinación entre todos los actores intervinientes en la política de cohesión comunitaria es clave para alcanzar los objetivos perseguidos. Todas las instituciones participantes deberán poner los medios necesarios para alcanzar el éxito de la cohesión.

Para hacer frente a los retos señalados anteriormente la Comisión considera que la política de cohesión en la nueva etapa debería concentrarse en tres prioridades comunitarias: la convergencia, la competitividad regional y el empleo y la cooperación territorial.

Con relación a la convergencia, la Comisión es partidaria de dar prioridad en la asignación de recursos a aquellas regiones cuyo PIB por habitante es inferior al 75 por 100 de la media comunitaria.

También la Comisión propone que una ayuda temporal sea destinada a aquellas regiones que estando por debajo de aquél 75 por 100 en la anterior UE a 15, superen dicho porcentaje como consecuencia de la ampliación (la entrada de regiones más pobres hará subir tal porcentaje a varias de ellas, es el denominado efecto estadístico).

Con respecto a la competitividad regional y empleo se trata de ayudar a aquellos Estados y regiones de la UE que no siendo de las menos desarrolladas, se ven confrontadas a los desafíos que suponen los cambios económicos y sociales en un mundo globalizado.

En este sentido la política de cohesión ayudará a las regiones a través de programas regionales que contemplen el cambio económico en las zonas industriales, urbanas y rurales y a los Estados a través de programas nacionales que contemplen la adaptación de los trabajadores a las nuevas condiciones.

Por último la cooperación territorial europea tiene como objetivo «la integración armoniosa y equilibrada del territorio de la Unión» a través de la cooperación a tres niveles, el transfronterizo, el transnacional y el interregional.

C) *Los recursos financieros para la cohesión en el período 2007-2013*

La Comisión propone la asignación de un total de 336.300 millones de euros para la política de cohesión comunitaria para el período 2007-2013 lo que supone un 0,41 por 100 de la inversión nacional bruta de la UE a 27.

La distribución de ese montante entre las tres prioridades mencionadas es la siguiente: Un 78 por 100 para la prioridad convergencia (manteniendo que el máximo de transferencias aplicables a un país no supere el 4 por 100 de su PIB, la llamada capacidad de absorción de un país); un 18 por 100 para la prioridad Competitividad regional y empleo y un 4 por 100 para la prioridad cooperación territorial.

Estos recursos son considerados por la Comisión como necesarios para el cumplimiento de los objetivos que se marca la política de cohesión en el período contemplado.

Antes de abordar la estrategia de Lisboa ante la ampliación, no quiero eludir alguna mención autorizada y crítica sobre el efecto económico que para nuestro país podría tener este nuevo proceso de gran ampliación. Así, el Profesor Juan Velarde, en su magnífica intervención en la Academia de Ciencias Morales y Políticas del 20 de abril sobre «La situación de la economía española», recordando unas reflexiones de Juergen B. Donges, apunta que será posible que se generen graves conflictos políticos en cuanto se ponga sobre la mesa la cuestión de cómo financiar la nueva realidad, porque los nuevos socios supondrán una carga financiera inusitada para el presupuesto comunitario por varias razones; así, a diferencia de las cuatro ampliaciones de la Unión Europea en el pasado, «ahora se incorporarán países económicamente todavía muy atrasados con respecto a la media comunitaria actual... Pasarán muchos años hasta que los países del Este acorten sensiblemente las distancias en los niveles de desarrollo —regla de Barro— y por consiguiente allí (es) donde más falta hacen los Fondos Estructurales de la Unión Europea. Según los criterios establecidos numerosas regiones de la Unión a Quince dejarán de ser regiones objetivo por el efecto estadístico que hará que tras la ampliación a 27 Estados superarán el 75 por 100 de la nueva media comunitaria; en España esto puede afectar a Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y Ceuta y Meli-

lla, quedando sólo Andalucía, Extremadura y Galicia dentro del esquema de beneficios actual». Y, añade: «En cuanto se aplique a estos países la Política Agrícola Común, que exigirá nuevos esfuerzos del FEOGA, todo tendrá que reconducirse». En su conjunto esto significa en términos absolutos que «quien más pierde por el efecto estadístico es España, que soporta entre el 25 por 100 y el 30 por 100 del coste de este efecto. Anualmente esto supone una pérdida de entre 3,5 y 4 millardos de euros de 1999, lo que extrapolado a todo el período supone más de 26 millardos de euros.

«¿Cómo resolver, entonces, un saldo deficitario que se va a agravar sin duda alguna? Podrá decirse que esforzándonos en enviar al exterior bienes y servicios competitivos. De ahí que la cuestión, no resuelta entre nosotros, de la competitividad internacional, se coloque así en primera línea. En 1985, cuando ingresó España en el ámbito comunitario, su PIB por habitante era el 104,5 por 100 respecto del irlandés; en el 2001 —y la ventaja sigue actuando a favor de Irlanda—, nuestro PIB era ya el 67,5 por 100 del irlandés, a pesar de todo lo que hemos progresado.»

A continuación me referiré a

3. La estrategia de Lisboa y la ampliación

El Consejo Europeo de marzo de 2000 celebrado en Lisboa adoptó la decisión de hacer de la UE la economía más dinámica y competitiva del mundo basada en el conocimiento, en el 2010.

Después de cuatro años de aplicación, la Estrategia de Lisboa ha dado pasos adelante pero no ha avanzado como sería deseable, por lo que sólo un impulso a la misma, por parte de los Estados miembros, puede permitir que se logren los objetivos fijados para aquél año.

Antes de hacer un balance de la misma, conviene hacer una referencia a lo sucedido en el ámbito económico en 2003, tanto en los actuales Estados miembros como en los futuros, así como las estimaciones para 2004 y las previsiones de 2005.

En los tres últimos años el crecimiento del PIB en la Unión ha sido bajo (la mitad del alcanzado en la segunda parte de la década anterior) pero según las previsiones económicas de primavera de la Comisión⁷, la recuperación iniciada en

⁷ Previsiones económicas de primavera de la Comisión 2004-2005, abril 2004.

la segunda parte de 2003 con un crecimiento medio para el conjunto del año del 0,8 por 100, se espera se confirme en 2004 (crecimiento estimado del 2 por 100) e incluso progrese mas en 2005 (incremento del 2,4 por 100). La recuperación se basará en la demanda mundial, políticas macroeconómicas flexibles, menor tasa de inflación (1,8 por 100 en 2004 y 1,6 por 100 en 2005), favorables condiciones financieras y el avance en las reformas estructurales. Como elemento menos positivo cabe citar al empleo que tan solo crecerá un 0,3 por 100 en 2004 y un 0,9 por 100 en 2005. Tampoco el déficit público se comportará en 2004 como sería deseable, alcanzando el 2,6 por 100 del PIB.

En cuanto a los nuevos países miembros, en 2003 crecieron, en promedio, un 3,6 por 100 y se espera lo hagan al 4 por 100 en 2004 y 2005. El consumo privado ha sido el gran impulsor del crecimiento en los países bálticos, Hungría y la República checa. El empleo crecerá, consecuencia del aumento de la actividad, pero de forma moderada, lo que se traducirá en que la estimación de la tasa de desempleo en 2005 se reduzca, aunque siga siendo alta, en promedio, en estos países, 13,8 por 100 frente al 14,3 por 100 en 2003.

En cuanto a la inflación, se espera un aumento hasta alcanzar el 3,8 por 100 en 2004 debido sobre todo a la subida de impuestos indirectos al tener que ajustarse los tipos impositivos a los niveles de la UE. Para 2005 la inflación se estima en el 3,3 por 100. Tampoco son buenas las previsiones de déficit público en estos países. En efecto en 2003 alcanzó el 5,7 por 100 del PIB (con la República Checa obteniendo el peor resultado 12,9 por 100 y Estonia el mejor, ya que obtuvo superávit). El proceso de saneamiento presupuestario llevado a cabo en la mayoría de los nuevos países se traducirá en déficits inferiores en 2004, con la excepción de Polonia. En todo caso cabe concluir que la inflación, la tasa de paro y los déficits públicos son asignaturas pendientes de muchos de los países candidatos.

Evolución de la Estrategia de Lisboa

La Comisión en su Informe al Consejo Europeo⁸ analiza cuatro factores: la viabilidad necesaria de las finanzas públicas, la contribución del empleo y la productividad al crecimiento, el mercado interior y el crecimiento sostenible.

⁸ Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera. Hagamos Lisboa. Reformas para la Unión ampliada COM (2004) 29 final/2. febrero 2004.

Las conclusiones más sobresalientes son:

Respecto a la viabilidad de las finanzas públicas, la Comisión considera que las políticas fiscales deben seguir rigiéndose por el Pacto de estabilidad y crecimiento. Esto no ha sido así en todos los países, lo que ha provocado que el déficit público de la Unión en 2003 haya alcanzado el 2,7 por 100 del PIB.

Este déficit ha sido consecuencia de políticas presupuestarias expansivas que, además, no se han traducido como se esperaba en un impulso del consumo sino por el contrario en un aumento del ahorro.

Por lo que se refiere a la viabilidad de las finanzas públicas nacionales, la reforma del régimen de pensiones y de asistencia sanitaria emprendidas en varios países deben extenderse a la mayoría, para seguir en vigor el modelo social europeo sin repercutir negativamente en sus finanzas públicas.

Con relación al empleo y la productividad su contribución al crecimiento es baja, lo que se traduce en que el PIB por habitante de la UE no consiga reducir la brecha con el de Estados Unidos.

La tasa de empleo en la UE fue del 64,3 por 100 en 2002, lo que difícilmente permitirá alcanzar el 67 por 100 en 2005 que era objetivo fijado en Lisboa.

Para lograr el 70 por 100 en 2010, objetivo de Lisboa, deberá realizarse un gran esfuerzo máxime si tenemos en cuenta que la tasa de empleo de los nuevos países era tan solo del 57 por 100 en 2001. Tampoco evoluciona como sería deseable la tasa de empleo de los trabajadores con edades entre 55-64 años. En 2002 la tasa era del 40 por 100 (30 por 100 en los nuevos países), cuando el objetivo para 2010 es situarla en el 50 por 100 (se necesitarían crear 7 millones de puestos de trabajo para esta categoría de trabajadores). Por el contrario la tasa de empleo femenino avanza bien siendo el 55,6 por 100 en 2002 (50 por 100 en los nuevos Estados en 2001), por lo que es muy posible se alcance la tasa objetivo del 60 por 100 en 2010.

Tampoco la productividad por persona empleada muestra un comportamiento positivo. Su índice de crecimiento varía entre el 0,5 por 100 y el 1 por 100. La Comisión señala en su informe que el bajo crecimiento de la productividad en Europa se explica por dos factores, la escasa contribución de las tecnologías de la información y la comunicación y el retroceso en la tasa de crecimiento de las inversiones especialmente en aquéllas como la investigación, innovación, educación y

formación que son las consideradas por la Estrategia de Lisboa como prioritarias. Así la inversión global en I+D (investigación y desarrollo) está en torno al 2 por 100 del PIB en la UE a 15 (2,7 por 100 en Estados Unidos y 3 por 100 en Japón). El objetivo fijado en Lisboa de alcanzar el 3 por 100 en 2010 no se conseguirá si la tasa de crecimiento anual de I+D en Europa sigue la misma evolución que la del período 1997-2002, que fue de un 4 por 100.

La competitividad de la UE se resiente, por un lado, debido a esta baja inversión en I+D e innovación y por otro como consecuencia de la falta de avances en el mercado interior. Todavía falta mucho por hacer en la integración del mercado de productos y sobre todo en el de los servicios, especialmente los financieros. Esto es así a veces por no ponerse de acuerdo a nivel político los Estados miembros, otras porque ciertos países no transponen las Directivas aprobadas a su ordenamiento jurídico en el tiempo requerido. A título de ejemplo, podemos decir que de las 70 directivas aprobadas por la Unión en el marco de la Estrategia de Lisboa, un total de 40 deberían haberse transpuesto a finales de 2003. Pues bien, la media de la transposición realizada por los Estados miembros es del 58 por 100, el resultado es un retraso en las reformas que son necesarias llevar a cabo en la UE en campos tan importantes como las comunicaciones electrónicas, comercio electrónico, paquete ferroviario, etc.

Por lo que se refiere al desarrollo sostenible, esto es la integración de los aspectos económico, social y medioambiental en las políticas que se aprueben, hay que decir que todos los países de la UE están llevando a cabo este enfoque integral. Sin embargo, no todos los países tienen las mismas prioridades. A finales de este año, se espera evaluar lo realizado hasta ahora, lo cual permitirá introducir modificaciones para mejorar la estrategia de desarrollo sostenible adoptado en el Consejo Europeo de Gotemburgo.

Hasta aquí hemos indicado algunos de los retrasos que sufre la Estrategia de Lisboa. Sin embargo, también hay que resaltar los progresos que se han realizado desde su adopción.

En términos generales, se puede decir que la Estrategia de Lisboa ha contribuido a la liberalización total o parcial de mercados tan importantes como por ejemplo las telecomunicaciones, la electricidad y el gas, transporte ferroviario de mercancías y este mismo año, el cielo único; asimismo comienza a tomar forma la sociedad del conocimiento. La implantación de Internet en las empresas, escuelas, administraciones públicas y hogares es una muestra del avance en este campo; los Estados se han concienciado del problema que supone la evolución demográfica y

el envejecimiento de sus poblaciones, lo cual les ha obligado a plantearse los sistemas de pensiones y asistencia sanitaria, emprendiendo varios de ellos reformas para hacer frente a tales problemas. Por último cabe resaltar los más de seis millones de puestos de trabajo creados desde 1999, el aumento en la tasa de empleo y la reducción en el paro de larga duración.

Con relación a la asignatura pendiente de la UE, conseguir un mayor crecimiento, se aprobaron la Iniciativa europea de crecimiento y el programa Quick Start. Este abarca 54 proyectos de inversión transfronteriza (en los sectores del transporte, energía e I+D principalmente) por un importe de 72.000 millones de euros a realizar hasta el 2010.

El trabajo legislativo ha sido arduo, habiéndose aprobado en torno a cien Reglamentos, Directivas y programas.

Examinando el progreso realizado por los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia de Lisboa a través de los catorce indicadores estructurales propuestos por la Comisión⁹ y aprobados por el Consejo en diciembre del pasado año, podemos concluir que Lisboa no ha avanzado como hubiera sido deseable, siendo decepcionantes ciertos resultados y que será difícil cumplir con bastantes de los objetivos marcados para el 2010 si no se da un fuerte impulso por parte de los Estados miembros, que ya no serán 15 sino 25, con las dificultades adicionales que la ampliación entraña en bastantes ámbitos¹⁰.

De una manera global podemos decir que los países que hasta la fecha han sido los mejores alumnos han sido los países del Benelux, Austria, Suecia, Dinamarca y Reino Unido y los alumnos menos aventajados Grecia, España, Portugal e Italia.

Dado el retraso existente en la aplicación de la Estrategia de Lisboa, la Comisión propuso al Consejo Europeo de primavera celebrado los pasados días 25 y 26 de marzo, que adoptara las decisiones necesarias para dar un impulso a aquella y considerara tres prioridades para 2004: mejorar la inversión en las redes y la sociedad del conocimiento, reforzar la competitividad de la industria y los servicios

⁹ COM (2003) 585.

¹⁰ El Comité de Política Económica ha analizado las reformas estructurales que son necesarias llevar a cabo en los nuevos países de la UE. Véase «Key structural challenges in the acceding countries: The integration of the acceding countries into the Community's economic policy coordination process», *European Economy. Occasional papers*. n.º 4, July 2003.

y promover una vida laboral más larga. La primera prioridad se llevaría a cabo a través de la aplicación de la Iniciativa para el Crecimiento, mediante el «Quick Start Programme» y el plan de acción «Invertir en investigación»¹¹. También es necesario aumentar la inversión en educación y formación en línea con lo manifestado el pasado año¹².

Con relación a la segunda prioridad, la aprobación del paquete legislativo «competitividad», todavía pendiente, se considera fundamental. La propuesta de directiva marco sobre los servicios (cuyo objetivo es facilitar los intercambios transfronterizos y simplificar el marco regulador de los mismos) debe ser debatida y aprobada lo antes posible, ya que supondrá un gran avance en el mercado interior. La modernización de la industria europea para hacer frente a la pérdida de competitividad industrial en ciertos sectores y reforzar aquellos que resisten mejor y la implantación y desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación se consideran claves para aumentar la competitividad industrial de la UE. Esta deberá hacerse sin dañar el medio ambiente sino, por el contrario, explotando las sinergias entre medio ambiente, investigación e industria para reforzar la competitividad europea.

En cuanto a la tercera prioridad, prolongar la vida laboral, se trata de promover el envejecimiento activo, alentando a los trabajadores de más edad a permanecer activos, suprimiendo los incentivos a las jubilaciones anticipadas, favoreciendo el aprendizaje permanente y mejorando la calidad del trabajo, proporcionando un entorno laboral atractivo.

En todo caso, el envejecimiento de la población debe llevar a los Estados miembros a la modernización de sus sistemas de asistencia sanitaria, haciéndola viable financieramente, así como a la reforma del régimen de pensiones allá donde no se haya realizado.

En el año 2005 se realizará un Informe intermedio donde se evaluarán los resultados alcanzados a mitad de camino en el marco de la Estrategia de Lisboa. Esta evaluación permitirá sacar conclusiones para poner en marcha las medidas que procedan en el período 2005-2010 para alcanzar los objetivos fijados. En su reunión de marzo, el Consejo Europeo instó a la Comisión a que se establezca un grupo de alto nivel presidido por Wim Kok, para llevar a cabo una evaluación independiente que contribuya a este ejercicio.

¹¹ Invertir en investigación: un plan de acción para Europa. COM(2003) 226 final.

¹² Educación y formación 2010. COM(2003) 685 final.

El último punto de esta perspectiva económica se refiere a los movimientos migratorios.

4. Movimientos migratorios

La UE se ve confrontada a un envejecimiento de la población. Según las proyecciones realizadas en el año 2025 las personas con edades comprendidas entre 15-64 años será inferior en un 4 por 100 a la de la anterior UE a 15 y en un 10 por 100 en los nuevos países que se incorporan. Esta disminución irá acompañada de un aumento en la población de 65 años y más o sea de los jubilados.

Los países deberán ser conscientes de esta situación e ir preparando los fondos necesarios con los que hacer frente a los mismos. La posibilidad de disponer de más fondos dependerá de varios factores pero uno de los más relevantes será el de la evolución del empleo. Pues bien hoy sólo trabaja en la UE el 64 por 100 de las personas en edad de trabajar y en los Estados que se incorporan sólo el 56 por 100. Esto se traduce en que en la UE a 25 trabajarán 2,5 personas por cada persona jubilada. Si esta tendencia en los próximos años se mantiene, en el 2025 sólo trabajarán dos personas por cada jubilado. Esta tasa de dependencia plantearía grandes dificultades para su financiación a los poderes públicos. Sólo un aumento en la tasa de empleo, para lo cual es necesario un crecimiento del PIB sostenido en el tiempo puede mejorar esta situación. Además, será necesario llevar a cabo una política de inmigración adecuada en la UE basada en las necesidades que reflejen los mercados de trabajo en cada país, esto permitirá hacer frente a la falta de mano de obra que habrá en la UE del futuro y que ya hoy se está poniendo de manifiesto.

Ante la ampliación uno de los temas que más preocupan, especialmente en ciertos países como Alemania y Austria, es el de los flujos migratorios que pueden producirse desde los nuevos países del este hacia los actuales miembros de la UE.

El temor a que puedan producirse masivas entradas de trabajadores procedentes de los ocho países del este que se han incorporado el 1 de mayo a la UE ha llevado a la realización de múltiples estudios que han empleado diferentes técnicas para su estimación dando resultados diferentes. Los resultados a los que llegan tales estudios suponiendo una total liberalización del mercado de trabajo para aquellos países a partir de la fecha de su incorporación varían entre un flujo anual en los dos primeros años de entre 250.000 y 450.000 trabajadores y entre 100.000

y 200.000 los años sucesivos hasta suponer, en una década, entre 1,5 y 4 millones lo que representa entre el 0,4 por 100 y el 1,2 por 100 de la población de la actual UE a 15. Estas cifras, no resultan alarmantes para los mercados laborales de los 375 millones de habitantes de la antigua UE a 15.

En el estudio realizado por la Comisión Europea¹³ se concluye que los flujos netos de emigrantes procedente de los 10 países del este y centro de Europa (incluyendo Bulgaria y Rumania que en realidad está previsto se integren en el 2007) hacia la antigua UE a 15 se estiman en 1,4 millones de personas en los cinco años posteriores a la adhesión (suponiendo que no se aplicaran períodos transitorios) siendo los mayores valores (en torno a los doscientos mil trabajadores anuales) no como podría pensarse en los años inmediatamente posteriores a la ampliación sino después de tres a cuatro años de producirse la misma. Si estas cifras, tomadas en su conjunto, son asumibles para el conjunto de la antigua UE a 15 cuando se pasa a desagregar por países receptores la situación es diferente.

Todas las estimaciones realizadas indican, en efecto, que la mayor parte de los inmigrantes se concentrarán en Alemania y Austria. Así, por ejemplo en el estudio realizado por la Comisión citado anteriormente y bajo diferentes hipótesis se concluye que la mayor parte de los flujos migratorios irán a parar a Alemania y Austria. En el período 2005-2009 el flujo neto de emigrantes medido como porcentaje de la población en edad de trabajar será del 1,9 por 100 en Austria y del 1 por 100 en Alemania. Para el conjunto de los 15 países de la antigua UE tal porcentaje se situará en el 0,35 por 100.

Ante este panorama no es de extrañar la reacción de Alemania y Austria. Al ser frontera con gran número de los nuevos países y tener ya en sus territorios antes de la ampliación la mayor parte de los inmigrantes procedentes de tales países tienen el temor, justificado, de que la mayor parte de los futuros flujos migratorios que se produzcan vayan a parar a sus mercados laborales. Dada la actual tasa de paro y bajo crecimiento es comprensible que Alemania fuera el país que más presionó para establecer un período transitorio (hasta un máximo de siete años) antes de que se aplicara la libre circulación de los trabajadores entre los diferentes países de la UE.

La experiencia de lo sucedido con la ampliación de la UE en los años ochenta en Grecia, Portugal y España en el ámbito de los flujos migratorios reci-

¹³ *The Economic Impact on Enlargement*, Directorate General of Economics Affairs, June 2001.

dos por los entonces nueve países que componían la Comunidad europea, puede ser un referente para lo que puede suceder en los países de la antigua UE a 15 con los trabajadores procedentes de los países del este.

Tomando la década de 1985-1995 puede decirse que los flujos netos de emigrantes procedentes de los tres países del sur tomados en su conjunto fueron irrelevantes en la Comunidad europea. Esto no quiere decir que tomados individualmente Portugal, Grecia y España tuvieran comportamientos diferentes pero lo que importa destacar es que, en su conjunto, la posibilidad de la movilidad del factor trabajo de tales países no se tradujo en importantes flujos migratorios. Este resultado no puede transponerse a la nueva ampliación por presentar características diferentes pero, en principio, nos muestra que los temores que planteaba la ampliación «hacia el sur» en el ámbito de los flujos migratorios y su posible impacto negativo sobre los mercados de trabajo de los Estados miembros (especialmente Alemania y Francia) eran infundados.

Podemos concluir diciendo que para los 15 países que conformaban antes la Unión en su conjunto, los flujos migratorios esperados de los países del este una vez realizada la ampliación no representarán una amenaza para sus mercados de trabajo (tanto sobre los empleos como sobre los salarios). Sin embargo los efectos sobre Alemania y Austria pueden ser más negativos aunque tampoco de una gran magnitud. En todo caso todas estas estimaciones han llevado, como se decía más arriba, a que bajo propuesta alemana, secundada por otros países, se haya establecido un período transitorio que puede llegar hasta los siete años para la plena libertad de movimiento de los trabajadores de los países que se adhieran a la UE hacia los actuales 15 Estados miembros.

Termino este capítulo con una mención al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Pendientes como estamos de la decisión del Tribunal de Justicia sobre el tema, mi impresión es que se modulará su aplicación —como viene haciéndose ya en la práctica— aunque no se modificará, ya que ello exige —como toda modificación del Tratado— una decisión unánime. Respecto a la sentencia del Tribunal, la impresión hoy en Bruselas es que la sentencia dará la razón a la Comisión en el sentido de que el Consejo violó las reglas del Tratado al suspender el Pacto para Francia y Alemania.

Después de examinar la perspectiva política y la económica voy a mencionar ahora la reforma institucional, distinguiendo los aspectos estratégicos y los propiamente institucionales.

IV. LA REFORMA INSTITUCIONAL

a) Aspectos estratégicos

Recordemos que los Estados de Europa Occidental han compartido fronteras durante años con Estados autoritarios, han vivido crisis muy cercanas, han sufrido sus secuelas, han conocido también la dolorosa lacra del terrorismo.

Desde ese punto de vista, la primera consecuencia estratégica que podemos apreciar en la próxima ampliación de la UE hacia el Este es la del desplazamiento del centro de gravedad europeo en esa misma dirección, alejándose de la frontera franco-alemana. Ello producirá un profundo impacto en las relaciones intra comunitarias, al introducir como nuevos actores con voz propia y voto en la política comunitaria, a los países de la ampliación.

Por otro lado, con la ampliación acontecen otras realidades notorias, a primera vista, pero de extraordinaria significación geopolítica y estratégica. Así, la frontera común entre Rusia y la Unión Europea será mucho más extensa, lo que permitirá a ambas partes desarrollar mucho más intensamente la cooperación transfronteriza utilizando para ello la experiencia acumulada durante largas décadas en otras fronteras como la ruso-finlandesa, y ello tendrá un profundo y duradero impacto en la transformación económica y política de Rusia.

Igualmente, una nueva consecuencia estratégica que supone la ampliación es la de aproximar a la UE al «área del Islam», sobre todo cuando a partir de 2007 se incorporen Rumanía y Bulgaria.

En este contexto, cabe recordar que, en junio próximo, habrán transcurrido ya cinco años desde que el Consejo Europeo de Colonia (3 de junio de 1999) decidiera reforzar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) mediante el desarrollo de una Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD).

El objetivo de la PESD es que la UE disponga de las capacidades necesarias y de las estructuras apropiadas para la prevención de conflictos y gestión de crisis.

En la cumbre de Niza se crearon los órganos específicos de la PESD, que son el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (CMUE), el Estado Mayor (EMUE) y el Comité de Aspectos Civiles de gestión de crisis (CIVCOM). Y a

estos órganos debe sumarse el Consejo de Ministros de Defensa, que se reúne formalmente, desde el año 2002, para debatir cuestiones relativas a las capacidades militares, además del Centro de Satélites (Torrejón) y el Instituto de Estudios de Seguridad (París), que pertenecían a la UEO, absorbidos por la Unión a finales de dicho año.

También, en diciembre pasado, el Consejo Europeo de Bruselas aprobó el documento «Solana», sobre una Estrategia de Seguridad de la Unión, donde se identifican las amenazas a las que se enfrenta Europa y establece los objetivos estratégicos para la UE.

En el proyecto de Constitución Europea se contemplan las siguientes novedades, que de implantarse constituirán un efecto dinamizador de la PESD:

— Ampliación de las misiones Petersberg, de manera que la tendencia es que la UE se encuentre en disposición, en un futuro, de abarcar todo el espectro de posibles misiones.

— La definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, que conducirá a una defensa común si el Consejo Europeo lo decidiese por unanimidad.

— Un mecanismo para profundizar en la integración de la Defensa para los Estados que quieran adquirir compromisos más elevados en materia de capacidades militares y que suscriban entre sí compromisos más vinculantes para realizar misiones más exigentes, y que recibe el nombre de «cooperación estructurada».

— También se prevé la cooperación más estrecha para la defensa mutua entre Estados que voluntariamente deseen asumirla.

— Finalmente, el proyecto establece una cláusula de solidaridad en caso de ataque terrorista o catástrofe natural.

No puedo eludir una consideración crítica sobre la percepción europea de la seguridad. Esta es la progresiva sensación de la desaparición de la amenaza tras el final de la guerra fría que ha hecho que los países europeos hayan descuidado sus capacidades defensivas. Algunos de los socios parecen haber renunciado a mantener unas fuerzas armadas propiamente dichas. No se trata de que éstos sean interoperables con los aliados norteamericanos o europeos, sino simplemente que habrían dejado de representar unas fuerzas de combate significativas. Otros socios, sin haber llegado a estos extremos, se encuentran en lo que podríamos llamar el umbral de la operatividad que algunos expertos fijan en el 2 por 100 del PIB.

Por todo ello, el desarrollo de la PESD es tras la Unión Monetaria, el siguiente reto de integración comunitaria.

Sin embargo, el procedimiento sugerido por el proyecto de Constitución apoyado en la denominada «cooperación estructurada», plantea algunas dificultades técnicas. Así, para algunos (Francia y Alemania, principalmente) se trata de la consagración de la Europa de dos velocidades, donde, en función de las diferentes situaciones, los países elegirían el mejor momento para alcanzar mayores cotas de integración en áreas determinadas. Sin embargo, otros países —Holanda, Dinamarca, los conservadores británicos y la mayoría de las nuevas incorporaciones— vislumbran este mecanismo como un procedimiento flexible que permite a los socios, en función de sus circunstancias o sus sensibilidades, optar o no a partes concretas del proyecto. Es decir, no se trataría de un mismo viaje donde unos llegan antes que otros al objetivo final, sino más bien de un recorrido donde algunos socios realizan algunas etapas, pero no participan en otras y donde no todos se encontrarían al final del viaje.

Antes de cerrar este capítulo estratégico, no quiero dejar de mencionar la nueva situación que se crea para Rusia con la ampliación, por la entrada en la UE de tres Repúblicas bálticas que formaban parte hasta 1991 de la URSS y cinco países que fueron miembros del Pacto de Varsovia.

El Presidente de la Comisión, Romano Prodi, ha visitado Moscú el 22 de abril, acompañado de siete Comisarios para concluir unas negociaciones sobre la extensión a los diez nuevos países de la ampliación del Acuerdo de partenariado y cooperación que vincula la Unión Europea a Rusia.

El 27 de abril se ha firmado un acuerdo entre la Unión Europea y Rusia para reducir el impacto sobre Rusia de la ampliación. Gracias a este acuerdo, Moscú extiende su Acuerdo de Asociación y Cooperación con la UE suscrito en 1997 a los diez países. A cambio Rusia obtiene ventajas comerciales en sus exportaciones a la UE y ningún perjuicio añadido al tránsito de mercancías con su enclave en Kaliningrado.

b) Aspectos institucionales

Me he referido al principio a la estrategia comunitaria y el triángulo institucional. A esta última cuestión, dedicaré ahora unos comentarios. El proyecto de Constitución ha propuesto iniciativas interesantes como el nombramiento de un

Presidente del Consejo por dos años y medio prorrogable hasta cinco años, y el de un Ministro de Asuntos Exteriores, que sería al mismo tiempo el alto representante del Consejo y Vicepresidente de la Comisión. Algunos de los temas controvertidos son la decisión sobre el número de comisarios (uno por Estado miembro o un ejecutivo más reducido) y el número de escaños del Parlamento Europeo. Pero el aspecto más complejo de la negociación ha sido el de la votación en el Consejo de Ministros. La solución alcanzada por unanimidad en el Consejo Europeo de Niza no satisfacía a bastantes Estados miembros, y finalmente se ha acordado un sistema de doble mayoría, que ha quedado recogido en el borrador de Constitución.

La base del sistema es la doble mayoría de Estados y población. Los 25 alcanzaron un consenso el 18 de junio en el Consejo Europeo, para que las decisiones sean tomadas por al menos el 55 por 100 de Estados que representen al menos el 65 por 100 de la población. Esa será la definición de la mayoría cualificada en el texto constitucional.

¿Por qué 55 y 65 por 100? Para combinar intereses y opciones de bloqueo de unos y otros. Con la combinación 55-65, sólo tres grandes países reúnen una población adecuada (más del 35 por 100) para bloquear cualquier acuerdo. Para evitarlo, primera cláusula añadida: el mínimo número de países para bloquear será de cuatro. Segunda cláusula: hace falta una coalición mínima de 15 países para poder aprobar propuestas. Tercera: las abstenciones no serán tenidas en cuenta al contabilizar Estados y población. Cuarta: cuando la propuesta que analice el Consejo no provenga de la Comisión o del ministro europeo de Exteriores, la mayoría cualificada será: 72 por 100 de los Estados que representen al menos al 65 por 100 de la población.

Quinta cláusula: si una coalición de países que rechace un acuerdo suma tres cuartas partes de la minoría de bloqueo por la vía de la población o por la de los Estados, el Consejo hará todo lo que esté en su mano para conseguir un arreglo antes de votar. Este apartado se introdujo para que Polonia aceptara la fórmula global.

Al margen de las complejidades de este acuerdo, la fórmula supone que España mejora respecto a la solución del proyecto constitucional. Aunque empeora en relación con el Tratado de Niza, pero sabemos que éste resultaba inviable por la negativa de un gran número de Estados.

Ahora el número mínimo de países para bloquear será de cuatro. Sin esa cláusula, Francia, Italia y Reino Unido podían bloquear igual que cualquier combinación de dos de ellos con Alemania.

En el Parlamento Europeo, el pacto final abre claras opciones a España para recuperar entre cuatro y cinco escaños de los 14 que se perdió en Niza. Habrá un total de 750 escaños en la Cámara con dos reglas de principio: seis escaños al menos para los más pequeños y 96 el número máximo que tendrá Alemania. La compensación para los pequeños es doble: tienen más opciones de bloqueo al aumentar a 55 por 100 el porcentaje de Estados y reciben la garantía de que habrá un comisario por país hasta 2014. A partir de esa fecha, la Comisión estará formada por un número que corresponda a dos tercios de los Estados miembros y serán elegidos por votación.

Antes de entrar en las conclusiones, quiero ahora mencionar una cuestión que está en el Tratado y que, a mi juicio, tendrá un juego importante en el futuro. Me refiero a las cooperaciones reforzadas, que serán cada vez más necesarias con la ampliación, y que permitirán que un grupo de Estados que quiera avanzar en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión pueda hacerlo en determinadas condiciones, recurriendo al marco comunitario, sin que los otros puedan oponerse. Recordemos que este sistema funciona ya de alguna manera en la Unión, tanto en el Acuerdo de Schengen —a través del *opting out*— que dejó fuera a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca como en la propia Unión Monetaria, donde no se han integrado Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia y tampoco lo han hecho todavía los diez nuevos países, aunque éstos parecen dispuestos a integrarse tan pronto como reúnan las condiciones del Tratado. Aunque estos dos supuestos no son estrictamente cooperaciones reforzadas, sí corresponden a lo que Delors llama un marco de diferenciación y que es indispensable en una Europa a 25.

* * *

Concluyo ya con unas breves consideraciones —a modo de resumen— sobre los cuatro ingredientes que a mi juicio pueden contribuir al gobierno de una Europa ampliada:

1. Una estrategia. Es preciso clarificar el horizonte de una UE a 25 y contestar a la pregunta «¿Qué queremos hacer juntos los europeos? Para ello, desde la perspectiva económica, debemos afrontar con determinación, entre otras cosas, un doble déficit que tenemos en Europa: déficit de crecimiento y déficit de competitividad. A ello me he referido al principio. Los europeos esperan alcanzar mayores cotas de bienestar. Para eso hace falta una nueva agenda de Lisboa, que debe ponerse en marcha con la misma determinación y rigor que el Mercado Único y el Euro.

Además los ciudadanos esperan ver signos tangibles de las ventajas que supone pertenecer a Europa. Para eso hay que volver a lo que constituye el cimiento de una sociedad: la solidaridad. Y muy especialmente la creación de empleos. Es la cohesión, pilar básico de la integración para reducir las diferencias entre países ricos y países pobres.

Desde una perspectiva política, Europa debe ser más segura y más libre. Más segura en la lucha global contra el terrorismo. Y más libre, sin olvidar que la libre circulación en una Unión sin fronteras es una libertad vana si no están garantizadas la seguridad y la justicia. En fin, Europa debe tener una mayor presencia internacional. Esto significa contar con una verdadera política común de desarrollo (incluyendo el Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto comunitario) y una presencia unificada en organizaciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Y Europa no puede ser indiferente ante ese «apartheid global» al que ha dedicado tantos trabajos nuestro compañero el Profesor Carrillo Salcedo y tiene que contribuir a la resolución y prevención de conflictos y a la creación de un nuevo multilateralismo desde el respeto efectivo de los derechos humanos, la seguridad de las personas, el desarrollo económico y social y la protección del medioambiente.

2. Además de estrategia, Europa necesita unos instrumentos, es decir, unos medios que estén a la altura de sus ambiciones. Esto exige de una parte abordar las perspectivas financieras con realismo y de otra modernizar el gobierno económico de la Unión, incluido el Pacto de Estabilidad.

3. Después de definir los objetivos y de reforzar los medios de acción, la UE debe revisar su organización. La falta de un verdadero proyecto político y la falta de liderazgo durante los últimos diez años, ha conducido a revisiones sucesivas de los tratados, perdiéndose en la fontanería institucional. El debate institucional ha estado demasiado tiempo dominado por dos ideologías extremas: los euroescépticos y los federalistas y ninguna de las dos responde a las exigencias actuales de los ciudadanos europeos. De ahí la necesidad de abrir un debate sobre el déficit democrático y en el fondo sobre el doble axioma legitimidad y eficacia. La Comisión debería ser más responsable de sus actos ante el Consejo y ante el Parlamento. El Consejo debería simplificar sus procedimientos de decisión y garantizar la eficacia. Y el Parlamento debe ser colegislador junto al Consejo.

4. Por último, la UE necesita una imagen y actualmente le falta animación política. Como ha dicho Pascal Lamy «existe la máquina pero le falta alma». Hace falta una imagen para encarnar Europa. Sería bueno que el primer Consejo

Europeo a 25 dedique tiempo a la reflexión y la innovación sobre un tema del que nunca ha discutido. Debería dedicar toda una sesión a debatir cómo proyectar su imagen, una imagen más clara, más política, más próxima a los ciudadanos. Y las elecciones al Parlamento Europeo deberían servir para el debate sobre la Europa que queremos. Me temo que no será así. Siempre recuerdo la frase de Salvador de Madariaga «Europa existirá cuando exista en la conciencia de los ciudadanos».

Es decir cuando hagamos realidad un verdadero patriotismo europeo.