

XXIX REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

Universidad de Cantabria

Competitividad regional en la UE ampliada

Santander, 27 y 28 de noviembre

La quinta ampliación de la Unión Europea y la economía andaluza

Carmen Lizárraga Mollinedo

Universidad de Granada

Granada

e-mail: clizarra@ugr.es Fax:958244046

1. Introducción

La ampliación europea tendrá como efecto inmediato la reducción de la renta per cápita media de la UE-15 con el consiguiente incremento relativo de la de algunos países, como España que, de situarse en un 82,2 por 100 de la media de la UE-15 en el año 2000, pasa a un 90,6 por 100 (Comisión Europea, 2003a). Tal aumento relativo no afectará a la posición de Andalucía como región objetivo número uno en el corto plazo, ya que se espera que su renta media permanezca por debajo del 75 por 100 del promedio europeo, al menos hasta 2013. El patrón de especialización sectorial y de ventajas competitivas de los candidatos es diferente al de la mayoría de los Quince, su Producto Interior Bruto (PIB) está creciendo a ritmos elevados y la mano de obra, barata y cualificada, los hace especialmente atractivos para la inversión extranjera directa, tanto comunitaria como extracomunitaria¹.

El objeto de este trabajo consiste en estudiar los efectos más relevantes que, previsiblemente, supondrá la ampliación de la Unión Europea (UE) para la economía andaluza. A tal fin, se llevará a cabo un análisis comparado del sistema productivo regional y de los países candidatos (CC), en el que la especialización de la producción agraria será objeto de atención prioritaria. Posteriormente, se describirán los posibles efectos que el aumento de competencia tendrá sobre el sector exterior al producirse la integración comercial. Además, se considerarán posibles cambios en la dirección de los flujos de inversión extranjera directa (IED) y en el mercado de trabajo. Por último,

¹ GERMAN INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH AND EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE (2001); COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003a).

se determinarán los cambios en las ayudas financieras que provocará la ampliación, particularmente las relacionadas con la Política Agrícola Común.

2. Rasgos y evolución de las economías de los países candidatos y de la andaluza

La transición al sistema de mercado y la apertura comercial han cambiado, en mayor o menor medida, la composición de la estructura productiva de todos los países candidatos, que se caracterizaba por una participación relativamente alta de la agricultura y, especialmente, de la industria, frente a un sector servicios poco desarrollado. En concreto, en 1990, la agricultura alcanzaba niveles superiores a un 5 por 100 del PIB, siendo Rumanía, Bulgaria y los países bálticos, los candidatos con los valores más elevados de producción agrícola. Por otro lado, el sector industrial suponía para las economías de los aspirantes, entre un 30 y un 40 por 100 de su producción total (Cuadro 1).

Entre 1990 y 2000, se ha producido, en general, una fuerte disminución de la aportación del sector primario a la producción, debido a la puesta en marcha de las privatizaciones de las explotaciones agrícolas y a la retirada de las subvenciones concedidas por el antiguo sistema. No obstante, a pesar de esta caída, los niveles de participación de la agricultura en estos países se mantienen muy por encima de la cota del 2 por 100 que supone este sector para el PIB comunitario. El peso de la industria, tradicional motor económico de los Países de Europa Central y Oriental (PECO), descendió en todos ellos, aunque en 2001 seguía teniendo una importancia significativa sobre el PIB en Eslovenia (38,29 por 100), Rumanía (36,32 por 100), República Checa (41,38 por 100) y Lituania (32,94 por 100). El sector se verá sometido a un fuerte proceso de reestructuración con el fin de incrementar su competitividad y las ramas más afectadas serán el carbón, la siderurgia y el textil, principalmente. El proceso de terciarización de sus economías se refleja en el progresivo incremento del peso del sector servicios en el PIB, siendo los sectores que tienen una mayor capacidad de desarrollo las telecomunicaciones (ordenadores, Internet, teléfonos móviles), el turismo y los seguros (Rodríguez Nuño, 2001 y 2003).

Cuadro 1. Estructura productiva de los países candidatos, 1990-2000 (porcentaje)

	Sector	1990	1995	1998	2000
UE	Agricultura	6,4	-	-	2,12
	Industria	30,9	-	-	26,87
	Servicios	62,7	-	-	71,01
ANDALUCÍA	Agricultura	-	8,18	-	6,09
	Industria	-	23,09	-	23,00
	Servicios	-	68,73	-	70,91
Hungría	Agricultura	14,54	7,06	5,70	-
	Industria	39,06	32,29	33,73	-
	Servicios	46,40	60,65	60,57	-
Turquía*	Agricultura	26,41	-	-	16,16
	Industria	22,17	-	-	25,12
	Servicios	51,42	-	-	58,72
República Checa	Agricultura	8,42	4,95	4,81	4,07
	Industria	48,75	44,22	45,33	41,38
	Servicios	42,83	50,83	49,86	54,55
Eslovaquia	Agricultura	7,41	5,27	4,20	4,06
	Industria	59,14	36,08	31,90	31,04
	Servicios	33,45	58,65	63,90	64,90
Estonia	Agricultura	16,59	8,05	6,40	5,99
	Industria	49,67	29,65	28,08	26,68
	Servicios	33,75	62,29	65,52	67,32
Letonia	Agricultura	21,89	10,80	4,34	4,49
	Industria	46,16	33,16	30,24	25,29
	Servicios	31,94	56,03	65,43	70,22
Lituania	Agricultura	27,08	12,00	10,43	7,62
	Industria	30,86	34,03	32,93	32,94
	Servicios	42,06	53,98	56,64	59,44
Polonia	Agricultura	7,96	6,02	4,17	3,82
	Industria	48,29	33,91	31,79	36,22
	Servicios	43,75	60,07	64,04	59,96
Rumanía**	Agricultura	-	20,73	-	12,80
	Industria	-	42,10	-	36,32
	Servicios	-	37,17	-	50,87
Bulgaria	Agricultura	14,42	17,75	12,66	14,51
	Industria	53,77	51,27	30,98	27,79
	Servicios	31,81	30,98	56,36	57,70
Eslovenia	Agricultura	4,64	4,18	3,72	3,32
	Industria	38,48	38,50	38,44	38,29
	Servicios	56,88	57,32	57,83	58,39

*1980 **1993

FUENTE: Comisión Europea. WEB; INE. CRE-95

Por su parte, la economía andaluza ha experimentado importantes cambios durante las últimas décadas en sintonía con lo ocurrido en las regiones y países del entorno más próximo, aunque insuficientes para modificar sensiblemente su posición

relativa en el conjunto nacional, ni en el de la UE-15, en términos de producto *per capita*. Una de las principales características del proceso de transformación estructural andaluz entre 1955 y 2001 ha sido su gradual aproximación a la composición sectorial de la nación². Este fenómeno ha estado protagonizado, en gran medida, por la pérdida de importancia del sector agrario en su aportación a la producción global, si bien de manera más lenta de lo que está ocurriendo en los PECO. En Andalucía, el sector primario ha pasado de generar el 28,82 por 100 del VAB regional en 1955, al 10,29 por 100 en 1999 y, según la Contabilidad Regional de España-base 1995 (CRE-95), al 6,09 por 100 en 2001. Sin embargo, la especialización agraria es aun evidente respecto a la media española, donde el sector primario generaba, en 2001, el 3,43 por 100 del VAB.

En la común especialización en ramas agrarias de los candidatos, con una superficie agraria útil (SAU) de 60 millones de hectáreas, es decir, un 44 por 100 de la actual UE, y de Andalucía reside uno de los potenciales riesgos para la región por el aumento de competencia. El análisis de la Producción Final Agraria (PFA) permite constatar el predominio del sector agrícola andaluz sobre el ganadero y el forestal, con una aportación del 81,67 por 100 al total en 2002 (Consejería de Agricultura y pesca, 2003). Estrechamente relacionado con la importancia de la agricultura, el complejo agroalimentario constituye un sector estratégico de la economía andaluza, tanto por su peso, como por su participación en las exportaciones (Consejería de Agricultura y pesca, 2003).

El sector agrícola andaluz se caracteriza por su complejidad, que bascula entre una agricultura muy competitiva y orientada al exterior (frutas, hortalizas, flores y plantas ornamentales en la provincias de Almería, Granada, Málaga, Huelva y Cádiz) y los cultivos de las zonas rurales, situadas en el interior de la mayoría de las provincias. Además, se pueden distinguir la agricultura extensiva, situada en la campiña de la Baja Andalucía, donde predominan los cultivos industriales (Algodón, remolacha, tabaco y girasol) y los cereales; el monocultivo del olivar que destina su producción al aceite en Córdoba y Jaén, y a las aceitunas de mesa en Sevilla, y el cultivo del viñedo que se ubica en las provincias de Córdoba, Cádiz, Huelva y Málaga, (Montilla-Moriles, Jerez-

² Las fuentes estadísticas empleadas son las series homogéneas del VAB a precios corrientes de la fundación BBVA entre 1955 y 1999 y las de la CRE-95 entre 1995 y 2001, a fin de ampliar el intervalo temporal de análisis. En DE RUS y RASTROLLO (2000) y LIZÁRRAGA (2003) se recogen análisis pormenorizados sobre la evolución y estructura del tejido productivo de Andalucía.

Xerez-Sherry y Manzanilla de Sanlúcar, Condado de Huelva y Málaga) (Galdeano y de Pablo, 1997)³. El desarrollo de este potencial agrario se ve condicionado por las limitaciones en los recursos hídricos disponibles y por los cambios que se pueden producir en la Política Agraria Comunitaria (PAC) tras la ampliación.

Por su parte, el sector agrario de los países candidatos, especialmente de los PECO, sigue un proceso de transición difícil, con un gran número de problemas sin resolver que incluyen la incertidumbre en los derechos de propiedad, la gran proporción de empleo agrario y una baja productividad, tanto por hectárea como por trabajador. La cifra global de trabajadores agrícolas en los PECO-10 es de más de diez millones, frente a los 7,5 millones de la UE. Sin embargo, la producción agraria de todos los PECO es tan sólo un 7 por 100 de la UE y la productividad en la agricultura, medida según el valor añadido por trabajador, representa el 11 por 100, aproximadamente, del nivel de la UE.

En términos generales, el sector agrario en los PECO presenta tres rasgos comunes: la baja productividad del trabajo, la preponderancia del cultivo de cereales, en concreto, del trigo, y la gran reducción de la cabaña ganadera tras la transición. Territorialmente y atendiendo a los rasgos distintivos del sector se pueden establecer tres grupos: el formado por los países bálticos (Lituania, Letonia y Estonia), cuya producción agraria se ha visto enormemente reducida durante el período transitorio; el compuesto, por la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Polonia con niveles de participación del sector agrario próximos a la UE, lo que refleja una clara orientación de sus economías a la industria y los servicios, y el integrado por Hungría, Bulgaria, Rumanía y Turquía con una gran importancia cuantitativa del sector en sus economías.

El peso del sector primario en los países bálticos llegó a perder hasta 10 puntos porcentuales sobre el PIB por la pérdida de los mercados de la antigua Unión Soviética, la disminución del consumo interior, el ajuste al nuevo entorno económico y el complejo proceso de reforma agraria. La producción de la mayoría de los cultivos en la República Checa, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia ha sido menor en los últimos años que antes de la transición, ocupando los cereales (trigo, cebada, centeno) el primer lugar en importancia de superficie agrícola cultivada, seguidos de las patatas, los forrajes, la remolacha azucarera, las semillas oleaginosas y las leguminosas.

³ A pesar de la complejidad del sector, existen dos producciones predominantes, las hortalizas y el aceite, que suponen, en volumen de producción, un 67,4 por 100 del total, (Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y pesca, 2003)

El tercer grupo es potencialmente el rival más peligroso de Andalucía, en términos de comercio agrario exterior, especialmente en el caso de Hungría, cuya adhesión tendrá lugar en 2004. Las fértiles llanuras, el clima favorable y la abundancia de agua hacen del sector agrario el motor de la economía húngara, donde dos tercios de la superficie total (9,3 millones de hectáreas) están dedicados a la agricultura. Es, además, junto con Bulgaria, el único país de Europa Central que arroja una balanza comercial positiva en el sector de los productos agroalimentarios con la Unión Europea. Su principal cultivo son los cereales, concretamente maíz y trigo, que ocupan aproximadamente un 60 por 100 de la superficie dedicada a cultivos herbáceos. El girasol, los viñedos, los huertos de árboles frutales y las hortalizas también están adaptados al clima húngaro. En Rumania, más de la mitad de la tierra cultivable está destinada a cereales, principalmente, maíz y trigo, y alrededor de una décima parte se dedica a oleaginosas. Es un productor tradicional de vino y las posibilidades de exportación (485.000 hl en 1996) han potenciado la viticultura. Los cereales constituyen, también, el cultivo más importante en Bulgaria, con un 30 por 100 de la producción total de cultivos vegetales, observándose un aumento considerable del cultivo de semillas de girasol (Comisión Europea, 1998).

3. El ajuste comercial tras la ampliación

Con la ampliación europea, los candidatos participarán en el Arancel Externo y en la Política Comercial comunes. La libre circulación de mercancías provocará un aumento del comercio bilateral y de la productividad y, previsiblemente, una bajada en los precios de los bienes procedentes de estos países para los consumidores europeos (Emerson, 1988; Catinat e Italianer, 1988; Barry et al., 1997 y Sosvilla-Rivero y Herce, 1998). Desde la perspectiva de Andalucía, la ampliación debería reflejarse, por un lado, en un aumento del comercio bilateral con los nuevos socios, mayor para las exportaciones andaluzas que para las importaciones, dados los mayores niveles de protección que tienen estos países; y por otro, en una sustitución de importaciones de la UE para los bienes en los que Andalucía resulte ser menos competitiva.

Los intercambios comerciales de la UE con los PECO han experimentado un notable crecimiento desde que estos países iniciaran su transición al sistema de mercado, como consecuencia del avance en el proceso de liberalización comercial. El

principal socio comercial de los candidatos es la UE⁴ y el comercio exterior de la UE-15 con los candidatos también ha ganado en importancia⁵.

La ampliación relativa del comercio de la UE con los candidatos no se ha producido con la misma fuerza en Andalucía. La participación de éstos en el comercio exterior andaluz (2,6 por 100) está muy por debajo del promedio de la UE-15 y de España (8 por 100) (IEA. Estadística de Comercio exterior y Comisión Europea. Web). La gran distancia existente entre Andalucía y estos países (Krugman, 1991 y 1995) y la mayor relación comercial de los países con inversiones directas en los PECO, explicarían la menor participación de España y, en particular, de Andalucía.

Aunque el peso de los flujos comerciales con los trece candidatos es muy bajo, las principales transacciones económicas se realizan con Turquía, Polonia y la República Checa, que captan un 43,48 por 100, un 18,20 por 100 y un 16,77 por 100 de las exportaciones andaluzas a los candidatos, respectivamente. En el caso de las compras, Turquía con un 47,82 por 100 y Bulgaria con un 18,31 por 100 son los principales proveedores (IEA. Estadística de comercio exterior).

Sectorialmente, la estructura de las exportaciones andaluzas destaca por la gran importancia de las agroalimentarias, que representan un 55 por 100 de las exportaciones con la Unión Europea. Pese al fuerte incremento de las importaciones de productos agrícolas en los últimos años, éstos siguen manteniendo un amplio superávit de su balanza (IEA. Estadística de comercio exterior).

La posición competitiva de Andalucía y los PECO respecto a la Unión Europea y, por tanto, las posibles interferencias en sus futuras relaciones comerciales puede conocerse mediante el cálculo del índice de ventajas comparativas reveladas, equivalente a la proporción del saldo comercial respecto al volumen de comercio exterior, para cada grupo de productos.

$$IVCR_i = \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i}$$

La composición del comercio entre la Unión y los países de Europa central coincide, en términos generales, con las predicciones de la teoría de las ventajas

⁴ El peso de la Unión en las importaciones húngaras fue del 64 por 100 en 1999, y el 76 por 100 de sus exportaciones fue a parar a la UE, le sigue Estonia, con un 65 y un 73 por 100, respectivamente. El crecimiento de ambos porcentajes también es evidente en los demás países incluso en aquellos, como Letonia y Lituania, en los que eran relativamente bajos (Martín et al, 1992 pp.65-81)

⁵ por el lado de las compras europeas se ha pasado del 6,97 por 100 al 13,12 y por el lado de las ventas del 9,75 al 15,76 por 100, con Hungría, la República Checa, Polonia y Turquía como principales orígenes y destinos (Comisión Europea. WEB).

comparativas. Las exportaciones de la Unión se concentran en sectores de mercado en que predominan productos de mayor valor unitario y de mayor calidad, con importante participación de mano de obra cualificada. Por el contrario, los PECO están especializados en segmentos de mercado de precios más bajos y de menor calidad. Se trata pues, de sectores de mercado distintos y de difícil colisión futura.

Algunos países candidatos presentan ventajas comparativas en Maquinaria y equipo de transporte, caso de la República Checa y Hungría. Por ello, las empresas automovilísticas han invertido en algunos países de Europa central dado el alto nivel de cualificación de la mano de obra y los bajos salarios. Todos los países candidatos muestran ventajas comparativas en textiles y accesorios. Los países bálticos (Estonia, Lituania y Letonia) están especializados en materias primas de tipo energético y metálico (Allen, 1999 y 2001; Subdirección general de estudios del sector exterior, 2002). Respecto al sector agrícola, aunque globalmente los diez candidatos a la primera ampliación no presentan ventajas comparativas, algunos países tienen una importante potencialidad en el sector primario, como Hungría y Letonia (cuadro 2).

Cuadro 2. Índice de ventajas comparativas reveladas de los peco con la UE, 2001

	D. FUERTE		D. MODERADA		D. DEBIL	
	Productos agrícolas	Energía	Maquinaria	Productos químicos	Material de Transporte	Textiles
Bulgaria	0,17	34,09	-53,29	-39,53	-75,77	14,92
Chipre	-40,38	-99,91	-72,65	-78,80	-9,91	-55,23
Eslovaquia	-11,35	46,78	-13,07	-38,67	10,66	16,38
Eslovenia	-52,88	-61,50	-13,75	-50,59	-6,55	-7,16
Estonia	11,99	76,33	4,09	-65,05	-63,57	17,11
Hungría	34,02	31,89	7,16	-37,15	9,54	1,39
Letonia	42,76	92,61	-84,22	-78,67	-93,07	21,71
Lituania	7,45	95,62	-63,23	-41,47	-77,98	25,20
Malta	-91,36	-71,71	-35,53	-90,12	-10,13	12,44
Polonia	-5,07	54,62	-37,98	-67,79	3,68	1,03
República Checa	-17,53	-10,72	-9,63	-46,09	16,42	10,39
CC10	-1,27	29,33	-14,59	-51,82	5,07	5,45
CC13	7,95	24,67	-19,28	-57,06	1,39	28,18

FUENTE: Elaboración propia a partir de IEA. *Estadística de comercio exterior*

Las exportaciones andaluzas a la UE están más concentradas que las de los países de Europa central en los productos manufacturados de alta tecnología y avanzados, que exigen una alta cualificación de la mano de obra. En los PECO, durante los años inmediatamente posteriores a la caída del muro de Berlín, fueron los productos agrícolas los que más rápidamente se introdujeron (Subdirección General de

Estudios del Sector Exterior, 2002), con posterioridad irían ganando en importancia los bienes de equipo y el sector de automoción (cuadro 3).

Cuadro 3. Índice de ventajas comparativas reveladas de Andalucía con la UE y los PECO, 2001

	UE15	CC	TOTAL
Productos agrícolas	64,16	22,03	47,23
Energía	-5,07	-77,02	-56,76
Maquinaria	-13,24	-20,95	-20,21
Material de Transporte	31,54	81,07	15,85
Productos químicos	-3,37	11,79	-1,15
Textiles	-0,30	-75,91	-11,60
Madera	6,48	25,05	-11,38
Manufacturas de piedra	-20,12	-57,19	0,02
Metales y manufacturas	10,86	-62,00	5,68
Otros	42,50	94,14	-8,97

FUENTE: Elaboración propia a partir de IEA. *Estadística de comercio exterior*

Respecto a las posibilidades de exportación de productos agroalimentarios en los PECO, destacan los mercados de Polonia y República Checa. Las importaciones provienen de Bulgaria, Rumania y Hungría, los países donde el sector agrario tiene más peso, en una proporción en torno al 20-30 por 100 para cada uno de ellos. Andalucía habrá, pues, de mantener las relaciones comerciales de venta ya establecidas hacia Polonia y la República Checa y cuidarse de la competencia a que, previsiblemente, se enfrentará con Hungría (Instituto Español de Comercio Exterior).

Si atendemos al comercio exterior de productos agroalimentarios de los PECO se pueden establecer ciertos aspectos distintivos sobre sus mercados. Eslovaquia, tradicionalmente importador neto de productos agrícolas, tiene como principal socio comercial a la República Checa, seguida de la UE. Sus importaciones agroalimentarias, que incluyen materias primas que no pueden ser producidas en Eslovaquia, junto con productos lácteos, carne, cereales, azúcar y productos de panadería, doblan a las exportaciones. En Eslovenia, el comercio de productos agroalimentarios representa entre el 30 y el 40 por 100 del déficit comercial global. Los mercados más importantes a los que van destinadas las exportaciones eslovenas (carne y preparados a base de carne, bebidas y productos lácteos) son la UE (35 por 100 en 1997) y las repúblicas de la antigua Yugoslavia (52 por 100 en 1997). En lo que atañe a las importaciones (frutas, hortalizas, cereales y azúcar), la UE es el principal socio comercial (46 por 100).

En el caso de los países bálticos, el principal destino de las exportaciones agrícolas es Rusia ya que, tanto las dificultades para alcanzar los niveles de

producción de la UE, como las mayores distancias hasta los grandes mercados occidentales hacen difícil una nueva orientación de los flujos comerciales.

Por su parte, Hungría es el único país de Europa Central, junto con Bulgaria, que arroja una balanza comercial positiva en el sector de los productos agroalimentarios con la Unión Europea. Además ofrece una buena posición geográfica para incrementar las futuras exportaciones tras su adhesión. En términos de valor, la carne, las frutas y hortalizas transformadas, los cereales y el vino, en conjunto, representan más de la mitad de las exportaciones agroalimentarias⁶. En cuanto a las importaciones, el primer lugar lo ocupan los piensos, seguidos por los productos tropicales y el tabaco. La Unión Europea es su principal socio comercial con la mitad del valor de los intercambios de productos agroalimentarios y se está experimentando un fuerte incremento del comercio con otros países de Europa Central. Los principales productos exportados por Bulgaria son tabaco, vino, frutas y hortalizas transformadas y productos de origen animal (sobre todo productos lácteos), al tiempo que importa azúcar y cereales.

Debido a la potencialidad agraria de los PECO y a fin de evitar el posible impacto negativo que supondría la apertura inmediata de los mercados en el momento de la adhesión, la liberalización comercial del sector agrícola con cada país, se lleva a cabo de manera progresiva. La estrategia de negociación prevé tres tipos diferentes de concesiones bilaterales vinculadas al grado de sensibilidad de los productos y al carácter del mecanismo de la PAC. La primera lista incluye la liberalización inmediata y plena del comercio de los productos menos sensibles, es decir, aquellos a los que se está aplicando un derecho de importación comunitario de menos del 10 por 100 y productos importados de la UE y no cultivados en los PECO, como pueden ser cítricos, aceite de oliva y carne de caballo. La segunda lista, según el enfoque denominado "doble cero", establece la eliminación recíproca de las restituciones por exportación y la eliminación de los derechos de importación dentro del marco de los contingentes arancelarios, lo que afecta a la carne de aves de corral, la carne de porcino, el queso y algunas frutas y hortalizas. La tercera lista incluye un intercambio limitado de concesiones, decididas a partir de peticiones particulares y específicas y se establece

⁶ Miles de empresas agrícolas en Hungría ya son muy rentables y la rentabilidad neta no cae por debajo de un 6,5%. GINGEMBRE (2000), p. 54.

igualmente la liberalización progresiva de los sectores siguiendo el enfoque "doble cero" (Comisión Europea, 2001 y 2003).

En definitiva, el impacto comercial negativo de la ampliación en el sector agrario se verá atenuado en el momento de la adhesión debido a la adopción de medidas de incorporación progresiva para los candidatos. La anexión de más de cien millones de consumidores, incrementará nuestras posibilidades de exportación, de los productos mediterráneos más competitivos: frutas y hortalizas (de primor), aceite de oliva, aceitunas, vinos, flores, etc. Además hay que tener presente que entre 1998 y 2000, aproximadamente el 75 por 100 de las exportaciones agrícolas de los PECO a la UE entraba sin tener que pagar derechos y un 14 por 100 más se beneficiaban de tipos preferenciales. Por otro lado el 61 por 100 de las exportaciones de la UE a los PECO están libres de impuestos, y un 15 por 100 adicional se beneficia de tipos arancelarios preferenciales. El mayor problema se puede dar en el corto plazo debido a la competencia húngara y a largo plazo, una vez logrado el aumento de productividad del trabajo, cuando las explotaciones sean más competitivas.

4. Ampliación y movilidad factorial

Por lo que se refiere a los posibles cambios esperados en la movilidad geográfica y sectorial de los factores, capital y trabajo, derivados de la eliminación de barreras que conlleva la integración, uno de los aspectos a tener en cuenta es que estos países constituyen un territorio atractivo para la ubicación de proyectos de inversión internacional al contar con costes reducidos de mano de obra, capital humano muy bien dotado y una excelente situación geográfica. Más aún, los posibles costes de la ampliación para los países de la Europa meridional podrían agravarse si los inversores extranjeros utilizan a los candidatos como centros de producción y exportación a la UE ampliada.

El comportamiento del empleo en los PECO ha seguido una evolución paralela a los cambios acaecidos en la composición sectorial de la producción. El desmantelamiento de numerosas industrias ineficientes tras la apertura y la reconversión de los procesos productivos en la agricultura y en otras actividades con problemas significativos de subempleo, hicieron que las tasas de paro se elevaran durante los primeros años de la transición. Sin embargo, a partir de 1993 se asistió a una disminución de los niveles de desempleo que alcanzaron, en años posteriores, valores muy cercanos a los comunitarios. A finales de esa década, las cifras del paro

volvieron a aumentar debido a la reestructuración industrial. El empleo en el sector agrícola, cada vez con menos importancia, va a constituir en el futuro un grave problema para los candidatos a la adhesión, especialmente en Polonia, Bulgaria y Rumania (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2001; Comisión Europea, 2002a, pp. 9-12) (Comisión Europea, 2003a). Los nueve millones y medio de población activa agraria que se incorporan representan más del 25 por 100 del empleo total de estos países, mientras que en la UE los ocho millones suponen un 4 por 100 del empleo total y un 2,5 por 100 del PIB (Santiago, 2002). Este hecho provocará previsiblemente un aumento de los flujos migratorios tanto en el interior de los candidatos como hacia el resto de la Unión Europea (Dolado et al, 1996; OCDE, 2001).

Los movimientos migratorios que se pueden generar tras la adhesión apenas afectarán a la economía andaluza, ya que se debe tener presente una doble consideración. En primer lugar, que la liberación de los movimientos de la mano de obra en las ampliaciones previas, no originó un aumento significativo de los flujos migratorios, sino que el crecimiento económico llegó a generar migraciones de retorno, como actualmente está ocurriendo en algunos de los países candidatos (República Checa, Eslovaquia y Eslovenia) donde se vienen observando tasas de migración neta positivas (Hönekopp, 1999). En segundo lugar, la integración provocará, previsiblemente, una concentración de los futuros flujos migratorios en los Estados de la UE fronterizos con los PECO, con Alemania y Austria como principales destinos de los inmigrantes procedentes del Este (Boeri y Brücker, 2000).

Las entradas de capital extranjero han sido un elemento clave en el proceso de transición al régimen de mercado y en el avance hacia la convergencia con los niveles de bienestar económico de la UE-15. Los Acuerdos Europeos para liberalizar los flujos de inversión directa, hasta un nivel similar al que tendrán tras la ampliación, han hecho posible que el desequilibrio en la balanza por cuenta corriente de los PECO sea financiado, en gran medida, por importantes entradas de capital extranjero, fundamentalmente, de empresas de la UE. En 1992, la inversión directa representaba un 1,5 por 100 del PIB de estos países, y ya ha aumentado hasta suponer más de un 5 por 100 (Martín et al, 2002, pp. 88-95)⁷. Se considera, sin embargo, improbable, que

⁷ Estos flujos se han distribuido de forma irregular, como recoge el segundo informe de cohesión económica y social, en el que se afirma que la IED se ha concentrado, principalmente, en tres PECO: Hungría, la República Checa y Polonia, cada uno de los cuales representa entre el 25 y el 30 por 100 del total.

los flujos de IED afecten al empleo y a los salarios de la Unión Europea, porque más de la mitad de la inversión se realiza en sectores cuyos productos no se comercian en el mercado mundial.

Para Andalucía, la expansión de los proyectos de inversión en los PECO no es el único de los efectos que resulta previsible. Otro no menos importante y, sin duda, más contraproducente, es el posible desplazamiento de los flujos de inversión directa que reciben los países de la Europa meridional, entre ellos España, hacia los nuevos socios. La Comunidad Autónoma de Andalucía es la tercera región en importancia por el volumen de IED recibidas, por encima de Madrid y Cataluña. Sin embargo, no hay que sobrevalorar la hipótesis del desplazamiento de la inversión hacia los candidatos en detrimento de Andalucía. Las ventajas de localización de que parecen gozar países como la República Checa, Hungría o Polonia, respecto a Andalucía, como destino de los proyectos de IED (situación geográfica, la regulación laboral y los menores costes de instalación, impuestos sobre el capital o salarios), merecen ser matizadas. La inadecuada dotación de infraestructuras de transportes y comunicaciones, reflejada en la deficiencia cuantitativa y cualitativa de sus redes viarias, y sus negativos efectos sobre la actividad económica, restan importancia a este factor. Otra de las ventajas, el bajo coste laboral, puede ser aprovechado, principalmente, por empresas que requieren un uso intensivo de mano de obra, características de las economías menos desarrolladas. Como ya se ha comentado, las empresas andaluzas de nueva creación tienen cada vez mayor grado de capitalización, en contra de lo que ocurre en los PECO.

5. La ampliación y las ayudas estructurales

La ampliación traerá consigo una reorientación de las políticas comunitarias y, con ésta, una alteración significativa de los fondos estructurales y de cohesión que puede suponer un elemento de tensión entre los países comunitarios, ya que la incorporación de los doce candidatos no sólo plantea importantes necesidades financieras, sino que además hace más evidentes algunas de las principales debilidades del proceso de construcción europea, como por ejemplo, las deficiencias de la PAC. En concreto, se plantean tres grandes desafíos a la política de cohesión. El primero es la acentuación de las disparidades de desarrollo. La población y la superficie de la Unión, con la inminente adhesión de los doce Estados candidatos, van a aumentar en un tercio, mientras que su PIB lo hará solamente en un 5 por 100. El

segundo desafío es el de la traslación del centro de gravedad de la política de cohesión hacia el este de Europa. Los países candidatos, con una renta per cápita todavía inferior al 40 por 100 del actual promedio de la Unión, serán beneficiarios preferentes de los fondos estructurales y de cohesión, y el 25 por 100 de la población total vivirá en regiones actualmente calificadas como objetivo número uno, donde el PIB por habitante será inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. En España, las regiones calificadas como objetivo nº 1, en el 2007, sólo serán Andalucía, Extremadura y Galicia y, además, desaparecerán las ayudas del Fondo de Cohesión. El tercer reto, consiste en que se deberán seguir aportando respuestas a las dificultades que persisten en los quince Estados miembros actuales.

En una Unión ampliada es previsible un aumento del presupuesto comunitario para atender tanto las políticas distributivas o de cohesión, como el propio funcionamiento y proyección exterior de una Unión cada vez más compleja. Sin embargo, se observa que su tamaño no se ha alterado significativamente, por encima del límite del 1,27 por 100 del PIB de la Unión, sino que se ha redistribuido entre las distintas partidas, según las demandas resultantes de cada nueva fase de ampliación (Baldwin et al, 1997; Flores, 2000, p. 136)⁸.

La participación de Andalucía en el grueso de ayudas estructurales recibidas por España en los Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) de los períodos 1989-1993 y 1994-1999, ascendió a un 18,55 y un 13,25 por 100 de los recursos, respectivamente, y en el 2000-2006 está previsto que reciba un 22,02 por 100. A pesar de que su participación disminuye respecto a los períodos anteriores, las regiones del Objetivo nº 1 recibirán el 67,78 por 100 del total de las ayudas estructurales y de cohesión comunitarias comprometidas. El ajuste de los fondos estructurales se producirá necesariamente a partir de 2007 y para el septenio siguiente, hasta 2013. Para entonces, la ampliación podrá afectar a los fondos que Andalucía recibe como parte de otras ayudas estructurales, manteniéndose, sin embargo, como objetivo nº1 (cuadro 4).

⁸ En la Agenda 2000 y para financiar la ampliación se añadieron dos instrumentos de intervención al programa PHARE, creado en 1989: el Programa especial de adhesión para la agricultura y el desarrollo rural (SAPARD) y el Instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA).

Cuadro 4. Ayudas estructurales y de cohesión totales y del objetivo nº 1 recibidas por Andalucía y España, 1989-2006 (porcentaje)

	1989-93*	1994-99*	2000-2006**
Andalucía	18,55	13,25	22,02
Otros fondos	60,33	46,95	n.d.
Objetivo nº1	39,67	53,05	n.d.
Total objetivo nº1	71,48	76,34	67,78
España	100,00	100,00	100,00

n.d.: no disponible.

(*) Liquidación.

(**) Distribución orientativa

FUENTE: Elaboración propia a partir de Martín et al (2002), p.52

Los países candidatos deben afrontar el reto de integrarse en un plazo muy rápido (tres años en vez de siete), en un sistema que les ofrece perspectivas considerables de aceleración de su desarrollo. Según el segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social, la ayuda de los Fondos Estructurales se concentrará esencialmente entre 2004 y 2006 en el objetivo nº 1. Las regiones subvencionables en virtud de los objetivos nº 2 y 3 se beneficiarán de una intensidad de la ayuda por habitante idéntica a la de los Quince. Las iniciativas comunitarias se reducirán a dos, (*Interreg* y *Equal*), las medidas subvencionables en virtud de las otras iniciativas *Leader* y *Urban* podrán integrarse en virtud de los objetivos nº 1 y 2.

La importante presencia de las actividades agrarias en las economías de los candidatos hará que éstos se conviertan en demandantes de recursos procedentes de la PAC, lo que a su vez agudizará los problemas ocasionados por el excesivo peso que tiene el sostenimiento de esta política dentro del gasto comunitario. (Martín *et al*, 2002, pp 36-38).

Las políticas agrícola y de desarrollo rural cobran especial importancia, en orden a lograr un aumento de la productividad en el sector agrario de los PECO y hacer frente a las consecuencias derivadas del ajuste de la mano de obra rural. Dada la estructura dual de sus agriculturas, en las explotaciones agrícolas más orientadas hacia el mercado, parece que el reto fundamental es la necesidad de mejorar el funcionamiento de los mercados de factores de producción. En cambio, las estructuras de pequeñas explotaciones y los elevados niveles de empleo agrícola plantean especiales desafíos si se quiere mejorar la eficiencia del sector, sobre todo porque los

costes sociales podrían ser altos. En algunos países y especialmente en Rumanía y Bulgaria, donde el empleo agrícola ha aumentado, tanto en términos absolutos, como en términos relativos, la población ha emigrado de las zonas urbanas a las rurales a medida que ha empeorado la situación económica. En este caso, la agricultura ha contribuido significativamente a amortiguar la perturbación y ha permitido satisfacer las necesidades esenciales (Comisión Europea, 2003).

Previsiblemente, con la ampliación crecerán los gastos que habrán de ser financiados en función de los principios de solidaridad de la Unión⁹. La compra de los excedentes agrarios de los países que se incorporen generará un gran volumen de gasto adicional¹⁰. La ampliación traerá consigo una reorientación de los fondos de compensación, junto a la reducción de un 3 por 100 en los gastos agrícolas, propuesta por la UE para los próximos años (Béghin, 2000, p.50).

Los 1.614 millones de euros anuales del FEOGA que recibe como subvención directa el agricultor en Andalucía, el 26 por 100 sobre la renta agraria, (Consejería de Agricultura y pesca), está asegurada hasta el 2006 y se espera que permanezca invariable hasta el año 2013. También se aguarda que las ayudas al Desarrollo Regional, se prorroguen para el siguiente Marco de Apoyo Comunitario (2007-2013).

Respecto a las perspectivas tras la ampliación, el 22 de enero de 2003, la Comisión Europea aprobó una serie de propuestas de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) para incentivar la adopción de prácticas agrarias sostenibles y, desde el punto de vista presupuestario, garantizar una distribución transparente y más equitativa de las ayudas a la renta de los agricultores (Galdeano, 2002). A medio plazo, el FEOGA se transformará en un Fondo Rural poniendo más énfasis en las políticas de desarrollo rural que en las subvenciones (Reig, 1999, pp. 335-350).

Para alcanzar estos objetivos, la Comisión propone desvincular la producción de las ayudas directas (disociación), supeditándolas al cumplimiento de determinadas normas medioambientales, de calidad y de seguridad e higiene en el trabajo (condicionalidad). Además se propone reducir las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño (regresividad) y aumentar los fondos al desarrollo rural (Comisión

⁹ Según cálculos de la Comisión Europea, los gastos especiales para la ampliación representarán hasta el importe de 75.000 millones de euros, más o menos un 92 por 100 del presupuesto de la UE en 1997. FÉRNANDEZ TORRES (2000), p. 51.

¹⁰ la Comisión Europea espera gastos adicionales de unos 12.000 Mill. de euros a partir del año 2010, por lo que se necesita un aumento fuerte del FEOGA. FLORES (2000), p. 323.

Europea, 2001 y 2002). A todo ello, habría que añadir la revisión de la política de mercado de la PAC en los cultivos herbáceos, el sector lácteo y el arroz, de gran repercusión en Andalucía, concretamente en Córdoba y Sevilla, donde se producirá una drástica disminución de la ayuda suplementaria al trigo duro.

En definitiva, con la reforma se bajarán los precios para garantizar el crecimiento del volumen de transacciones comerciales interiores y exteriores y se llevarán a cabo determinadas medidas que garanticen la rentabilidad de las explotaciones y los ingresos del agricultor (Comisión Europea, 1999, p. 3).

6. Reflexiones finales

La ampliación de la UE transformará profundamente su horizonte económico a consecuencia de un fuerte incremento de las disparidades, del desplazamiento geográfico de las actividades y del deterioro en las cifras de empleo. En este contexto, los beneficios y riesgos potenciales de la adhesión se distribuirán de forma desigual en el actual territorio de la Unión.

Del análisis comparado de las estructuras productivas de los países candidatos y de Andalucía, parece deducirse que el principal punto de colisión puede darse en el sector agrario, aunque el impacto comercial negativo de la ampliación en el sector agrario se verá atenuado en el momento de la adhesión debido a la adopción de medidas de incorporación progresiva de los candidatos. Por otro lado, el aumento de los consumidores en más de cien millones, incrementará nuestras posibilidades de exportación de los productos mediterráneos más competitivos. No obstante, la proximidad de Hungría a los PECO y sus ventajas competitivas en el sector agrario pueden reducir dichas posibilidades.

El examen de la evolución de los flujos de inversión directa recibidos por Andalucía y por los PECO durante los últimos años permite concluir que existen algunos aspectos que le restan virtualidad a sus ventajas de localización, tales como las deficientes infraestructuras de transportes y comunicaciones.

La ampliación va a plantear tres grandes desafíos a la política de cohesión: evitar que se acentúen las disparidades de desarrollo, intentar corregir las desigualdades ya existentes en la Europa de los 15 y establecer los fondos necesarios para trasladar el centro de gravedad de la política de cohesión hacia el Este. Aunque Andalucía no perderá los fondos percibidos en calidad de región objetivo nº1, al menos, hasta 2013, sí puede perder algunos afectados a otras finalidades.

La revisión de la política de mercado de la PAC en los cultivos herbáceos tendrá gran repercusión en Andalucía, con drásticas disminuciones de la ayuda suplementaria al trigo duro. Con la ampliación crecerán los gastos por la compra de los excedentes agrarios de los nuevos países adhesionados, a la vez que se producirá una reorientación de los fondos de compensación.

7. Referencias bibliográficas

- ALLEN, T. (1999), "Trade of Central European Countries", *Statistics in Focus*, nº6, External Trade, Eurostat.
- ALLEN, T. (2001), "The 13 candidate countries' trade with the EU in 2000", *Statistics in Focus*, nº8, External Trade, Eurostat.
- BARRY, F., BRADLEY, J., HANNAN, A., MCCARTAN, J. y SOSVILLA-RIVERO, S. (1997), *Single Market Review. Aggregate and Regional Impacts, The Cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- BEGHIN, F. (2000), "¿Cuánto se puede ampliar Europa?", *Capital*, Madrid, Octubre.
- BOERI, T. y BRÜCKER, H. (2000), "The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Market in the EU Member States. Final Report", Commissioned by the Employment and Social Affairs DG of the European Commission, European Integration Consortium, Berlín y Milán.
- CATINAT, M. e ITALIANER, A. (1988), "Completing the Internal Market, Primary Microeconomic Effects and their Implementation in Macroeconomic Models", *Report II/140/88*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998), *Informe resumido. Situación y desarrollo en la agricultura de los PECOS*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1999), *Agenda 2000, El futuro de la agricultura europea*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), *La política agrícola común. Síntesis 2000*, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001a), *Segundo Informe sobre la Cohesión económica y social*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2002), *Decimotercer Informe Anual sobre los Fondos Estructurales (2001)*, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2002a), *Primer informe intermedio sobre la Cohesión económica y social*, Luxemburgo.

- COMISIÓN EUROPEA (2002b), *General Budget of the EU for the Financial Year 2001*.
- COMISIÓN EUROPEA (2003), *La situación de la agricultura en la Unión Europea. Informe 2001*, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2003a), *Segundo Informe intermedio sobre la Cohesión económica y social*, Luxemburgo.
- CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA. JUNTA DE ANDALUCÍA (2003), *Macromagnitudes agrarias, 1990-2002*.
- DE RUS, G. y RASTROLLO, M.A. (2000), *Capitalización y crecimiento de la economía andaluza*, IVIE.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), *Dictamen del Comité Económico y Social sobre "El empleo y la situación social en los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión"*.
- EMERSON, M. et al. (1988), *The Economics of 1992. The E. C. Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market*, Oxford University Press, Oxford.
- FÉRNANDEZ TORRES, J.R. (2000), *La política agraria común*, Madrid.
- FLORES, G. (2000), *Oportunidades y riesgos que ofrece la Unión Europea a las economías postsoviéticas*, Madrid.
- FUNDACIÓN BBV (1998), *Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea, años 1955 a 1993 y avances 1994 a 1997*, Madrid.
- FUNDACIÓN BBVA (2000), *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Año 1995 y avances 1996-1999*, Fundación BBVA/Documenta, Bilbao.
- GALDEANO, E. Y DE PABLO, J.(1997) "Influencia de la UEM en la agricultura andaluza", *Boletín Económico de Andalucía*, nº23, pp. 63-78.
- GERMAN INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH AND EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE (EPRC), (2001), *Enlargement and Cohesion. Background Study for the 2nd Cohesion Report*, Berlin and Glasgow, Marzo
- GINGEMBRE, E. (2000), "Hungria– Sus gigantes agrícolas esperan invadir el mercado europeo", *Capital*, Madrid, Octubre.
- HÖNEKOPP, E. (1999), "The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States, The Impact of Migration", Part of EU Project no. V/049/97, *European Integration Consortium*, Nuremberg.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2003), *Encuesta de salarios en la industria y los servicios*

- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA. JUNTA DE ANDALUCÍA (2003), *Estadística de Comercio Exterior*.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (2003), *Macromagnitudes del sector agrario andaluz, 1990- 2002*, Sevilla (Datos en la página web de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía).
- KRUGMAN, P.R. (1990), "Endogenous innovation, international trade and growth" en *Rethinking International Trade*, MIT Press, Edición en español, 1992, *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona.
- KRUGMAN, P.R. (1995), *Development, Geography and economic theory*, MIT Press, Edición en español, 1997, *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Antoni Bosch, Barcelona.
- LIZÁRRAGA, C. (2003), *La formación del espacio económico andaluz*, Universidad de Granada.
- MARTÍN, C.; HERCE, J.A.; SOSVILLA-RIVERO, S. y VELÁZQUEZ, F.J. (2002), "La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española", *Colección Estudios Económicos de la Caixa*, nº 27.
- REIG, E. (1999), "La Política Agraria Común", en, GALDUF, J.M., *Economía de la Unión Europea*, Madrid.
- RODRIGUEZ NUÑO, V. (2001), "Modificaciones en el patrón de especialización industrial de los Estados miembros de la Unión Europea, con especial referencia a España, en el período 1980-1995", *Hacienda Pública Española*, nº 157-2, pp. 255- 280.
- RODRÍGUEZ NUÑO, V. (2003), "Especialización sectorial de los 27 Estados que constituirán la futura Unión Europea", *Boletín Económico de ICE*, nº 2760, pp. 33-38.
- SANTIAGO, J. (2002) "La ampliación y el horizonte de la agricultura andaluza", *Boletín Informativo, Carrefour Guadajoz-Andalucía, Centro Rural de Información Europea*, nº 25, Enero/Febrero.
- SOSVILLA-RIVERO, S. y HERCE, J. A. (1998), "Efectos Macroeconómicos del Mercado Único Europeo", *Economía Industrial*, n.º 322, pp. 11-21.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR, (2002), "La posición comercial española en los países candidatos", *Boletín Económico de ICE*, nº 2744, pp. 3-7.