

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.2.2009
COM(2009) 79 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO,
AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL BANCO CENTRAL EUROPEO**

**Cinco años de Unión Europea ampliada
– resultados y retos económicos –**

{SEC(2009) 177}

CINCO AÑOS DE UNIÓN EUROPEA AMPLIADA – UN HITO HISTÓRICO

Doce países de Europa Central y Oriental y del Mediterráneo ingresaron en la Unión Europea en dos tandas en 2004 y 2007. Esta fue la mayor ampliación de la historia de la UE y representó un avance histórico hacia la unificación de Europa tras varias décadas de división provocada por la Guerra Fría. Cinco años después de las adhesiones de 2004, la ampliación se ha revelado como un importante éxito para la UE y para sus ciudadanos, habiendo cumplido uno de los objetivos iniciales de la integración europea.

Los nuevos Estados miembros —gracias a su número y a su dinamismo— han fortalecido a la UE y han aumentado su riqueza cultural. El proceso de ampliación ha contribuido a construir y consolidar la democracia tras la desaparición de los regímenes comunistas. Dicho proceso ha aumentado la seguridad europea proporcionando un elemento fundamental de estabilidad en un periodo de conflictos y perturbaciones dentro y fuera de nuestro continente, ha potenciado considerablemente las economías y mejorado los niveles de vida de los nuevos Estados miembros, lo cual ha beneficiado a los antiguos Estados miembros, especialmente ofreciéndoles nuevas oportunidades de exportación e inversión, y ha reforzado la economía de la Unión en su conjunto, gracias a las ventajas derivadas de la integración en un mercado interior más amplio.

La ampliación, al aumentar el ritmo de las reformas estructurales, también ha preparado mejor a Europa para aprovechar las ventajas y afrontar los retos derivados de la mundialización, haciéndola más competitiva a nivel internacional. Una UE ampliada también tiene más peso para abordar temas de importancia mundial, tales como el cambio climático o la crisis financiera internacional. Globalmente, la adhesión de 12 nuevos Estados miembros ha aumentado la influencia de la UE en el escenario internacional, tanto a nivel económico como político.

Junto con el informe analítico que la acompaña¹, la presente Comunicación se centra en los aspectos económicos de la ampliación, evalúa los logros económicos alcanzados hasta la fecha y determina los principales retos planteados. La ampliación ha representado una situación en la que se benefician todas las partes implicadas, tanto los nuevos como los antiguos Estados miembros y la UE en su conjunto. A pesar del temor de que la misma podría perturbar los sistemas económicos y sociales de los antiguos Estados miembros, la experiencia demuestra que estas sombrías predicciones no estaban justificadas

Sin embargo, la mayor diversidad requiere una mayor coordinación y una integración más profunda. El Tratado de Lisboa aborda las repercusiones institucionales de las sucesivas ampliaciones. La ampliación y la profundización de la UE siempre han ido de la mano y seguirán así. Naturalmente, se nos plantearán retos (particularmente en las futuras ampliaciones), pero disponemos de los medios para superarlos.

Las últimas ampliaciones de la Unión Europea han proporcionado una mayor prosperidad económica a todos los ciudadanos de la UE y han reforzado el papel de Europa en la economía internacional. La ampliación ha contribuido a liberar el potencial de

¹ «Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges», European Economy, nº 1/2009.

crecimiento y a aumentar la resistencia de la economía europea, reforzando la integración económica y fomentando la competitividad. La UE ampliada es actualmente la mayor zona económica integrada del mundo, representando más del 30 % del PIB mundial y más del 17 % del comercio mundial (excluido el comercio dentro de la UE).

Los marcos institucional y jurídico y las políticas comunes de la UE han desempeñado un importante papel en el logro de este éxito. Durante el proceso de adhesión se avanzó en las áreas de estabilización macroeconómica, creación de instituciones, convergencia de las legislaciones, mejora de la gobernanza, integración del comercio y liberalización de los movimientos de capitales, con lo cual antes de 2004 y 2007 ya eran patentes muchos efectos positivos. La adhesión a la UE sirvió de elemento estabilizador de las políticas económicas, creó un marco económico estable y competitivo y estimuló la inversión pública en recursos humanos y en infraestructuras, ofreciendo así numerosas oportunidades a la iniciativa privada. Los inversores de los antiguos Estados miembros y de todo el mundo aprovecharon rápidamente estas nuevas oportunidades, dando lugar a unas entradas de capital privado sin precedentes en los nuevos Estados miembros. La aceleración de la integración financiera causada por la introducción del euro o por las perspectivas de su introducción y el rápido ritmo de mundialización crearon un marco particularmente favorable para este proceso. También debe ponerse de relieve la plena y fructífera integración de los nuevos Estados miembros en la política de empleo y la política social de la UE. Estos notables resultados muestran la validez a largo plazo de unos esfuerzos de reforma rigurosos asociados al marco de política económica de la UE.

Las empresas y los ciudadanos de toda la UE ampliada han obtenido claros beneficios de la ampliación. En los antiguos Estados miembros, las empresas exportadoras han realizado importantes incrementos de competitividad y la migración de la mano de obra ha reducido los estrangulamientos en aquellos países que abrieron sus mercados laborales. Los nuevos Estados miembros han experimentado rápidos incrementos de productividad, una disminución del desempleo y una rápida convergencia de las rentas. Los cuatro nuevos Estados miembros que se han adherido a la zona del euro desde la ampliación se han beneficiado aún más, ya que han eliminado el riesgo de tipo de cambio, han reducido los costes de sus transacciones y han obtenido capitales con menor coste de intereses.

La integración rápida ha aportado muchas ventajas al crecimiento, pero en algunos de los nuevos Estados miembros también ha dado lugar a la aparición de puntos débiles, que han sido agravados por la actual crisis económica y financiera. La inversión extranjera ha aumentado muy deprisa en los nuevos Estados miembros, potenciando la reestructuración económica, el crecimiento y el empleo. Sin embargo, en varios países, una expansión del crédito interno rápida y no controlada, alimentada por la toma de fondos en el exterior, ha provocado un recalentamiento de la economía y grandes desequilibrios externos, así como fuertes incrementos de los costes laborales, superiores a los incrementos de productividad, y subidas de los precios de la vivienda. Como consecuencia de ello, en algunos países el capital extranjero se ha canalizado cada vez más hacia usos no productivos. Con el importante aumento del coste del capital causado por la crisis financiera mundial, los países con grandes desequilibrios externos se ven en la necesidad de proceder a ajustes de gran envergadura. Sin embargo, esta necesidad no es exclusiva de los nuevos Estados miembros; algunos de los antiguos Estados miembros afrontan problemas similares.

La UE ampliada se encuentra en mejores condiciones de abordar los retos actuales y futuros. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado proporciona un elemento estabilizador a medio plazo que refuerza la credibilidad de la política fiscal, al mismo tiempo

que permite un grado de flexibilidad suficiente a corto plazo. Paralelamente, el nuevo impulso dado al proceso de Lisboa permite centrarse en las reformas estructurales necesarias para fomentar aún más el potencial de crecimiento y la resistencia de la economía. Este proceso ha sido apoyado por la política de cohesión, que plasmó los objetivos de Lisboa en unas estrategias regionales de aproximación económica y desarrollo. La política de cohesión ha proporcionado un apoyo sustancial a los Estados miembros de la UE, tanto desde el punto de vista de la esencial ayuda financiera como de la indispensable experiencia, con el apoyo del Banco Europeo de Inversiones y, en caso necesario, del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. El instrumento reforzado de apoyo a las balanzas de pagos permite a la UE ofrecer ayuda financiera adecuada a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que necesiten ayuda temporal para facilitar el ajuste. Estos mecanismos de apoyo están ahora a disposición de los nuevos Estados miembros y pueden promover el ajuste necesario.

LOGROS DE LOS CINCO PRIMEROS AÑOS

El proceso de adhesión ha contribuido a mejorar significativamente los niveles de vida de los nuevos Estados miembros, promoviendo la cohesión económica y social dentro de la Unión. La renta per cápita media de estos países pasó de representar el 40 % de la media de los antiguos Estados miembros en 1999 al 52 % en 2008. Se estima que el proceso de adhesión ha dado lugar a un aumento del crecimiento en los nuevos Estados miembros de aproximadamente 1,75 puntos porcentuales al año en el periodo 2000-2008 (el crecimiento pasó del 3,5 %, por término medio, en 1999-2003 al 5,5 % en 2004-2008). El crecimiento en los antiguos Estados miembros también se vio beneficiado por la ampliación (con un incremento acumulado de la producción de alrededor del 0,5 % en el mismo periodo), particularmente en aquellos países que aumentaron su comercio con los nuevos Estados miembros y sus inversiones en los mismos. El crecimiento en los nuevos Estados miembros se atribuye principalmente a la acumulación de capital y a los incrementos de productividad, habiendo contribuido cada uno de estos factores en más de dos puntos porcentuales al año en el periodo 1999-2008. Debido a la restructuración de las empresas, la contribución del factor trabajo fue negativa en 1999-2003. Desde 2004, la fuerte expansión del empleo en los nuevos Estados miembros (aproximadamente el 1,5 % anual) fue paralela a la fuerte creación de empleo en los antiguos Estados miembros (alrededor del 1 % anual desde la ampliación).

La rápida integración del comercio ha fomentado una división de trabajo más eficiente y ha reforzado la competitividad en la UE. La apertura comercial de los nuevos Estados miembros ha alcanzado un grado muy elevado. La parte que representan las exportaciones e importaciones en su PIB, por término medio, es ahora del 56 %, frente al 47 % observado antes de la ampliación. Estas cifras son significativamente superiores a la de los antiguos Estados miembros (38 %). Se ha intensificado rápidamente la integración con los antiguos Estados miembros y, particularmente, entre los propios nuevos Estados miembros. En 2007, cerca del 80 % de todas las exportaciones de los nuevos Estados miembros fueron al resto de la UE, mientras que el 19,5 % de las exportaciones estaban destinadas a otros nuevos Estados miembros (frente al 13,25 % en 1999). Los antiguos Estados miembros destinan el 7,5 % de sus exportaciones a los nuevos Estados miembros, frente al 4,75 % registrado hace una década. Los nuevos Estados miembros han incrementado su cuota de mercado aumentando la intensidad tecnológica y de capital de sus exportaciones, en gran medida como consecuencia de las inversiones realizadas por los antiguos Estados miembros. Los bienes de alta tecnología representaban el 14 % de sus exportaciones totales en 2006, frente al 11 % observado en 1999 y al 16 % registrado en los antiguos Estados miembros. Las mejoras en este ámbito han sido contrarrestadas sobradamente por las pérdidas en materia de competitividad de costes derivadas de la apreciación de su tipo de cambio real (tendencia que recientemente se ha

invertido parcialmente). La mayor integración comercial en la UE permite aprovechar ventajas comparativas, reforzando el potencial de crecimiento y fomentando la competitividad de la UE en su conjunto. Los nuevos Estados miembros han duplicado su cuota en el comercio mundial desde 1999, llegando al 4 %, lo que ha permitido a la UE en su conjunto limitar la reducción de su cuota de mercado, que disminuyó en tres puntos porcentuales, hasta el 38,25 % en 2007, como consecuencia del rápido aumento de las cuotas de las economías emergentes en el comercio mundial.

Los nuevos Estados miembros están modernizando rápidamente sus economías. Estos países han desarrollado economías de mercado viables y la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado dentro del mercado único. También han alineado cada vez más sus estructuras de producción con las de los antiguos Estados miembros. La agricultura y el sector manufacturero son más importantes en los nuevos Estados miembros, representando, respectivamente, el 4,5 % y el 21,25 % del PIB en 2006 (frente al 1,5 % y el 16,75 % en los antiguos Estados miembros). No obstante, la economía basada en los servicios e intensiva en conocimientos ha progresado en los últimos años. La proporción de servicios en el PIB ha aumentado, del 56 % del PIB en 1995 al 63 % en 2006, frente al 72 % del PIB observado en los antiguos Estados miembros. El aumento de la proporción de las exportaciones intensivas en tecnología y del empleo en los sectores intensivos en conocimiento (3,5 % del empleo total, frente a alrededor del 5 % en los antiguos Estados miembros) y el aumento de los niveles educativos también indican un rápido ritmo de modernización económica en los nuevos Estados miembros, que sienta las bases para acelerar el proceso de aproximación económica. Por otra parte, los nuevos Estados miembros han adoptado y deben seguir adoptando reformas tendentes a reforzar el Estado de Derecho y a modernizar sus sistemas jurídicos.

Las inversiones de los antiguos Estados miembros han constituido un importante factor de la transformación económica de los nuevos Estados miembros. En la fase de preparación de la adhesión, los nuevos Estados miembros realizaron grandes avances hacia la estabilidad macroeconómica y adoptaron rápidamente los marcos jurídicos e institucionales de la UE. El apoyo de la UE, especialmente mediante los instrumentos de preadhesión, fue determinante en la impulsión de este proceso. Como consecuencia de ello, se produjo un fuerte aumento de la inversión extranjera, que potenció el crecimiento y el empleo. Fue igualmente importante el impacto positivo sobre el potencial de crecimiento a largo plazo a través de la transferencia de conocimientos, las repercusiones sobre la productividad, el aumento del nivel de competencia, y una mayor disciplina en la aplicación de las políticas económicas. La inversión extranjera fue particularmente elevada en el sector financiero. En los nuevos Estados miembros, la propiedad extranjera en el sector bancario oscila desde cerca del 100 % en Estonia y Eslovaquia hasta aproximadamente el 30 % en Eslovenia (frente a una cifra media inferior al 20 % en la zona del euro). Los grupos de seguros de los antiguos Estados miembros también han reforzado su presencia en los nuevos Estados miembros. El alto grado de interdependencia financiera entre los nuevos y los antiguos Estados miembros subraya la importancia de intensificar la cooperación a escala de la UE en el ámbito de la supervisión y regulación del sector financiero.

La inversión y las actividades financiadas en el marco de la política de cohesión también han contribuido a facilitar el proceso de reestructuración en los nuevos Estados miembros, reforzando al mismo tiempo la cohesión económica y social en toda la Unión. Esta política ha apoyado significativamente la integración de los nuevos Estados miembros en el sistema comercial mundial y en el mercado único europeo, y ha impulsado la consolidación de las relaciones económicas, lo que ha generado entradas sustanciales de inversiones

extranjeras directas, creando nuevos empleos y elevando los niveles de vida. Los programas de cooperación territorial también han contribuido a profundizar la integración entre regiones de la UE y han promovido el intercambio de conocimientos. Por otra parte, la política de cohesión ha fomentado el potencial de crecimiento endógeno de estos países, mejorando la productividad y la competitividad de sus economías. Por último, ha facilitado la transición de los trabajadores de sectores tradicionales a nuevos sectores económicos, que es inevitable en un procedimiento de reestructuración tan rápido, promoviendo así un proceso de crecimiento sostenible y equilibrado.

El proceso de adhesión a la UE también proporcionó un nuevo marco para la regulación del mercado de productos en los nuevos Estados miembros, particularmente en materia de política de competencia y ayudas estatales. En los nuevos Estados miembros es mayor la proporción de contratos públicos adjudicados mediante licitación (5,75 % del PIB, frente al 3,25 % del PIB para la UE en su conjunto en 2007). Según una encuesta de Eurobarómetro de 2007, el 71 % de las pequeñas y medianas empresas (frente al 63 % en los antiguos Estados miembros) estiman que se ha producido un aumento significativo del grado de competencia. Los datos disponibles también indican que la competencia se ha incrementado notablemente en los sectores de telecomunicaciones y de servicios postales, que están sometidos a marcos reglamentarios sectoriales. En los nuevos Estados miembros, la ayuda estatal en proporción del PIB ha disminuido del 1,5 % en 2000 al 0,5 % en 2006 (cifra ligeramente superior a la correspondiente a los antiguos Estados miembros). A pesar de estas mejoras, que han jugado un importante papel en el impulso de la actividad, la aplicación de la legislación de competencia sigue planteando problemas en algunos de los nuevos Estados miembros. Además, las pequeñas y medianas empresas todavía se sienten relativamente limitadas en áreas tales como el acceso a la financiación, la contratación de mano de obra cualificada, la utilización de nuevas tecnologías y la disponibilidad de infraestructuras.

La integración de los mercados agrícolas y las economías rurales de los nuevos Estados miembros en la UE se ha realizado sin problemas sociales o económicos internos significativos. La estrategia de adhesión, que se diseñó detenidamente y combinaba inversiones significativas con programas de ayuda en los países candidatos durante el periodo de preadhesión, ha dado sus frutos. Dicha estrategia, junto con unos resultados satisfactorios y equilibrados de las negociaciones de adhesión, que prestaron una atención creciente al desarrollo rural y a una reorientación del apoyo al mercado hacia un apoyo directo a las rentas, permitió una integración armoniosa de los nuevos Estados miembros en el mercado interior agroalimentario y en la política agrícola común. El mercado de la UE ampliada ha ofrecido numerosas posibilidades a los agricultores y a las empresas agroalimentarias de todos los Estados miembros y ha llevado a un aumento del comercio intracomunitario y de las inversiones extranjeras directas. La ampliación también ha reforzado la posición de la UE en los mercados internacionales de productos agrícolas.

Las nuevas oportunidades de inversión creadas por la ampliación han ayudado a las empresas de los antiguos Estados miembros a reforzar su competitividad internacional y a preservar el empleo a nivel nacional. La ampliación ha abierto nuevos mercados de exportación y nuevas posibilidades de inversión a las empresas de los antiguos Estados miembros, ofreciéndoles oportunidades de aumentar su eficiencia y su competitividad. Con una mano de obra bien formada y un marco jurídico, institucional y reglamentario similar, los nuevos Estados miembros ofrecen amplias oportunidades a este respecto. Aunque la necesaria reestructuración puede implicar elevados costes de ajuste a corto plazo, la misma incrementa la competitividad internacional de las empresas de la UE y, en definitiva, contribuye a salvaguardar empleos y a potenciar el crecimiento en toda la UE. En realidad, en varios

sectores (maquinaria, suministros, instrumentos médicos, productos químicos, madera), la inversión en los nuevos Estados miembros evolucionó paralelamente al empleo de los antiguos Estados miembros.

Los trabajadores de los nuevos Estados miembros se han beneficiado de las nuevas oportunidades de empleo en su país y en el extranjero, aunque la emigración de la mano de obra ha causado problemas económicos y sociales en algunos de estos países. Tras más de una década de reestructuración económica, los mercados de trabajo de los nuevos Estados miembros han entrado en una fase de reactivación generalizada, que se inició verdaderamente en 2003 y creó tres millones de empleos entre 2003 y 2007. Como consecuencia de ello, el desempleo disminuyó a niveles similares a los del resto de la Unión (alrededor del 7 % en 2007), mientras que las tasas de empleo han aumentado hasta aproximadamente el 60 %. Sin embargo, la persistencia de un nivel elevado de desempleo de larga duración (en torno al 56 % en 2006, esto es, más de 13 puntos porcentuales por encima de la media de los antiguos Estados miembros) indica la existencia de desajustes significativos en las cualificaciones. Por otra parte, los salarios han subido más que la productividad en varios países, provocando así una pérdida de competitividad. La emigración de mano de obra al extranjero ha agravado estos problemas en algunos de los nuevos Estados miembros (particularmente en Chipre, Lituania, Polonia y Rumanía). La emigración de mano de obra también ha suscitado preocupación por la fuga de cerebros, la mala utilización de las competencias y la escasez de mano de obra en algunos sectores y profesiones, aunque la oferta de mano de obra altamente cualificada ha aumentado y la mejora de las condiciones económicas ha reducido los incentivos para trabajar en el extranjero. Además, los trabajadores que regresan a su país suelen traer consigo unas cualificaciones valiosas para la economía de su país. Por otra parte, la economía nacional se ve respaldada por el gran volumen de remesas de los numerosos emigrantes (equivalentes a aproximadamente el 5,5 % del PIB en Bulgaria y Rumanía y al 1,5 % del PIB en Polonia).

En los antiguos Estados miembros han resultado infundados los temores de una inmigración masiva de mano de obra expresados antes de la ampliación. El número de personas de los nuevos Estados miembros que han emigrado a antiguos Estados miembros es globalmente limitado (aproximadamente 3,6 millones, frente a 1,6 millones a final de 2003), y no se espera que aumente substancialmente, incluso una vez que se hayan suprimido las restricciones transitorias que persisten en algunos Estados miembros. El peso relativo de estos flujos migratorios en la población activa de cada país es pequeño (aproximadamente el 1 % o menos), salvo en Irlanda, en donde los inmigrantes procedentes de los nuevos Estados miembros representan el 5 % de la población activa. En términos absolutos, los principales países de destino han sido el Reino Unido (que ha recibido cerca de la tercera parte de los emigrantes desde la adhesión), España (18 %) e Irlanda (10 %), si bien con la crisis financiera es posible que una parte significativa de estos trabajadores vuelvan a su país de origen. Aunque algunos de estos flujos migratorios han generado perturbaciones en ciertos segmentos del mercado laboral y algunas repercusiones sociales, su incidencia global es positiva. Los datos disponibles muestran que la movilidad dentro de la UE después de la ampliación no ha producido graves perturbaciones del mercado de trabajo. La libre circulación de la mano de obra es una importante ventaja que una Europa unificada ofrece a sus ciudadanos y empresas. Se estima que el nivel actual de movilidad laboral dentro de la UE se traducirá a medio plazo en un aumento de aproximadamente el 0,3 % del PIB de la UE. Los emigrantes de los nuevos Estados miembros suelen ocupar empleos poco cualificados (un tercio de los emigrantes, frente al 10 % en el caso de los trabajadores del país), aunque posean cualificaciones relativamente elevadas (el 40 % de los emigrantes entran en la categoría de trabajadores

altamente cualificados, frente al 25 % en el caso de los trabajadores de los antiguos Estados miembros). Los trabajadores inmigrantes han contribuido a satisfacer la demanda del mercado laboral y a reducir los estrangulamientos (por ejemplo, en la construcción y en los sectores de servicios), sin provocar fuertes perturbaciones del mercado laboral. Asimismo, la temporalidad es una característica importante de estos flujos migratorios: en el Reino Unido, el 50 % de los inmigrantes recientes ya han vuelto a su país de origen. La Comisión invita a los Estados miembros a que examinen si todavía deben mantener las restricciones, a la luz de la situación de sus mercados de trabajo, sin perjuicio de sus derechos establecidos en las disposiciones transitorias de los Tratados de Adhesión².

LA GRAVE CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL HA AMPLIADO LOS RETOS FUTUROS

La actual crisis económica mundial plantea nuevos e importantes retos a las políticas económicas nacionales. La crisis afecta a todos los Estados miembros a través de la contracción del comercio, la menor disponibilidad de recursos financieros, la baja del poder adquisitivo de las familias y el deterioro de la confianza. Aunque la pertenencia a la UE, y, sobre todo la pertenencia a la zona del euro, proporciona protección y un elemento estabilizador que da seguridad a los inversores, la crisis pone de manifiesto la importancia de unas políticas internas equilibradas. Todos los Estados miembros que han experimentado un periodo de auge del crédito han desarrollado puntos débiles similares, tales como una alta dependencia del ahorro exterior y una débil situación financiera de las empresas y las economías domésticas. La UE está trabajando a fin de restaurar la estabilidad, la transparencia y la confianza en el sector financiero, abordando no sólo las deficiencias más destacadas sino también la necesidad de una reforma profunda del sistema reglamentario y de supervisión.

La crisis financiera también ha descubierto nuevos puntos débiles. En algunos nuevos Estados miembros, unas expectativas excesivamente optimistas acerca de los beneficios empresariales y los ingresos de las economías domésticas alimentaron las entradas de capitales y la expansión del crédito por encima de los niveles de equilibrio. En muchos casos, esto ha llevado a unos déficit de la balanza por cuenta corriente altos e insostenibles. En cuanto a la expansión del crédito, los créditos a las familias y, particularmente, los créditos hipotecarios han experimentado un fuerte aumento, alimentando frecuentemente unas burbujas inmobiliarias insostenibles. En varios países, los préstamos denominados en divisas también han experimentado una expansión notable, lo que ha aumentado la vulnerabilidad de las familias y empresas respecto de la depreciación de la moneda nacional. Por otra parte, la expansión del crédito en los nuevos Estados miembros se ha visto ampliamente respaldada por el aumento de los préstamos procedentes del exterior, que ha dado lugar a una elevada dependencia del sector bancario nacional respecto de la financiación de un grupo de bancos matrices extranjeros.

Esta evolución reciente pone de relieve la necesidad de seguir realizando en todos los nuevos Estados miembros importantes esfuerzos para salvaguardar los logros de las últimas ampliaciones de la UE, particularmente en materia de convergencia de rentas, integración financiera e inversiones extranjeras directas en los Estados miembros en proceso de convergencia. Las políticas de la UE contribuyen a abordar estos retos y permiten a los

² "Repercusiones de la libre circulación de trabajadores en el contexto de la ampliación de la Unión Europea - Informe relativo a la primera fase de aplicación (1 de enero de 2007 – 31 de diciembre de 2008) de las disposiciones transitorias, COM(2008) 765 final, 18.11.2008.

nuevos Estados miembros seguir proporcionando dinamismo a sus economías a medio y largo plazo. Sin embargo, los resultados dependerán principalmente de la aplicación de unas políticas económicas equilibradas a nivel interno y de la existencia de un marco institucional apropiado. Las instituciones y políticas nacionales no han sido siempre adecuadas en el pasado, habiéndose desviado frecuentemente de forma sustancial de las recomendaciones de la UE. En particular, la política fiscal podría haber contribuido más a mantener la estabilidad macroeconómica y financiera contrarrestando a su debido tiempo las presiones expansionistas derivadas del auge del sector privado.

Debe proseguirse la realización del mercado único y la aplicación de reformas que permitan modernizar más la economía a fin de maximizar los beneficios de la ampliación. La ampliación ha aumentado la competitividad de la UE y su grado de atracción de los inversores, permitiendo obtener los beneficios de la mundialización en mayor medida que antes. Sin embargo, las ventajas derivadas del mercado único, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, pueden aprovecharse mejor reforzando la integración de los mercados de bienes, servicios, trabajo y capital. Estas reformas proporcionan un doble efecto positivo: por una parte, potencian el crecimiento y la creación de empleo y, por otra, promueven la estabilidad macroeconómica facilitando un mejor ajuste de los salarios y precios a las perturbaciones. Hasta la fecha, las disposiciones del mercado único se han aplicado adecuadamente en los nuevos Estados miembros, aunque puede observarse cierta «fatiga ante la reforma». Reforzar el Estado de Derecho, aumentar la eficiencia de la administración pública y la realización de reformas del sistema judicial siguen constituyendo retos con importantes implicaciones para el marco empresarial y la competitividad y para un mayor crecimiento e integración en la UE. La experiencia de la ampliación ha mostrado que la eficacia de la administración pública —particularmente, de las autoridades encargadas de la competencia, de la regulación y de la supervisión, y de la Administración de Justicia— y un control financiero eficiente, son esenciales y pueden acelerar considerablemente la inversión. La continuación de los esfuerzos en estos ámbitos es también importante para cosechar plenamente los beneficios del mercado único.

Las sucesivas ampliaciones de la zona del euro también ayudarán a aprovechar plenamente las ventajas del mercado único, pero requerirán nuevas reformas. La pertenencia a la zona del euro ofrece numerosos beneficios, tales como la eliminación de los riesgos de cambio y unos menores costes de transacción, un mayor volumen comercial y de las inversiones extranjeras directas, un aumento de la competencia, y una mayor integración financiera. Todos los nuevos Estados miembros se han comprometido a adoptar el euro, pero siguen diferentes estrategias. Chipre, Malta, Eslovenia y Eslovaquia ya han adoptado la moneda única, mientras que otros nuevos Estados miembros han realizado menos avances en materia de convergencia nominal; algunos incluso han hecho temporalmente marcha atrás. El objetivo de la adopción del euro también proporciona fuertes incentivos para seguir las políticas necesarias a fin de promover una rápida convergencia nominal y real, y contribuye a contrarrestar la «fatiga ante la reforma».

ABORDAR LOS RETOS

Una política fiscal saneada es fundamental para mantener la estabilidad macrofinanciera y promover la integración y la convergencia de rentas. Los nuevos Estados miembros quedaron sometidos al Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el momento de la adhesión y a seis de ellos se les aplicó el procedimiento de déficit excesivo en 2004. A mediados de 2008, gracias al fuerte crecimiento, los menores tipos de interés y el aumento de las transferencias de la UE como consecuencia de la ampliación, se puso fin a la aplicación

del procedimiento a todos estos países, con la excepción de Hungría. Sin embargo, la crisis financiera está pasando factura a las finanzas públicas. Con vistas al futuro, los nuevos Estados miembros pueden evitar la necesidad de optar entre el mantenimiento de una política fiscal prudente y la puesta a disposición de un volumen suficiente de fondos para la realización de gastos públicos generadores de crecimiento si siguen mejores prácticas en materia de gobernanza presupuestaria (por ejemplo, marcos presupuestarios a medio plazo transparentes y creíbles) y aumentan la calidad de sus finanzas públicas. Las reformas de los sistemas sanitario, de pensiones y educativo también es esencial para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública y mejorar la eficiencia de la economía. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado proporciona la flexibilidad necesaria para que las economías en proceso de convergencia soporten el deterioro de la situación fiscal en periodo de crisis, en la medida en que realicen esfuerzos suficientes para alcanzar una situación presupuestaria saneada antes de la crisis. Así pues, la realización de ambiciosos esfuerzos de saneamiento y una evaluación adecuada de la situación presupuestaria subyacente durante las coyunturas favorables constituyen objetivos centrales de la supervisión presupuestaria a fin de garantizar que los responsables políticos puedan servirse plenamente de esta flexibilidad.

La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo constituye un potente catalizador de las reformas estructurales, que son fundamentales para promover la integración y la convergencia de rentas. El incremento de la productividad sigue constituyendo claramente el principal reto en materia de competitividad que tiene planteado la UE a largo plazo. En cuanto a las reformas estructurales que pueden contribuir al crecimiento y el empleo, en el pasado se han alcanzado progresos insuficientes en el área de la investigación y desarrollo e innovación. Para aprovechar plenamente las ventajas derivadas del mercado único también es importante la continuación de los esfuerzos tendentes a aumentar la eficiencia de la administración pública y a simplificar sustancialmente los trámites administrativos necesarios en algunos Estados miembros. En la UE en su conjunto se observan mejoras estructurales en el funcionamiento de los mercados de trabajo. No obstante, aunque el panorama global es positivo, queda un considerable margen de mejora en algunos Estados miembros, especialmente en materia de disparidades regionales y desequilibrio entre la oferta y la demanda de cualificaciones.

Para fomentar la aplicación de una política adecuada a corto y largo plazo será esencial reforzar la supervisión de los países por parte de la Comisión Europea y el Consejo en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el proceso de Lisboa. Con este fin, habrá que determinar con la suficiente antelación en el proceso de supervisión, particularmente en el caso de los países más vulnerables, los desequilibrios macroeconómicos, particularmente en los mercados de activos, y las medidas apropiadas para corregir eficazmente estos desequilibrios, así como las reformas estructurales que sean indispensables para la estabilidad y el buen funcionamiento de los mercados financieros y del Estado de Derecho y para reforzar la capacidad de ajuste.

La aplicación de la política de cohesión y la política de desarrollo rural de la UE, persiguiendo objetivos a largo plazo, contribuye a crear las condiciones para un crecimiento sostenible. Como en anteriores ampliaciones, los nuevos Estados miembros se benefician considerablemente de las transferencias de la UE ya desde antes de la adhesión. El total de transferencias recibidas por los nuevos Estados miembros con cargo al presupuesto comunitario ascendía aproximadamente el 2 % del PIB en 2007, y se espera llegue al 3 % en 2013. Con respecto al PIB de los antiguos Estados miembros estas transferencias representaban el 0,2 % en 2007, cifra que aumentaría hasta el 2 % en 2013. La política de cohesión ha respaldado el desarrollo del potencial de crecimiento local, centrando su

intervención en áreas prioritarias tales como las de investigación y desarrollo, TIC, infraestructuras de transporte, marco empresarial y recursos humanos. Los antiguos Estados miembros también se han beneficiado de la demanda de bienes y servicios generada por estas transferencias. La política de cohesión también ha contribuido a crear las instituciones estables, participativas, transparentes y responsables que se necesitan para la gestión de los fondos públicos, mejorando así su aceptación por la sociedad civil y aumentando la eficiencia del gasto público en general. La gestión saneada y un control financiero eficaz constituyen condiciones indispensables para el aumento de la inversión privada. Con la adhesión, las políticas de desarrollo rural de la UE se han hecho extensivas a los nuevos Estados miembros, aumentando la competitividad del sector agrícola y contribuyendo a la diversificación de rentas en las zonas rurales. Por otro lado, el logro de los objetivos primordiales de aproximación económica y aumento de la competitividad requiere el éxito en la aplicación de los programas de estabilidad y de convergencia y de los programas nacionales de reforma, a fin de garantizar una política macroeconómica orientada a la estabilidad, un marco favorable para las empresas, unos mercados de productos y de trabajo flexibles, y una capacidad administrativa suficiente.

Las políticas, las instituciones y los instrumentos financieros de la UE proporcionan un apoyo fundamental al proceso de convergencia. Aunque la política de cohesión aporta la mayor parte de los recursos, el Banco Europeo de Inversiones también ofrece ayuda y prevé para 2009 un aumento substancial (cerca del 40 %) de sus préstamos en favor de los nuevos Estados miembros a fin de financiar las pequeñas y medianas empresas y proyectos en sectores clave, tales como el medio ambiente y el transporte. Por otra parte, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, que ha reducido gradualmente sus operaciones en los nuevos Estados miembros tras la adhesión, ha vuelto a centrar su atención en la región sirviéndose de su valiosa experiencia en proyectos relacionados con el sector financiero, que incluyen particularmente el suministro de capital-riesgo.

Los recientes esfuerzos de rescate en favor de los países con necesidades de financiación demuestran la existencia en la actualidad de claros riesgos para los logros alcanzados tras la ampliación. El grado de vulnerabilidad alcanzado en Hungría y Letonia ha obligado a estos países a pedir una ayuda financiera externa. El instrumento de balanza de pagos se aumentó desde una dotación inicial de 12 000 millones de euros hasta 25 000 millones de euros a final de 2008 con objeto de adecuarlo a este objetivo, y se ofreció a estos países una ayuda considerable, acompañada de amplios programas de política económica, a fin de evitar unas pérdidas de producción y empleo excesivas durante el necesario proceso de ajuste. El apoyo de la UE no sólo ha ayudado a los países en dificultad, sino que también ha limitado las posibles repercusiones negativas sobre otros Estados miembros nuevos y antiguos.

CONCLUSIONES

Las recientes ampliaciones de la UE han constituido un hito en el proceso de unificación de Europa y han proporcionado beneficios a todos los ciudadanos de la Unión. Al promover una división del trabajo más eficiente y mejoras en los marcos jurídico, reglamentario e institucional, la ampliación ha fomentado la competitividad y resistencia de la economía de la UE en su conjunto. Cinco años después, la UE se encuentra en mejor situación para hacer frente a la creciente competencia internacional y para asumir un papel de liderazgo en la economía mundial y en su gobernanza. La UE ocupa una posición claramente más importante en las negociaciones internacionales y es capaz de reaccionar rápidamente, como ha demostrado la reciente «crisis del gas», que ha afectado muy seriamente a algunos de los

nuevos Estados miembros. En este caso, la intervención rápida siguiendo un enfoque europeo coordinado ha demostrado solidaridad dentro de la Unión y ha restablecido conexiones cruciales en el ámbito del suministro energético.

Sin embargo, todavía no se alcanzado la plena integración de las economías nacionales y la convergencia de rentas. Para que los Estados miembros, incluidos los nuevos, aprovechen plenamente las ventajas del mercado único, la legislación de la UE ha de incorporarse totalmente a la legislación nacional y deben integrarse más los mercados de productos y servicios. Teniendo en cuenta sus numerosas ventajas, habrá que proseguir la integración financiera dentro de la UE, abordando al mismo tiempo las deficiencias en materia de regulación y supervisión puestas de manifiesto por la crisis financiera. En el transcurso de este proceso de integración, la política de cohesión seguirá desempeñando un papel esencial en el apoyo de la reestructuración económica de los nuevos Estados miembros.

Estas reformas son particularmente importantes ahora a raíz de la crisis financiera mundial, que podría ralentizar el proceso de convergencia. Sin embargo, una crisis de esta magnitud también ofrece oportunidades para adoptar medidas tendentes a paliar sus efectos sociales y económicos y para realizar profundas reformas estructurales que faciliten una recuperación rápida y adecuada, que permitirá a las economías europeas aprovechar plenamente las oportunidades de crecimiento que aparecerán cuando se haya superado la crisis. De cara al futuro, el reforzamiento de la supervisión de cada país en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el proceso de Lisboa tendrá que desempeñar un papel central para determinar con antelación suficiente las áreas en que deben centrarse las políticas económicas de los Estados miembros y las medidas que éstos deben adoptar para abordar los problemas que aparezcan. Unas reformas estructurales proactivas y una gestión macroeconómica sólida serán fundamentales para reducir la probabilidad de que vuelva a darse una grave crisis financiera en el futuro.

Gracias a años de preparación minuciosa y seguimiento permanente, la UE sigue funcionando adecuadamente tras la ampliación. Debido a la ampliación, ha aumentado la competitividad de los nuevos y los antiguos Estados miembros y se ha generado crecimiento adicional. No obstante, es esencial la aplicación de nuevas reformas para garantizar la continuación de la integración y la convergencia de rentas en la UE y para mantener el papel de la UE en la gobernanza económica internacional. Los avances en este frente también son necesarios para crear un marco que propicie nuevos avances en el programa de ampliación de la Unión, que, a su vez, desarrollaría aún más el potencial de crecimiento y la resistencia de la economía de la UE.

Será esencial superar con éxito la crisis actual y preservar los logros de las últimas ampliaciones de la UE. Como en anteriores experiencias, la realización de la agenda de la UE proporcionará efectos positivos que irán más allá de la mera esfera económica.