

AMPLIACIÓN Y POLÍTICA REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA: HACIA LA PROFUNDIZACIÓN DE SU RECIPROCIDAD

Sérgio CAMELO

Geógrafo

Bolseiro pela FCT - Portugal, no âmbito do Programa PRAXIS XXI

Universidad de Salamanca

María José MERCHÁN PUENTES

Licenciada en Derecho

Becaria de Investigación de la Diputación de Salamanca en el CDE de Salamanca

Universidade de Salamanca

1.- INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS.

Desde su génesis la Comunidad ha tenido presente la necesidad de su propia ampliación, así en el momento actual nos resultan muy pertinentes las palabras de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, cuando afirma ante el Parlamento Europeo que “la ampliación es el desafío más importante y de mayor alcance con el que se enfrentará la Unión en un futuro próximo”. Sin embargo otros muchos desafíos han marcado el proceso de consolidación de la UE, de los que destacamos la concretización de la Cohesión Económica y Social (CES) y la reducción de las disparidades (artículos 158 a 162 CE y Protocolo sobre Cohesión Económica y Social), objetivos estos, que tienen en la Política Regional Europea (PRE) y en los Fondos Estructurales (FE) su principal medio e instrumento de actuación.

De este modo, y porque pensamos que la relación entre el actual proceso de ampliación y la evolución de la PRE es profunda – tanto por el impacto que la entrada de nuevos países con bajos niveles de desarrollo tendrá en términos de afectación de recursos, como por los nuevos desafíos que los países candidatos (con especificidades territoriales y estructuras económicas muy particulares en el contexto de la actual UE) inevitablemente impondrán a la definición de estrategias de desarrollo – intentaremos exponer a lo largo de este documento algunas ideas que puedan contribuir a la reflexión sobre el tema. Por lo tanto, y de una forma sucinta, nuestros objetivos, aún reconociendo *a priori* la complejidad que el tema conlleva, son:

- señalar los principales instrumentos de política regional europea, bien específicos o bien con incidencia en los países candidatos (por ejemplo PHARE, SAPARD, IEPA, ECOS- OUVERTURE...);
- reflexionar sobre la cuestión del futuro de los recursos financieros de la PRE y el impacto que la ampliación tendrá en esta materia;

- averiguar el nivel de preparación de estos países en lo que respecta a una futura gestión y aplicación de los Fondos Estructurales;
- analizar las actuales dinámicas regionales en estos países y sus principales tendencias;
- por fin, intentar identificar los nuevos desafíos que serán impuestos a la UE y, en particular, a la PRE, por el presente proceso de ampliación.

A lo largo de este artículo no es nuestra prioridad considerar la entrada o no de los países candidatos en general o de alguno de ellos en particular, sino en como afectará, tanto a la Comunidad, como a la PRE, la eventual entrada de estos países. En este sentido, abordaremos esencialmente el caso de los países candidatos de Europa Central y Oriental (Hungría, Polonia, Estonia, República Checa, Eslovenia, Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria), también conocidos como PECO y cuyos “factores geográficos, históricos, políticos, sociales y económicos compartidos hacen que tenga sentido considerar conjuntamente los países”¹ y el caso de la isla de Chipre, una vez que se plantea su adhesión ya en el primer grupo. Se omite, así, el caso de Turquía y Malta, el primero, porque, además de ser un país muy distinto de cualquiera de los otros en análisis, su adhesión continúa envuelta en grandes incertidumbres y el segundo porque su dimensión y especificidad territorial conjuntamente con sus indecisiones (recordemos que la solicitud de adhesión fue retirada en 1996 y planteada de nuevo en 1998) hace que no sea absolutamente relevante para este estudio.

Por último, no podíamos dejar de reconocer que este tema posee una amplitud extrema que difícilmente podrá ser abarcada en un estudio de estas características, hecho al que contribuye la escasez de fuentes de información, siendo, entonces, nuestra intención el procurar sintetizar algunas de las ideas claves.

2.- EL ACTUAL PROCESO DE AMPLIACIÓN DE LA UE

La hoy Unión Europea es el resultado de una serie de ampliaciones desde su creación en los años cincuenta. A lo largo de la, ya no tan corta, historia de la UE se han producido cuatro ampliaciones sucesivas. La primera supuso la incorporación en 1973 de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda. La segunda determinó la incorporación de Grecia en 1981. En 1986 le tocó el turno España y Portugal. Y, finalmente, en 1995 fueron Suecia, Austria y Finlandia los países que se incorporaron a la UE. Por lo tanto no es de extrañar que la UE se encuentre en estos momentos ante una nueva ampliación que supone un desafío no sólo cuantitativo (que llevaría a la incorporación de diez u once nuevos Estados miembros), sino fundamentalmente cualitativo que producirá una importante

¹ COMISIÓN EUROPEA, 1999, p.161

transformación en su seno² y que supondrá que el papel que la UE juega en la estabilidad y la paz en Europa sea cada vez mayor.

En este sentido resultaría muy importante tener en cuenta, si bien tampoco es este el objeto de nuestra ponencia, las implicaciones de esta ampliación respecto a la seguridad europea³ por un lado y, por otro, la necesaria reforma institucional⁴, ya en marcha, a la que se enfrenta la UE precipitada con la perspectiva de la ampliación.

Para situar el actual proceso de ampliación hemos de remontarnos a los acontecimientos acaecidos en Europa a finales de los ochenta y en la década de los noventa (la caída del muro de Berlín, el desmembramiento de la Unión soviética, el final de la guerra fría, la aparición de nuevos Estados en Europa...) que supusieron un cambio radical de la esfera internacional y exigieron una respuesta decidida por parte de la UE que se concretó en una iniciación y posterior aceleración del proceso de integración de estos países.

Pero para llegar a la integración aún queda mucho camino por recorrer. La andadura ya se ha iniciado y, pese a algunas ambigüedades y algunos retrocesos aparentes, la ampliación hacia el este está lanzada. Este proceso se inició en la Cumbre de Copenhague de 1993, donde por primera vez en la historia de la UE, ésta se comprometió a aceptar a una serie de países antes incluso de que estos lo solicitaran.

La solicitud por parte de estos países se produjo en los años sucesivos, así en 1994 solicitaron su adhesión Hungría y Polonia; en 1995 fueron Rumania, Estonia, Lituania, Bulgaria, Eslovaquia y Letonia los países que la solicitaron, y finalmente en 1996 formalizaron su petición de ingreso en la Comunidad la República Checa y Eslovenia. La adhesión de Chipre se remonta, no obstante, al año 1990. En el proceso de ampliación hemos de mencionar la fecha del 16 de junio de 1997 en que la Comisión europea publicó la Agenda 2000⁵, un documento de reflexión en el que analiza el futuro de las principales políticas comunitarias, las perspectivas financieras de la Unión para los

² SCHMITTER, P. C. y TORREBLANCA, J. I. , 1999, p.288.

³ Cf. SCHMITTER, P. C. y TORREBLANCA, J. I. , 1999.

⁴ El 14 de febrero de este año se inauguró una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG 2000) cuyo objetivo fundamental es lograr el consenso en cuanto a la reforma de las Instituciones para que éstas sean más democráticas y más fuertes y puedan funcionar correctamente en una Unión ampliada. En esta CIG, que deberá concluir en diciembre bajo presidencia francesa, se está procediendo al estudio del tamaño y la composición de la Comisión, de la ponderación de los votos en el Consejo y de la extensión de la votación por mayoría cualificada. Se plantea la necesidad de encontrar un equilibrio entre la regla de la mayoría cualificada y el peso demográfico de los Estados miembros. En general, son básicamente dos las opciones que la Comisión ha puesto sobre la mesa respecto a la reforma institucional: la reponderación de votos en el Consejo de la UE, que favorecería a los Estados más grandes y la institución de una doble mayoría asociada a una mayoría simple de Estados que represente a una mayoría de la población europea.

⁵ COMISIÓN EUROPEA. Agenda 2000. COM(97) 2000 final.

años 2000 a 2006 y la ampliación de la UE. Este documento contiene también los dictámenes de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión de los diferentes países.

El proceso de adhesión se inició con los once candidatos – Chipre y los diez países de Europa Central y Oriental- el 30 de marzo de 1998, mientras que el proceso de negociación, que suponía la realización de conferencias intergubernamentales y bilaterales, se inició el día 31 del mismo mes con seis de los candidatos: Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia. Posteriormente, el 4 de noviembre de 1998 la Comisión adoptó los primeros doce informes de evaluación⁶ sobre los avances realizados por cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión.

El último gran paso en relación con la ampliación se dio en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 donde se consiguió, no sin problemas, un acuerdo global sobre la Agenda 2000. En este Consejo, por lo que respecta a la ampliación, se crearon dos nuevos instrumentos específicos de preadhesión y se reforzó el programa PHARE.

3.- LA ACTUACIÓN DE LA UE EN LOS PAÍSES CANDIDATOS

Como ya hemos manifestado con anterioridad el Consejo Europeo de Berlín aprobó la duplicación de la ayuda de preadhesión a partir del año 2000 (y hasta el 2006) y la creación de dos instrumentos específicos: el instrumento estructural de preadhesión (ISPA) y el instrumento agrícola de preadhesión (SAPARD). Si bien, el principal instrumento de intervención seguirá siendo el programa PHARE renovado. En este sentido, el escenario está claro hasta ese año, después será necesario una completa redefinición del sistema, como estudiaremos con posterioridad.

En el momento actual y como reflejo del esfuerzo que la Unión está realizando en relación con estos países encontramos un gran número de ayudas y programas a los cuales los candidatos pueden acceder. A continuación pasamos a exponer aquellos que, en nuestra opinión, son los más importantes.

3.1.- PHARE

El programa PHARE se puso en marcha con el Reglamento 3906/89 de diciembre de 1989⁷ para apoyar el proceso de reforma y la transición económica y política de Hungría y de Polonia. Si bien actualmente engloba a 13 países asociados de la región.

⁶ Estos informes son respecto de los diez Países de Europa Central y Oriental, Chipre y Turquía.

⁷ Diario Oficial nº L 375 de 23 de diciembre de 1989, pp.11-12.

El Consejo de Essen de 1994 convirtió a este programa en el instrumento financiero de la estrategia de preadhesión con el objetivo fundamental de conseguir la adhesión de los diez países asociados de Europa Central y Oriental.

PHARE comenzó aportando conocimientos y asistencia técnica, e incluso, cuando era necesario ayuda humanitaria. Con posterioridad las demandas de ayuda a la inversión, en especial en sectores como infraestructuras y medio ambiente, aumentaron considerablemente.

A raíz de la Agenda 2000 la Comisión propuso utilizar el programa PHARE para acelerar la preparación de los países candidatos a la adhesión concentrando las actuaciones de este programa en dos prioridades⁸: la consolidación institucional (que contará con el 30% del presupuesto total del programa) y la ayuda a inversiones (que ocupará el 70% del presupuesto destinado a PHARE).

A partir del año 2000 se ha dotado al programa PHARE de métodos de gestión renovados que suponen una concentración de los proyectos en las prioridades de aplicación del acervo, una mejora de la ejecución presupuestaria, un aumento de la magnitud de los proyectos y una mayor descentralización de la gestión.

La Agenda 2000, por lo tanto, transforma PHARE en un fondo de tipo estructural cuyo objetivo es favorecer el desarrollo económico y que se basa en una programación plurianual. La aplicación de los programas nacionales se llevará a cabo de forma descentralizada, siendo la Comisión y los países candidatos los encargados de la realización de tareas de control. El presupuesto asignado para este programa será de un total de 1.560 millones de euros (a precios de 1999) por año del 2000 al 2006.

3.2.- ISPA/IEPA

El Reglamento CE n° 1267/99 del Consejo de 21 de junio de 1999⁹ establece un Instrumento Estructural de Preadhesión con el objetivo de reforzar la estrategia de preadhesión concediendo una ayuda estructural de mil millones de euros al año para el periodo 2000-2006 para proyectos relativos al medio ambiente y a transportes, debiendo garantizarse un equilibrio adecuado entre ambos tipos de proyectos. Este nuevo instrumento guarda cierta similitud con el Fondo de Cohesión debido a que, al igual que este, financia proyectos y no programas. Su presupuesto será de 1.040 millones de euros (a precios de 1999) al año del 2000 al 2006.

⁸ La Decisión – SEC (1999) 1596 FINAL. Decisión de la Comisión, de 13 de octubre de 1999, relativa a las directrices de ejecución del programa PHARE en los países candidatos para el periodo 2000- 2006, en aplicación del artículo 8 del Reglamento (CEE) 3906/89 fija las directrices de PHARE para ese periodo y establece esas dos prioridades.

⁹ Diario Oficial n° L 161 de 26 de junio de 1999, pp.73-86.

La aportación comunitaria puede representar el 75% de los gastos públicos o asimilables, pudiéndolo aumentar hasta un 85% si la Comisión lo considera necesario para aplicar proyectos esenciales para la realización de los objetivos generales del ISPA/IEPA.

Las medidas financiadas con cargo a este instrumento deberán respetar tanto lo dispuesto en los Acuerdos Europeos, como las normas comunitarias existentes en cuanto a ayudas estatales. De igual forma la Comisión deberá garantizar la coordinación y la coherencia de estas medidas con otro tipo de financiaciones, por ejemplo aquellas financiadas con otras partidas del Presupuesto comunitario (en especial las referidas a iniciativas comunitarias de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), con fondos del BEI. También deberán coordinarse las medidas de este fondo con las actividades del BERD, el Banco Mundial y otras instituciones financieras de carácter internacional. Cuando un país se adhiera a la Unión Europea perderá su derecho a ayudas en virtud del ISPA/IEPA.

3.3.- SAPARD

El instrumento agrícola de preadhesión aparece regulado en el Reglamento (CE) n1 1268/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999¹⁰, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el periodo de adhesión y sus objetivos son los siguientes:

- establecer un marco de ayuda comunitaria a la agricultura y al desarrollo rural en beneficio de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el periodo de preadhesión.
- solucionar los problemas de adaptación a largo plazo del sector de la agricultura y las zonas rurales.
- facilitar la aplicación del acervo comunitario relativo a la política agrícola común y las políticas que tengan relación directa con esta.

Su presupuesto será de 520 millones de euros al año (a precios de 1999) al año del 2000 al 2006 y la contribución comunitaria no podrá superar el 75% de los gastos públicos totales, si bien en algunos casos podrá ser del 100% del coste total. Es obvio que estas medidas deberán ajustarse a los objetivos de la PAC, tanto en lo relativo a estructuras de mercado, como a medidas estructurales.

Igual que sucedía con el instrumento anterior el país beneficiario perderá el derecho a la ayuda cuando se produzca su adhesión a la Unión Europea, y esos recursos disponibles se distribuirán entre los otros países beneficiarios.

¹⁰ Diario Oficial n° L 161 de 26 de junio de 1999, pp. 87-93. Rectificado por: Diario Oficial n° L 244 de 16 de 9/1999, p. 64

3.4.- Instrumento de coordinación

El Reglamento (CE) n° 1266/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999¹¹, sobre la coordinación de la asistencia a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión, y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n°3906/89¹² tiene por objeto garantizar una mejor coordinación de las tres intervenciones comunitarias directas referidas a la ampliación y favorecer la complementariedad y el mayor impacto económico de las mismas, evitando duplicaciones. Por lo tanto, excluye recurrir a más de uno de los instrumentos citados para la financiación de la misma acción.

3.5.- Acceso a otros programas

Todos los países candidatos de Europa Central así como Chipre pueden participar ya en los programas de la UE en materia de cooperación y de intercambios transfronterizos entre ciudadanos y empresas. De entre ellos destacamos los siguientes:

- En el marco del Programa PHARE encontramos un programa de cooperación transfronteriza regulado en el Reglamento (CE) n° 2760/98, de 18 de noviembre de 1998¹³ y su objetivo es contribuir al desarrollo económico de las regiones fronterizas de los países de Europa Central y Oriental y de aproximar su nivel de desarrollo al de la UE.
- Destaca también el programa Ecos-Overture, que pretende fomentar la cooperación entre agentes regionales de zonas geográficas diferentes
- Dentro del Instrumento Financiero para el medio ambiente (LIFE), cuya tercera fase se regula en el Reglamento (CE) n° 1655/2000¹⁴, hay una parte reservada para estos países, llamada precisamente LIFE-terceros países
- También se extiende la participación de los países candidatos a otros programas que tienen que ver, por ejemplo, con la energía como SYNERGY (Cooperación internacional con países no miembros en el sector de la energía)¹⁵, SAVE (Fomento de la eficiencia energética)¹⁶, ALTENER (Programa plurianual de fomento de las energías renovables en la Comunidad 1998- 2002)¹⁷ o con la seguridad nuclear.

¹¹ Diario Oficial n° L 161 de 26 de junio de 1999, pp.68-72. Rectificado por: Diario Oficial n° L 232 de 2 de septiembre de 1999, p.34.

¹² Diario Oficial n° L 375 de 23 de diciembre de 1989, pp.11-12

¹³ Diario Oficial n° L 345 de 19 de diciembre de 1998, pp.49-52.

¹⁴ Diario Oficial n° L 192 de 28 de julio de 2000, pp.1-10.

¹⁵ Diario Oficial n° L 7 de 13 de enero de 1999, pp.23-27.

¹⁶ Diario Oficial n° L 79 de 30 de marzo de 2000, pp.6-9.

¹⁷ Diario Oficial n° L 79 de 30 de marzo de 2000, pp.1-5.

4.- LA AMPLIACIÓN Y LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

Ya hemos manifestado con anterioridad que el tema en análisis es bastante amplio y complejo y que nuestra intención es sintetizar algunas ideas clave. En este sentido, pensamos que la relación entre la PRE y la Ampliación tiene (y tendrá) que atender, por un lado, a la dimensión política y presupuestaria del problema, esto es, a las futuras disponibilidades financieras de la PRE en el seno del Presupuesto Comunitario (PC) y a la predisposición/capacidad que los nuevos Estados miembros tendrán para gestionarlas y, por otro, a la dimensión territorial, esto es, la especificidad de estos países en lo que concierne a las asimetrías regionales y a las respectivas tendencias de evolución. Será la conjunción de estas dos dimensiones la que, en nuestra opinión, marcará el rumbo de la PRE en la post-Agenda 2000 y sobre la cual urge reflexionar.

4.1.- La dimensión política y presupuestaria del problema

En relación con la dimensión política y presupuestaria del problema, pensamos que puede ser útil diferenciar la cuestión puramente presupuestaria, probablemente la más importante para el futuro de la PRE y aquella sobre la cual más se ha escrito y se escribe, de la cuestión (más política) del acceso de los eventuales nuevos miembros a los FE, una vez que esto dependerá tanto de las disponibilidades presupuestarias y la respectiva calendarización negociadas dentro de la Unión, como de la voluntad y capacidad de los nuevos miembros de establecer las condiciones internas necesarias para la gestión y la aplicación de los FE.

4.1.1.- Las restricciones presupuestarias

La cuestión del PC “es quizá el principal obstáculo que, sobre todo los países más pobres de la UE y por tanto más beneficiados por el sistema de solidaridad comunitario, encontrarán en la nueva ampliación”¹⁸, razón por la cual ha suscitado la mayor atención tanto en el medio político, como en el científico.

Los fundamentos para los recelos de algunos países son, entre otros, la dimensión de la propia ampliación, y las características de estos países. El pasar de una Unión de 15 a una Unión de 26, aunque sea muy poco probable que la adhesión de todos estos países se de forma simultánea, supondría un incremento muy significativo en términos de área y (34% e 29%, respectivamente), pero significativamente reducido en términos de PIB *pc* (9%), de lo cual resultaría una substancial disminución de la media del PIB *pc* en la UE (-16%). La enorme dimensión de la ampliación es especialmente visible si tenemos en cuenta el incremento de la población que eventualmente quedaría integrada en regiones Objetivo 1, una vez que estas representarían un universo de 200 millones de personas.

¹⁸ GONZÁLEZ, I. J. Carnicero, 1998, p.109

Cuadro 1 – Impacto de las sucesivas ampliaciones de la UE

(basado en datos de 1995)	Variación en área	Variación Demográfica	Aumento del PIB (en paridad del poder de compra)	Variación del PIB <i>pc</i>	Media del PIB <i>pc</i> (EUR 6 = 100)
EUR 6→ EUR 9	31%	32%	29%	- 3%	97
EUR 9→ EUR 12	48%	22%	15%	- 6%	91
EUR 12→ EUR 15 (incluyendo la unificación alemana)	43%	11%	8%	- 3%	89
EUR 15→ EUR 26	34%	29%	9%	- 16%	75

Fuente: adaptado de COMISSION EUROPEA, 1997

Cuadro 2 – Alteraciones de población elegible en el ámbito de los Fondos Estructurales

(basado en datos de 1995)	Población elegible (x1000)	Peso de la población elegible (EU = 100)	Población residente en regiones Objetivo 1 (x1000)	Peso de la población residente en regiones Objetivo 1 (EU = 100)
EUR 12 (1989)	140 600	43.3%	69 700	21.4%
EUR 15 (1995)	185 600	49.8%	94 000	25.2%
EUR 26 (+2000)	291 400	60.9%	199 800	41.7%

Fuente: adaptado de COMISSION EUROPEA, 1997

De este modo, por lo que respecta a la ampliación, destacamos dos hechos que, en términos de PRE, no podemos *ocultar* y que contribuyen en gran medida a alimentar los "recelos" anteriormente referidos:

- en primer lugar, para que los niveles de asistencia de los eventuales nuevos miembros se aproximen a los efectuados en las actuales regiones Objetivo 1 será necesario incrementar los recursos financieros;
- en segundo, el hecho de que para algunas de las actuales regiones Objetivo 1 el descenso de la media del PIB *pc* comunitario provocara la subida relativa de su PIB *pc* por encima del 75%, excluyéndolas, de esta forma, de las regiones Objetivo 1 (por lo menos según los criterios vigentes).

En este campo, no será de extrañar que, por un lado, la reticencia de los países más ricos para aumentar su contribución al PC y que, por otro, el recelo de los restantes países (principalmente los de Cohesión) ante la posibilidad de ver significativamente reducidas las ayudas estructurales, han marcado enormemente las negociaciones que antecedieron al actual periodo de programación. Así mismo, la Agenda 2000 terminó siendo negociada teniendo como «telón de fondo» la futura entrada de nuevos miembros, para los cuales fueron definidos, además de dos fondos destinados a la ayuda de preadhesión, una rúbrica específica, denominada “Créditos para pagos reservados a los posibles nuevos Estados Miembros”, cuyo inicio está previsto para el 2002 y que se prolongará hasta el 2006 con un volumen financiero muy significativo. De esta forma podemos afirmar que el *escenario* financiero se encuentra, en términos de montantes, definido hasta el 2006.

Podemos anticipar entonces, teniendo en cuenta la entrada de los nuevos miembros y la actual estructura del PC, que en la post-Agenda surgirán dificultades apreciables, fundamentalmente en lo que respecta a las regiones, que debido a la reducción del PIB pc comunitario, quedarían fuera de las regiones de las regiones Objetivo 1 o en un eventual régimen de *phasing out*¹⁹. Pero además de esto, de mantenerse la estructura y la proporcionalidad presupuestaria y los criterios de acceso actuales, en una UE ampliada al Este, la dimensión de los territorios integrados en el Objetivo 1 sería tan vasta que pondría en tela de juicio, primeramente, el principio de concentración de esfuerzos y la eficiencia de las intervenciones.

Cuadro 3 – Dotaciones presupuestarias consignadas en el Presupuesto Comunitario relativas a los Fondos Estructurales y de Cohesión y al proceso de ampliación (millones de euros, precios de 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fondos Estructurales y de Cohesión	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Ayuda de preadhesión para la preadhesión de los países candidatos	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Créditos para pagos reservados para los posibles nuevos Estados miembros	-	-	4140	6710	8890	11440	14220

Fuente: adaptado de Comisión Europea, 2000.

¹⁹ Cf. CAMELO, S. y FERMISSON, J., 1999a

Con todo existen, además, otros datos que tornan la situación más compleja y que, en cierto modo, *desdramatizan* las actitudes más pesimistas. En primer lugar, al imponerse un límite anual máximo de transferencias en relación con el PIB del país receptor - como por ejemplo un 4% previsto para los actuales FE en conjunción con la ayuda prestada con cargo al Fondo de Cohesión²⁰ - y teniendo en cuenta los comparativamente reducidos PIB de estos países, podremos deducir que los valores que serán transferidos no serían así tan significativos²¹. En segundo lugar y continuando el dato anterior, es ampliamente reconocido que la actual capacidad de absorción y aplicación de este tipo de ayudas estructurales es todavía muy reducida. “La experiencia adquirida de los Fondos Estructurales de la Comunidad y de los programas de asistencia a Europa Central y Oriental y a otros lugares demuestra claramente que incluso la absorción de una pequeña proporción del PIB (digamos, 05%-2%) puede ser extremadamente difícil. Esto se debe a la frecuente complejidad de los procesos administrativos, a los problemas de identificación de los proyectos económicamente viables y a las dificultades de disponer de cofinanciación o de garantías gubernamentales”²². De este modo, la disponibilidad de elevados recursos financieros no encontraría un correcto *feedback* por parte de estos países, pudiendo incluso tener efectos negativos en términos de inflación y del correcto funcionamiento de una economía de mercado. Por fin, no podemos descuidar la cuestión que supone saber hasta qué punto los beneficios que obtendrán de la ampliación de la UE a los nuevos países (y, entendiéndose, a nuevos mercados) no serán lo suficientemente significativos para compensar el aumento de los gastos (por lo menos en lo que respecta a algunos de los actuales Estados Miembros).

Así mismo y a pesar de todas estas ambigüedades, “en la ampliación del territorio de la UE, la cohesión económica y social deberá, mas que nunca, ser tenida en cuenta en la formulación e implementación de todas las Políticas Comunitarias”²³, quedando aún por definir como esto será concretado en términos financieros, especialmente en lo que respecta a la PRE. Este es un punto extremadamente delicado y sobre el cual es muy difícil hacer pronósticos, pese a eso, y en nuestra opinión, podemos exponer cinco posturas que, muy probablemente, tendrán que ser discutidas como forma de garantizar la continuidad de la PRE²⁴:

²⁰ Cf. punto 8 del art.7.º del Reglamento (CE) N°1260/1999 del Consejo de 21 de Junio de 1999 que establece disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales

²¹ A título ejemplificativo y según Alan Mayhew (1998, pp.288-291), en el caso del año 2000 si fuese atribuido a estos países la cantidad *per cápita* que recibieron los cuatro países de la Cohesión en 1999, eso se correspondería por ejemplo con el 27% del PIB de Lituania, el 17% de Rumania o el 10% de Eslovaquia.

²² MAYHEW, A., 1998, p.291, *trad.de A*

²³ COMISIÓN EUROPEA, 1997, P.4, *trad.de A*.

²⁴ Las tres primeras posturas van más en el sentido de mantener los actuales niveles de asistencia, y las dos siguientes más en el sentido de su alteración o su reducción.

- Aumento de los impuestos que financian el PC – medida impopular, en especial en los momentos de alguna tensión o de *eurocepticismo*.
- Reforma de la estructura de gastos prevista en el PC, con especial incidencia sobre la reducción del peso de la PAC – este procedimiento, que tiene tanto de polémico y de impopular como de imprescindible, contará también con un substancial incremento del número de agricultores por parte de los eventuales nuevos miembros.
- Incremento del porcentaje de la ayuda de los fondos comunitarios destinadas a las iniciativas comunitarias.
- Alteración de la estructura y de los criterios de acceso a los fondos estructurales, principalmente en lo que respecta al «umbral» de acceso a las regiones Objetivo 1 o al límite máximo de transferencias en relación con el PIB del país receptor.
- Reconocimiento de la necesidad de retirar *prematuramente* algunas regiones del Objetivo 1 (aún sabiendo que no han alcanzado el nivel de convergencia) o de crear un mecanismo de transición progresiva, como forma de preparar simultáneamente la *salida* de algunas regiones (colocándolas en un régimen semejante al actual *phasing out*) y la capacidad de absorción de los fondos por parte de otras.

Partiendo del presupuesto de que nada parece estar definido en lo que respecta al periodo posterior al 2006, ciertamente los próximos años serán escenario de difíciles negociaciones. Siendo así, en relación con el futuro de los FE apenas podemos comentar frágiles consideraciones: para que se mantengan sus objetivos y su eficiencia será necesario incrementar los recursos financieros así como alterar la estructura y los criterios de acceso - falta por saber «como?».

En este reino de incertidumbres una cosa, sin embargo, se va tornando cada vez más nítida: “los nuevos socios serán directos y serios competidores tanto en los mercados de productos (con mercancías similares) como en el reparto de fondos de solidaridad”²⁵ y en este campo las actuales regiones Objetivo 1 sentirán fuertemente el efecto de la *competitividad*.

4.1.2.- El acceso de los nuevos miembros a los fondos estructurales

El posible acceso de estos países a los Fondos Estructurales viene siendo una cuestión compleja, principalmente en lo que respecta a la capacidad (expuesta en el punto anterior) y a la necesidad de establecer normas/estructuras técnico-administrativas capaces de garantizar una correcta gestión de estos medios financieros.

En este sentido, en lo que respecta al diseño de la forma en que estos países accederían a los Fondos Estructurales se reconoce que “ahora los países candidatos se

²⁵ GONZÁLEZ, I. J. Carnicero, 1998, p.127

encuentran en situaciones bastante diferentes en lo que respecta a la introducción de las políticas estructurales, es usualmente aceptado que estos serán capaces de adoptar las reglas impuestas por estas políticas en un período de cinco a diez años, dependiendo de su grado de preparación”²⁶. Para lo cual y teniendo en cuenta este período fueron definidas tres fases²⁷:

- El periodo de preadhesión cubierto por las perspectivas presupuestarias 1997-99;
- Del año 2000 y hasta la fecha de adhesión y durante el actual periodo de programación, tendrá que crearse un sistema, lo más parecido posible con la asistencia estructural, en el sentido de preparar la gestión de los futuros programas;
- En la adhesión, los fondos estructurales tendrán que ser aplicados teniendo en cuenta el periodo de programación vigente en la UE, o sea, “en el periodo de transición post-adhesión (entre la adhesión y el fin del periodo de programación de los fondos estructurales), los nuevos Estados miembros estarán vinculados a la ayuda de los Fondos Estructurales y de Cohesión según los respectivos criterios de elegibilidad, conforme a las prioridades ya definidas de acuerdos con los resultados de los periodos anteriores”²⁸.

Un punto importante, y que quedó, en tanto sabemos, por definir, es la forma en la que serán gestionados o aplicados específicamente los recursos financieros previstos en la rúbrica «Créditos para pagos reservados a los posibles nuevos Estados Miembros», esto es, está reservado un montante financiero, pero el cuadro jurídico que lo apoya se encuentra aún por estipular.

Por lo que respecta a la creación de normas/estructuras técnico-administrativas capaces de garantizar una correcta gestión de estos medios financieros (materia de la que, en nuestra opinión depende en gran medida la eficiencia de los diferentes instrumentos) la situación no es simple y cada país está en una situación específica. No obstante, sabiéndose que, por un lado, en la vigencia de los regímenes anteriores de economía «mas o menos» planificada las políticas de desarrollo regional se revestían de lógicas substancialmente distintas a las actualmente preconizadas, una vez que “los desequilibrios regionales se resolvían asignando inversiones controladas por el Estado, lo cual significaba a veces que las nuevas industrias se situaban en regiones que no eran necesariamente las mejores desde el punto de vista de su desarrollo a largo plazo”²⁹ y que por otro, desde la transición de estos países no han tenido como prioridad la corrección de las disparidades regionales, no será extraño que falte mucho por hacerse en este campo. Así mismo, en los últimos años, se han venido efectuando bastantes progresos

²⁶ COMISIÓN EUROPEA, 1997, p.20, *trad.de A*

²⁷ Cf. COMISIÓN EUROPEA, 1997, p.20

²⁸ COMISIÓN EUROPEA, 1997, p.20, *trad.de A*

²⁹ COMISIÓN EUROPEA, 1999, p.190

(especialmente en los dos últimos años) que hemos identificado en el cuadro 4, para intentar percibir hasta que punto estarán estos preparados (o en preparación) para una eventual aplicación de la PRE.

El cuadro 4 intenta darnos una idea acerca del nivel de preparación de estos países para la aplicación y gestión de los FE, para eso analizamos el «punto de situación» por lo que respecta a:

- existencia de una política regional vigente en estos países;
- existencia/aplicabilidad de los instrumentos jurídicos que regulan la política regional de cada país y que servirán de *edificio* jurídico para la aplicación de los FE, así como las respectivas estructuras institucionales y técnicas;
- Definición/delimitación de las unidades territoriales de apoyo a la aplicación de los FE.

Cuadro 4 – Normas/estructuras técnico-administrativas relativas a Política Regional

	Bul	Chp	Esva	Esve	Est	Hun	Let	Lit	Pol	R.Ch	Ru.
Pol. Regional Vigente	E	S+R	N	?	N	S	N	N	N	N	S+R
Instrum. Jurídicos	S	S*	E	S	N	S	S+M	S+R	E	S+M	S
Estrut. Instit. e Técnicas	S+M	S*	S+R	E	S+R	S+R	S+R	S+R	E	S+R	S
Delimit. Unid. Territor.	S	S	S	?	?	S	?	?	N	S	?

S – si, N – no, E – en elaboración, M – necesidad de mejoras, R – con restricciones, ? – ausencia de información

* con referencia apenas a la parte sur de la isla

Fuente: Elaborado con base a los Informes Regulares de la Comisión sobre los progresos realizados por los respectivos países sobre el proceso de adhesión - 1999

Ninguno de los países parecía estar, en 1999, preparado para la aplicación de los FE, todavía todos ellos intentaban, con diferentes grados de profundidad, establecer las condiciones necesarias, en especial en lo que respecta a los instrumentos jurídicos, para que en el momento de la adhesión puedan recurrir a estos apoyos financieros. Es ampliamente reconocido que este proceso no es sencillo, en especial debido a la falta de experiencia en este campo y a la inadecuación de las estructuras político-administrativas, tanto mas teniendo en cuenta que estos países continúan con estructuras político-administrativas muy centralizadas, en su mayoría, con una articulación semejante a un modelo de apenas dos mallas político-territoriales (nacional e local), sin niveles intermedios³⁰. En este punto, nos encontramos con las excepciones de Hungría, Letonia y

³⁰ tanto en términos de política regional, como en términos de organización político-administrativa este «modelo» es, en muchos puntos, semejante al caso portugués.

Rumania, una vez que en estos países ya existen órganos regionales que pueden formular sus propias estrategias de desarrollo regional³¹.

4.2.- Las dinámicas regionales de los países candidatos

La segunda dimensión a la que será necesario atender para comprender la relación entre la PRE y el proceso de ampliación es a la propia dimensión territorial, o sea, al «punto de situación» de estos países en lo que concierne a las disparidades regionales y a las principales tendencias regionales que marcan la evolución del actual *escenario* regional. En este sentido, intentamos investigar, primero, las disparidades regionales (el nivel de PIB *pc*) de cada uno de los países en análisis y, posteriormente, las principales tendencias territoriales que marcan la evolución de estas mismas disparidades.

4.2.1.- Las especificidades regionales de los países candidatos

El generalizado desconocimiento que tenemos en relación con los países en análisis es igualmente aplicable a sus especificidades regionales. En este sentido, y teniendo en cuenta el tenor de este trabajo, es absolutamente imprescindible intentar descubrir, aunque sea de forma superficial, el «punto de situación» de estos países en lo que respecta a sus dinámicas regionales.

En este campo y de una forma general, se asume en el presente que estos países se “encuentran con una enorme amplitud de problemas regionales internos y con las limitaciones de sus políticas de recursos humanos, en buena parte como resultados de las políticas anteriores”³², tanto más teniendo en cuenta que el proceso evolutivo posterior a la transición y la respectiva (re)construcción de una economía de mercado, han acentuado estas tendencias - tal como lo demuestra la vertiente espacial de la evolución del empleo y la distribución de la inversión extranjera³³. Así, en estos países, además de un reducido grado de desarrollo económico nacional, vamos a encontrar también grandes disparidades internas³⁴ (como podemos constatar en el cuadro 5 donde están representadas las regiones con el PIB *PC* más elevado y más bajo de los respectivos países).

³¹ Cf. COMISIÓN EUROPEA, 1999

³² COMISIÓN EUROPEA, 1997, P.17, *trad.de A*

³³ Cf. COMISIÓN EUROPEA, 1997

³⁴ Las disparidades regionales van a ser aquí analizadas mayoritariamente en función del PIB *pc*, una vez que será este, en principio, el elemento de evaluación más importante para los FE. Reconociendo, sin embargo *a priori* que las asimetrías regionales constituyen un fenómeno multidimensional, por lo que sería imprescindible un estudio más profundo del desarrollo de otras variables.

Cuadro 5 – Regiones con el PIB *pc* mas alto y más bajo de los países candidatos

	Año de referencia	PIB <i>pc</i> (como % de la media UE15)	Región del PIB <i>pc</i> mas elevado (como % de la media UE15)	Región del PIB <i>pc</i> mas bajo (como % de la media UE15)
Bulgaria	1995	28	34 – Bourgas	25 - Montana
Chipre	1997	77	*	*
Eslovaquia	1997	47	105 – Bratislava	36 - Eslovaquia Oriental
Eslovenia	1996	67	84 – Osrednjeslovenska	50 - Pomurska
Estónia	1996	34	51 – Tallinn	22 – Kesk-Eesti
Hungría	1996	47	70 – Centro	33 - Norte
Letonia	1996	26	37 – Riga	16 - Latgale
Lituania	1994	29	35 – Vilnius	22 - Taurages
Polonia	1998	37	55 – Mazowietckie	25 - Lubelskie
República Checa	1996	65	120 – Región de Praga	49 - Bohemia Central
Rumania	1995	32	44 – Reg. de Bucarest	26 – Región Nordeste

* No encontramos datos sobre el caso de la isla de Chipre, pero se sabe que la parte norte de la isla posee un PIB substancialmente mas reducido que la parte sur, estimándose que las diferencias podrían rondar el 70% (Comisión Europea, 1999)

Fuente: Elaborado sobre la base de los Informes Regulares de la Comisión sobre los progresos realizados por los respectivos países sobre el proceso de adhesión - 1999

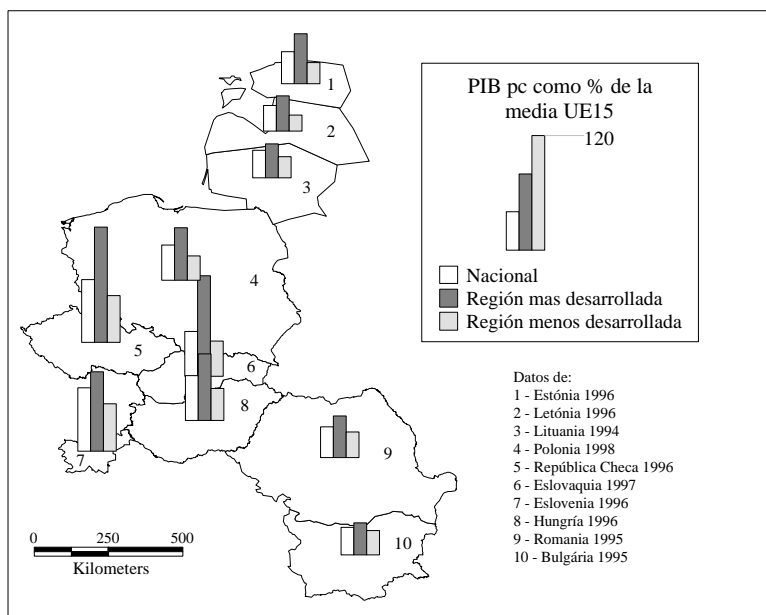
En el caso de Polonia, encontramos una gran asimetría entre la capital y las regiones más occidentales, significativamente beneficiadas por la inversión extranjera, por oposición, a la parte oriental que es más dependiente del sector agrícola (sector muy importante en términos de población activa) y del sector industrial *heredado*. Estas asimetrías son causadas también por la concentración demográfica en los principales centros urbanos (por ejemplo, Varsovia, Lodz, Cracovia, Wroclaw e Poznan).

En relación con la República Checa y a pesar de la gran diferencia entre la región mas fuerte y la más débil (Región de Praga y Bohemia Central, respectivamente), las disparidades regionales no son muy acentuadas y la actividad económica está relativamente bien distribuida por el territorio, de igual forma, es la parte oriental la que tiene un PIB *pc* tendencialmente mas reducido. La capital y su entorno, con una gran concentración del sector servicios (destacando el turismo) acaban siendo «un caso a parte» en el *universo* regional de estos países.

Por lo que respecta a Hungría, encontramos disparidades regionales significativas, tanto mas debido a que “el fuerte desarrollo está espacialmente muy concentrado y, en consecuencia, desequilibrado y con problemas regionales, sobre todo en torno a Budapest y en la mitad oeste del país, cerca de Austria (las ciudades de Szentgottard y Győr). Las áreas rurales tradicionales parecen haber quedado al margen del proceso, donde pueden darse núcleos de rechazo a la integración en la UE”³⁵. Pero una vez mas la parte oriental, a causa del declive industrial y agrícola, termina siendo aquella que cuenta con un PIB *pc* inferior.

Eslovaquia será, en conjunto, el país que registra mayores asimetrías regionales y cuya tendencia tiende a agravarse. Una vez más, en buena parte motivada por la inversión extranjera, cuyas intervenciones buscan la proximidad de la UE (90% en la parte Oeste)³⁶, encontramos una gran diferencia entre la parte occidental (con un PIB *pc* mas elevado) y la parte oriental (mayoritariamente áreas rurales y en recesión).

Figura 1 - PIB *pc* Regional mas alto e más bajo de los PECO



Fuente: Elaboración propia

³⁵ QUINTILLÁN, M. A. y GUERRERO, R. O., 1999b, p.57

³⁶ Cf. QUINTILLÁN, M. A. y GUERRERO, R. O., 1999b

En relación con Eslovenia la información es escasa, pero sabemos que es un país relativamente pequeño (en área y en población) siendo, de entre los PECO, aquel que posee el PIB *pc* más próximo a la media europea. Así, teniendo en cuenta que, por un lado, sus ciudades son relativamente pequeñas, no existiendo centros urbanos con gran dinámica, a lo cual hay que añadir el hecho de que este país es muy poco receptivo a la inversión extranjera y, por otro, ya que la diferencia entre la región más rica y la más pobre no es muy significativa, estimamos que las disparidades regionales de este país no tienen mucha relevancia.

En Rumania, mas que la diferencia entre las diferentes regiones, lo que destacamos el bajo PIB *pc* de estas, especialmente si tenemos en cuenta el significativo número de habitantes con que cuenta. En este país, las actuales asimetrías regionales “reflejan principalmente la distinta repercusión que ha tenido espacialmente el declive económico y, en particular, el declive industrial”³⁷, siendo, una vez más, la capital y su entorno, la región con el PIB *pc* mas elevado (con todo, con valores muy inferiores a otras capitales de los países en análisis), por oposición a la parte nororiental.

Con una situación semejante a Rumania, tenemos a Bulgaria, pues, a pesar de que las disparidades regionales no son muy significativas, los valores de PIB *pc* por ellas registradas anuncian una situación alarmante en el contexto de estos países. Así, y como viene siendo habitual, la región *menos* pobre es la capital y su entorno.

El caso particular de la isla de Chipre, ya por su situación política, ya por poseer un PIB *pc* substancialmente superior al de los restantes países, no está exento de la existencia de asimetrías. De este modo, a pesar de las limitaciones en lo que respecta a información disponible, destaca una brutal diferencia entre la parte norte y la parte sur de la isla, estimándose que “actualmente, el PIB per cápita de la parte norte sólo representa alrededor de un 30% del PIB de la parte sur”³⁸.

Por fin, tenemos el caso de los países bálticos, todos ellos países pequeños en términos de población y con bajas densidades demográficas, destacándose, además, por el reducido valor nacional de los respectivos PIB *pc*.

Respecto a Estonia “es curioso que incluso en un país tan pequeño existan tan fuertes desigualdades entre Tallin (capital) y el resto del país. El sur es tradicionalmente agrícola y en el nordeste, donde se localiza la producción pesada y el complejo militar ex soviético, la tasa de paro es de en torno al 15 por 100”³⁹, disparidades potenciadas por la concentración de inversiones extranjeras en la capital. En relación con Letonia, el país con

³⁷ COMISIÓN EUROPEA, 1999, p.174

³⁸ COMISIÓN EUROPEA, 1999, p.195

³⁹ QUINTILLÁN, M. A. y GUERRERO, R. O., 1999b, p.122

el PIB *pc* mas reducido del grupo, es una vez más la capital la que lidera en términos de PIB. En este país la inversión extranjera ha sido muy significativa, concentrándose mayoritariamente en los puntos nodales de las grandes redes internacionales de transportes (principalmente los portuarios) lo que consecuentemente deja al margen muchos otros espacios. Además, mas que las disparidades regionales intrínsecas destaca el inquietantemente débil nivel de desarrollo de algunas regiones. Por fin, tenemos a Lituania que es uno de los países en estudio en que las disparidades regionales son menos significativas y a pesar de su bajo nivel de PIB *pc* regional, este se encuentra relativamente bien distribuido en el territorio.

La primera conclusión que podemos extraer de este primer análisis de las especificidades regionales de estos países es que serán pocas las regiones que, de mantenerse los criterios de acceso, quedarían fuera de las regiones Objetivo 1, con todo lo que eso supone en términos presupuestarios (como vimos anteriormente). Así mismo, “el PIB per cápita de algunas regiones, especialmente de Eslovenia y de la República Checa, será superior a un 75% de la media de la Unión Europea en los próximos años. Por lo tanto, estas regiones pueden no reunir las condiciones necesarias para entrar en el Objetivo 1 de los Fondos Estructurales”⁴⁰.

La segunda conclusión se desprende de la tendencia general en términos regionales que estos países registran: progreso dominante de las regiones que poseen los principales centros urbanos, principalmente las capitales, seguidas por las regiones más occidentales, esto es, más próximas a la UE, por oposición a las regiones agrícolas y a las áreas industriales *heredadas* del sistema anterior, actualmente en fuerte declive o reestructuración. Para este escenario, ha tenido un papel fundamental o exponencial el desarrollo del sector servicios (sector que, en estos países, tradicionalmente se encontraba menos desarrollado), espacialmente concentrado en los principales centros urbanos y la inversión extranjera que, en la mayoría de los casos, termina prefiriendo las áreas con mejores infraestructuras y una mayor proximidad al mercado comunitario.

4.2.2.- Principales tendencias en términos de las actuales dinámicas territoriales

Los sistemas de economía planificada que imperaron en estos países, excluyendo, como es lógico, el caso de Chipre, imprimieron en términos territoriales una dinámica substancialmente distinta a los restantes países europeos. De una forma simplificada, podemos afirmar que el sistema planificado condicionaba fuertemente una «libre» localización de las actividades productivas, de lo que resulta, entre otras cosas, el surgimiento de regiones fuertemente industriales (aún cuando estas no presentaban una localización ventajosa en términos de mano de obra, materias primas o economías de escala) o una evolución funcional, económica y demográfica limitada a los principales centros urbanos (en comparación con sus congéneres occidentales). A finales de la década

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA, 1999, p.173

de los ochenta, encontramos una fuerte *rigidificación* del territorio, singularmente vinculada con la especialización funcional de los espacios (generalmente en torno a actividades productivas en fuerte recesión) y el desajuste de las infraestructuras (en especial las de comunicación).

No cabrá aquí presentar detalladamente las dinámicas territoriales que (re)estructuran cada uno de los países en análisis, una vez que sólo este punto nos exigiría otro tipo y otra dimensión de estudio. Aún en un intento de síntesis, a la hora de exponer los fenómenos que en este campo mas influyen en la determinación de la evolución de las asimetrías regionales y la respectiva aplicación (eventual) de la PRE en estos países, no podemos dejar de abordar algunas de las circunstancias ya identificadas en el punto anterior: el fuerte desarrollo de los principales centros urbanos y su entorno y una ligera supremacía de las regiones más occidentales.

Los principales centros urbanos de los PECO se encuentran actualmente sometidos aun fuerte proceso de reestructuración, esto después de un periodo en el que “el socialismo ha impuesto condiciones desde finales de la segunda guerra mundial que han provocado una situación diferencial respecto a las ciudades occidentales”⁴¹. De entre los efectos provocados por la planificación comunista, destacamos el control ejercido sobre la «libre» evolución de estos centros de lo cual resultó un pequeño crecimiento (en algunos casos decrecimiento) de las mayores aglomeraciones urbanas en detrimento de las ciudades de dimensión media⁴². Así, con la introducción de una economía de mercado eclosiona un rápido proceso de *ajuste territorial* que coloca estos centros en primera línea de las transformaciones económicas, sociales y espaciales en curso, explicando, en buena medida, las asimetrías regionales identificadas anteriormente. Con todo, este *ajuste territorial* no se consuma, como es lógico, de una forma independiente e individual. Todo este proceso (dinámico, por excelencia) se determina por una infinidad de factores que es necesario tener presente, de entre los cuales destacamos aquí, el papel de la inversión extranjera, las infraestructuras de transportes y la reestructuración sectorial del tejido productivo, principalmente, la expansión de los servicios.

En relación con las infraestructuras de transporte podemos afirmar que su densidad, tanto en lo que respecta a las redes viarias, como lo que respecta a las ferroviarias, es relativamente elevada, ya que presenta grandes limitaciones en cuanto a su estado de conservación y a su grado de cohesión y articulación. En términos regionales “las mejores carreteras se encuentran normalmente en las grandes ciudades y alrededor de ellas, mientras que las zonas rurales más remotas y, en algunos casos, las industriales están mal conectadas”⁴³, tendencia que las últimas inversiones parece que tienden a agravar.

⁴¹ PALOMEQUE, F.L., 2000, p.261

⁴² Cf. PALOMEQUE, F.L., 2000, p.261

⁴³ COMISIÓN EUROPEA, 1999, p. 187

La inversión extranjera también ha tenido un papel fundamental en este proceso, tanto más que “es evidente, sin embargo, que las entradas fueran a parar en su mayor parte a las capitales, a los grandes centros urbanos y a las regiones occidentales que bordean la Unión Europea y que tienen, en la mayoría de los casos, mejores vías de transporte con los mercados de la Unión Europea”⁴⁴, presentando así una fuerte tendencia a la concentración espacial⁴⁵.

Todo este ciclo – en el que las potencialidades (en el punto de partida) de los principales centros urbanos favorecen la atracción de la inversión extranjera y en el que esta ayuda justifica la mejora de esas mismas potencialidades y así sucesivamente – nos ayuda a percibir que la actual coyuntura territorial de estos países estará esencialmente marcada por el *despegue* de un número restringido de centros urbanos y de algunas regiones más occidentales, con el paralelo incremento de las asimetrías intra-nacionales.

4.3.- Los nuevos desafíos para la Política Regional Europea

Nos interesa ahora, una vez expuestas las ideas claves acerca de la relación entre la Ampliación y la PRE, intentar identificar algunos de los nuevos desafíos con que se encontrará la PRE en los próximos años, y en especial en el post Agenda 2000.

Si nos centramos en la cuestión presupuestaria, el principal desafío (quizá uno de los más importantes y difíciles de concretizar) será descubrir el modo de ampliar los recursos financieros de forma que pudieran mantenerse los presentes objetivos y niveles de asistencia en una UE ampliada, sin decapitar el proceso de convergencia territorial de algunas de las actuales regiones, esto, en una coyuntura fuertemente adversa al incremento del PC por parte de los países más ricos.

Además, la propia especificidad de los países candidatos y su evolución reciente en términos regionales nos alerta sobre otros problemas que se van consolidando como desafíos concretos a la PRE y que, mas tarde o más temprano, va a ser necesario encarar. Nos referimos, principalmente, a la paradoja que, para estos países constituye la concretización del crecimiento nacional simultáneamente a la reducción de las asimetrías.

En este campo, fue ya asumido (y comprobado) que el crecimiento global y la estabilidad nacional constituyen la primera prioridad, postura esta perfectamente justificada y legitimada por la situación socioeconómica de estos países y por su interés en cumplir las condiciones de adhesión impuestas por la UE, aunque esta vaya acompañada por el incremento de las disparidades internas. Esta postura está *amparada* por la UE que

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA, 1999, p. 185

⁴⁵ La inversión extranjera también se concentra en un número restringido de países, principalmente, Hungría, República Checa e Polonia. Estos tres países recibieron en el período 1991-96, entre el 85 y el 87% de la IDE de los PECO (Cf. COMISIÓN EUROPEA, 1999)

reconoce que “la necesidad de combatir el incremento de las disparidades internas deberá, antes de nada, ser vista como una parte de la prioridad esencial que es la reducción de la desigualdad global entre los países candidatos y la media comunitaria”⁴⁶. Así, y sabiendo que con relación a los FE “las acciones deberían apuntar primeramente a la reducción de la distancia de los nuevos miembros en relación con la media comunitaria, pero también hacia la reducción de las crecientes disparidades internas de estos países”⁴⁷, el desafío está en saber «como?» y «cuando?», o sea, una vez que la implantación de una economía de mercado ha incrementado progresivamente las asimetrías, de que forma y a partir de que momento se procurará conjugar las dos variables.

El último gran desafío que nos gustaría destacar está ampliamente relacionado con el anterior, pero se refiere específicamente a la concretización de la Cohesión Económica y Social en el seno de la UE. Como ya vimos, la puesta por la necesidad de crecimiento y estabilización de las economías nacionales coloca en (un muy) segundo plano la cuestión de las asimetrías intranacionales⁴⁸ e a pesar de que esta postura sea conveniente justificada, no podemos omitir que podrá constituir un obstáculo a la concretización de la Cohesión Económica y Social, quizá a largo plazo, en la medida en que podrá perpetuar y profundizar el «modelo» de evolución registrado en relación con las actuales regiones intracomunitarias. Tal como fue puesto en evidencia por la propia Comisión Europea⁴⁹, este «modelo» de evolución fue, en términos de asimetrías, en el sentido de una convergencia cuando comparamos los países, de una estabilidad cuando comparamos regiones al nivel europeo y de un incremento cuando tenemos en cuenta las disparidades intranacionales e intraregionales. Pensamos que con una UE ampliada este escenario tenderá a radicalizarse, una vez que la mayoría de las regiones menos desarrolladas de los países candidatos poseen un nivel de (sub)desarrollo a una escala prácticamente desconocida (por lo menos en la actualidad) en la actual UE. Así este último desafío se materializa en la dificultad de compatibilización de las prioridades y *timings* actuales (no nos podemos olvidar que estas regiones más pobres son regiones fuertemente periféricas, que *llegarán* a la UE con cincuenta años de planeamiento comunista, mas diez o quince años en que fueron marginalizadas por una ascendente economía de mercado) con una convergencia real en términos de cohesión económica y social, que, por si sola y para el caso de la actual UE, no parece haber sido suficientemente alcanzada.

⁴⁶ COMISIÓN EUROPEA, 1997, P.18, *trad.de A*

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA, 1997, P.4, *trad.de A*

⁴⁸ Situación desde luego destacada por el Comité de las Regiones. Cf. COMITÉ DE LAS REGIONES, Dictamen sobre el Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea.

⁴⁹ Cf. COMISIÓN EUROPEA, 1996 y <http://www.inforegio.cec.eu.int/wbover/overcon>

5.- CONCLUSIONES

Las conclusiones sectoriales han venido ya siendo expuestas a lo largo de este artículo, por lo que cabrá aquí apenas exponer algunas ideas finales. La primera conclusión y que, por si sola, ya ha venido siendo denunciada a lo largo del trabajo, se refiere al elevado número de «variables» fundamentales para percibir la evolución de la relación entre la PRE y la ampliación que se encuentran aún por definir, como por ejemplo: la capacidad financiera y administrativa real de los países candidatos en lo que respecta a la futura gestión de los FE, la evolución del PC y de la PAC en particular, el calendario de la propia ampliación e incluso el *rumbo* de una eventual reforma de la PRE. Todas estas variables serán examinadas con detenimiento por todas las partes interesadas en el momento de las negociaciones definitivas para la adhesión. El *campo* de las certezas es mucho más reducido, pero no hay dudas en relación con el hecho de que la actual PRE no se sostendría en una UE ampliada o respecto a la realidad del actual incremento de las disparidades regionales en los países candidatos, tal como vimos, potenciadas por sus propias y principales dinámicas territoriales.

En realidad, el camino seguido hasta el momento (por las dos partes) ha sido tener como prioridad absoluta el crecimiento y la estabilidad nacional (justificada por los motivos anteriormente expuestos) en rotundo detrimento de la reducción de las asimetrías regionales. De este modo, de mantenerse esta tendencia, en el futuro o será obligatorio un brutal esfuerzo financiero para corregir esta evolución o será necesario reconsiderar/modificar la postura sobre la «necesidad de reducir» las disparidades regionales y el «fortalecimiento» de la CES, en la concretización del «proyecto europeo».

6.- BIBLIOGRAFÍA

AHIJADO, M. y OSUNA, R. – La ampliación al Este I, Colección «Europa Quince», Ediciones Pirámide, Madrid, 1999a.

AHIJADO, M. y OSUNA, R. – La ampliación al Este II, Colección «Europa Quince», Ediciones Pirámide, Madrid, 1999b.

CARAMELO, S. e FERMISSON, J. - Integração Europeia, Território e Poder: Aspectos e Ameaças da Nova Geopolítica Regional, Finisterra - Revista de Reflexão e Crítica, nº31/32, Fundação José Fontana, Lisboa, 1999, pp.155-167.

CARAMELO, S. y FERMISSON, J. – Política Regional e Ordenamento do Território Europeu: O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), in: *Cidades e Regiões na União Europeia: Que Futuro?*, APDR, Coimbra, 1999a, pp.571-585.

- CARNICERO J.I.- La Ampliación hacia el Este: Una visión económica, Revista de Estudios Europeos, nº20, 1998, pp.109-130.
- COMISIÓN EUROPEA – The effects on the Union's policies of enlargements to the applicant countries of Central and Eastern Europe (Impact Study), Documento COM(97)2000, Bruselas, 1997.
- COMISIÓN EUROPEA – Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.
- COMISIÓN EUROPEA – La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.
- COMISIÓN EUROPEA – Primeiro Relatório da Comissão sobre Coesão Económica e Social, Versão consolidada do documento COM(96) 542/2 final, Bruxelas, 1996.
- MAYHEW, Alan – Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- PALOMEQUE, F. López (coord.) – Geografía de Europa, Ariel, Barcelona, 2000.
- REY, V. (dir.) – Les territoires centre-européens. Dilemmes et défis, La Découverte, Paris, 1998.
- SCHMITTER, P. C. y TORREBLANCA, J. I. - Ampliación de la Unión Europea: el desafío y sus implicaciones, in: LLAMAZARES, I. y REINARES, F. (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.