

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: efectos sobre el desarrollo económico y social



LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
*efectos sobre el desarrollo
económico y social*



Promueve y edita: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias

Plaza de la Paz, 9- 1º Izda. 33006-Oviedo

Teléfono: 98 527 07 15 · Fax: 98 523 78 13

<http://www.cesasturias.es>

e-mail: cesasturias.juridico@telefonica.net

Depósito legal: AS 1.414 - 2004

Imprime: Gráficas Summa S.A. (Polígono industrial de Silvota, Llanera-Asturias)

Diseño y maquetación: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias

PRESENTACIÓN

Nicolás Álvarez Álvarez

*Presidente del Consejo Económico y Social
del Principado de Asturias*

Por segundo año tengo el honor de presentar la publicación de un ciclo de conferencias organizado por el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, organismo que me honra presidir. En esta ocasión el ciclo trata de abordar un hecho que, sin duda, incidirá decisivamente en el proceso de construcción del proyecto político europeo común: la ampliación de la Unión Europea; uno de los asuntos políticos y económicos de más interés tanto para España como para Asturias que, unido a la oportunidad del momento en el que se celebra: entre febrero y junio de 2004 (antes y después de que se produzca la ampliación el 1 de mayo), convierten a este ciclo en uno de los foros clave de la vida política de este último año en la región.

Bajo el título *La ampliación de la Unión Europea: efectos sobre el desarrollo económico y social*, el CES pretende trasladar a la esfera pública distintas reflexiones sobre este hecho histórico; entendiendo que el futuro de Asturias está indisolublemente unido al futuro de la Unión Europea y el modelo resultante de la construcción europea será determinante para la región.

En el ciclo han participado importantes personalidades de la vida política regional, nacional e internacional: por una parte, representantes de organizaciones sindicales y empresariales: D. Sergio Santillán Cabeza, miembro del CES europeo por UGT; D. Severino García Vigón, Presidente de FADE; y D. Miguel González Zamora, responsable de temas europeos de la Secretaría Confederal de Relaciones Internacionales de CCOO. Además de representantes del Gobierno Regional: D. Francisco Javier García Valledor, Consejero de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores; y D. Jaime Rabanal García, Consejero de Economía y Administración Pública. Por otra parte, también participaron en el ciclo personalidades de reconocido prestigio: D. Manuel Marín González, ex Vicepresidente de la Comisión de la Unión Europea y actual Presidente del Congreso de los Diputados; D. Bernardo Fernández Pérez, profesor de Derecho Público de la Universidad de Oviedo; y D. José Isaías Rodríguez García-Caro, Director de Delegación de la CEOE ante la Unión Europea. A todos ellos quiero agradecer su colaboración con este organismo, así como felicitarles por sus brillantes intervenciones. En éstas han sabido transmitirnos su visión de este proceso en el que participan de manera activa debido a sus responsabilidades profesionales. Las mismas que, en el caso de D. Manuel Marín González, le han impedido participar en esta versión impresa del ciclo.

También quiero agradecer al Presidente del Principado de Asturias, D. Vicente Álvarez Areces, su magnífica aportación a esta publicación, cuyo prólogo no hace sino aumentar su interés. Así como transmitirle mi agradecimiento, una vez más, por el apoyo prestado a esta institución, sin el que esta publicación y otras actividades del CES no hubieran sido posibles.

Agradezco, en nombre del Consejo Económico y Social, a quienes colaboraron en hacer posible este ciclo: al Ayuntamiento de Oviedo, que de forma desinteresada ha cedido las salas del Auditorio de nuestra ciudad donde se han celebrado las diferentes conferencias, a la Fundación de la Universidad de Oviedo, así como al personal del CES.

Para finalizar espero que, con la celebración de este ciclo de conferencias y su posterior publicación, el CES cumpla uno de sus principales objetivos: impulsar el debate público sobre temas de interés económico y social, con el convencimiento personal de que este trabajo ha merecido la pena.

Oviedo, septiembre de 2004

PRÓLOGO

La Europa unida: una oportunidad para Asturias

Vicente Álvarez Areces

Presidente del Gobierno del Principado de Asturias

A menos de tres meses para la celebración en España del primer referéndum sobre la Constitución Europea, tras la ampliación a 25 países de la Unión Europea, no puede ser más oportuno que un organismo del prestigio del CES proponga una profunda reflexión sobre las consecuencias económicas y sociales que tienen estos hechos para nosotros.

La reciente ampliación de la Unión Europea ha sido la más ambiciosa de su historia y deja las puertas abiertas a la incorporación de nuevos socios como Turquía y otros. Se conforma así un espacio europeo muy importante en cuanto a lo que significan los equilibrios mundiales y a que es la primera vez en la que todos los europeos nos podremos sentar alrededor de una misma mesa para hablar en positivo de la construcción de una ilusión común: una Europa democrática y libre, donde la generación de riqueza, la cooperación y la solidaridad se convierten en ejes vertebradores de la misma.

Este nuevo panorama modifica nuestro papel como ciudadanos en esta realidad más amplia. Lo más inmediato se refiere al denominado *efecto estadístico*. El hecho de que accedan a la UE países con una renta media más baja que la nuestra, hace que, estadísticamente, seamos más ricos. Por ello, varias comunidades autónomas, entre ellas la nuestra, dejan de ser región objetivo número uno. La implicación sería inmediata para Asturias dado que dejaríamos de percibir gran parte de los fondos comunitarios de los que hasta ahora nos beneficiábamos. Por ello, el Gobierno del Principado de Asturias junto con el resto de regiones españolas y europeas afectadas por esta situación hemos suscrito *La Declaración de Oviedo* que reclamaba el mantenimiento transitorio de un nivel de ayudas para estas regiones durante el periodo 2007 a 2013. Esta legítima reclamación ha sido atendida y recogida por la Comisión Europea en el III Informe de Cohesión y figurarán muy probablemente en el documento final de perspectivas financieras del nuevo periodo.

Es preciso reconocer que a ese "efecto estadístico" se suma también un crecimiento real de Asturias que nos sitúa por encima de ese 75% de la renta media comunitaria necesaria para ser región Objetivo 1, y ello se debe entre otras cosas a los casi 20 años que Asturias y España han estado en este marco político comunitario en los que hemos sido capaces de gestionar unas ayudas que han permitido construir un país y una comunidad más modernos y, por tanto, a un crecimiento real de nuestra economía.

Es evidente que el cambio que se ha producido en Asturias se percibe, a poco que hagamos un poco de memoria. Todos recordamos lo altamente contaminados que estaban nuestros ríos, lo distintas que eran nuestras ciudades, lo que se tardaba en llegar desde el centro de Asturias a las alas o a las comunidades autónomas limítrofes, lo aislado que vivía nuestro medio rural, no ya sólo de los núcleos urbanos, sino también de la realidad contemporánea por la escasez de medios de comunicación y producción. Hoy todo esto ha cambiado. Nuestros ríos están limpios, nuestras ciudades son modernas y abiertas al mundo, movernos por el interior de la comunidad asturiana o hacia el resto de España es enormemente accesible para el conjunto de la población, nuestro mundo rural se ha profesionalizado y tiene las mismas posibilidades de acceder a los mismos bienes y servicios que en una ciudad. Hoy los asturianos podemos considerarnos como unos europeos en la acepción positiva de ese concepto.

Si nos fijamos exclusivamente en las infraestructuras viarias, gracias a los fondos comunitarios hemos podido dejar de hablar de incomunicación interior y exterior al habernos dotado de una red de carreteras moderna y rápida. Obras como la Autovía del Cantábrico, la Autovía minera Gijón-Mieres y la Autovía Oviedo-Salas son ejemplos claros y evi-

dentes de vertebración territorial. Podemos decir que detrás de cada kilómetro de carretera autonómica y nacional en Asturias, ha habido financiación europea respaldándola.

La diferencia en el empleo también ha sido palpable. Desde 1999, en Asturias, hemos recuperado el 66% de todo el empleo destruido en dos décadas, entre 1977 y 1997 y eso ha sido, entre otras cosas, gracias al buen aprovechamiento de los recursos procedentes del FSE que se ha venido haciendo desde Asturias.

Nuestra comunidad autónoma ha sufrido un cambio estructural muy importante. Hemos pasado de ser una comunidad cuya economía dependía de una industria pesada y una minería, con productividades bajas y con graves problemas de competitividad y eficiencia, a ser una economía diversificada, con una estructura similar a la de cualquier país desarrollado, con un creciente sector servicios y una industria reestructurada con una muy alta productividad y compitiendo en el mercado internacional, contando además con algunos de los grupos industriales más potentes del mundo en diversos sectores. Una industria que ya no depende de una única empresa autóctona, sino que multinacionales como Arcelor, Du-Pont, AZSA, Thyssen-Krupp, Rioglass, Suzuki, St. Gobain, o Bayer han encontrado en Asturias la localización adecuada para asentarse. Además, empresas autóctonas como Duro Felguera, Hidrocantábrico o la Central Lechera Asturiana, entre otras, han podido incrementar su productividad e internacionalizarse y competir en un mercado abierto y muy competitivo.

Los fondos comunitarios han hecho que las condiciones de vida de las zonas urbanas de Asturias sean mejores, produciéndose también un desarrollo económico de los pequeños y medianos municipios, y una mejor articulación entre las distintas comarcas, de modo que nuestra Comunidad se ha convertido en destino turístico de naturaleza y cultura y el desarrollo local es hoy sinónimo de creación de empleo.

Por todo ello, en este momento de nuestra historia contemporánea estamos convergiendo con la media europea y estamos a punto de completar el conjunto de inversiones que nos permitirá de una vez por todas dejar atrás nuestro tradicional aislamiento geográfico, económico y social. Justo ahora que nos sentimos cada vez más europeos, no podemos quedarnos fuera de ese gran espacio comunitario porque eso sería renunciar no sólo a una ambición para Asturias sino también a la idea de una Europa social dispuesta a jugar un papel decisivo en el mundo actual.

Esta legítima aspiración como miembros de una comunidad que ha cumplido con ajustes estructurales de enorme importancia, no es contradictorio con la apuesta decidida por la plena incorporación de estos nuevos países y del pleno compromiso por su cohesión e integración. Al igual que la Europa de los doce fue solidaria con España y los asturianos, nos toca a los españoles y al resto de países europeos con mayor nivel de renta y desarrollo social tender una mano decidida y amiga a los nuevos países comunitarios. No sólo por solidaridad, sino desde la convicción firme de que *el sueño europeo* nos dará una identidad como ciudadanos de una de las mayores potencias del mundo y permitirá unas extraordinarias posibilidades de relación económica y cultural en las que Asturias puede y debe estar presente.

ÍNDICE

<i>La hora de Europa</i> Sergio Santillán Cabeza.....	15
<i>Problemas político-constitucionales de la ampliación de la Unión Europea</i> Bernardo Fernández Pérez.....	29
<i>La repercusión de la ampliación de la Unión Europea sobre las empresas españolas</i> José Isaías Rodríguez García-Caro.....	51
<i>Repercusión de la ampliación de la Unión Europea en las empresas asturianas</i> Severino García Vigón.....	75
<i>Ampliación. Constitución Europea. Globalización</i> Miguel González Zamora.....	91
<i>La ampliación y construcción de la Unión Europea y sus consecuencias en el desarrollo de Asturias</i> Francisco Javier García Valledor.....	111
<i>La economía asturiana ante la ampliación europea</i> Jaime Rabanal García.....	123

SERGIO SANTILLÁN CABEZA
Licenciado en Derecho.

En la actualidad ejerce como abogado en los servicios jurídicos de la Unión General de Trabajadores.

Es, además, Consejero del Comité Económico y Social de la Unión Europea y profesor asociado de Derecho del Trabajo en la Universidad Carlos III.

Ha participado como asesor en las negociaciones de diversos acuerdos sociales en que fue parte UGT.

En tal carácter, es integrante de los grupos de trabajo de la Confederación Europea de Sindicatos.

Es autor de diversos trabajos publicados sobre Derecho del Trabajo.

La hora de Europa

Sergio Santillán Cabeza

Oviedo, 9 de marzo de 2004

Una marcha larga y difícil

La Unión Europea está embarcada en un proceso histórico destinado a convertirla en un poderoso e insustituible actor global que debe jugar un papel determinante en el establecimiento de un nuevo orden internacional. De hecho, ya es actualmente un protagonista esencial en la escena mundial.

Desde la firma del Tratado de Roma, en 1958, la que fue originariamente concebida como una comunidad de naciones ha ido avanzando hacia ese objetivo con un método a menudo desconcertante que es característicamente europeo: complejos procedimientos de decisión muy difíciles de seguir salvo para los iniciados, reformas sucesivas de los tratados que no siempre llegan a ser comprendidas (o incluso conocidas) por los ciudadanos, crisis entre los Estados miembros que parece que van a dar al traste con todo el proceso, marchas y contramarchas, detenciones en el camino que en ocasiones llevan a dudar si son transitorias o definitivas... O circunstancias como las últimas elecciones al Parlamento Europeo cuya baja participación puede llevar a pensar que se ha perdido interés en la integración.

Todos estos problemas, que son reales, los esgrime la prensa anglosajona -en su mayoría, visceral y profundamente euroescéptica- para poner de manifiesto una y otra vez lo que siempre ha pensado: la construcción europea es un caos cuyo único fin posible es el fracaso. Si se leen los periódicos ingleses o norteamericanos podrá comprobarse que, salvo contadas excepciones, su enfoque siempre es el mismo: cada Consejo Europeo, cada controvertida decisión que habitualmente tarda mucho tiempo en adoptarse, cada discrepancia entre los Estados miembros sobre aspectos de la política comunitaria (y difícilmente exista una decisión importante que no genere diferencias) es utilizada como una prueba más de que se ha iniciado una empresa imposible.

Dejemos de lado la opinión sobre las razones de este enfoque porque lo que subyace es qué concepción se tiene de la configuración del planeta y quién dirige o perfila la política mundial. No cabe duda (basta con comprobarlo en esos mismos medios) de que la situación actual -con un predominio de los EEUU en el plano político y económico, que en el plano militar es directamente hegemonía abrumadora- no les disgusta demasiado. La irrupción de una UE potente, competidora en múltiples campos económicos e industriales, que defiende un modelo diferente de sociedad y una concepción distinta de las relaciones internacionales es algo que no entra en sus cálculos.

Pero lo cierto es que, pese a todos los problemas, Europa avanza. En ocasiones lo hace con lentitud y parsimonia excesivas pero los resultados están a la vista¹. Las contradicciones y problemas que afronta la integración europea son perfectamente explicables, incluso lógicos, si se tiene en cuenta que, para cada decisión trascendental, se requiere un acuerdo de veinticinco naciones en el que es tan importante el voto de la que tiene ochenta millones de habitantes como el de la que sólo suma trescientos mil.

Actualmente, la UE está llevando a cabo dos procesos que son convergentes y relacionados para convertirla en un auténtico peso pesado de la escena mundial: una ampliación que acrecienta su área de influencia y la adopción de una Constitución para dotarse de una personalidad jurídica y unas instituciones que le permitan cumplir con sus objetivos.

¹ Un pequeño ejemplo: como se está comprobando en las sesiones del Parlamento Europeo para la aprobación de la nueva Comisión, el cargo de comisario europeo de la competencia es uno de los puestos que suponen más poder real en el planeta. No parece que eso corresponda a quien representa una entidad fracasada.

El proceso de ampliación corresponde a una profunda visión estratégica

Antes de la caída del muro de Berlín (1989) el objetivo fundamental era profundizar en el proceso de integración pero a la vez se ha considerado siempre un deber fundamental la unificación de Europa. Una unificación que es bastante más que una suma de países. Desde el punto de vista histórico, la ampliación no se reduce a una extensión de la UE sino que representa la aplicación a escala continental de un modelo europeo de integración pacífica y voluntaria de pueblos libres. Es, en realidad, la cristalización de un sueño de los fundadores, es decir, la reunificación de un continente dividido a raíz de la Segunda Guerra Mundial.

La Europa de los veinticinco es ya una de las principales potencias económicas del planeta. Para la inevitable comparación con el coloso norteamericano utilizamos las palabras de un conocido analista:

Veinticinco naciones, que representan a 455 millones de personas, se han unido para crear los "Estados Unidos" de Europa. Como los Estados Unidos de América, esta enorme entidad política está apuntalada por un mito propio. Aunque se encuentra todavía en su adolescencia, el sueño europeo es la primera visión transnacional, mucho más apropiada para la siguiente fase del viaje humano. Los europeos están empezando a adoptar una nueva conciencia global que se extiende más allá, y por debajo, de las fronteras de sus Estados nacionales, integrándolos profundamente en un mundo cada vez más interconectado. Los estadounidenses estamos tan acostumbrados a considerar que nuestro país es el más próspero del mundo que quizá nos sorprendiera saber que, en muchos aspectos, ya no es así. En sólo unas décadas, la Unión Europea ha crecido hasta convertirse en la tercera mayor institución gubernamental del mundo. Aunque su extensión equivale a la mitad del territorio continental estadounidense, su producto interior bruto, de 10,5 billones de dólares, eclipsa ahora al estadounidense, y la convierte en la mayor economía

mundial. La Unión Europea ya es el principal exportador y el mayor mercado comercial interno. Sesenta y una de las 140 mayores empresas de la lista de 500 incluidas en Global Fortune son europeas, mientras que sólo 50 son estadounidenses.

Sin embargo, las comparaciones entre las dos grandes superpotencias del mundo son todavía más reveladoras en lo que respecta a la calidad de vida² y ³.

Y no es sólo eso: la UE es el primer contribuyente mundial en ayuda humanitaria, tiene tantos soldados desplegados en misiones humanitarias en diversas partes del planeta como los EEUU y ha desplegado un protagonismo esencial para que existan tratados que tienden a hacer el mundo más habitable y más humano. Entre otras iniciativas, el Protocolo de Kioto, el Tratado de Prohibición de las

² Por ejemplo, en la Unión Europea hay aproximadamente 322 médicos por cada 100.000 habitantes, mientras que en Estados Unidos hay sólo 279. Estados Unidos ocupa el puesto 26 de los países industrializados en mortalidad infantil, muy por debajo de la media europea. La esperanza media de vida en los 15 países más desarrollados de la UE está ahora en 78,2 años, frente a los 76,9 años de Estados Unidos. Los niños de 12 países europeos obtienen ahora mejores puntuaciones en conocimientos matemáticos que sus homólogos estadounidenses, y en 8 países europeos los superan en conocimientos científicos. En lo que se refiere a la distribución de la riqueza -una medida crucial respecto a la capacidad de un país para cumplir su promesa de prosperidad-, Estados Unidos ocupa el puesto 24 entre los países industrializados. Los 18 países más industrializados de la UE presentan menos desigualdad entre ricos y pobres. Ahora hay más pobres viviendo en Estados Unidos que en las 16 naciones europeas sobre las que se dispone de datos. Estados Unidos es también un lugar más peligroso para vivir. Su tasa de homicidios cuadruplica la de la Unión Europea. Y lo que es aún más preocupante, las tasas de homicidios, suicidios y muertes relacionadas con las armas de fuego entre los niños estadounidenses son superiores a las de otros 25 países ricos, incluidos los 14 países europeos más ricos. Aunque Estados Unidos alberga sólo el 4% de la población mundial, contiene ahora la cuarta parte de la población carcelaria de todo el mundo. Mientras que los países miembros de la UE tienen una media de 87 presos por cada 100.000 habitantes, Estados Unidos alcanza la impresionante proporción de 685 presos por cada 100.000 habitantes. Los europeos comentan a menudo que los estadounidenses "viven para trabajar", mientras que ellos "trabajan para vivir". El tiempo medio de vacaciones pagadas en Europa es ahora mismo de seis semanas al año. Por contraste, los estadounidenses disfrutan de media sólo dos semanas. A la mayoría de los estadounidenses también les impresionaría saber que el tiempo medio de traslado al trabajo en Europa es inferior a 19 minutos. Si consideramos qué hace grande a un pueblo y qué constituye un mejor modo de vida, Europa está empezando a superar a Estados Unidos.

³ "La visión europea del futuro eclipsa al sueño americano". Jeremy Rifkin, El País, 06.09.04.

Minas Antipersonales, el Tribunal Penal Internacional (todas ellas decisiones fundamentales que los EEUU han rechazado o incluso, en el caso del TPI, combaten abiertamente) no existirían si no fuera por el empeño que la UE puso para ello.

Tras el éxito de la reciente adhesión de diez países el movimiento no se detiene. En estos momentos están avanzadas ya las negociaciones para la adhesión de Bulgaria y de Rumania (previsiblemente se concretará el año 2007) y existe la posibilidad cierta de que Croacia inicie tales negociaciones.

Comentario especial por su carácter revolucionario merece el posible ingreso de Turquía, un gigante asiático-europeo, clave por su influencia en el área de los países de mayoría musulmana⁴.

La visión del sindicalismo europeo: la necesaria construcción de la Europa social

La Confederación Europea de Sindicatos (CES), que tiene un remoto antecedente en el Comité Sindical del Ruhr, creado en marzo de 1949, ha sido siempre un entusiasta protagonista de la construcción de Europa. Con el mismo calor defiende el proceso de ampliación considerando que fortalecerá la unidad de los trabajadores hasta el punto que los sindicatos democráticos de todos los países que actualmente aspiran a ingresar, incluso Turquía, son miembros ya de la CES.

⁴ Próximo a dejar el cargo, el Comisario de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Chris Patten, ha dicho: *Estoy muy satisfecho con la decisión (de recomendar la apertura de negociaciones para la adhesión). Estados Unidos ha sido históricamente un entusiasta partidario de la integración de Turquía en la UE. Espero que siga teniendo la misma opinión cuando Turquía se integre, porque entonces Europa será mucho más importante en la región, en Oriente Próximo y en el centro de Asia. Turquía convertirá a Europa en un actor internacional mucho más significativo y activo. Es paradójico que Francia, que tanto quiere un papel importante para Europa, desconfíe tanto de esa integración.*

La ampliación, sin embargo, supone un desafío. En realidad, su éxito está ligado al fortalecimiento de la economía, el empleo, el reforzamiento del contenido social de la construcción europea y, en definitiva, el protagonismo que debe tener Europa para establecer un nuevo orden internacional.

De entrada, descarta el triunfalismo porque, como ha expresado recientemente⁵, sabe que, tras la fachada, una fuerte querella persiste entre los partidarios de una Europa más fuerte y los que creen que el futuro de la Europa a 25 debería estar caracterizado por menos Europa. En los nuevos Estados miembros, al igual que en algunos de sus predecesores más antiguos, se encuentran igualmente antagonistas de la integración que prefieren consolidar el campo atlántico en el seno de la UE.

Y están pendientes también puntos muy importantes de la agenda social de la Unión. Optar por la pasividad en esta materia sería una mala política porque alienaría aun más a los ciudadanos europeos cuya indiferencia se ha puesto de manifiesto en la débil tasa de participación en las elecciones europeas.

En este momento de relevo de los actuales comisarios, considera la CES que, para ser creíbles, la futura Comisión y la Unión europea deben estar más atentas a los intereses y a las aspiraciones económicas y sociales presentes y futuras de los trabajadores y de los ciudadanos.

Como siempre, el crecimiento económico y el empleo son aspectos claves. En este sentido, es muy importante la puesta en marcha de la estrategia de Lisboa traduciéndola en políticas económicas orientadas al pleno empleo, el desarrollo sostenible y la cohesión social.

La integración de Turquía representa un rechazo claro a las tesis del enfrentamiento entre Europa y Estados Unidos con el mundo islámico. Pocas cuestiones hay tan importantes para impedir esa división. No hay diferencia de valores entre Estados Unidos y Europa y los países de la Liga Árabe. No son nuestros valores los que no les gustan, sino nuestras políticas. El País, 06-09-04.

⁵ Memorándum sindical a la presidencia holandesa. CES, julio de 2004.

Los últimos tres años la Unión ha padecido de un crecimiento excesivamente débil. No puede permitirse que esa tibia reactivación se volatilice. Existen, sin embargo, buenas razones para temer una ralentización. Como la recuperación de la demanda global no está basada en la demanda interior, la reactivación no está lo suficientemente generalizada y fuerte para resistir los choques externos como la apreciación del euro y el alza de los precios del petróleo.

Considera la CES fundamental que se haga de este tema una prioridad y, en cooperación con la Comisión, está dispuesta a trabajar para clarificar y revisar la ejecución del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento. Ello acrecentaría el sentimiento de seguridad en el público en cuanto los consumidores y los productores recibirán formalmente el mensaje de que no habrá restricciones fiscales en esta situación económica incierta.

La CES espera igualmente que se lleve a cabo una acción de sensibilización del público con respecto a la Iniciativa para el Crecimiento y hacer renacer de esta manera la confianza, al igual que las medidas encaminadas a completar la organizando programas de inversiones específicas para alojamientos sociales y energías renovables.

Cree importante en este sentido utilizar plenamente el marco que ofrece el diálogo macro-económico de Colonia, sobre todo para evitar un escenario como el de 2000-2001 cuando el Banco Central Europeo decidió intentar frenar las consecuencias del segundo choque petrolífero pasando a practicar una política monetaria restrictiva. Dentro de esta estrategia de reactivación proponemos que la Presidencia de la Unión procure mejorar la relación entre los interlocutores sociales que negocian los convenios colectivos y los responsables políticos.

Los objetivos de Lisboa

Es urgente poner en marcha la estrategia de Lisboa y esto supone el respeto de la decisión de integrar los distintos

pilares de la eficacia económica, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible. Las decisiones tomadas mirando sólo las necesidades económicas a corto plazo perjudicarán realmente a la competencia a medio plazo. Defiende la confederación sindical europea un enfoque integral que dé lugar a situaciones en las que todo el mundo gana, en vez de compromisos entre los diferentes pilares de Lisboa. La agenda debe evitar la vía de la simple desregulación y proseguir un programa positivo basado en la participación y la contribución del diálogo social a todos los niveles, incluido el Diálogo Social Europeo.

La revisión a medio plazo de la estrategia de Lisboa debe realizarse teniendo presente que la Europa social es una fuerza de producción. La CES se propone vigilar estrechamente las conclusiones presentadas por el grupo de alto nivel⁶ sobre esta materia y espera que conduzca un enfoque integrado de la agenda.

Debe subrayarse la importancia de la denominada "propiedad nacional", de la estrategia de Lisboa, pidiendo que los Estados miembros presenten un "plan de acción único" anual incluyendo instrumentos nacionales y objetivos políticos que respeten el equilibrio entre los tres pilares de la estrategia de Lisboa. Es conveniente que los interlocutores sociales europeos estén estrechamente asociados a la elaboración de este único plan de acción. El seguimiento de los planes de acción nacionales, por su parte, sería garantizado por la Comisión y debería ser sometido a discusiones abiertas con los Parlamentos nacionales y con los consejos consultivos de los interlocutores sociales.

Si Europa quiere alcanzar los objetivos de Lisboa es necesario desarrollar la formación a lo largo de toda la vida, en particular la educación y la formación profesional, cuya evolución tiene una importancia estratégica para resolver los problemas sociales y económicos.

⁶ Presidido por el holandés Wim Kok.

Próximamente se va a realizar una evaluación de las acciones puestas a punto en el marco del proceso de Copenhague. En ese contexto, las prioridades para el movimiento sindical residen en la valorización de las competencias de la mano de obra en el lugar de trabajo y en el reconocimiento y validación de las competencias adquiridas a través del aprendizaje no formal. Aunque un número de principios hayan sido ya identificados en el ámbito europeo, la etapa siguiente debe consistir en aplicarlos en el plano nacional con participación de los interlocutores sociales.

La CES demanda que el nuevo programa apoye la cooperación de las políticas europeas de aprendizaje a lo largo de la vida. La cooperación política y las acciones comunitarias son esenciales en el plano europeo para animar las posibilidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida para los ciudadanos europeos, a fin de promover la cohesión social y la competitividad.

Además, manifiesta su interés en subrayar la importancia de desarrollar la Educación y la Formación Profesionales, tanto en términos de calidad como de sistemas de transferencia de los créditos.

La preservación del medio ambiente como objetivo de la acción sindical europea

La CES espera que la integración de la dimensión medioambiental esté incluida en la agenda económica y social de la estrategia de Lisboa-Göteborg y que produzca medidas concretas que permitan explotar plenamente la contribución de las políticas medioambientales a la creación de empleos de calidad. La aplicación de las medidas previstas en el plan de acción de la UE a favor de las ecotecnologías, y en particular, la creación de plataformas tecnológicas, debe hacerse rápidamente. Estos programas deben además dotarse de un contenido social adecuado, evaluando las necesidades en materia de educación, de formación y de calificaciones. La Estrategia Europea por el Empleo debe servir para animar la creación directa de

empleos en el sector medioambiental a través de políticas activas del mercado laboral.

La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible debe ser objeto de un compromiso firme de la Unión Europea y de las nuevas orientaciones políticas para promover el desarrollo sostenible en la Unión y en el mundo. Es conveniente que la Comisión reexamine la estrategia a la luz de un profundo balance de su contribución a la construcción de un desarrollo cualitativo proyectado al largo plazo y a formular orientaciones políticas que refuercen la dimensión social de la estrategia.

La CES y los componentes de la Plataforma de las ONG sociales europeas y de la Oficina Europea del Medioambiente han elaborado propuestas concretas para políticas activas de inversiones públicas favorables al empleo, al medioambiente, así como al crecimiento⁷ y esperamos que la Comisión las tome en consideración.

La Agenda Social

En el marco de una política de crecimiento y de empleo, el movimiento sindical europeo ha expuesto una amplia agenda para la política social cuya ejecución requiere un proceso equilibrado que incorpore a la vez las medidas legislativas y contractuales.

Los retos a los que se enfrenta Europa en el plano social, sobre todo tras la ampliación, exigen acciones adicionales a nivel europeo, en particular por parte de la Comisión Europea y de los interlocutores sociales.

El futuro programa de acción social debe estar al servicio de los objetivos centrales: producir un gran número de empleos de mejor calidad, una protección social más completa y la cohesión económica y social. Debería principalmente preocuparse de poner a punto medidas que contri-

⁷ Ver el Manifiesto "Investing for a sustainable future".

buyan a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y ciudadanos europeos.

En este sentido, debe destacarse la importancia de la protección social, sujeta actualmente a fuerte controversia por las medidas de recorte -sobre todo, en lo referente a las pensiones- que han adoptado o anunciado varios países y que han recibido una contestación por parte del movimiento sindical.

Este es un campo en el que, como sabemos, las competencias de los Estados miembros son predominantes puesto que se requiere la unanimidad, lo que hace muy difícil la adopción de decisiones de ámbito europeo. No obstante, existe el método abierto de coordinación, que apoyamos, en el campo de la protección social.

Actualmente están sobre la mesa tres iniciativas importantes: el lanzamiento del procedimiento para los servicios de salud y los tratamientos de larga duración, el debate sobre la adecuación del segundo pilar de los sistemas de pensiones y de los indicadores necesarios para medirlos, así como el debate lanzado por la Comisión sobre el retraso de la jubilación⁸.

En estrecha relación con la protección social y el mantenimiento del modelo social europeo está el Libro Blanco sobre los Servicios de Interés General y, en este contexto, del papel de los servicios sociales y de salud.

En este sentido, la Confederación Europea de Sindicatos considera fundamental que la política relativa a estos servicios garantice un acceso igual para todos a servicios de salud de calidad cuya financiación sea garantizada a largo plazo.

Frente a la prédica del Banco Mundial orientada a la privatización de los sistemas de pensiones existe la alternativa

de la existencia de un primer pilar público que pueda coexistir con un segundo pilar de carácter complementario. Corresponde destacar el desafío que representa, en el marco de la UE de 25 naciones, la garantía de la protección que aporta el segundo pilar de los sistemas de pensiones, debiendo recordarse con firmeza que la solidaridad inter e intra generacional debe gobernar los sistemas de pensiones en toda su complejidad, es decir, el primero y el segundo pilar. Las herramientas y los indicadores de medida de la adecuación de las pensiones del segundo pilar deben tener en cuenta ese carácter global y solidario.

La Comisión debe presentar el resultado las negociaciones que han tenido lugar en el contexto del diálogo social sobre "las medidas para mejorar la "portabilidad" de los derechos a una pensión profesional".

Otros puntos relevantes de la Agenda Social son:

- El proyecto de directiva sobre empresas de trabajo temporal, que está actualmente en un callejón sin salida dada la imposibilidad de acuerdo entre la CES y la UNICE.
- La revisión de la directiva sobre Comités de Empresa Europeos.
- La revisión, asimismo, de la directiva sobre tiempo de trabajo, dado que la actualmente vigente ha resultado afectada por sentencias del Tribunal Europeo de Justicia.
- La elaboración de una propuesta de directiva aplicando el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y el aprovisionamiento en bienes y servicios.
- La adecuación de las normas sobre seguridad y la salud en el lugar de trabajo, dada la constante innovación tecnológica en materias como agentes físicos contaminantes, radiación óptica, sustancias químicas, etc.

⁸ Comunicación de la Comisión: "Aumentar el empleo de los trabajadores de edad y diferir la salida del mercado laboral".

- Y el desarrollo del concepto de responsabilidad social de las empresas mediante un acuerdo voluntario que debe necesariamente ser enmarcado por reglas y líneas de orientación fijadas a nivel europeo.

Finalmente, tres asuntos más relativos a la dimensión social del mercado interior son: el mercado único para los servicios, que los sindicatos apoyan pero no a costa de las normas sociales europeas y nacionales, motivo por el cual rechazamos la propuesta de directiva presentado a comienzos de este año, lo relativo a partenariados públicos y privados, y la sociedad europea, que debe contemplar con mayor precisión cuanto se refiere a fusiones y cambios de sede.

La cuestión clave de la inmigración

Próximamente se formulará un nuevo programa sobre justicia y asuntos internos⁹, que tratará la inmigración ilegal y clandestina, el asilo, la administración de las fronteras y la ciudadanía.

La inmigración constituye una grave preocupación para todos los gobiernos y las sociedades de la Unión y una solución justa a largo plazo pasa necesariamente por establecer un nuevo orden mundial que lleve a un reparto más equitativo de la riqueza. Mientras esto ocurra, una política europea de inmigración debe adoptar un enfoque general que comprenda las múltiples facetas que tiene el problema de la inmigración y de la integración junto con otras políticas sobre todo en lo relativo a empleo, igualdad de oportunidades, y políticas de desarrollo común. No sería suficiente un enfoque demasiado limitado, que quede restringido a la lucha contra el tráfico de seres humanos, la inmigración clandestina y el control de las fronteras.

Es conveniente adoptar rápidamente diversas propuestas legislativas, entre ellas una sobre la ciudadanía europea,

con el fin de permitir a aquellos inmigrantes de terceros países que residen legalmente en el territorio de la UE beneficiarse de un status que les de derechos y deberes sociales y políticos, tales como el derecho a votar en las elecciones locales y europeas.

La admisión de extranjeros con fines de empleo debería ser regulada mediante normas europeas.

La Confederación Europea de Sindicatos considera necesario que, en materia de inmigración, se asegure la coherencia entre la legislación de la UE y las convenciones de la ONU, las de la OIT y los instrumentos jurídicos del Consejo de Europa. También promueve la ratificación de las convenciones de la ONU y de la OIT en los países en vías de adhesión, de acuerdo al plan adoptado en la Conferencia de la OIT de 2004 a favor de "un mercado equitativo para los trabajadores inmigrantes".

En lo que concierne a la gestión de los flujos migratorios, la CES demanda la puesta en práctica de medidas auxiliares para combatir el tráfico de seres humanos con ayuda de las propias víctimas que son, a menudo, mujeres explotadas sexualmente. Asimismo son necesarias otras medidas para combatir la explotación de trabajadores en situación irregular, lo que constituye una violación de los derechos humanos, y para sancionar a quienes se benefician de esta explotación. Deben formularse criterios comunes a nivel europeo para dar un status legal a la mano de obra clandestina.

Si bien la gestión de la inmigración debe formar parte de la respuesta a la política demográfica de la UE (y esto es claro en el caso de España) ésta no puede ser la única. Las políticas migratorias deben ser desarrolladas en paralelo con medidas complementarias de integración. La gestión de los flujos migratorios debe evitar dos grandes problemas que se presentan actualmente: la marcha de trabajadores cualificados en países en vías de desarrollo y que produce un éxodo de intelectuales y la importación de mano de obra

⁹ Tampere II.

barata para la realización de trabajos degradantes. Añado de inmediato que ninguno de estos dos objetivos es fácil de obtener por lo que siempre serán las políticas internacionales de cooperación al desarrollo las vías fundamentales para abordar esta cuestión con perspectivas duraderas.

La proyección exterior de la UE

Merece elogios la intención declarada por la actual Presidencia holandesa de desarrollar el papel internacional de la UE y asegurar la homogeneidad del conjunto de las relaciones exteriores. Esta debe ser una estrategia permanente de la Unión, que sólo puede producirse a través de políticas firmes, coherentes y sostenidas en el tiempo.

Es necesario que, de forma urgente, se fomenten iniciativas coherentes relativas al comercio y al respeto de las normas fundamentales del trabajo, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión mundial sobre la dimensión social de la globalización.

La UE debería hacer uso de los acuerdos bilaterales para consolidar los objetivos sociales y los derechos sindicales, en particular los relacionados con las negociaciones MERCOSUR, los acuerdos de partenariado y los programas nacionales en el ámbito de los países ACP¹⁰.

En lo que se refiere a nuestros vecinos, debe insistirse en la necesidad de un acuerdo firme de la UE en los Balcanes y en el Sur y Este del Mediterráneo bajo el marco del proceso de Barcelona. Tenemos amplios contactos con los Movimientos Sindicales de estas regiones -muchos de los cuales están integrados en la CES- y coincidimos en reivindicar nuestra participación en la construcción de la paz y la seguridad basada en las políticas y diálogos sociales equitativos.

Próximamente se van a celebrar varias cumbres y en ellas se plantea la necesidad de garantizar la instauración de

una dimensión social como parte del desarrollo de la relaciones con los países y las regiones afectadas. En particular la Cumbre ASEM prevista para el mes de octubre, para la que los sindicatos demandan la instauración de un diálogo permanente Asia-Europa sobre el empleo y asuntos laborales en relación con las propuestas iniciadas por el gobierno alemán. En este contexto, reiteramos nuestra oposición a la inclusión de Birmania/Myanmar en el proceso ASEM hasta que se realicen progresos reales e irreversibles de acuerdo con las posiciones de la OIT.

Esta política también incluye la Cumbre UE-Rusia que se celebrará en noviembre, donde pedimos que se actúe para acceder a la demanda conjunta efectuada en mayo de 2004 por la CES y la Federación de Sindicatos Independientes de Rusia (FNPR) para la instauración de una dimensión social y la participación de los interlocutores sociales en el Espacio Económico Común UE-Rusia.

Los países del sur y este de Europa han hecho progresos en el proceso de transformación. Aunque los acontecimientos recientes de Kosovo y las políticas de Serbia indican la naturaleza frágil de la estabilidad en la región y los límites de los consensos en la fase actual de las políticas de reforma.

Se podría reforzar la eficacia de las políticas anticorrupción mediante la integración de medidas para frenar la economía sumergida y el empleo no registrado donde los agentes sociales, y en particular los sindicatos, podrían hacer una gran aportación.

En lo que concierne a las relaciones de la UE y América Latina y el Caribe, dos afirmaciones: es imprescindible concluir el acuerdo largamente negociado y que ha encontrado hasta ahora numerosos obstáculos. La Unión debe contemplar de manera justa la cuestión de los subsidios agrícolas teniendo en cuenta los intereses de todas las partes.

Debe destacarse la decisión de la Cumbre de Guadalajara de tratar el problema de la cohesión social como un asunto

¹⁰ África, Caribe y Pacífico.

clave. Este es un tema de capital importancia en América Latina donde, además del elevado nivel de pobreza, la riqueza está distribuida de manera injusta y los sistemas de protección social son claramente inadecuados.

Merece un total apoyo el objetivo de conseguir que las negociaciones entre la UE y MERCOSUR concluyan con éxito este año; esto serviría de modelo para futuras negociaciones de la UE con la Comunidad Andina y América Central, manteniendo los principios del comercio justo y los valores democráticos.

La Constitución Europea

Dejando de lado determinadas actitudes de rechazo basadas en cuestiones coyunturales y enfoques de corto plazo, la aprobación y la entrada en vigor de la Constitución Europea es el gran desafío que tenemos por delante todos los que sentimos una pasión por Europa.

En opinión del eurodiputado socialista Carlos Camero, los aspectos positivos del texto que se someterá a la aprobación de los ciudadanos europeos son los siguientes:

1. El mismo carácter constitucional (algo todavía utópico hasta hace poco tiempo), que introduce una lógica distinta a la de los sucesivos tratados internacionales en vigor desde el inicio del proceso de construcción europea.
2. Confirma la orientación federal de la Unión y su doble legitimidad, procedente, explícitamente, de los ciudadanos y los Estados.
3. Los valores y los objetivos esenciales de la Unión se sitúan en un elevado nivel de definición progresista -superior al presente un muchas constituciones de los mismos estados miembros-, incluyendo, lógicamente, la paz, la libertad, la democracia y los derechos humanos, pero también la igualdad, la igualdad entre la mujer y el hombre, la justicia, la solidaridad, la economía social de mercado, el pleno empleo, el

desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la no discriminación y la erradicación de la pobreza.

4. Otorga a la Unión personalidad jurídica propia -poniendo fin al limbo en el que ha vivido hasta la fecha-, desapareciendo la estructura de pilares y llevándose a cabo una importante simplificación de disposiciones legislativas (leyes europeas y leyes marco europeas) y obligatorias (sumando a las citadas leyes el reglamento y la decisión), lo que facilita su aprobación, aplicación, comprensión y control democrático.

5. La Carta de Derechos Fundamentales se integra en la Constitución, dejando de ser un texto meramente proclamado para adquirir, así, carácter jurídicamente vinculante, tal y como reclamaron desde el primer momento la Convención encargada de elaborarla, el Parlamento Europeo, los socialistas y toda la sociedad civil, llenándose de esta forma de contenido el concepto de ciudadanía europea.

6. Las competencias de la Unión se organizan a través de un sistema flexible y progresivo, descartándose el método del catálogo rígido e incrementándose sustancialmente en los terrenos de la acción exterior (con principios constitucionales de multilateralismo, respeto al derecho internacional, legitimidad de la ONU, solución pacífica y negociada de los conflictos, cooperación al desarrollo y defensa de los derechos humanos que conectan directamente con las aspiraciones del pueblo europeo de la paz que se opuso masiva y activamente a la Guerra de Irak), la defensa (por ejemplo, con la cláusula de solidaridad mutua frente al terrorismo), el espacio de libertad, seguridad y justicia y, en cierta medida, mejorándose en lo relacionado con la Europa social.

7. Reafirma la centralidad del principio, el objetivo y la política de cohesión económica, social y territorial (término este último incluido por primera vez), manteniéndose el estatuto de las regiones ultraperiféricas.

8. Democratiza profundamente la elaboración y la adopción de las leyes de la Unión Europea -incluido, con sus propias características, el presupuesto, del que desaparece la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, otorgándose la última palabra a la Eurocámara en su aprobación- al establecerse como norma general el que corresponde hacerlo conjuntamente (procedimiento legislativo, hoy llamado codecisión) al Parlamento Europeo y al Consejo en un número de temas sustancialmente más elevado y representativo que en la actualidad.

9. Extiende sensiblemente la toma de decisiones por mayoría cualificada -reduciendo, en consecuencia, la presencia de la paralizante unanimidad-, definiéndola a través del doble criterio de población y número de estados, en consonancia con la doble legitimidad de la Unión.

10. En coherencia con lo anterior, se amplían los terrenos en los que estará contemplada como posibilidad la puesta en marcha de integraciones o cooperaciones reforzadas, aumentando el papel del PE en las decisiones correspondientes a tal fin.

11. Clarifica la división y el equilibrio de poderes en el seno de la Unión, a través de un legislativo bicameral formado por el Consejo -que sesionará públicamente cuando actúe en esa función- y el Parlamento Europeo (la institución que sale más reforzada con la Constitución) y la consolidación de la Comisión Europea como "gobierno" de la Unión, aumentándose la legitimidad democrática en la elección de su Presidente y creándose figuras que, como el Presidente del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores, contribuirán a la eficacia, continuidad y visibilidad de las decisiones comunitarias, sin olvidar el ensanchamiento de la capacidad de actuación del Tribunal de Justicia de la Unión.

12. Incluye el concepto de democracia participativa, se estructura el diálogo social y con la sociedad civil y se crea la figura de la iniciativa legislativa popular europea.

13. Incrementa y facilita el papel de las regiones, tanto a través de diversas disposiciones de la Constitución propiamente dicha como de los Protocolos de Subsidiariedad y de Parlamentos Nacionales.

14. Aumenta la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de decisión de la Unión, sin debilitar con ello el método comunitario, pero sí reforzándolos respecto al papel jugado por los Gobiernos de los estados miembros hasta el momento, lo que significa, a la postre, un mayor control democrático y ciudadano.

15. La institucionalización de la Convención como instrumento en el proceso de reforma constitucional.

El marco presupuestario 2007-2013

Debe lamentarse que la asignación de recursos es insuficiente para afrontar el gran desafío que suponen la ampliación y el fortalecimiento del papel de Europa en la escena internacional. De entrada, hay una cuestión de plazos: como ha observado el Parlamento Europeo, el Consejo adoptó, en octubre de 2002, una decisión sobre gastos agrícolas hasta 2013 habiendo fijado la Comisión el marco presupuestario también hasta ese año. Este calendario no está adaptado, como hubiera sido deseable, a los mandatos del PE y de la Comisión¹¹.

Pero no es, naturalmente, eso lo más importante sino el propio contenido de la propuesta. Adoptada en momentos de dificultades económicas para algunos países relevantes de la UE (como es el caso de Alemania) y, sobre todo, en el contexto de la creciente demanda de renacionalización de las políticas comunitarias que se produce en varios Estados miembros, las previsiones presupuestarias son claramente insuficientes.

¹¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestario de la Unión ampliada (2007-2013)" (COM.2004 101-CS-0089/2004/2006 (INI)).

Los límites definidos por la Comisión se sitúan en el 1,31% de la Renta Nacional Bruta para los créditos de compromiso y en el 1,24% de la misma RNB para los créditos de pago. Las reticencias para la asignación de recursos suficientes se ponen de manifiesto si se tiene en cuenta que -en el período comprendido entre 1996 y 2002- el presupuesto de la UE-15 aumentó un 8,2%, mientras que los presupuestos nacionales lo hicieron a una media del 22,9%¹².

En la UE-25 son ya 123 millones de europeos (el 27%) los que viven en regiones consideradas Objetivo 1, frente a 72 millones (el 19%) en la UE-15. Sin embargo, los recursos para afrontar las políticas de cohesión no se aumentan en una proporción equivalente y, por el contrario, se mantienen límites en función de la renta nacional que ya eran escasos anteriormente.

El recorte presupuestario afectará notablemente a algunos países como consecuencia de la nueva redistribución de fondos. Según estimaciones, en el caso de España ese recorte afectará al 30% de los fondos estructurales y de cohesión.

El sueño europeo

A pesar de todo, el optimismo debe imponerse. Definitivamente, la UE no es un fracaso sino un actor clave en el mundo de nuestro tiempo. Hace un tiempo, en un prestigioso periódico económico británico¹³ se defendía la tesis de que "Europa representa el pasado, Estados Unidos es el presente y China significa el futuro". Sin desconocer el espectacular crecimiento del gigante asiático, se trata de un tópico como cualquier otro y eso lo saben bien en el mismo periódico: el responsable de cualquier empresa que decidiera ignorar a Europa dentro de su estrategia comercial por considerar que representa el pasado, sería despedido de inmediato.

¿Esta apuesta ferviente por Europa es simplemente una apuesta por una ilusión?. Si es así no podemos menos que sumarnos a la ilusión de un norteamericano destacado:

Creo que un nuevo sueño europeo está emergiendo, y la prueba que tendrá que superar es si los europeos son capaces de reconocer este sueño que yo dibujo en mi libro. Lo interesante es que los europeos, hasta ahora, no se habían dado cuenta de que compartían un sueño. Cada europeo con el que me he cruzado conoce bien el sueño americano. Incluso utilizan la expresión original, american dream, cuando hacen mención al mismo. Pero cuando le pregunto a un europeo qué es el sueño europeo, se quedan confundidos. Cuando les explico en qué creo que consiste ese sueño, cada europeo con quien he hablado me dice que sí, que efectivamente tengo razón. Los europeos creen en la inclusividad, en que no debería existir una gran diferencia de bienestar entre los privilegiados y los desfavorecidos, y en que nadie debería resultar perjudicado y quedarse atrás. Los europeos creen en la diversidad cultural y en el respeto al derecho de disfrutar de la cultura propia. Creen en la calidad de vida, en el equilibrio entre trabajo y ocio. Creen también en el desarrollo sostenible y en asegurarse de que las políticas gubernamentales no perjudican al medio ambiente. Hacen más hincapié en los derechos sociales y los derechos humanos universales que en el derecho a la propiedad y los derechos civiles. El sueño europeo se basa en buscar la paz y tratar de absorber los conflictos, y desarrollar un mundo en paz y armonía¹⁴.

¹² Resolución del Parlamento Europeo sobre "Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada" (P5_TA(2004)0367).

¹³ Financial Times.

¹⁴ "Europa puede sustituir a EEUU como referencia en el mundo". Entrevista a Jeremy Rifkin, El País, 03-10-04.

BERNARDO FERNÁNDEZ PÉREZ
(Oviedo, 1950). Licenciado en De-
recho por la Universidad de Oviedo.

En la actualidad es profesor asociado
de Derecho Comunitario Europeo en
la Universidad de Oviedo y Director
de su Centro de Documentación
Europea.

Coautor de obras como *Introducción
al Derecho de la Unión Europea* (2ª
Edición, 1999), *Comentarios al
Estatuto de la Comunidad Autónoma
del Principado de Asturias* (1987) y *El
Estatuto de Autonomía del Principado
de Asturias. Estudio Sistemático*
(2003). Cuenta, además, con artículos
publicados en revistas de gran
prestigio de ámbito nacional e
internacional.

Ha desempeñado diferentes cargos
institucionales, entre otros: Consejero
de la Presidencia en el Consejo de
Gobierno del Principado de Asturias
(1982-1991), Vicepresidente y
Consejero de Interior y Adminis-
traciones Públicas (1991-1993),
Vicepresidente de la Comisión Mixta
de Transferencias Administración del
Estado-Principado de Asturias (1982-
1993), Diputado de la Junta General
del Principado de Asturias (1981-
1995), Vicepresidente de las
asociaciones de regiones europeas
Arco Atlántico y *RETI*, Presidente de
la Sociedad Asturiana de Estudios
Económicos e Industriales (SADEI)
(1982-1992) y Presidente de los
consorcios COGERSA y CEISPA.

Problemas político-constitucionales de la ampliación de la Unión Europea

Bernardo Fernández Pérez

Oviedo, 5 de abril de 2004

Introducción: algunas precisiones previas

Antes de ensayar el análisis de los efectos políticos, económicos y sociales de la ampliación de la Unión Europea (UE) a veinticinco -muy pronto veintisiete- Estados miembros y, más en concreto, el análisis de los problemas de naturaleza político-constitucional que conlleva la ampliación, desearía efectuar algunas precisiones previas.

En primer lugar, quisiera poner de relieve que la ampliación de la Unión se presentó durante el último decenio como un hecho querido y asumido por todos los Gobiernos de los Estados miembros y, en consecuencia, como un objetivo tan deseado que no parecía especialmente problemático. Al contrario, si alguien preguntara hoy por los problemas que centraron durante los últimos años las discusiones sobre el desarrollo de esta organización internacional, la respuesta remitiría sin duda a un conjunto de *topoi*, entre los que figuran la complejidad de la estructura jurídico-formal de la Unión Europea, el déficit democrático del gobierno comunitario y la falta de transparencia de sus procesos decisorios, el insuficiente peso (ahora que se discuten las perspectivas financieras del próximo septenio) del Presupuesto de la Unión, hecho que lastra a juicio de muchos la definición y ejecución de sus políticas, el escaso desarrollo (algunos dirían inexistencia) de algunas de esas políticas que tantos juzgan necesarias, como la política exterior y de seguridad y defensa común.

Sin embargo, estoy convencido de que la agudización del debate en torno a todas estas cuestiones, su mismo replanteamiento radical, tiene mucho que ver con el hecho de la última ampliación de la UE, que ha funcionado como verdadero catalizador de todo el proceso de integración. Por decirlo a la inversa: sin la perspectiva de la ampliación probablemente no se hubieran planteado con tanta agudeza tantas cuestiones simultáneamente.

Pero aún hay más: la reciente ampliación de la Unión -la "ampliación" por antonomasia- no se entiende sin la transformación radical del mapa geopolítico europeo, fruto de la desaparición de la política de bloques, del fin de la "guerra fría". Sin el colapso y consiguiente desmembración de la Unión Soviética y de su área política de influencia es probable que no estuviéramos hablando hoy de un Tratado como el que se someterá a ratificación en cada uno de los Estados miembros de la Unión, un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Una Constitución, advirtamos algo obvio a menudo desapercibido, que no es para la Unión Europea, sino que se postula para "Europa", para una "Europa ahora reunida", como reza el preámbulo del Tratado constitucional.

En consecuencia, muchas de las cuestiones abordadas en los últimos años, es decir, muchos de los conflictos surgidos en el seno de la Unión, no se entienden al margen de este contexto. Los problemas en torno al reparto de poder político al definir la mayoría cualificada en el seno del Consejo (que es hoy por hoy tanto como decir en la Unión), o las modificaciones sucesivas en el régimen jurídico de las cooperaciones reforzadas (la fórmula jurídica introducida por el Tratado de Ámsterdam a finales de la última década del siglo pasado para intentar conciliar, ya sea mediante distintas velocidades o con grupos de Estados de vanguardia o "pioneros", las pérdidas inevitables de "intensión" en una "Europa" cada vez más extensa, ampliada) no se entienden cabalmente sin la remodelación política del mapa europeo que supuso la desaparición de la URSS y sin los correlativos proyectos de algunos de los Estados miembros de la UE de conformar el espacio europeo resultante utilizando como medio precisamente la Unión Europea.

Aunque habrá quien explique el actual proceso de constitucionalización de la Unión Europea como la necesaria formalización jurídica del cambio cualitativo que experimenta un proceso de integración fundamentalmente económica

que comienza a transformarse en integración política, uno cree, en definitiva, que esta refundación o reconstitución jurídica de la UE está vinculada más bien con la ampliación que posibilita la desaparición en Europa de la división en "bloques".

En segundo lugar, quisiera advertir que algunas de las reflexiones que siguen se realizan teniendo presente que Europa se concibe ordinariamente como una sociedad ideal, es decir, un ámbito de existencia a prueba de aflicciones y conflictos, como es propio de una sociedad regida por el imperio de la razón, por el desarrollo incesante del racionalismo humanista fruto de la tradición filosófica helenística, de la tradición jurídica romana y de la herencia religiosa cristiana. Pero aun siendo todo esto cierto, sobre todo por tratarse de ideas que operan a diario en la configuración y justificación del modelo que explica el actual proceso de integración europea, uno no quiere dejar de tener presente que Europa, y la propia Unión que intenta articular ese espacio, es un ámbito de contradicciones entre Estados y entre proyectos e intereses diversos. La invocación del ideal europeísta no puede difuminar esta realidad: la Unión es una comunidad de ideales, de valores universales, de derechos inviolables e inalienables de la persona humana, pero también es una comunidad de oposiciones, de contradicciones, de intereses contrapuestos, o de intereses estatales idénticos pero excluyentes.

En tercer lugar, querría dejar constancia de que algunos de los análisis que siguen harán hincapié en los factores españoles de los problemas europeos estudiados. A veces, desde actitudes próximas a la beatería europeísta, se tiende a aducir que la adopción de un prisma español (o francés o alemán) para analizar la construcción de la Unión Europea conlleva el riesgo de rendirse a la perspectiva estatal o nacional e incapacita para entender el ideal europeo. Uno cree, sin embargo, lo contrario: la adopción de un parámetro exclusivamente "europeo" para analizar el proceso de integración entraña el riesgo de convertir el estudio en un discurso idealista, un discurso que olvida que la

Unión es una organización internacional, una organización de Estados (de pueblos -de "ciudadanos", dice el Tratado constitucional- organizados en Estados), cuyos intereses, por no ser siempre coincidentes, no pueden reducirse a unidad con la mera invocación del "ideal europeo".

Esta perspectiva no pretende desconocer que Europa ha representado para muchos españoles en el pasado inmediato un ideal de libertad y de perfeccionamiento democrático. Nadie puede ignorar que "Europa" actuó durante décadas como un modelo de sociedad, como un objetivo de modernidad para una España "imperfecta" en tanto se mantuviera al margen de la corriente europea. Esta concepción europeísta tiene avalistas tan acreditados como Ortega y Gasset, para quien -repetamos el tópico- *"España es el problema; Europa la solución"*. Pero nadie debería ignorar que para otros pensadores españoles la idea de "Europa" no era ni es unívoca y, en consecuencia, no representa necesariamente un horizonte indudable, sobre todo si se asume de modo acrítico. Tras haber evocado a Ortega, baste ahora recordar a Miguel de Unamuno, su antagonista en los debates en torno a Europa, quien en 1909 tachaba de "papanatas" a los fascinados por el europeísmo de raíz germánica, y que en 1913, en *Del sentimiento trágico de la vida*, escribía: *"¡Europa! Esta noción primitiva e inmediatamente geográfica nos la han convertido por arte mágico en una categoría casi metafísica. ¿Quién sabe hoy ya, en España por lo menos, lo que es Europa? (...) cuando me pongo a escudriñar lo que llaman Europa nuestros europeizantes, paréceme a las veces que queda fuera de ella mucho de lo periférico -España desde luego, Inglaterra, Italia, Escandinavia, Rusia...- y que se reduce a lo central, a Franco-Alemania con sus anejos y dependencias"*.

Con la afirmación de que resulta necesario adoptar una perspectiva española al analizar el momento actual del desarrollo de la Unión Europea no postulamos un regreso al casticismo; queremos sólo señalar que no hay una idea única de Europa, sino varias posibles, y que la defensa en un momento concreto de los intereses del Estado no impli-

ca negar o renegar de Europa, sino probablemente discrepar de la idea de Europa que postula otro Estado miembro. Por decirlo de otro modo: lo que es bueno para Europa no siempre es bueno para un Estado concreto, mientras no se defina previamente la idea de Europa que se defiende.

Por último, y para acabar de una vez con las cuestiones preliminares, resulta imposible en las páginas que siguen abordar todos los aspectos que la ampliación ha removido en el desarrollo actual de la Unión Europea. Por ello, me centraré en dos, los límites de Europa y la constitucionalización de la Unión Europea, aun cuando soy consciente de la importancia que otros tienen para España y para Asturias, como la repercusión que la ampliación tendrá en la política de cohesión y en los Fondos Estructurales. No obstante, el grado de preocupación que esta última cuestión originó entre nosotros ha sido tan alto que confío en que una mayoría de la población esté al corriente hoy, en términos generales, de la pérdida por parte de España de los fondos provenientes del Fondo de Cohesión y del "efecto estadístico", que supondrá para Asturias la pérdida de su condición de región Objetivo 1 en los Fondos Estructurales a partir de 2007.

Los límites de Europa

El recién firmado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa revela la voluntad inequívoca de los Estados partes de constituir a la Unión Europea en la organización articuladora del espacio europeo. El artículo 1 del Tratado lo enuncia con claridad: *"la presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea (...). La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común"*.

En consecuencia, una de las primeras cuestiones que plantea la última ampliación es la relativa a los límites de

Europa: ampliada la Unión Europea hasta la frontera con Rusia y con Bielorrusia, Ucrania y Moldova, y esperando a las puertas Turquía, ¿cuáles son los límites de Europa?

El mero enunciado de la pregunta nos sitúa ante una perplejidad: Europa se concibe como una referencia unívoca pero de extensión imprecisa, ya que necesita ser delimitada. "Europa" sugiere así, paradójicamente, la idea de un cuerpo o espacio (político) sin perímetro, sin fronteras precisas o con fronteras inciertas y mudables. La concepción que subyace en la formulación de la paradoja es que Europa es una entidad dotada de unidad interna pero cuya realización efectiva se halla tan solo incoada o *in fieri*. En definitiva, Europa se configura como el resultado final del despliegue histórico de una idea fuerza preexistente. Ésta y no otra es la tesis sobre la que descansa la creación de la "Unión Europea" según el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea vigente: la UE es la organización que por antonomasia reclama para sí la encarnación del proyecto de unidad europea, una organización concebida hoy como "proceso", como sucesión de etapas de variada denominación ("Comunidades", "Unión Europea"), una organización que, sin embargo, no es la única que articula el espacio europeo, aunque sea la más acabada.

En efecto, Europa se concibe como una referencia unívoca, una idea definida en forma definitiva y cerrada que desencadena y acelera proyectos diversos de integración, y cuya unidad interna con frecuencia se presupone o se da por indiscutible. Sucede, sin embargo, que el despliegue de esta, digámoslo así, "sustancia o entidad política" preexistente ha cristalizado históricamente en realidades muy diversas y descansa además sobre una pluralidad de Estados que, resulta obvio, sostienen concepciones diferentes acerca del proceso mismo e incluso mantienen entre sí relaciones basadas en la defensa de intereses no siempre coincidentes, sino contrapuestos.

Europa, en consecuencia, se postula más bien como una idea que hay que conformar, como un todo ideal que se

construye sobre un territorio cuyas partes, los Estados, habrá que integrar para hacer realidad el proyecto. Desde esta perspectiva, cabe incluso añadir que la idea de límite o frontera, aplicada a Europa, no es (o no ha sido) exclusivamente externa, sino también interna, en la medida en que sus realizaciones concretas o realmente existentes cuentan con un contorno y con un dintorno muy precisos. La Unión Europea, por ejemplo, es territorialmente discontinua, lo que implica que no todos los Estados del continente, ni en el pasado ni en el presente, comparten sus criterios de pertenencia o de identidad. O al menos no los comparten a juicio de quienes han de valorarlos, es decir, los Estados que integran en cada momento histórico las diversas representaciones de esta Europa.

Por ello, preguntarse por los límites de Europa es hacerlo por los factores que conforman su unidad interna en un momento histórico preciso. Estos factores, lo que en el ámbito de la Unión Europea se conoce habitualmente como "bases comunitarias" (elementos económicos, culturales, religiosos, históricos, una concepción de las libertades públicas y de los principios fundamentales de la democracia y del Estado de Derecho, una idea común sobre la seguridad colectiva del conjunto, por ejemplo) despliegan un efecto positivo y exógeno, es decir, delimitan y por tanto diferencian "Europa" respecto del exterior, constituyen sus fronteras exteriores, pero tienen también un efecto negativo y endógeno, en cuanto se erigen en obstáculos objetivos a la integración y a la profundización de los sucesivos proyectos de realización efectiva de la idea de Europa, de modo que estos factores de integración y de unidad, estos criterios de identidad son asimismo límites o fronteras interiores, al variar su concepción de Estado en Estado.

El factor básico que conforma la unidad interna de Europa no es sólo ni principalmente de índole geográfica, no lo es aun suponiendo que la delimitación geográfica del espacio continental fuera posible fijarla convencionalmente de un modo pacífico y unánime. En efecto, desde una perspectiva meramente geográfica no siempre Europa se entendió

como el espacio, digámoslo con fórmula convencional, enmarcado por el Atlántico y los Urales, ya que ni los mismos geógrafos utilizan hoy exclusivamente como criterios de demarcación el concepto de "frontera natural". Al contrario, las fronteras geográficas naturales de Europa son problemáticas, al menos en el límite oriental. Europa cuenta con definición precisa por el norte, sur y oeste -el mar de Barents, el Mediterráneo y el océano Atlántico, respectivamente-, pero su frontera oriental es más difusa. Un límite tradicional sigue los Urales hasta el mar Caspio y, bordeando el Cáucaso, llega al Mediterráneo incluyendo Turquía y Chipre; pero también es cierto que otro criterio también clásico recurre a las fronteras de la antigua URSS, incluso tras su desmembramiento, y sitúa el límite en la actual Rusia tras haber reintegrado a su nicho histórico a los países bálticos.

Sospecho, en definitiva, que el espacio europeo nunca fue exclusivamente geográfico, sino geopolítico. Hasta el punto de que la "última frontera" es un concepto cambiante, que depende de acontecimientos históricos, de proyectos y estrategias concretos, inscritos en el tiempo. Un analista del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, reflexionando precisamente sobre las fronteras de Europa en la actualidad, lo ilustra con ejemplos históricos: *"la 'invención' de los Urales es fruto de los cartógrafos del zar Pedro el Grande en el siglo XVIII, deseos de integrar Moscovia en un proyecto de modernidad europea. En cuanto a la frontera meridional de las regiones transcaucásicas, a principios del siglo XIX los geógrafos de Georgia y Armenia la 'desplazaron' desde las cumbres del Cáucaso hacia los confines otomanos y persas para legitimar su inclusión en el imperio ruso cristiano"*.

Es más, aún suponiendo que Europa fuera una entidad geográfica de límites precisos, ningún proyecto articulador del espacio europeo se definirá en términos exclusivamente geográficos, ya que recurre de hecho a otros criterios para delimitar los elementos que constituyen su unidad interna. Baste recordar cómo se interpreta en el Consejo Europeo de

Copenhague de 1993, o en el de Madrid de 1995, el concepto de "Estado europeo", requisito que el ordenamiento comunitario exige para la adhesión; o los criterios que rigen (y que demoraron en su momento) la incorporación de Estados a otra organización que articula la cooperación en Europa, el Consejo de Europa; o los factores que permitieron incluir o excluir temporalmente a ciertos Estados (Turquía y los denominados PECOS, por poner un ejemplo de una y otra actitud) de los proyectos que institucionalizaron la defensa europea.

En consecuencia, Europa es en la práctica un concepto funcional, cuyo resultado concreto en un momento histórico depende de los valores que se utilicen. Es decir, la definición de Europa como espacio político claro y distinto de otros se concreta por la aplicación, sucesiva o simultánea, a un territorio de proyectos políticos diversos, de origen y escala fundamentalmente estatal (aunque hay hipótesis que operan a escala regional). Los límites de Europa, en conclusión, se codeterminan históricamente por contraposición entre unidades políticas estatales.

Europa se conforma así, según el proyecto concreto de que se trate, por la suma de los Estados que participan en él o, en el límite ideal, por la superación de todos ellos. En definitiva, será la conjugación de parámetros políticos (que pueden invocar como fundamento previo otros de naturaleza distinta) y de parámetros territoriales lo que da como resultante un espacio institucionalizado de perímetro o de geometría variables.

Sin tener presente esta realidad, no resulta posible entender las distintas concepciones de Europa que se han proyectado o sucedido históricamente como fruto de las relaciones entre las sociedades políticas organizadas asentadas en el territorio europeo. Son precisamente los proyectos estatales, con sus correspondientes criterios de identidad subyacente, que pretenden conjunta o aisladamente globalizar o integrar el territorio europeo, los que permiten identificar y delimitar la resultante: así por ejemplo, se ha podido distinguir en el pasado una Europa de matriz católi-

ca y una Europa ortodoxa; o pretendido generar mediado el siglo pasado una *Joven Europa* nacionalsocialista frente a una Europa democrática; o separado una Europa oriental de una occidental hasta épocas muy recientes. Tras la disolución del bloque socialista, este debate se plantea con mayor agudeza, pues obliga a reformular los criterios de pertenencia o de identidad, de forma que aspectos antes secundarios o silenciados (la religión, por ejemplo) cobran un vigor inesperado.

Sin embargo, no todo proyecto de integración europea ha de ser necesariamente reflexivo o interno, es decir, generado por la relación de Estados europeos con otros Estados también europeos. A nuestro juicio, el proyecto puede provenir también, y de hecho provino en el pasado reciente, de Estados no europeos. Pero cualquiera que sea el origen de la conformación de Europa como un todo, la Europa resultante habrá de articularse sobre un proyecto concreto, un proyecto que moviliza unos rasgos particulares, distintivos, de pertenencia, aunque excepcionalmente éstos puedan consistir exclusivamente en el hecho de que se comparta una misma finalidad.

Esta configuración plural de un mismo territorio como efecto de la confluencia de diversos proyectos de articulación explica la tendencia a aludir en la actualidad, más que a Europa, a las Europas, de modo que cada proyecto construye sus propias fronteras. A este hecho, creemos, se refería un Ministro de un Gobierno de un Estado miembro cuando, en el curso del debate abierto sobre el futuro de la Unión Europea, aludía a que "el espacio político de Europa determina sus fronteras". Llegados a este punto, resulta necesario tener presente además que, como hemos señalado, el concepto de límite no sólo es externo, sino que tiene una vertiente interna, de forma que ciertos fenómenos actuales, como las crecientes corrientes inmigratorias, cuestionan incluso la homogeneidad y la coherencia de determinados proyectos, en suma, su unidad interna.

Europa, por tanto, más que un espacio a la espera de su constitución política, constituye un conjunto de rasgos de

identidad, variables en el tiempo, que conforman diversas resultantes históricas en un mismo espacio. En otras palabras, uno no cree en la existencia de una "Europa eterna" o de una "Europa esencial", aunque no negamos que ambas se invoquen con frecuencia para ejercer, es decir, para hacer operativos diversos proyectos de unidad europea. En cada período histórico, hay un conjunto de rasgos clave que los Estados invocan y movilizan para argumentar las condiciones de posibilidad de una Europa unida.

Hoy en día, todo proyecto europeo dice sustentarse en una *affectio societatis*, en un sentimiento de afinidad con unos rasgos comunes, en unos valores compartidos que son los que, invocados en cada momento, permiten distinguir una Europa y delimitarla *ad extra* y *ad intra*. Esta delimitación permite separar el "nosotros" del "otros" e identificar a los vecinos, a esos "países diferentes pero con intereses comunes", a esos países excluidos de una concreta concepción de Europa sobre los que reflexiona la Comisión, ofreciéndoles diversas alternativas de vinculación pero rechazando su adhesión a la Unión, en un reciente documento: *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa*, de 11 de marzo de 2003.

El Tratado constitucional, creo yo, pretende construir, al menos en el plano formal, un concepto de identidad europea que no pone el acento en la negación de la alteridad ni en la exaltación de lo propio, sino que, al contrario, se basa en una suerte de "suprapatriotismo constitucional", en el mero hecho de compartir una serie de valores o principios comunes: *"La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres"*, reza el artículo 2 del Tratado. Pero ante esta declaración cabe preguntar, ¿resulta

operativo como límite geopolítico un conjunto de principios cuyo valor se presume que es universal?

Yo no pretendía formular aquí la respuesta a estas cuestiones; de hecho no creo tenerla. Lo único que buscaba era poner de relieve que la reciente ampliación remueve estos problemas. Turquía puede ilustrar estas reflexiones. Ahora que la Unión Europea ha llevado sus fronteras hasta Turquía, ¿cuál debe ser el estatuto de este país en relación con la UE?

Turquía, a no dudar, es para muchos la piedra de toque de la identidad europea, porque interroga sobre los límites del proyecto europeo. Turquía ilustra el supuesto de una *europiedad contingente*. En efecto, durante décadas, en las relaciones UE-Turquía (Acuerdo de Asociación de Ankara, de 12 de septiembre de 1963; establecimiento de Unión aduanera el 1 de enero de 1996) abundaron los sobreentendidos y lo "no dicho", de forma que se actuó "como si no hubiera" problemas "esenciales" que dificultaran la adhesión, es decir, como si no se cuestionara la europeidad de Turquía, sino sólo sus accidentes (falta de democratización o de condiciones económicas), pero cuando éstos desaparecen, o se hallan en vías de superación, reaparece la "cuestión turca". En otras palabras, reaparecen los límites de la idea de Europa.

El proceso de constitucionalización de la Unión Europea

La ampliación coincide con la adopción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; coincide con la refundación jurídico-formal de la Unión Europea.

"Unión Europea", como es sabido, es la denominación que recibe "una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa", es la forma de organizar en la actualidad "las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos". Ésta es la definición vigente de esta Organización internacional, la definición que rige desde el Tratado de la Unión Europea (artículo 1) adoptado en Maastricht en 1992, un tratado que

reformaba los constitutivos (y no precisamente por vez primera) y que ha sido reformado a su vez desde entonces en otras dos ocasiones (Ámsterdam y Niza). Esta reforma constante caracteriza el proceso de integración europea, cuyo sistema jurídico-formal fundamental está formado por una yuxtaposición de Tratados que el Tratado de la Unión Europea intenta articular o coordinar.

La tendencia a la reforma permanente puede juzgarse una extravagancia, pero obedece quizás a dos razones:

- A una probada voluntad de integración entre los distintos Estados miembros (a la existencia de un *telos* común), pero también a la existencia de contradicciones y conflictos de intereses entre ellos, lo que impiden acordar una configuración final definitiva de la organización que crean, organización que se va conformando a través de tentativas y correcciones sucesivas.
- Al hecho de que los Estados europeos no son una realidad artificial, no son una realidad que resulte posible sobrepasar o superar con un mero acto de voluntarismo europeísta.

Pero, ¿por qué ha resurgido ahora la necesidad de reformar el complejo normativo que constituye y regula la Unión, con tal fuerza que el proceso ha concluido en la adopción de una Constitución?

El origen del proceso

Hay una primera razón de tipo puramente formal: el Tratado de Niza (2001), el último tratado modificativo hasta el momento, incluye una *Declaración sobre el futuro de la Unión* en la que se preveía abrir un debate entre los Gobiernos de los Estados miembros, en cooperación con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, al que se asociarían los parlamentos nacionales, los medios políticos, económicos y universitarios y los representantes de la sociedad civil europea, así como los países candidatos. Tras ese debate, la *Declaración* disponía que se con-

vocara en 2004 una Conferencia Intergubernamental (una conferencia diplomática, la forma clásica de reforma de los tratados) para tratar el siguiente temario:

- La simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado, mediante el recurso a la codificación, a la refundición o fusión de las dispersas disposiciones existentes, o a la adopción de un texto básico o fundamental, a la adopción de una "constitución" incluso, sustitutiva de los Tratados constitutivos (cuatro en 2001, tres en la actualidad tras haber expirado en 2002 el de la CECA).
- Una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y los Estados miembros que respete el principio de subsidiariedad de modo que se garantice una mejor complementariedad de los distintos niveles de acción legislativa y ejecutiva o administrativa.
- El estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada en Niza en diciembre de 2000, sin valor jurídico vinculante.
- El cometido de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Sin embargo, la *Declaración de Niza* no es sino el reflejo de la ampliación, causa verdadera del proceso de constitucionalización. Es cierto que el debate comunitario en torno a la necesidad de reformar el sistema institucional, de reducir el llamado "déficit democrático", de incrementar la transparencia del proceso decisorio o de simplificar los tratados y la complejidad de la estructura jurídico-formal de la Unión se remonta a los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado, pero este dato tiene fácil explicación: la ampliación no es sino el corolario del final de la división ("artificial", según la *Declaración de Laeken*) de los Estados Europeos en dos bloques antagónicos. Es este acontecimiento el factor que desencadena e impulsa la "reunificación" de Europa, la remodelación del espacio político euro-

peo, y el que abre el proceso "reconstituyente" de la Unión Europea. En este marco, creo que se entienden mejor los enfrentamientos entre los Estados miembros por el reparto del poder político en el seno de la Unión, de modo especial en su institución u órgano central, el Consejo. Y se explican mejor también el hecho de que los debates en torno al proceso de reordenación de la Unión Europea no hayan empezado con la discusión de la Constitución Europea, sino años antes: baste recordar que a lo largo del año 2000, en plena negociación del Tratado de Niza, antes incluso de la *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, se producen pronunciamientos de responsables de los principales Gobiernos Europeos y de fuerzas políticas significativas: J. Fisher, con un discurso en la Universidad Humboldt, en mayo; J. Chirac, en junio, en Berlín; J. M. Aznar, en París, en septiembre, lo mismo que el Primer Ministro belga; T. Blair, en Varsovia, en octubre; el SPD alemán, en noviembre de 2000; el Partido Popular Europeo, también en noviembre. Cada una de estas declaraciones formula un modelo particular de reordenación del mapa político europeo, pero tomando siempre a la Unión Europea como núcleo generador, que debería orientarse o bien hacia una federación europea, o una federación de Estados-Nación, o una confederación, o bien consolidar lo existente aunque facilitando cooperaciones reforzadas, formas de flexibilidad (distintas velocidades, geometría variable, núcleos duros, círculos concéntricos, grupos pioneros) que encauzaran la progresiva heterogeneidad que conllevaría la reunificación de Europa a través de ampliaciones sucesivas.

Desde 1989, el *tempo* de la integración europea es tiempo de mudanza. Digámoslo con palabras de Jean Monnet en sus *Memorias*: *"La Communauté avait un objet limité aux solidarités inscrites dans les traités, et si nous avons toujours pensé que ces solidarités en appelleraient d'autres, et de proche en proche entraîneraient l'intégration la plus large des activités humaines, je savais que leur progrès s'arrêterait aux limites où commence le pouvoir politique. Là, il faudrait à nouveau inventer"*.

La *Declaración de Laeken*, que efectúa el Consejo Europeo un año después de Niza, el 14 y 15 de diciembre de 2001, reformula el debate sobre el futuro de la UE de forma inequívoca en esta dirección:

"Los pueblos y Estados han intentado durante siglos conseguir el control del continente europeo mediante la guerra y las armas. Maltrecha por dos sangrientas guerras y por el debilitamiento de su posición en el mundo, se abrió paso la idea de que el sueño de una Europa fuerte y unida sólo podría realizarse en la paz y mediante la concertación. Para derrotar definitivamente a los demonios del pasado, se comenzó por instaurar una comunidad del carbón y del acero. Más adelante se añadieron otras actividades económicas, como la agricultura. Finalmente, se puso en marcha un auténtico mercado único de mercancías, personas, servicios y capitales al que se añadió en 1999 una moneda única. El 1 de enero de 2002, el euro se convertirá en una realidad cotidiana para 300 millones de ciudadanos europeos. Así pues, la Unión Europea se ha realizado de forma progresiva (...).

Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez nuevos Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está en camino de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del que, hace cincuenta años, adoptaron los seis Estados miembros que iniciaron el proceso".

El horizonte de esta Unión "renovada" abre el camino, en palabras del Consejo Europeo de Laeken, *"hacia una Constitución para los ciudadanos europeos"*.

"En el momento actual, la Unión Europea funciona con cuatro tratados. Los objetivos, competencias e instrumentos

políticos de la Unión se encuentran diseminados en el conjunto de esos tratados. Para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación. Cabe formular a este respecto cuatro series de preguntas. La primera serie se refiere a la simplificación de los actuales tratados sin cambiar su contenido. ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?

Es preciso reflexionar a continuación en una posible reorganización de los tratados. ¿Debe hacerse una distinción entre un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados? ¿Debe concretarse esta distinción mediante una separación de los textos? ¿Puede esto conducir a hacer una distinción entre los procedimientos de modificación y de ratificación del tratado básico y las demás disposiciones de los tratados?

Hay que preguntarse además si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico y plantearse la cuestión de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos.

Por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y redistribución no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, cuáles los valores que la Unión profesa, cuáles los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, cuáles las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?"

Se inaugura así el nuevo proceso de constitucionalización mediante la revisión de los tratados y a través de un singular procedimiento de reforma que innova el tradicional, de naturaleza diplomática y regido por el derecho internacional codificado en el Convenio de Viena: si hasta entonces los tratados se enmendaban en Conferencia intergubernamental, ahora, con carácter previo a la Conferencia, se convoca una *Convención*, sistema que se había ensayado en la

elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales adoptada en Niza. La Convención deberá debatir el temario de la Conferencia antes de someterlo a la clásica negociación diplomática y a su adopción por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

No resulta posible aquí analizar el significado de la convocatoria de una "Convención", órgano que ya desde su denominación pretende reforzar la idea de un proceso constituyente democrático, y la imagen, más bien remedo, de una Asamblea Constituyente (recuérdese que una de las acepciones en el DRAE de este término es la de "Asamblea de los representantes de un país, que asume todos los poderes", o que "American Constitutional Convention" fue la denominación utilizada en 1787 por la Asamblea que elaboró la Constitución de los Estados Unidos de América). Sólo querría llamar la atención sobre el peculiar sistema de toma de decisiones que adopta la Convención: en lugar de la clásica votación, el consenso, interpretado, formulado y proclamado por el *Praesidium* de la Convención y, más en concreto, por su presidente, Valéry Giscard d'Estaing.

¿Qué entendemos por proceso de *constitucionalización* de la Unión Europea? El uso del término, aplicado a una organización como la UE, no sólo denota la existencia de un acto jurídico positivo originario y fundamental único, sino que connota la idea de un proceso de sedimentación progresiva de normas fundamentales, que ha de culminar con la adopción de un texto que, adoptado por un procedimiento democrático, perfecciona el tránsito desde un orden creado mediante tratados, es decir, por voluntad de los Estados, a un orden creado por voluntad de los ciudadanos. El término describe, en suma, como ha resaltado P. Craig, la pretensión de transformar la Comunidad o la Unión, desde su condición originaria de orden jurídico internacional que vinculaba a Estados con Estados, en un orden jurídico constitucional que confiere derechos y obligaciones a los particulares y en el que los controles sobre el ejercicio del poder público son similares a los que existen en los Estados-Nación. Es decir, la adopción del término refleja el

tránsito de una fase contractual a una fase constitucional o el intento de sustituir las relaciones internacionales por relaciones constitucionales.

Este proceso remueve múltiples cuestiones que no es posible tratar exhaustivamente, por lo que me limitaré a esbozar una de ellas, la vinculada al concepto de *Constitución Europea*.

El concepto de "Constitución Europea"

Como ya anticipé, la simplificación jurídica se ha convertido en constitucionalización, y la forma tradicional de adopción o enmienda de los tratados, la Conferencia Intergubernamental, se ha sustituido por un procedimiento híbrido, una Convención seguida de una CIG, proceso que a unos parecerá constituyente; a otros, un simple remedo, un simulacro o representación de un proceso constituyente, y a algunos, el proceso acorde con la singularidad propia de la entidad política ante la que nos hallamos, una organización internacional de integración.

Ahora bien, adoptar un Tratado por el que se establece una constitución, ¿implica que la Unión Europea no tiene en estos momentos una constitución?

Parece evidente que la UE carece de una "constitución" en sentido fuerte, en el sentido en que el término se ha acuñado en la dogmática de derecho público y que identifica "constitución" con "Estado", hace de la "constitución" una idea consustancial con la de "Estado", y permite hablar en sentido propio de "constitución estatal" como norma suprema que presupone el Estado, en la medida en que fundamenta jurídicamente el poder público estatal, lo organiza y lo limita en sus relaciones con los ciudadanos. Sin embargo, cabe preguntarse si es posible hablar de "constitución" sin referirse al Estado. Parece evidente que en un *sentido lato o débil* no resulta posible negar que "constitución" es el texto normativo creador y regulador de otras formas de comunidad o de organización política. "Constitución", en

este sentido, es un término usual para designar la norma básica de una organización internacional, y nadie niega que la UE lo es, aunque lo sea con naturaleza y rasgos especiales. En consecuencia, la UE dispone de constitución, pero, además, dispone de constitución en un sentido diferente de éste tan genérico y común a cualquier organización: dispone de constitución en un *sentido material y funcional* similar al que cumple tal norma en el Estado, lo que permite al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), y a los teóricos del Derecho comunitario, recordar que los tratados constitutivos desempeñan en la Comunidad, en la Unión, una función similar a la que la constitución desempeña en relación con el Estado. Por eso algún autor (J. H. Weiler) ha hablado de que el proceso actual es consecuencia de la necesidad, más que de adoptar una constitución, de formalizar el orden constitucional vigente.

La cristalización en el orden jurídico comunitario de la idea funcional de constitución fue obra principalmente del TJCE, que elaboró paulatinamente, en un largo proceso de sedimentación, una auténtica concepción autónoma del Derecho comunitario y "edificó el ordenamiento jurídico comunitario" (R. Kovar). La línea argumental del TJCE, que comienza por subrayar la especificidad del Derecho comunitario y su carácter autónomo, se refuerza mediante la progresiva caracterización de los tratados constitutivos como constitución en sentido funcional.

En efecto, la cláusula de cierre de un ordenamiento que se autoconcibe como "propio" y "autónomo" es asimilar su norma básica a la constitución de un Estado. El proceso de constitucionalización no radica sólo en afirmar la función constituyente que desempeña respecto de toda organización internacional el respectivo tratado constitutivo, sino en incorporar a este aspecto fundacional un factor cualitativamente diferente, la idea de que existe una norma fundamental en el Derecho comunitario que incorpora al ordenamiento rigidez formal, supremacía normativa e incluso intangibilidad respecto de algunos contenidos, una norma,

en suma, de apoderamiento y de marco de control del ejercicio del poder, concepto normativo que permite transponer al ordenamiento comunitario categorías propias del Derecho constitucional estatal y del Estado de Derecho.

La decantación expresa de estas ideas en la jurisprudencia del TJCE fue lenta y no es caso de reexponerla ahora, ni siquiera brevemente. Baste recordar que la conclusión de este proceso es la asimilación de los Tratados a una constitución y la declaración de la Comunidad como "Comunidad de Derecho", categorías típicas de la teoría constitucional del Estado. Este paso lo dio el TJCE en la sentencia de 23 de abril de 1986, en la que enuncia la sujeción no sólo de las instituciones sino de los Estados miembros a la constitución comunitaria:

"... es pertinente subrayar, en primer lugar, que la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado" ("Partido ecologista Los Verdes c. Parlamento Europeo", asunto. 294/83).

Idea que el Tribunal reafirmó en el Dictamen 1/91, de 14 de diciembre de 1991, donde el TJCE enmarca además la declaración en una formulación sintética de su concepción global del Derecho comunitario como ordenamiento jurídico nuevo, fruto de una autolimitación de la soberanía estatal que se produce ya no, como se afirmaba en sentencias como "Van Gend & Loos" o "Costa c. ENEL", en "campos" o "ámbitos restringidos", sino "en ámbitos cada vez más amplios", y que vincula no sólo a los Estados miembros sino también a sus nacionales, prevaleciendo en caso de conflicto sobre los derechos nacionales y gozando en ellos de aplicabilidad inmediata, rasgos éstos "esenciales" del ordenamiento:

"... el Tratado CEE, aunque haya sido celebrado en forma de Convenio internacional, no por ello deja de ser la carta

constitucional de una Comunidad de Derecho. Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los tratados comunitarios han creado un nuevo ordenamiento jurídico en favor del cual los Estados han limitado, en ámbitos cada vez más amplios, sus derechos de soberanía y cuyos sujetos no son únicamente los Estados miembros, sino también sus nacionales. Los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico comunitario así creado son, en particular, su primacía con respecto a los derechos de los Estados miembros, así como el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos".

Esta teoría no es privativa del Tribunal de Justicia, sino que la comparte un amplio sector de la doctrina. De hecho, estaba ya incoada en la doctrina de destacados juristas. Así, Walter Hallstein escribía en 1964:

"plus qu'une convention classique du droit de gens, se Traité-Cadre de politiques vivantes, base d'institutions aux pouvoirs étendues, générateur de droit et d'os pour chaque citoyen comme pour les Autorités les plus hautes des Etats, n'evoque-t-il pas la constitution d'un Etat moderne et nous permette en citoyen d'une république fédérale de ne pas hésiter sur la nature de cette constitution?"

Recientemente, en las vísperas de la inauguración de la Convención, el antiguo presidente español del TJCE, Gil Carlos Rodríguez Iglesias, sintetizaba este proceso:

"los tratados básicos que han creado las Comunidades Europeas y la Unión Europea, y en particular el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antes Comunidad Económica Europea), han sido y son frecuentemente caracterizados como 'constitución comunitaria', no sólo por buena parte de la doctrina jurídica, sino también por el Tribunal de Justicia, que ha calificado al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE) como la 'carta constitucional de una Comunidad de Derecho'.

El sentido de esta caracterización es el de una calificación analógica que resulta legítima y útil en la medida en que permite poner de manifiesto que los tratados constitutivos desempeñan la función de una constitución en el sistema jurídico de la Comunidad y de la Unión Europea. Esta función constitucional tiene distintas manifestaciones, entre las cuales me parece importante subrayar, sin ánimo de exhaustividad, que los tratados constituyen la norma suprema en la jerarquía normativa del sistema, el fundamento de las competencias de la Comunidad -y, por consiguiente, la norma de delimitación de competencias entre ésta y los Estados miembros-, establecen algunos principios fundamentales del ordenamiento comunitario (ciudadanía de la Unión, no discriminación por razón de nacionalidad, libertades económicas fundamentales, etcétera) y, en definitiva, son la base de un sistema jurídico que corresponde a las exigencias de un Estado de derecho, lo que permite que la Comunidad Europea pueda ser considerada como una 'Comunidad de derecho', cuyo poder está sometido a límites propios de un orden constitucional".

Ante esta situación, recuerda Paz Andrés, resulta obvia una pregunta: si la UE dispone de Constitución, al menos en este sentido analógico o funcional, ¿por qué se abre un proceso para dotarla de Constitución, por qué este empeño en aprobar una Constitución de la UE?

La controversia sobre la apropiación del término Constitución

La respuesta, evidentemente, se relaciona formalmente con la necesidad de simplificar el disperso y complejo conjunto de instrumentos normativos que constituyen los tratados, pero, fundamentalmente, se vincula a otras cuestiones de más calado, entre ellas, la que plantea la configuración final de la UE y su naturaleza política, o la legitimidad de la propia Unión. Por decirlo de nuevo con palabras del antiguo presidente del TJCE:

"(La) consideración funcional de los tratados como constitución en sentido jurídico tiene sus limitaciones. No hay que

olvidar que se trata de tratados internacionales, que sólo pueden ser modificados con el consentimiento de todos los Estados miembros, lo cual lleva consigo la necesidad de que cualquier modificación cualitativa del sistema europeo resulte asumible por cada uno de los sistemas constitucionales de los Estados miembros. Al mismo tiempo, desde el punto de vista político, la legitimidad de la 'Constitución' comunitaria no es una legitimidad directa, sino mediata, canalizada a través de los Estados miembros.

¿En qué medida el debate sobre la Constitución europea que se perfila ahora va más allá, en cuanto a sus objetivos, de la situación actualmente existente?

Hay un punto clave sobre el cual no debemos engañarnos: no se piensa seriamente -al menos a corto y medio plazo- en un objetivo distinto de un tratado constitucional, es decir, un instrumento que, lleve o no el título de 'Constitución', seguirá siendo formalmente un tratado internacional (o un conjunto de tratados internacionales). Desde este punto de vista no hay, pues, grandes novedades.

En cambio es nueva la 'ambición' de establecer una constitución en sentido material que, no sólo por su contenido, sino además a través de ciertos elementos simbólicos, pueda ser percibida y entendida como tal Constitución por los ciudadanos europeos y no solamente por los juristas. Entre los elementos simbólicos que más importancia podrían tener se encuentra la posible incorporación al futuro texto constitucional de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea".

En parecido sentido, se pronuncia también entre nosotros L. Díez Picazo, para quien lo decisivo es "identificar la fuente última de legitimidad dentro del ordenamiento"; de ahí que para este autor importe poco discutir el dilema "¿constitución o tratado?", ya que "la distinción entre tratado y constitución, tratado internacional y constitución es bastante menos evidente de lo que parece a primera vista", de modo que "el eventual cambio de fundamento de

la Unión Europea versa, en gran parte sobre palabras, no sobre cosas".

La claridad del texto de Rodríguez Iglesias nos ahorra más comentarios. Sin embargo, no podemos eludir la existencia de voces críticas con esta concepción, que no dudan en censurar el uso del término "constitución" para una organización, la UE, que no es un Estado. Esta posición la personaliza Francisco Rubio Llorente, a medias entre la ironía y el escepticismo, en una reflexión publicada también las vísperas de la Convención, en la que tras llamar la atención sobre la estrecha asociación que existe entre los conceptos de Estado y Constitución, aventura que cualquier lector que conozca el proyecto de hacer una Constitución para Europa podría preguntarse si no se estará postulando que la UE "se convierta en un (super) Estado, es decir, en un Estado a secas, más o menos complejo, más o menos federal". Y afirma que:

"el único modo que hay para sacar a los ciudadanos de su desconcierto es precisamente explicarles que la constitución que se preconiza para Europa no es la constitución en la que ellos piensan. No la constitución de un Estado, sino otra cosa. Sobre la pertinencia de designar también como constitución esta otra cosa de género nuevo e inédito se han escrito ya cientos o miles de páginas de argumentos académicos complejos con los que los ciudadanos europeos, en España o fuera de ella, están poco familiarizados y en los que no tengo intención de entrar; demos por bueno que es lícito llamarla así. La explicación que no puede excusarse es la de qué sea este nuevo e inédito género de constitución y todo lo que hasta el momento se sabe de ello es, por lo menos, confuso".

El proyecto es confuso, añade Rubio Llorente, porque si esta Constitución proyectada no será ni la de un Estado, ni lo que el TJCE afirma que ya tiene la Unión Europea, ¿cuál ha de ser el contenido positivo de tal Constitución o que aporta de nuevo? La respuesta es demoledora:

"...la mera simplificación y sistematización de los actuales Tratados... (no puede ser) la razón que se aduce para denominar Constitución a un Tratado internacional que mantiene una Unión de la que seguirán siendo 'señores' los Estados que la componen... y con (cuya denominación) seguramente se intenta sugerir un cambio de naturaleza. Como lo nuevo no puede ser tampoco, por definición, una estructura de poder basada en la soberanía popular de un inexistente pueblo europeo, todo queda reducido a modificaciones de lo ya existente expresadas mediante fórmulas altisonantes y oscuras..."

La propuesta de dotar a Europa de una Constitución se articula así, me parece, mediante un 'discurso incomprensible por la impropiedad del lenguaje o la confusión de las ideas', para decirlo mediante la elegante definición que nuestra Academia da del sustantivo 'galimatías'. Un fenómeno nada nuevo en el mundo de la política, pero que en este ámbito me parece rodeado de una especial gravedad, no sólo porque la discusión sobre la Constitución puede servir de pantalla para eludir la discusión de los problemas reales, sino, sobre todo, por que tal vez es síntoma de una peligrosa tendencia a buscar para éstos soluciones meramente nominales, a caer en el fetichismo de las palabras".

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

El proceso descrito, incluidas querellas doctrinales, no hizo desfallecer a los Gobiernos de los Estados miembros ni a la clase política, que culminaron la reordenación jurídica de la Unión Europea sin renunciar al término de "constitución" para su norma fundamental, aunque fuera aprobada por un tratado. Un tratado que contiene, recordémoslo una vez más, una "Constitución para Europa", no sólo para la Unión Europea; un tratado que insiste en hablar de sí mismo de modo constante como "la presente Constitución" y no como lo que, por mucho que se empeñen sus redactores, no puede dejar de ser, un tratado. La elección del término "constitución" (también la elusión del término "tratado") es

especialmente elocuente cuando la confrontamos con alguna de las denominaciones descartadas: "tratado constitucional"; "tratado fundamental", porque aunque los términos "fundamental" y "constitucional" puedan entenderse a veces como sinónimos -recuérdese la tradición española en el uso de "leyes fundamentales" o su utilización en la actual Constitución alemana- se prefiere optar por la denominación propia acuñada en la concepción democrático-liberal para denominar a la norma fundamental; "tratado constitutivo", concepto que nos situaría de nuevo en la acepción iusinternacionalista clásica del tratado como "constitución material" de la organización; "tratado básico", por la pérdida de la connotación "constitucional".

El proceso, con todas sus singularidades, revela varias cosas. En primer lugar, la voluntad de los Estados miembros de la Unión Europea, o al menos de un grupo relevante de ellos (hay que tener presente que en el curso del proceso se reactiva con gran solemnidad el pacto franco-alemán, con la pretensión de estos dos Estados de convertirse en el núcleo o tándem dirigente de la Unión), de recrear la Unión Europea al mismo tiempo que se amplía, y de configurarla como matriz de reordenación del espacio europeo.

En segundo lugar, resalta que la refundación se formalice jurídicamente sub especie "constitucional", lo que implica la voluntad de moverse en la constelación de las categorías clásicas del constitucionalismo estatal, o al menos de evocarlas. Aunque los Estados no son hoy realidades "superables", su misma voluntad de integración (que no de fusión) exige reordenar sus relaciones, para lo cual los Gobiernos han optado, como mínimo nominalmente, por un modelo de connotaciones estatales. Dicho de otra manera, el proceso de codeterminación entre Estados de un mismo área regional impone la necesidad, como diría G. Bueno, de una *systasis* que garantice la eutaxia: dado que los Estados europeos se proponen no volver a los tiempos en que se relacionaban entre sí mediante la guerra, convienen un marco organizativo de convivencia pacífica al que atribuyen competencias derivadas de sus respectivas Constituciones,

y en el que comercian o intercambian trabajadores, jubilados, estudiantes, servicios, capitales; forman ligas frente a terceros Estados; formulan políticas comunes en determinadas áreas; buscan establecer un orden público común y crean una unidad monetaria y una política monetaria comunes que faciliten estas relaciones. Esta convivencia se formaliza, si no con una verdadera constitución, al menos con una constitución verdadera.

De esta forma, la ampliación culmina con la Constitución de una Unión Europea renovada, regulada en un tratado que sustituye a los tratados constitutivos anteriores, un tratado que reformula los valores y los objetivos de la UE, dota a la Unión de una Carta de Derechos Fundamentales jurídicamente vinculante, sistematiza el sistema de atribución de competencias, simplifica la estructura compleja de la Unión suprimiendo sus actuales pilares, simplifica los instrumentos normativos, reduce a la unidad la presente multiplicidad de personificaciones jurídicas (las de cada comunidad y la de la Unión), regula el procedimiento que permite a un Estado miembro retirarse de la organización y modifica el marco institucional único.

De todos los aspectos citados, el que sin duda generó mayor polémica fue el relativo a la reforma institucional. El hecho es revelador, pues pone de manifiesto abiertamente que el reparto del poder político en el seno de la Unión es una cuestión central para los Gobiernos de los Estados miembros en el momento en que se reordena el espacio europeo. Materias como el tamaño de la Comisión; la reforma del Consejo Europeo, incluida la cuestión de la presidencia; en menor medida, el reparto entre los Estados de los escaños del Parlamento Europeo, y, sobre todo, la redefinición de la mayoría cualificada en el seno del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros centraron los conflictos tanto durante la Convención como en el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental. En relación con el tratamiento de estas cuestiones se aglutinaron diversos grupos de Estados con propuestas enfrentadas (aunque hubo discrepancias incluso en el seno de cada grupo): la de los

pequeños y medianos Estados, defensores a ultranza de reforzar la posición institucional de la Comisión y del principio de igualdad de trato entre todos los Estados miembros; la propuesta franco-alemana, centrada en la defensa de una presidencia bicéfala para la Unión -un presidente estable y a tiempo completo para el Consejo Europeo y un presidente de la Comisión elegido por el Parlamento Europeo y aprobado por el Consejo Europeo- y en el empeño de sustituir en la definición de la mayoría cualificada el sistema de reponderación del voto alcanzado en Niza por el principio de doble mayoría; la hispano-británica, por último, que postuló el establecimiento de un Presidente para el Consejo Europeo con amplias competencias y se opuso hasta el último momento, básicamente la representación española, a la revisión del concepto de mayoría cualificada adoptado en Niza en diciembre de 2000.

No es posible analizar aquí detenidamente estas posiciones, por lo que me centraré en un par de cuestiones, las más controvertidas y relevantes para los intereses españoles: el tamaño y composición de la Comisión y la definición de la mayoría cualificada.

Análisis de dos cuestiones de especial relevancia para España: el tamaño y composición de la Comisión y la definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (artículo I-26) dispone que la primera Comisión que se nombre con arreglo a la Constitución estará integrada por un nacional de cada Estado miembro. Sin embargo, este régimen es transitorio, pues las sucesivas Comisiones estarán compuestas por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros (18 en una UE de veintisiete), que incluirá a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

El artículo impone a continuación que los miembros de la Comisión sean seleccionados de entre los nacionales de

los Estados miembros mediante un sistema de rotación igual entre los Estados, y conforme a los siguientes principios:

- a) Se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por lo tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno.
- b) Con sujeción a lo dispuesto en la letra a), cada una de las sucesivas Comisiones se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros.

Esta redacción es fruto de un compromiso entre los partidarios de una Comisión restringida y los defensores -medianos y pequeños Estados- de la presencia en pie de igualdad de todos los Estados miembros en la Comisión. Tras haber barajado diversos modelos -Comisión compuesta por dos clases de comisarios, unos con plenos poderes y otros con la condición, inferior, de comisarios delegados; Comisión con presencia de todos los Estados; escalonamiento temporal en las reformas-, la opción final mantiene un Comisario por Estado miembro hasta 2014 y reduce a partir de entonces el tamaño de la Comisión pero imponiendo un criterio de rotación igualitaria entre los Estados miembros en la selección de comisarios.

Resulta inevitable no ver recogidas en esta solución las exigencias de los Estados medianos y pequeños, que se refugiaron en la defensa de la posición institucional de la Comisión y en la reivindicación de la igualdad estricta de los Estados en su composición, conscientes de que era una batalla perdida postular estos criterios cuando se discutía el reparto del poder, es decir, la definición de la mayoría cualificada en el seno del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros.

También resulta inevitable no ver en esta solución la confirmación definitiva de una pérdida, largamente anunciada, de peso institucional de España en la Comisión, institución en la que desde la adhesión estuvo asimilada, con dos comisarios, a los Estados grandes. El declive, en efecto, se anunció en el *Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea*, añadido por el Tratado de Ámsterdam (1997) al Tratado de la Unión Europea y a los tratados constitutivos de la Comunidad Europea, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica; en él se dispuso que en la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación, *"la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de los votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros, bien mediante una nueva ponderación de votos o bien mediante una doble mayoría, teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes, en especial la compensación a aquellos Estados miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión"*. Como es sabido, la pérdida del segundo comisario para España se consumó en Niza, pero a cambio de una "especial compensación" en voto ponderado en el Consejo. El problema radica en que la compensación de Niza será, si no efímera, de corta duración.

En efecto, es sabido que el peso político de España, valorado en voto ponderado en la mayoría cualificada, se equiparó al de los Estados grandes en Niza: pasó de 8 a 27 votos mientras que el de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia pasaba de 10 a 29.

Sin embargo, al definir la mayoría cualificada en las primeras versiones de la Constitución, se introdujo sin consenso previo un cambio decisivo: en lugar de estimarla en voto ponderado se pasó a valorarla en población ("mayoría de Estados miembros que representara al menos las tres quintas partes de la población de la Unión", rezaban los primeros borradores). A partir de ese momento, la abierta oposi-

ción de España y Polonia a esta regla y la inflexibilidad de Alemania y Francia en su oposición al acuerdo recogido en el Tratado de Niza hizo fracasar el Consejo Europeo de Bruselas y propició un complejo intercambio de fórmulas en las que, básicamente, una vez abandonada por el Gobierno de España la defensa de Niza, se barajaron diversos porcentajes de umbrales, tanto de Estados como de población (50%-66%, 55%-65%, sistema de doble llave) hasta llegar a la fórmula final, la que recoge el artículo I-25 de la Constitución, complementado con el artículo 2 del *Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión* y con la *Declaración*, anexa al Acta final, *relativa al artículo I-25*.

Permitan que sistematice la "simplicidad" de la fórmula final del siguiente modo (que simultáneamente prueba que la fórmula no es menos incomprensible para el ciudadano que el actual sistema, el regulado en el Tratado de Niza):

- *La mayoría cualificada implica, como regla, una doble mayoría condicionada:* un mínimo del 55% de los miembros del Consejo, pero que incluya al menos a 15 de ellos, y que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión, sin que la minoría de bloqueo pueda estar formada por menos de cuatro miembros del Consejo, en cuyo caso la mayoría cualificada se considerará alcanzada.
- *Como excepción, una doble mayoría agravada:* cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se define como el 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión.
- *En casos especiales, una doble mayoría singular:* cuando sólo tienen derecho a voto algunos miembros del Consejo (por ejemplo en la cooperación reforzada o en eurozona) se adaptarán las anteriores disposiciones, tomando en consideración los miembros del Consejo que

tienen derecho a voto y la población que dichos Estados representan. La minoría de bloqueo la constituirá el número de Estados que cumpla el requisito de población, más uno.

- *Siempre, una doble mayoría modulada por un pacto político*: si un número de miembros del Consejo que representen:

a) al menos tres cuartas partes de la población, o

b) al menos tres cuartas partes del número de Estados miembros necesarios para constituir una minoría de bloqueo, manifiestan su oposición a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, el Consejo debatirá el asunto. El Consejo, en el transcurso de dichos debates, hará cuanto esté en su mano para lograr, dentro de un plazo razonable y sin afectar a los plazos obligatorios establecidos en el Derecho de la Unión, una solución satisfactoria para responder a las preocupaciones planteadas por los miembros del Consejo que hayan manifestado su oposición.

El análisis de las implicaciones y consecuencias de esta fórmula, así como la identificación de qué Estados resultan ganadores o perdedores respecto del acuerdo de Niza, ha hecho ya correr ríos de tinta. Me limitaré, por tanto, a efectuar algunas observaciones y a valorar su repercusión para España.

La discusión generó un intenso cruce de reproches entre representantes de los Gobiernos de los distintos Estados miembros, incluso, en España, entre Gobierno y Oposición. En muchas de las argumentaciones, el canon de racionalidad fue el "ideal europeo", un europeísmo erosionado por el interés (incluso "egoísmo") estatal. Cualquiera advertirá el carácter puramente retórico de esta argumentación, pues se supone que nadie toma parte en un juego de suma cero (como lo es el reparto de poder en el Consejo) creyendo que sus oponentes buscan perder o minimizar los beneficios. Por ello, sería ingenuo concluir que era más egoísta, o menos generosa, la posición española que, digamos, la alemana o la francesa; o que Francia o Alemania o España

no estaban movidas, al contrario que Polonia, por el deseo de fortalecer su posición en el proceso decisorio de la Unión, tanto en la formación de posibles coaliciones ganadoras como de minorías de bloqueo. Si la confrontación fue tan aguda habrá sido precisamente por el deseo de todo Estado miembro, más intenso en los calificados de grandes, de garantizarse una posición central en la toma de decisiones, máxime cuando se estaba remodelando el mapa europeo y reordenando la organización que pretende articular las relaciones de poder en Europa.

Es cierto que, como se repitió reiteradamente -hasta en la Subcomisión de seguimiento de la CIG 2004 creada en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE-, *"la medida de la influencia de un Estado en la adopción de decisiones en la Unión Europea reside en su capacidad para formar alianzas"*. Pero también es cierto que en esta capacidad, en cualquier sistema que recurra como última *ratio* de decisión a la votación, cuenta en primer lugar el número de votos de cada uno, hecho que condiciona la capacidad de cada votante para participar en coaliciones ganadoras o para bloquear una decisión, y que dicha capacidad es susceptible de medirse mediante fórmulas variadas, la de Penrose, el índice Banzhaf o el de Shapley-Shubik, por ejemplo. Por lo tanto, es de suponer que ningún representante estatal marginó estos cálculos a la hora de negociar su peso.

En consecuencia, la clave para entender el conflicto reside en tener presente que la propuesta de doble mayoría efectuada por Giscard d'Estaing en la Convención no supone exactamente, como tantas veces se repitió, sustituir el "arcaico" sistema de voto ponderado vigente desde los años cincuenta (un sistema, podríamos decir irónicamente, en el que los votos, en lugar de contarse, se pesan) por otro más democrático porque refleja a los ciudadanos, sino que implica *optar entre dos modalidades de voto ponderado*.

En efecto, la doble mayoría, tal como se enuncia en la Constitución (mayoría de Estados y de población de los

Estados) no es, en realidad, sino otra modalidad de voto ponderado: la que pesa a los Estados miembros según su población, en lugar de hacerlo por el "misterioso" sistema acordado en 1951 al constituir la CECA, que, originariamente, no era sino la aplicación de hecho de la proporción 1:2:4. Sin embargo, aquel arcaico sistema no fue fruto de arbitristas, sino que representó la forma de garantizar, tras complejas negociaciones, un equilibrio que impedía que los Estados grandes pudieran imponer decisiones a los pequeños, aunque sin atender rigurosamente a datos concretos de población, riqueza o contribución al presupuesto comunitario. En pocas palabras: era un sistema para proteger a las minorías y forzar las decisiones por amplias mayorías de Estados.

La doble mayoría, sin embargo, se ofreció como la panacea democrática, porque -decía Giscard d'Estaing ante el Consejo Europeo de Tesalónica- tiene en cuenta también a los ciudadanos. Pero resulta que en realidad esos ciudadanos no intervienen individualmente, de forma distributiva, sino en su conjunto, o sea, como población estatal en cuanto un todo atributivo. En consecuencia, cada Estado vota en el seno del Consejo dos veces, como Estado y como conjunto de población, cuya voluntad se presume unánime porque es el Gobierno del Estado quien la expresa, quien la sintetiza.

Es cierto que también se alegó la superioridad democrática de la doble mayoría en relación con el sistema de voto ponderado invocando otra faceta, la que hace referencia a la garantía de que las decisiones que cumplan con ella serán siempre representativas de una mayoría de ciudadanos. Mas esta superioridad no es tal, pues es sabido que el sistema del Tratado de Niza, en realidad un sistema de triple mayoría -de Estados, de voto ponderado y de población-, permite que cualquier Estado miembro exija que se verifique que una decisión adoptada por mayoría cualificada está avalada por un número de Estados o de voto ponderado que represente el 62% de la población.

Tampoco otros argumentos marginales son decisivos o convincentes. Ni el de mayor eficacia, entendida como un número mayor de combinaciones posibles de Estados que cumplen con los requisitos de la mayoría cualificada. Ni el que minimiza la operatividad de la mayoría cualificada, pues aunque es cierto, efectivamente, que el número de ocasiones en las que un Estado queda en minoría o se abstiene son escasas (los estudios de Mikko Mattila o los de Dorothee Heinsenbergh lo han demostrado empíricamente), el argumento sólo probaría que la práctica del consenso es habitual en el sistema de voto ponderado, pero no que vaya a serlo en el doble de mayoría. Ni, por último, es decisivo el argumento que atenúa la importancia de la decisión del Consejo en un proceso decisorio en el que también otras instituciones intervienen de forma relevante, ya sea la Comisión, con un derecho de iniciativa que goza de indudables privilegios, o el Parlamento Europeo, con un poder de codecisión legislativa cada vez en mayor número de ámbitos, pues en última instancia este argumento no desvirtuaría, como poco, el peso que en sí mismo tiene cada Estado en la fase del proceso decisorio que se desarrolla en el seno del Consejo.

En consecuencia, hay que concluir que la propuesta de redefinir la mayoría cualificada supuso la oportunidad de revisar el peso de cada Estado miembro, de reponderar su voto, dando así satisfacción a una ya antigua reivindicación alemana, al menos tan antigua en la historia de la Unión Europea como que data del momento en que Alemania, con la reunificación, se convirtió, de lejos, en el Estado miembro más poblado.

El resultado final parece bueno para Alemania, satisfactorio para Francia, Reino Unido o Italia, pero insatisfactorio, si no malo, para España, cuya posición de partida, la conseguida en Niza, la equiparaba a esos Estados. Esta es la conclusión de los primeros análisis realizados por especialistas (por ejemplo los de Richard Baldwin y Mika Widgrén).

Pasada la euforia del acuerdo final, el Gobierno español presentó el resultado con resignación. En septiembre de

2004, un documento oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores (Secretaría de Estado para la Unión Europea) lo describe de la siguiente forma:

"El artículo I-25 fue, con creces, uno de los más conflictivos de todo el proyecto. Este artículo versa, como es conocido de muchos, sobre la definición de la mayoría cualificada a la hora de votar en el Consejo. La Convención propuso, cierto es que sin consenso, sustituir el sistema de voto ponderado que ha regido las Comunidades y la Unión desde sus orígenes por un sistema basado en una doble mayoría de Estados y de población ("una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión").

Este modelo de voto, con los umbrales concretos propuestos por la Convención, suponía una notabilísima transferencia de poder hacia los Estados más poblados de la Unión, muy en particular hacia Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, lo que alteraba radicalmente los equilibrios de intereses en el seno de la Unión y fue por ello objeto de una fuerte contestación en la CIG.

Finalmente, se ha acordado, tras duras negociaciones, reequilibrar los pesos específicos de los distintos Estados miembros modificando la propuesta de la Convención".

Ante confesión de parte, guardemos silencio.

JOSÉ ISAÍAS RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (Sevilla, 1953). Licenciado en Ciencias Económicas, diplomado en Comunidades Europeas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y diplomado en Estudios Europeos por la Universidad de Lovaina.

Su vida profesional ha estado íntimamente ligada a la Unión Europea en cuyas instituciones participa de manera activa.

Ha trabajado en la Dirección General de Política Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas. Desde 1980 hasta 1985 fue Director Adjunto del Departamento de Comunidades Europeas de la CEOE en Madrid. Ha sido miembro del Grupo Ampliación de la Unión Europea y ha presidido el Comité Consultivo Conjunto Unión Europea-Eslovaquia del Comité Económico y Social Europeo.

En la actualidad es Director de la Delegación de la CEOE en Bruselas (desde enero de 1986), representante permante de la CEOE ante la UNICE (Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empleadores de Europa), Consejero del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas y miembro de sus Secciones de Relaciones Exteriores y de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, así como de la delegación para América Latina. También es Vicepresidente del Grupo Empleador del Comité Económico y Social Europeo, miembro del Comité del Fondo Social Europeo y miembro del Comité de Diálogo Social Europeo.

La repercusión de la ampliación de la Unión Europea sobre las empresas españolas

José Isaías Rodríguez García-Caro

Oviedo, 22 de abril de 2004

Introducción

Ante todo quisiera agradecer al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias y, muy especialmente, a su Presidente, D. Nicolás Álvarez, la amabilidad de haberme invitado a pronunciar esta conferencia.

Igualmente, deseo manifestar mi agradecimiento al Presidente de la Federación Asturiana de Empresarios (FADE), D. Severino García Vigón, por sus cariñosas palabras de presentación. Espero que mi intervención haga honor a las mismas.

El motivo de mi estancia en la capital del Principado es trasladarles algunas reflexiones, desde el punto de vista empresarial, sobre un hecho, ya muy próximo, que cambiará cualitativa y cuantitativamente el proceso de integración de Europa. Me refiero a la quinta ampliación de la Unión Europea.

Desde sus orígenes, el proyecto de integración europeo ha experimentado cuatro ampliaciones. La primera en 1973, cuando a los seis miembros fundacionales: Italia, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, se le añadieron Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. La segunda, en 1981, cuando se incorporó Grecia. La tercera, en 1986, cuando entramos España y Portugal. En 1995, se produjo la cuarta con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia.

En casi cuarenta años de integración europea, sólo se sumaron los citados nueve países a los seis que la fundaron y, además, de forma escalonada.

Por tanto, hasta ahora, en las ampliaciones de la Unión Europea, se habían ido introduciendo como máximo tres países y, en general, con unas economías y estructuras administrativas rodadas en las reglas del mercado.

Con esta quinta ampliación, serán 10 los países que, simultáneamente, pasarán a formar parte de la Unión a partir del próximo 1 de Mayo, es decir, dentro de ocho días.

Algunos datos para valorar su envergadura

Con estos diez nuevos miembros la Unión Europea pasará a tener veinticinco países.

Creo que es oportuno recordar cuáles son los diez que ahora llegan: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Chipre.

Es decir, que esta ampliación oscila desde Polonia, país que, con 312.000 km², se acerca a la dimensión de España (506.000 km²) y Malta, país que, con 316 km², es 6 veces más pequeño que la más pequeña de las provincias de España (Guipúzcoa con 1.980 km²).

En su conjunto dichos países representan unos 74 millones de habitantes y van desde los 38 millones de Polonia hasta los 400.000 de Malta. España tiene unos 41 millones de habitantes.

Según datos de la Comisión Europea, en 2003, los diez países adherentes registraron un índice de desempleo de un 14,3%. Polonia, es el país con mayor tasa de paro (19,8%). La menor la tiene Chipre (4,4%). En España, el paro afectó al 11,3% de la población activa, siendo la media para la Unión Europea de los quince el 8%.

El sector primario ocupó, en 2002, al 19,6% de la población activa en Polonia, país que mayor porcentaje refleja, en contraste con el 4,9% de la República Checa, que es el que menos tiene. En España, según datos del Instituto Nacional de Estadística, la agricultura empleó al 5,9% de la población activa, siendo la media para la Unión Europea de los

15 el 4%. La industria, por su parte, sin el sector de la construcción, empleó al 40,1% de la población activa en República Checa, país con el porcentaje más alto, a diferencia del que menor porcentaje tiene que es Letonia con el 25,5%. En España, la industria empleó al 31,3%, siendo la media de la Unión Europea a 15 el 28,8%. Por lo que se refiere a los servicios, ocuparon al 44,4% de la población activa de Chipre, país con un mayor porcentaje y el de menor fue Lituania, con el 27,3%. Para España fue el 62,7% y la media de la Unión Europea el 67,8%.

El Producto Interior Bruto por habitante de los diez países adherentes fue en el año 2003 el 47% de la media de la Unión Europea, siendo Chipre el que tiene un PIB por habitante mayor, con un 76% de la media de la Unión y Letonia el más alejado del nivel medio de la Unión con un 35%. En España, en dicho año, nos situamos en el 83% de la media de la Unión Europea.

No es ésta, por tanto, una ampliación como las demás. Supone un cambio sin precedentes, desde todos los puntos de vista. Pensemos que a los 380 millones de habitantes que la Unión Europea tiene hoy, se añadirán 74 millones, pasando ésta a tener 454 millones. Cuando dos años y medio más tarde, en enero de 2007, Rumania y Bulgaria pasen a formar parte de la Unión Europea se incorporarán otros 29 millones de habitantes (Rumania más de 21 millones y Bulgaria 7,8 millones), con lo cual ésta pasará a tener 483 millones. Por tanto, demográficamente la ampliación conlleva un incremento de población de casi un 20% con los diez y un 27% cuando Rumania y Bulgaria se incorporen.

Igualmente, no debemos perder de vista en los meses que quedan del presente año, la cuestión de un posible inicio de las negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea, ya que el Consejo Europeo de diciembre próximo deberá, en principio, adoptar una decisión al respecto. Dicha decisión pondrá fin a un período de más de quince años durante el cual Turquía ha estado esperando una respuesta clara a su solicitud de adhesión a la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, otorgó a Turquía la condición de país candidato a la adhesión y el Consejo Europeo de Copenhague, de diciembre de 2002, decidió que, tomando como base el resultado de una evaluación efectuada por la Comisión Europea, se pronunciaría sobre la oportunidad de abrir dichas negociaciones en 2005, suponiendo que para entonces Turquía satisficiera los criterios políticos decididos en el Consejo Europeo celebrado en junio de 1993¹ en Copenhague, lo cual se considera una "conditio sine qua non" para emprender la vía de la adhesión.

La posible incorporación de Turquía a la Unión Europea hará que sea el segundo país más poblado de la misma, con casi 70 millones de habitantes, después de Alemania con 82,5 millones de habitantes. Ello supondrá que habrá de otorgársele un peso en el proceso de toma de decisiones que, siguiendo las disposiciones actuales (Tratado de Niza) o futuras (Tratado Constitucional), esté directamente relacionado con dicho nivel de población. Esta circunstancia convertiría a Turquía en uno de los socios comunitarios con más poder de la Unión Europea, logrando inclinar la balanza hacia un lado o hacia otro y, por tanto, pudiendo convertirse en la bisagra del futuro del proceso de integración europea.

Con la llegada de los diez, la Unión Europea verá aumentar su territorio en un 22%, es decir 721.000 km² más. Esto lleva también a la Unión a plantearse la cuestión del espacio europeo y sus fronteras y, por consiguiente, los límites de la integración de Europa.

Por cierto, en relación con futuras ampliaciones y además de las ya previstas, es decir, Rumania, Bulgaria y, quizás,

¹ Que el país candidato haya alcanzado una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión Europea; la capacidad del candidato para asumir las obligaciones de la adhesión y, en particular, para suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Turquía, la Comisión presentó, el 20 de abril de 2004, su dictamen sobre la candidatura de adhesión a la Unión Europea introducida por Croacia, hace ahora un año (el 23 de abril de 2003). En opinión de la Comisión, este país, perteneciente a la región de los Balcanes Occidentales (Croacia, Albania, Bosnia-Herzegovina, antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro), estaría en condiciones de comenzar las negociaciones de adhesión y, en este sentido, se espera que el Consejo Europeo, de 17 y 18 de junio de 2004, se pronuncie al respecto. Si bien el resto de países que integran dicha región balcánica son candidatos potenciales, por el momento, dada su situación política, no es previsible que a medio plazo estén en condiciones de obtener una opinión favorable de la Comisión Europea para la apertura de negociaciones, suponiendo que presentaran la oportuna solicitud.

Una vez que los países de Europa Central y Oriental, además de Malta y Chipre, estén incorporados a la Unión Europea, es importante delimitar su margen exterior y el ámbito de las relaciones con los países que se encontrarán al otro lado del mismo, es decir, Rusia, los Nuevos Estados Independientes occidentales (NEI)² y los países del sur del Mediterráneo³.

En este sentido, la Comisión Europea publicó una Comunicación⁴ destinada a establecer las líneas directrices para coordinar las acciones de la Unión Europea con los llamados países vecinos, ya mencionados, planteando el nuevo marco para las mismas. Por tanto, se ocupa del modo de reforzar las relaciones de la Unión Europea con los Estados que actualmente no tienen perspectivas de adherirse.

Para ellos se propone la creación de una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso -un círculo de amigos- en el que se mantengan contactos estrechos y pacíficos basados en la cooperación. Con ese fin, sugiere la Comisión Europea, debe brindarse a Rusia, los países de los NEI occidentales y los países del sur del Mediterráneo, la perspectiva de participación en el mercado interior de la Unión Europea y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Este sería el grado más alto de colaboración que un país no miembro podría alcanzar en sus relaciones con la Unión Europea.

Previsiones económicas de la Unión Europea ampliada

La ampliación no sólo implica cambios geográficos o de demografía. La Oficina de Estadística de la Unión Europea, más conocida como Eurostat, publicó el pasado 11 de marzo un análisis macroeconómico comparado de la nueva Unión Europea de 25 miembros⁵. En el mismo se dice que el Producto Interior Bruto de la Unión Europea a 25 comparándolo con el de la Unión Europea a 15 experimentaría un alza de un 5%. Desde el punto de vista de la aportación sectorial al Producto Interior Bruto, la agricultura en la Unión Europea a 15 representa un 2% y con 25 un 2,1%; la industria representa un 27% en la Unión Europea a 15 y un 27,2% en la Unión Europea a 25 y, por último, los servicios representan un 71% en la Unión Europea a 15 y el 70,7% con 25.

Por lo que respecta al Producto Interior Bruto por habitante de la Unión Europea a 25, el mismo experimentaría una bajada de 9 puntos porcentuales en relación con la Unión Europea a 15.

Hace 15 días (el 7 de abril)⁶, la Comisión Europea publicó sus "Previsiones Económicas de Primavera para 2004-

² Nuevos Estados Independientes occidentales: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia.

³ Sur del Mediterráneo: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez.

⁴ Comunicación de la Comisión Europea de 11 de marzo de 2003: *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de la Unión Europea*. Dada su situación, el Cáucaso del sur tampoco entra por el momento en el ámbito geográfico de la presente Comunicación.

⁵ Estos datos pueden consultarse en:

http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guestfr.ksh?p_action=getfile&gf&doc=STAT/04/36/0/RAPID&lg=FR&type=PDF.

⁶ *Economic Forecasts. Spring 2004* y se puede consultar en:

http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/europeaneconomy/2004/ee204en.pdf.

2005". En las mismas se afirma que el deseable proceso de convergencia en la Unión Europea, podría verse reforzado por las algo más favorables perspectivas de crecimiento para los dos próximos años, puesto que los países adherentes crecerán, previsiblemente, un 4% en este año 2004 y un 4,2% en el que viene, mientras que la Unión Europea en su conjunto se espera que crezca un 2% en 2004 (a partir de una tasa de crecimiento de un 0,8% en 2003), para subir a un 2,4% en 2005. España, por su parte, tiene previsto mantener su diferencial positivo con la Unión Europea, puesto que crecerá un 2,8% en 2004, para llegar a un 3,3% en 2005.

En opinión de la Comisión Europea, la incorporación a la Unión contribuirá a mejorar las expectativas de los resultados económicos de los diez países adherentes. La convergencia de los tipos de interés hacia los niveles de la Unión Europea, junto con la necesidad de mejorar las infraestructuras y la recuperación económica de la Unión, son factores que deben contribuir a aumentar la inversión efectuada por estos países, cuyo incremento, según la Comisión, puede ser del orden de un 5,7% en 2004 y un 7,3% en 2005, frente al 1,9% obtenido en 2003.

Para la Unión Europea, aun cuando la inversión goza en la actualidad de buenas condiciones de financiación, no puede excluirse la posibilidad de dificultades causadas por un ajuste incompleto de los balances empresariales. Como medida de contrapeso, la confianza puede verse influida favorablemente si se consiguen avances visibles en las reformas estructurales. En concreto, se estima que la inversión total de la UE pase del valor negativo registrado en 2003 (-0,5%), a un 2,9% en 2004 y un 3,9% en 2005. En España, dicho indicador que fue de un 3,0% en 2003, previsiblemente, se elevará 4 décimas de punto porcentual en 2004, y será de un 4,7% en 2005.

Junto con las perspectivas de crecimiento, la política de cohesión también será, como en el caso español, de gran

ayuda⁷. En este sentido, los fondos recibidos han ayudado en gran medida al desarrollo actual de España, si bien es cierto que hemos sido capaces de gestionarlos y rentabilizarlos de manera adecuada.

Así, en términos de PIB, en el período 1989-1993, los recursos estructurales percibidos⁸ por España equivalieron al 0,7% de su PIB del período; entre 1995 y 1999, al 1,5% y se estima que los correspondientes al período 2000-2006 pueden equivaler al 1,3%. En cuanto el montante percibido por las actuales regiones de Objetivo 1 (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Cantabria, Ceuta y Melilla), en términos absolutos, fue de 2 billones de las antiguas pesetas (unos 13.000 millones de euros) entre 1989 y 1993; 4,7 billones entre 1994 y 1999; y, va a ser de 6,3 billones entre 2000 y 2006.

Con el acceso de los nuevos miembros de la UE se tendrá que producir un fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial debido, principalmente, a la situación económica de los nuevos socios que se encuentran, en conjunto, por debajo de la media de la economía comunitaria. Pero también se va a producir un desplazamiento del centro de gravedad de la política de cohesión desde el sur hacia el este de Europa, aunque todavía en las regiones del sur de la UE queden grandes flecos para completar el proceso de cohesión económica iniciado hace varios años, principalmente, desde la adhesión de España y Portugal.

El 10 de febrero de 2004, ante el pleno del Parlamento Europeo⁹, el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, presentó la propuesta de la Comisión relativa a las próximas perspectivas financieras, que se halla especifica-

⁷ De hecho, la Comisión, en sus citadas previsiones económicas, estima que los fondos destinados a los países adherentes durante el periodo 2004-2006 representan un 3% del PIB total de los mismos.

⁸ *Las Acciones Estructurales Comunitarias en España y sus Comunidades autónomas. Período 2000-2006. Edición 2002.* Publicación de la representación en España de la Comisión Europea.

⁹ Del 9 al 12 de febrero el Parlamento Europeo se reunió en sesión plenaria en Estrasburgo.

da en la Comunicación *"Construir nuestro futuro común. Desafíos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada, 2007-2013"* (COM (2004) 101 final), adoptada ese mismo día. Los objetivos a los que responde son cuatro: crecimiento sostenible (competitividad, cohesión y empleo), conservación y gestión de los recursos naturales, intereses de los ciudadanos (ciudadanía, más libertad, seguridad y justicia) y fortalecimiento del papel de la Unión en la escena internacional.

Dichos objetivos no implican un aumento del techo presupuestario actual, fijado en 1,24% del Producto Nacional Bruto (PNB), tras la entrada en vigor de la nueva Decisión sobre Recursos Propios¹⁰, el 1 de enero de 2002. En concreto, el total de los créditos de pago necesarios en 2013 podría ascender a 143.100 millones de euros, lo que correspondería, para una Unión de 27 Estados miembros, a un 1,15% del PNB de la Unión Europea.

Una semana más tarde, el 18 de febrero, el Comisario de Política regional, Michel Barnier (actualmente Ministro de Asuntos Exteriores de Francia y que ha sido sustituido por Jacques Barrot, ex Ministro de Trabajo de Francia) presentó el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, en el que especifica el planteamiento de la Comisión para el primero de los objetivos contemplados por la citada propuesta global para el periodo 2007-2013. En total, el gasto asignado a política estructural se eleva a 336,3 millardos de euros, es decir, un 0,41% del PNB comunitario. La utilización de este presupuesto responde al objetivo estratégico de lograr un nuevo compromiso a favor de la cohesión, con tres prioridades: convergencia; competitividad regional y empleo; y cooperación territorial europea.

¹⁰ A raíz de la adopción de la Decisión del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (2000/597/CE, Euratom), hubo de calcular de nuevo el límite presupuestario, pasando éste del 1,27% del PNB al 1,24% actual. El método de cálculo utilizado se encuentra en la Comunicación de la Comisión "Adaptación del techo de los recursos propios y del techo de los créditos para compromiso como consecuencia de la entrada en vigor de la Decisión 2000/597/CE, Euratom" (COM (2001)801), de 28 de diciembre de 2001.

Dentro de la prioridad relativa a la convergencia (que se llevaría el 78% de los 336,3 millardos de euros), la Comisión sugiere acordar una ayuda temporal, hasta 2013, a las regiones cuyo PIB por habitante habría sido inferior al 75% de la media comunitaria calculada para la UE-15. Esta propuesta, que supone una manera de paliar el denominado efecto estadístico¹¹, implica, entre otras cosas, que España seguirá recibiendo ingresos del Fondo de Cohesión. La cuantía de los mismos, sin embargo, todavía no ha sido especificada.

Por otra parte, con el fin de aumentar la efectividad de las acciones estructurales en general, la Comisión se muestra a favor de una reforma del sistema de ejecución actual, basada en los siguientes elementos: reducción de los instrumentos financieros de los seis actuales a tres¹²; reducción de las etapas de programación; simplificación de la gestión financiera; e introducción del principio de proporcionalidad en los controles del uso de los fondos transferidos. Además, la evaluación de la política de cohesión sería anual.

¹¹ Dicho efecto no produce una situación tan negativa como se preveía en un principio. En el siguiente cuadro se muestra la convergencia de cada una de las regiones españolas que en estos momentos se encuentran incluidas en el Objetivo 1 en una Unión Europea con los actuales 15 Estados miembros, y en la Unión ampliada a veinticinco Estados miembros:

	UE 15	UE 25
Andalucía	60,2	67,4
Asturias	69,9	78,1
Canarias	77,6	85,5
C. La Mancha	66,0	73,6
C. León	74,8	83,7
Extremadura	51,9	58,4
Galicia	64,4	71,3
Murcia	68,2	75,7
C. Valenciana	78,1	87,3
Ceuta-Melilla	69,0	75,1
Total España Objetivo 1	67,7	75,3

(Hay que hacer notar que los datos de la primera columna se refieren a la media de los años 1998-1999-2000 y los de la segunda al año 2000 exclusivamente).

¹² Que se corresponderían con los tres objetivos. Así, el objetivo de convergencia sería financiado por el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), el objetivo de competitividad regional y empleo por el FEDER y el FSE, mientras que el de cooperación territorial correría a cargo sólo del FEDER. De esta manera, se suprimirían, en principio, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), el Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca (IFOP), así como las cuatro Iniciativas Comunitarias.

Son los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los veinticinco quienes deben decidir por unanimidad tanto las perspectivas financieras para el periodo que se abre en 2007-2013, como el reparto de los fondos europeos. En la negociación de los mismos que, de acuerdo con el calendario fijado por el Consejo Europeo de marzo de 2004, tendrá lugar a lo largo del próximo año, nuestro país no debería plantear sus relaciones con la UE exclusivamente en términos de saldos financieros. Será más beneficiosa una negociación global que incluya perspectivas más amplias.

De las 55 regiones que conforman los países de la ampliación, tan sólo cuatro se encuentran por encima del umbral del 75% del PIB de la UE, que es el límite para estar incluido en el Objetivo 1. Estas regiones son Nicosia, Praga, Bratislava y Budapest. Esto significa que el resto, es decir, casi la totalidad del territorio de los nuevos Estados miembros serán regiones Objetivo 1.

Para el período 1995-2000, España en su conjunto aumentó en cuatro puntos su convergencia con la UE, pasando del 78% al 82% del PIB comunitario. A su vez, el territorio español acogido al Objetivo 1 ha pasado del 69% al 65%, lo que significa que ha aumentado su convergencia con Europa en la misma proporción que el conjunto del país.

Si tomamos dicha convergencia por regiones individualmente consideradas, se aprecia una mejora de la misma de nueve puntos en el País Vasco (de 93 a 102%), siete en Madrid (de 103 a 110%), seis en Navarra (de 99 a 105%), cuatro en Cataluña (de 96 a 100%) y de tres en Aragón (de 85 a 88%).

En la Unión Europea y con los miembros actuales, de las regiones españolas Objetivo 1 hay dos que superarían el límite del 75% del PIB de la UE como consecuencia de la mejora en la propia convergencia europea, que son la Comunidad Valenciana (78,1%) y Canarias (77,6%). Al aplicar los datos de riqueza con los países de la Ampliación, habría cuatro regiones más que sobrepasarían dicho límite,

aunque dos de ellas por un margen muy corto: Asturias (78,1%), Castilla-León (83,7%), Murcia (75,7%) y Ceuta y Melilla (75,1%).

Por su parte, al estudiar la población afectada por este efecto estadístico, se puede observar que son principalmente España y Alemania los países que, de manera más directa, van a sufrir dicho efecto. En Alemania más de 10 millones de habitantes y en España casi 5 millones de personas, se van a ver privados de pertenecer a zonas amparadas por el Objetivo 1, lo que supone el 76,5% en Alemania y el 20,7% en España de la población existente hoy en día en ese Objetivo 1. Actualmente, la población española que reside en regiones Objetivo 1 asciende a 23 millones de habitantes.

De esta realidad económica se desprenden dos implicaciones importantes de cara al futuro económico de la Unión. La primera es que, a corto y medio plazo, el PIB de la Unión Europea será más bajo, lo que supondrá un freno al ritmo de crecimiento económico. La segunda supone que, a largo plazo, la definitiva homologación legal e institucional generará una red de interdependencias económicas de la que se beneficiarán tanto los actuales Estados miembros como los países candidatos. Traducido, este último punto, en términos económicos, la profundización en dicha interdependencia económica significaría que la Unión podría llegar a beneficiarse del referido crecimiento excepcional del PIB de un 5%.

En relación con el empleo y su distribución en los sectores de la actividad, observamos que existe un alto índice de puestos de trabajo concentrados en el sector primario si bien, es cierto que, globalmente, los países adherentes han logrado reducir el peso del sector agrícola a favor del desarrollo del sector servicios. Del mismo modo, la reconversión industrial realizada ha permitido el paso de un modelo basado en el predominio de la industria pesada, a otro caracterizado por una industria de mayor contenido tecnológico e inversión en capital. Sin embargo, estos progresos se han podido conseguir, en su mayor parte, gracias a la

financiación exterior. Por ello, a largo plazo, la consecución de la convergencia real con la Unión Europea, dependerá de la sustitución de esta financiación exterior por una financiación interna proveniente del crecimiento, que se apoye en el ahorro doméstico, en un sector financiero desarrollado y en la apuesta por la inversión en I+D y nuevas tecnologías.

Lograr este objetivo requiere en estos Estados el mantenimiento o, incluso, el aumento de unos índices de crecimiento superiores a aquellos que experimente la UE y la asunción de un fuerte compromiso a favor de la aplicación de las reformas estructurales contenidas en la Estrategia de Lisboa.

La estructura del empleo por ramas de actividad en 2002, revela un importante peso del sector primario en sus estructuras productivas¹³: un 13,2%, en contraposición con el 4,0% de la UE y el 6,5% de España, si bien destaca Polonia con un 19,6%, seguida de Lituania (18,6%) y Letonia (15,3%). Paralelamente, la contrapartida de la reconversión industrial hacia una industria con alto contenido tecnológico ha sido el aumento de la tasa de desempleo, que en 2003 fue un 14,3%, más de seis puntos superior a la media de la UE (8,0%) y tres puntos por encima de la española (10,3%). Para 2004 se prevé un ligero descenso de este índice (14,1%), si bien en 2005 se espera su reducción hasta el 13,8%. Una reducción que va unida a la previsión de aumentar la tasa de empleo en un 0,8% en 2005. En cambio, en la UE, la perspectiva de elevar el crecimiento de la misma en 2004, es muy baja (0,3%), si bien alcanzaría el mismo valor de 0,8% en 2005. Una tendencia, ésta última, de la que se descolgaría España, con unas expectativas de aumento del 2,1%, este año y del 2,3% el que viene.

Con todo, conseguir la convergencia real les enfrenta a un retraso en la obtención de la convergencia nominal, o lo que es lo mismo, en su entrada en la zona euro. No en vano, son notables las deficiencias de dotación de capital

físico y de desarrollo tecnológico. En cuanto al capital físico, en 2004, mientras que en España hay casi 9.000 km. de autovías y autopistas en servicio, en los países adherentes esta red se situó entre los 517 Km. de la República Checa y los 93 de Estonia¹⁴. En 2002, mientras en la UE, 34 habitantes de cada cien, poseían un ordenador personal, Eslovaquia es el único de los países adherentes que se acerca a esta media, con 30 habitantes de cada cien; el resto oscilan entre los 11 de Malta y los 27 de Chipre. En relación con el desarrollo tecnológico, por una parte, el 36,1% de los hogares de la UE-15 tenían acceso a Internet y sólo Chipre se aproximó a esta media con un 20%. Por otra parte, se registraron 161.078 patentes en la UE y 7.583 en el conjunto de los países adherentes¹⁵.

Los esfuerzos de consolidación fiscal, para acercar sus elevados niveles de déficit público, al marcado por los criterios de Maastricht¹⁶, resultan incompatibles con las necesidades de inversión pública requerida para alcanzar la convergencia real. Así, mientras la tasa anual de inflación en 2003 fue de un 2,0% en la Unión Europea (y un 3,1% en España) en los países adherentes se situó en un 2,1%, aunque con grandes diferencias entre los mismos. Si bien se espera que este porcentaje se eleve hasta un 3,8% en 2004 (en España un 2,4%), para bajar sólo cinco décimas en 2005 (en España un 2,3%). Por lo que respecta al déficit público, en 2003, en la Unión Europea fue de un -2,6% y en estos

¹⁴ Los datos para los países adherentes son de Eurostat (2001) y los datos de España del Ministerio de Fomento.

¹⁵ Consejo Económico y Social español, *Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*. Febrero de 2004.

¹⁶ Establecidos en 1997, dichos criterios son: a) la relación entre el déficit público y el PIB no debe sobrepasar el 3%; b) la relación entre la deuda pública y el PIB no debe superar el 60%; c) la estabilidad de los precios y la inflación no debe sobrepasar en más de un 1,5% las de los tres Estados miembros que presenten los mejores resultados; d) el tipo medio de interés nominal no debe superar en más de un 2% el de los tres Estados miembros que presenten los mejores resultados en materia de estabilidad de precios; y, e) los márgenes normales de fluctuación previstos por el mecanismo de los tipos de cambio del sistema monetario europeo deben respetarse, sin conocer graves tensiones, durante al menos los dos últimos años que preceden el examen.

¹³ Según datos del Instituto de Estudios Económicos.

países, superó el 5% (en España hubo superávit). Para 2004 y 2005, se espera que este indicador aumente en bastantes Estados miembros y pasen de la barrera del 3%, Alemania (sólo en 2004), Francia, Italia, Grecia (sólo en 2004), Países Bajos, Luxemburgo y Portugal. De hecho, sólo tres tendrán superávit, España, Suecia y Dinamarca. En cuanto al porcentaje de deuda pública obtenido en 2003, si en la Unión Europea la media de ese año fue un 64,0%, en los diez candidatos fue un 42,2%. En 2004 y 2005, este porcentaje subirá en los veinticinco Estados de la Unión.

Si hay que tener presente que el proceso de ampliación no ha concluido, también hay que ser conscientes del contexto de debilidad económica en el que se ha desarrollado, en especial durante los años 2001, 2002 y parte del 2003. Ahora, si las previsiones económicas de la Comisión se confirman, en 2004 se consolidará la recuperación iniciada en la segunda mitad del pasado año.

Con todo, la principal prioridad de la Unión debe ser la de aumentar la competitividad de su economía. Los actuales Estados miembros tienen que esforzarse más por dinamizar sus respectivas economías para incrementar la competitividad y estar en disposición de aprovechar, al máximo, el potencial de crecimiento de la economía europea, en un mercado interior ampliado.

Por esta razón, hay que continuar con las reformas ya emprendidas, sin descuidar las previstas, en el marco de la Estrategia de Lisboa. Las conclusiones de la última Cumbre Europea de primavera (Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2004), recogiendo, en buena parte, las opiniones expresadas por la UNICE¹⁷, se hacen eco del carácter de urgencia que tiene la aplicación nacional de la Agenda de Lisboa, así

como de la necesidad de contar con una mejor reglamentación, cuyos efectos sobre la competitividad sean debidamente evaluados.

Implicaciones de la ampliación para las empresas españolas

En términos generales, la ampliación de la Unión Europea implicará una mayor presión competitiva para las empresas españolas en el marco del Mercado Único Europeo. Igualmente, España compite ya con estos países en la atracción de inversión extranjera y competirá más, después de la ampliación. Este hecho es especialmente significativo ya que podría repercutir negativamente en la percepción de flujos de inversión y, consecuentemente, en la economía española en general y, en el empleo y la producción, en particular.

De esta manera, a partir de 2004, la ampliación de la UE podría provocar una caída de la producción agregada, especialmente manufacturera, y del empleo debida al ajuste comercial y al desvío parcial de la inversión extranjera. A estas causas se sumaría, a partir de 2007, la reducción de las ayudas estructurales comunitarias. Sin embargo, es de esperar que la extensión del mercado interior tenga un efecto marcadamente positivo sobre estos factores, limitando las posibles dificultades que, en un primer momento, conlleven los ajustes derivados de la ampliación.

No obstante, estas circunstancias no tienen por qué materializarse si España renueva sus esfuerzos, por un lado, en materia de capital humano y tecnológico y, por otro, de diversificación de los mercados de exportación, amén de continuar con la internacionalización de sus empresas y la liberalización del mercado.

¹⁷ Véase el informe de la UNICE sobre la Estrategia de Lisboa, situación 2004, *Liberar el potencial de las empresas*, presentado en el primer Día de la Competitividad, celebrado el 14 de noviembre de 2003, así como el Plan de Acción de la UNICE 2004 a favor de la competitividad, elaborado por la UNICE en estrecha colaboración con sus Organizaciones miembros y donde se incluyen los

aspectos empresariales que cada Estado miembro de la Unión, junto con Noruega y Turquía, debe mejorar en el marco del cumplimiento de los objetivos de Lisboa. Dicho Plan de Acción constituyó, además, la contribución de la UNICE al Consejo Europeo de primavera, de marzo 2004. Ambos documentos están disponibles en <http://www.unice.org>.

Por tanto, España habrá de competir en términos de calidad profesional y excelencia tecnológica. Es conveniente recordar que la convergencia de los nuevos Estados miembros con los actuales conlleva una modernización de sus estructuras económicas¹⁸.

En este contexto, deberíamos aprovechar, igualmente, nuestra posición de superávit presupuestario; una tasa anual de crecimiento del 2,4% en 2003, esto es, dos puntos superior al de la zona euro en dicho año; y unas previsiones de crecimiento del PIB para 2004 del 2,8%, según la Comisión Europea.

Esta cuestión es de gran importancia para España ya que hemos de tener en cuenta que los costes laborales de los candidatos, son inferiores a los españoles lo que podría conllevar una deslocalización de las empresas¹⁹, que ahora invierten en nuestro territorio, hacia estos países, con el fin de beneficiarse de unos costes salariales más bajos. Sin embargo, esta circunstancia también podría traducirse en un elemento positivo que anime a las empresas españolas a invertir en estos países. Según la encuesta de Eurostat relativa a los costes laborales 2000²⁰, estos fueron de 3,5

euros por hora trabajada, mientras que en España fueron 14,2 euros. A esto último habría que añadir el hecho de que el proceso de terciarización de sus economías no ha acabado y todavía precisan mayores flujos de inversión, especialmente, en el sector financiero.

Esta misma tendencia al alza mostraron los flujos de inversión extranjera directa neta, de enero a junio de 2003²¹, cambiando el rumbo descendente habido hasta ese momento. Los flujos de inversión neta española en estos países alcanzó 550,21 millones de euros (un 7,04% del total), mientras que en el mismo periodo del año anterior, el saldo fue negativo para nuestro país (-8,93 millones de euros). Por países adherentes, Hungría recibió la mayor parte de la inversión neta efectuada, con 499,46 millones de euros. Le siguen, aunque de lejos, Polonia, con 44,15 millones de euros y la República Checa, con 6,60 millones de euros.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, aunque estos países no representan una cuota importante de mercado para España²², en 2003, comparado con el año anterior, las compras españolas a los nuevos Estados miembros, crecieron un 22,2% y las efectuadas a los países candidatos (Bulgaria, Rumania y Turquía) un 17,4%. En cuanto a las exportaciones, las realizadas a los primeros experimentaron una ligera subida del 3,0%, mientras que las destinadas a los segundos se incrementaron en un 22,7%. De este

¹⁸ Hecho que, por lo que atañe a nuestro país, supone una reducción de sus tradicionales ventajas comparativas, como los salarios o la especialización en producción de tecnología media. Según el citado informe del CES español, en 2002 los intercambios comerciales entre España y Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia, nuestro país presentaba con todos ellos un saldo deficitario en equipos y servicios de Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Un ejemplo es la industria del automóvil. Por otra parte, esta es la conclusión del artículo del ex Secretario de Estado de Comercio y Turismo, Francisco Utrera Mora, "El sector exterior español: balance del periodo 1978-2003. Situación actual y perspectivas", ICE, nº811, diciembre 2003, cuya consulta puede realizarse en: <http://www.mcx.es/sgcomex/acefra.htm>. Esta misma línea sigue el estudio dirigido por Francisco Pérez, *La competitividad de la economía española: inflación, productividad y especialización*, Colección de Estudios Económicos de La Caixa, marzo de 2004 (disponible en: http://www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pbei032cos_esp).

¹⁹ Este es un tema sobre el que actualmente se halla trabajando el CES Europeo, a través de su grupo de estudio *Alcance y efectos de la deslocalización de empresas*.

²⁰ Publicada por Eurostat en julio de 2003.

²¹ Últimos datos disponibles de la Dirección General de Comercio e Inversiones, de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Por otra parte, en 2000, las mismas ascendieron a 1.266.802 miles de euros, representando el 2,61% del total de las efectuadas, disminuyendo hasta 32.090 millones de euros (0,12% del total), en 2002.

²² Véase el informe "El comercio exterior en 2003", de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, disponible en <http://www.mcx.es/sgcomex/acefra.htm>. En 2003, las exportaciones españolas hacia los países de la ampliación fueron el 3,1% del total y las importaciones el 2,2%. El principal mercado de España continúa siendo la Unión Europea (71,8%), destacando, por Estados miembros, Francia, Alemania e Italia, por ese orden. En ese mismo periodo de tiempo, el principal destino de las exportaciones fue Asia (5,4%), seguido de América Latina (4,4%) y Estados Unidos (4,1%). Por lo que se refiere a las importaciones, también en Asia se realizaron las principales compras (13,4%).

modo, los datos obtenidos el año pasado confirman la tendencia al alza de las relaciones comerciales españolas con el conjunto de estos países²³.

Una de las maneras de favorecer la exportación es identificar los obstáculos que la frenan, para darles solución. Tal es el objetivo del proyecto "Línea Abierta" que la CEOE, con el apoyo de la Comisión Europea y del Ministerio de Economía, desarrolla desde 1993, con el fin de detectar los problemas que las empresas españolas encuentran a la hora de operar en el mercado interior. En el año 2000, dicho proyecto se amplió a los países candidatos y los resultados, publicados en marzo de 2002, pusieron de manifiesto que el 90% de los problemas detectados están relacionados con trabas administrativas y fiscales, contratos y operaciones comerciales y normas técnicas. La actualización última del proyecto "Línea Abierta" que en estos momentos está finalizándose, corrobora los resultados de la fase anterior en cuanto a países y al tipo de obstáculos que continúan dificultando la actuación de las empresas españolas en dichos mercados²⁴.

A pesar de estas trabas, según una encuesta realizada por la CEOE en 2003 sobre el impacto de la ampliación en la empresa española²⁵, ésta muestra una decidida voluntad por incrementar su presencia en determinados sectores y países, concretamente los relativos a la alimentación, calzado, componentes de automoción, confección, construc-

ción, electrónica e ingeniería y consultoría, en Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Rumania y Bulgaria. En cuanto a los efectos de la ampliación sobre el empleo, los empresarios españoles consideran que se destruirán puestos de trabajo en tres de los citados sectores (calzado, confección e ingeniería y electrónica); se evitará la pérdida de empleos en dos (alimentación y componentes de automoción); se aumentará la contratación de trabajadores cualificados del Este igualmente en dos (construcción y electrónica); y la creación de empleo se estancará en uno (electrónica).

El Consejo Económico y Social español, en su informe de febrero de 2004 sobre los efectos de la ampliación en España promueve, en primer lugar, el establecimiento de un sistema de información actualizada sobre los sectores empresariales de estos países, que incluya las estrategias de privatización y preste atención a la situación global del entorno empresarial. En segundo lugar, la creación de redes y asociaciones que favorezcan un intercambio de información fluido entre las empresas de ambas partes²⁶.

Pero para que estas medidas sean eficaces, deberían englobar el nivel de asimilación y cumplimiento de toda la legislación relativa al mercado interior, un aspecto imprescindible para el buen funcionamiento de éste último y una de las claves del éxito de la ampliación. En este sentido, el pasado 5 de noviembre de 2003, la Comisión presentó el Informe de evaluación final sobre el grado de cumplimiento del acervo comunitario. La conclusión es que, aún cuando los nuevos Estados miembros habían realizado los suficientes progresos como para adherirse a la Unión en la fecha fijada, todavía debían y deben hacer más esfuerzos por superar una serie de carencias, relacionadas con la asimilación del acervo. En este sentido, la Comisión, señala, en primer lugar, los aspectos que requieren mayores esfuerzos; en

²³ Tomando como referencia el periodo 1995 - 2002, se observa cómo las relaciones comerciales con los PECO han ido aumentando de manera progresiva, de manera que si en 1995 las exportaciones españolas alcanzaron los 1.123 millones de euros, en 2002 ascendieron hasta los 4.542 millones de euros. Por su parte, las importaciones pasaron de representar 1.055 millones de euros en 1995 a 3.840 en 2002. Esta tendencia alcista queda reflejada, también, en los últimos datos disponibles. Así, de enero a junio de 2003, las exportaciones se incrementaron un 5,6% respecto al mismo periodo del año anterior, mientras que las importaciones lo hicieron en un 8,6%.

²⁴ *Línea Abierta para la identificación de problemas de las empresas españolas en el Mercado Único Europeo Fase V. Informe 2004 de la CEOE.*

²⁵ Véase el informe de la CEOE sobre *Los efectos de la ampliación en España. Valoración sectorial*, elaborado a partir de los resultados de esta encuesta. Un cuadro con el resumen de los principales resultados de la misma puede verse en el citado informe del CES español.

²⁶ *Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española* Informe del CES de España (adoptado en el Pleno de 18 de febrero de 2004).

segundo lugar, los ámbitos que suscitan grave preocupación; para, en tercer lugar, ofrecer soluciones al respecto.

Por lo que se refiere a las graves deficiencias encontradas, la mayoría de estas advertencias se referían a la agricultura, los mecanismos de pago de las ayudas directas, el respeto de las normas sanitarias o la pesca. En estas condiciones, los países adherentes corren el riesgo de no recibir los fondos para los que serían elegibles y de ser excluidos del acceso al mercado único para los productos concernidos. Otras advertencias tienen un alcance más amplio: el reconocimiento mutuo de diplomas (Eslovenia, Lituania, Letonia, República Checa, Estonia) limita la libre circulación de personas, mientras que la legislación sobre contratación pública (República Checa), ayudas de Estado (Eslovaquia) o el funcionamiento de la administración fiscal y aduanera afecta al funcionamiento del mercado único.

En opinión de la Comisión, toda demora significativa en la puesta en práctica del acervo comunitario supondría consecuencias negativas, por un lado, para los propios países en vías de adhesión, por cuanto no podrán sacar pleno provecho de su pertenencia a un Mercado Interior Europeo integrado. Por otro, y por la misma razón, para el resto de los actuales Estados miembros.

De esta manera, y como soluciones a las citadas lagunas en la asimilación del acervo, en su calidad de guardiana de los Tratados, la Comisión prevé dos tipos de medidas.

Las primeras, de carácter correctivo, consisten en el procedimiento ordinario, es decir, la apertura de un procedimiento de infracción ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por incumplimiento de la legislación en un determinado campo. Al mismo tiempo, la Comisión considera, como último recurso, la activación de las tres cláusulas de salvaguardia del Tratado de Adhesión²⁷, hasta el 1 de mayo de 2007.

²⁷ Estas cláusulas vienen especificadas en el Tratado de Adhesión, cuya consulta

Las segundas se componen de una serie de acciones de apoyo, encaminadas a aumentar su capacidad administrativa y judicial, a través de la asistencia técnica y trasvase de buenas prácticas, que incluyen la organización de seminarios de formación de personal. Este conjunto de medidas será continuado tras la adhesión y por un periodo de dos años por medio del establecimiento de un Programa de Transición²⁸.

2004: un año crucial para el futuro de la Unión Europea

2004 será probablemente calificado como un hito en la historia de la integración europea, al ser el año de la ampliación efectiva a Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Chipre y Malta en la Unión, el próximo 1 de mayo.

Sin embargo, también aparecerá como un año de cambio de ciclo guiado por unas nuevas disposiciones institucionales del que serán partícipes los nuevos Estados miembros. La renovación del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, en junio y noviembre, respectivamente, se efectuará conforme a las reglas del Tratado de Niza.

Las sextas elecciones al Parlamento Europeo (periodo 2004-2009), única Institución elegida directamente por los

puede realizarse en http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/es/pdf/3_act_of_accession/aa00003_re03_es03.pdf. En concreto, la primera cláusula de salvaguardia (artículo 37) la pueden invocar tanto los actuales como los nuevos Estados miembros, en caso de dificultades económicas graves en un determinado sector tras la adhesión. El periodo máximo de aplicación es de tres años después de la fecha de adhesión. La segunda (artículo 38), relacionada con el mercado interior, sólo puede invocada por los actuales Estados miembros en el supuesto de que haya una grave disfunción del mercado interior. De aplicarse, esta cláusula podría conllevar la exclusión de un nuevo Estado miembro del beneficio de ciertas reglas comunitarias. La tercera (artículo 39) es la vinculada al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en particular al reconocimiento mutuo en materia civil y penal. El mecanismo de activación de ésta última es igual que el de la segunda. Para las tres cláusulas de salvaguardia, las medidas se suspenderán cuando se solucionen las deficiencias. Sin embargo, las acciones tomadas en base a las cláusulas de mercado interior y justicia y asuntos de interior, podrán aplicarse más allá de los tres años después de la adhesión.

²⁸ Artículo 34 del Tratado de Adhesión.

ciudadanos europeos, tendrán lugar del 10 al 13 de junio de 2004 (en España el 13). Al no haber una ley electoral europea, cada país elabora las listas conforme a su legislación nacional y con arreglo, además, al nuevo reparto de escaños establecido en el Tratado de Niza, según el cual, nuestro país pasará a tener 54 eurodiputados (50 cuando se incorporen Rumania y Bulgaria, en principio, en 2007) de un total de 732, es decir, 10 menos que ahora²⁹.

Lo mismo sucede con la Comisión Europea porque, a partir de noviembre próximo, contará con 25 miembros (incluido su Presidente), con lo que España tendrá, por primera vez desde 1986, un solo representante en el Colegio de Comisarios, en lugar de dos³⁰. Entre tanto, los diez comisarios de los nuevos Estados miembros ya están trabajando en la Comisión, pero no con carteras específicas, sino adscritos a diez de las diecinueve existentes³¹.

Conforme al procedimiento de ampliación de la Comisión, los nuevos Comisarios, que tienen una dilatada experiencia en la gestión gubernamental de sus respectivos países (ya que han dirigido o dirigen carteras ministeriales, en su mayoría de relaciones exteriores, asuntos europeos y eco-

nomía), han comparecido ante el Parlamento Europeo del 13 al 15 de abril. No obstante, no ejercerán como tales, hasta la incorporación oficial de sus respectivos países a la Unión, el próximo 1 de mayo.

El Tratado de Niza, en tanto base jurídica de la ampliación, guía este procedimiento y es muy posible que los diez Comisarios procedentes de los nuevos socios de la Unión, repitan en su cargo³². El Presidente de la misma es quien ha de proceder al reparto de tareas, en colaboración con el resto. En relación con esta última cuestión, Francia, Alemania y Reino Unido propusieron, el pasado 18 de febrero, al término de una reunión en Berlín, la creación de una cartera, a nivel de Vicepresidente, que englobe las responsabilidades más importantes relacionadas, en general, con la Competitividad.

También en noviembre de 2004 entrará en vigor la nueva ponderación de votos para las decisiones a tomar por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros de la UE, según la cual a nuestro país le corresponderán 27 votos de un total de 345. España, bien sea utilizando la minoría de bloqueo normal (88 votos cuando sean 25 miembros y 91

²⁹ Por lo que respecta a los resultados de estas elecciones, un reciente estudio llevado a cabo por dos profesores de la London School of Economics (Simon Hix) y del Trinity College de Dublín (Michael Marsh) sobre la intención de voto, titulado *"Predicting the future. The next European Parliament"* (presentado en el Parlamento Europeo el 13 de abril de 2004) prevé una Victoria del centro-derecha (PPE-DE), que obtendría 285 escaños sobre un total de 732. De ser así, esta composición del Parlamento Europeo sería similar a la actual (el PPE-DE tiene 232 escaños de un total de 626) y reflejaría el panorama político de la Unión Europea ampliada, donde los partidos de centro-derecha gobiernan o están en el gobierno en 14 de los 25 Estados miembros. Por otro lado, y como parte de este escenario político, es de resaltar que en los 10 nuevos socios, la izquierda gobierna en 6. En cuanto a España, los autores predicen una ajustada victoria del Partido Popular, que obtendría 23 eurodiputados (ahora 27), mientras que el PSOE tendría 22 (ahora 24).

³⁰ Pedro Solbes acaba de abandonar sus responsabilidades como Comisario Europeo de Economía y Finanzas para incorporarse al Gobierno de España en su calidad de Vicepresidente. Para sustituirlo, el Gobierno español ha propuesto a Joaquín Almunia que continuaría con las mismas responsabilidades del Sr. Solbes hasta el final del mandato de la presente Comisión, es decir hasta el 1 de noviembre próximo. El día 27 de abril la Comisión de Asuntos Económicos del Parlamento Europeo celebrará una Audiencia con el Sr. Almunia.

³¹ Los nuevos Comisarios son:

- Presupuestos: Markos Kyprianou (Chipre), Michael Schreyer (Alemania)
- Economía y finanzas: Siim Kallas (Estonia), Joaquín Almunia (España)
- Política Regional y Reforma Institucional: Péter Balázs (Hungría), Jacques Barrot (Francia)
- Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural: Sandra Kalniete (Letonia), Franz Fischler (Austria)
- Educación y Cultura: Dalia Grybauskaitė (Lituania), Viviane Reding (Luxemburgo)
- Desarrollo y Ayuda Humanitaria: Joe Borg (Malta), Poul Nielson (Dinamarca)
- Comercio: Danuta Hübner (Polonia), Pascal Lamy (Francia)
- Empresa y Sociedad de la Información: Ján Figel (Eslovaquia), Erkki Liikanen (Finlandia)
- Ampliación: Janez Potocnik (Eslovenia), Günter Verheugen (Alemania)
- Sanidad y Protección de los Consumidores: Pavel Telicka (República Checa), David Byrne (Irlanda)

³² Entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2004, la Comisión estará formada por 30 miembros. Una de las cuestiones que surgen es la relativa a la eficacia de su funcionamiento durante estos meses. No sólo por la entrada de diez nuevos miembros, sin experiencia en los avatares de los pasillos bruseleses, sino por el reciente paso a la política nacional de tres Comisarios (Anna Diamantopoulou, Michel Barnier y Pedro Solbes).

cuando sean 27), bien a través de lo que en Niza se llamó la Cláusula de Verificación Demográfica (se aplicará para adoptar propuestas por mayoría cualificada siempre que estén respaldadas por el 62% de la población -minoría de bloqueo 38%), necesitará el respaldo de dos países grandes y uno pequeño para vetar una propuesta³³.

Sin embargo, cuando los actuales Jefes de Estado y/o de Gobierno de la Unión Europea firmaron en Niza, en diciembre de 2000, el Tratado que lleva el nombre de esta ciudad francesa, limitaron su periodo de vigencia. La perdurabilidad de Niza en el tiempo dependía de los resultados de la nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) que se había de convocar, a tenor de la Declaración al respecto que incluyeron como anejo al referido Tratado.

Un año después, en diciembre de 2001, acordaron crear, previamente a la CIG, la llamada Convención sobre el Futuro de Europa³⁴. El resultado de sus trabajos es el actual proyecto de Constitución que fue presentado a los jefes de Estado y/o de Gobierno de la UE en el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003.

Según dicho proyecto, la Unión Europea, definida como una Unión de Estados y ciudadanos, tiene la posibilidad de regirse por un cuerpo legislativo revisado, simplificado y

compendiado en un solo texto jurídico, de carácter constitucional. Igualmente añade que se reforman las instituciones y su funcionamiento; se simplifican los instrumentos jurídicos y procedimientos legislativos; se clarifican las competencias; se da mayor protagonismo a los Parlamentos nacionales y a la iniciativa ciudadana; y, se reconoce, explícitamente, el papel de los interlocutores sociales.

El artículo 1-24 del proyecto de Constitución propone una modificación en la ponderación de votos del Consejo, mediante un sistema de doble mayoría. Así, para adoptar un acto legislativo, se necesitarían una mayoría de Estados (o dos tercios de los mismos, dependiendo de que medie o no, una propuesta previa de la Comisión), que representen, al menos, las tres quintas partes (60%) de la población total de la Unión Europea.

Este sistema de voto³⁵, junto con la pérdida de un comisario decidida en Niza y, quizás la no presencia de un miembro español en la Comisión si sale adelante otra de las propuestas del Proyecto, relativa a reducir el Colegio de Comisarios de 25 a 15 y, por supuesto, sin olvidar la reducción del número de representantes en el Parlamento Europeo, representaría para España a una pérdida paulatina de peso en el proceso de adopción de decisiones, desde su adhesión en 1986. Esta circunstancia se intensi-

³³ En este punto hay que aclarar que entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2004, según el artículo 26 del Tratado de Adhesión, el número de votos de los actuales Estados miembros continuará siendo el que estipula el Tratado de Ámsterdam, esto es, el mismo que hasta ahora (España cuenta con 8 votos). Mientras, los votos de los nuevos Estados miembros se han ponderado, de manera provisional, conforme a dicho Tratado (por ejemplo, Polonia tendrá 8 votos, los mismos que nuestro país y la República Checa tendrá 5, igual que Bélgica). Así, para adoptar un acto jurídico por mayoría cualificada, en ese periodo de tiempo, se requerirán 88 votos a favor, de un total de 124, y la minoría de bloqueo será de 37 votos. En el supuesto de que España quiera vetar una propuesta necesitará el apoyo de dos de los cuatro grandes (10 votos), uno mediano (8 votos) y uno pequeño (2 votos).

³⁴ Un órgano que asociara a los representantes de las instituciones nacionales y comunitarias, de los interlocutores y de la sociedad civil al debate abierto, con el cometido de lanzar propuestas de reforma institucional, que tuvieran como base el más amplio consenso. Compuesta por 105 miembros y encabezada por un Presidente -Valéry Giscard d'Estaing- y dos Vicepresidentes -Jean Luc Dehane y Giuliano Amato-, formaron parte de la misma, en calidad de miembros -también llamados convencionales-, los representantes de los Gobiernos (Ana Palacio y Alfonso Dastis) y Parlamentos nacionales (Josep Borrell, Diego López Garrido, Gabriel

Cisneros y Alejandro Muñoz), Comisión Europea y Parlamento Europeo (Iñigo Méndez de Vigo y Carlos Carnero), y, en calidad de observadores, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo y los interlocutores sociales europeos (UNICE, CEEP y CES).

³⁵ En efecto, en Niza, España obtuvo 27 votos de un total de 345, igual que Polonia, y dos menos que Alemania, Reino Unido, Francia e Italia. La minoría de bloqueo, establecida en 88 votos (en una UE a 25), permite a nuestro país vetar una propuesta con el apoyo de dos grandes y uno de los pequeños. Con el nuevo sistema, la minoría de bloqueo se sitúa en un 40%, con lo que tres de los grandes, podrían bloquear una propuesta. A partir de los cálculos de Niza, la Unión Europea ampliada, incluyendo Bulgaria y Rumania, tiene un total de 481,18 millones de habitantes. La población de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido es de 257,86, es decir, un 53,59% del total. Para que tres Estados grandes puedan bloquear una propuesta, Alemania debería estar presente. Así, por ejemplo, la población conjunta de Francia, Italia y Reino Unido es de 175,82 millones, que representa el 36,54% de la población total, no llegaría al 40% exigido. Si España quisiera vetar un proyecto legislativo, puesto que su población es un 8,19% del total, precisaría del apoyo de tres grandes o, en su defecto, el de dos grandes y uno mediano (Polonia, con el 8,04%) o, al menos, tres de los pequeños.

fica aún más, si tenemos en cuenta que el proyecto de Constitución prevé el incremento de cuestiones³⁶ que se adoptarán por mayoría cualificada, de acuerdo con el procedimiento de codecisión³⁷.

En un principio, se pensó que la CIG, convocada en el Consejo Europeo de Salónica e iniciada en Roma, el 4 de octubre de 2003, debía concluir en el Consejo Europeo de diciembre de ese año, con el fin de organizar referendos sobre la Constitución en los veinticinco Estados miembros, aprovechando el momento político de las elecciones europeas de junio de 2004. Pero fue precisamente el aludido sistema de doble mayoría el mayor obstáculo que los Jefes de Estado y/o de Gobierno encontraron a la hora de llegar a un acuerdo en el plazo previsto. Italia, que hasta diciembre presidió el Consejo de la UE, solicitó a Irlanda, país que le sucedió en enero de 2004 y hasta junio, entablar un periodo de consultas y elaborar, conforme a las mismas, un informe con vistas al Consejo Europeo de marzo.

Aunque desde diciembre de 2003 hasta marzo de este año no hubo ninguna reunión oficial de la CIG, las negociaciones informales y contactos entre las propias Instituciones comunitarias para superar la principal, pero no única, barrera del voto por mayoría cualificada en el Consejo llevadas a cabo en forma de contactos bilaterales no cesaron³⁸. Este hecho propició que el Consejo Europeo de primavera, de 25 y 26 de marzo, después estudiar el informe de la Presidencia irlandesa, concluyera en el relanzamiento de la CIG, estable-

ciendo, también, la fecha para la consecución del acuerdo en el próximo Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004.

Desde un prisma empresarial, la futura Constitución Europea deberá favorecer la consecución de un alto nivel de competitividad, promover el espíritu empresarial en la sociedad y permitir a las empresas europeas, en tanto primera fuerza del progreso económico, desenvolverse sin obstáculos en el mercado interior, de manera que, además, puedan reforzar su presencia en los mercados internacionales.

Así la UNICE³⁹, en el momento de la apertura de la CIG, expresó lo que ya defendiera durante el transcurso de la Convención: la nueva Constitución ha de contribuir a instaurar un entorno favorable para el mundo empresarial, en el que las empresas, como motores del crecimiento económico y del empleo, puedan competir en condiciones de igualdad, prosperar y adaptarse a los desafíos de la mundialización.

En este contexto, la UNICE solicitó a la CIG que garantice que el principio director de la construcción de la Europa del futuro respete los siguientes cuatro objetivos:

- Reforzar la competitividad europea, la adaptabilidad a los cambios estructurales y mejorar las perspectivas de empleo
- Reforzar las economías europeas y la plena realización del potencial de la Unión Económica y Monetaria (UEM)
- Garantizar un proceso eficaz de toma de decisiones en la Unión Europea
- Reforzar el papel de Europa en la escena internacional

³⁶ En concreto se trata de 27 nuevos ámbitos, de tal manera que en el proyecto de Constitución dicho procedimiento pasa a denominarse "procedimiento legislativo ordinario".

³⁷ Procedimiento de codecisión del artículo 251 del Tratado, según el cual el Consejo y el Parlamento Europeo están en pie de igualdad, es decir, una Institución no puede aprobar una norma comunitaria sin el acuerdo de la otra y viceversa.

³⁸ En la práctica, el relanzamiento de la CIG se debe a dos factores. Por un lado, la flexibilización de posiciones de algunos Estados miembros, así como de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, cuando durante el mes de febrero y principios de marzo, admitieron que los porcentajes de la doble mayoría contenidos en el proyec-

to de Constitución no eran inamovibles. Por otro, el trabajo realizado por la Presidencia irlandesa, quien hizo de la prudencia y seriedad sus máximas a la hora de llevar a cabo el periodo de consultas, abierto tras la ruptura de las negociaciones, en diciembre de 2003.

³⁹ La UNICE es la organización de los empleadores europeos compuesta por 36 Confederaciones nacionales de 29 países europeos (los 15 de la Unión Europea más Bulgaria, Suiza, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Islandia, Lituania, Malta, Noruega, Polonia, San Marino, Eslovaquia y Turquía). Las organizaciones de Croacia, Letonia y Eslovenia participan como observadoras.

Conclusión

Como corolario a cualquier conjunto de medidas concretas, habría que reiterar, una vez más, el necesario incremento de la competitividad de la economía española, algo, que como pone de manifiesto la CEOE en su último informe⁴⁰ al respecto, no sólo depende de las propias empresas. La variable fundamental para explicar la competitividad de un país y, por tanto, para hallar sus puntos fuertes y débiles, es el entorno presupuestario, fiscal, legislativo y regulatorio y laboral en que se realiza la actividad de las empresas.

La implantación del euro como moneda única supone la desaparición de los gastos cambiarios y, en consecuencia, la disminución de los costes de transacción. Junto a ello, la extensión del mercado interior supondrá que la actividad empresarial se regirá por un mismo marco reglamentario, que conferirá una mayor seguridad jurídica a las operaciones económicas y contribuirá a la expansión económica de la Unión Europea.

La ampliación de la Unión Europea debe concebirse en términos de nuevas oportunidades para nuestras empresas.

El que la Unión Europea se constituya en un espacio dotado de una gran estabilidad, política, económica y social, con el mercado de mayores dimensiones del mundo desarrollado y con reglas de actuación que estimulen la capacidad de competir, contribuirá, sin duda a desarrollar el espíritu empresarial y, por tanto, los niveles de riqueza y bienestar de todos los europeos.

Para obtener el máximo beneficio posible de dicha ampliación, es conveniente aplicar correctamente toda la legislación relativa al Mercado Interior y, en paralelo, acelerar la implementación del proceso de reformas estructurales acordadas hace, ahora, cuatro años en Lisboa, con el fin de que la Unión Europea sea la sociedad basada en el conocimiento más competitiva del mundo en 2010.

De lo que se trata es de que los 25 puedan traducir el logro histórico de la reunificación de Europa en unos mayores niveles de bienestar y riqueza para sus ciudadanos, que favorezcan, además, la cohesión económica y social.

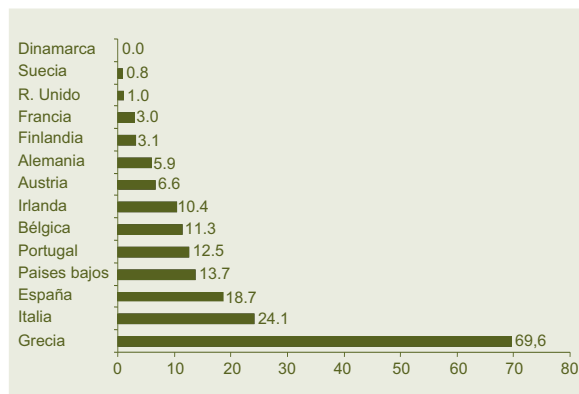
⁴⁰ CEOE, *Informe sobre la situación de la economía española, retos y competitividad*, diciembre de 2003.

ANEXO

*La repercusión de la ampliación de la Unión Europea sobre
las empresas españolas*

UE-15*. Coste de establecer una empresa

(Porcentaje Renta Naional Bruta per cápita)

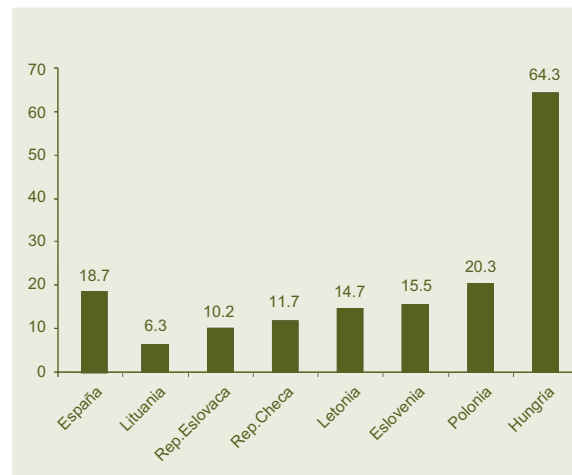


* Luxemburgo no incluido

Fuente: Proyecto "Doing Business 2004" del Banco Mundial

Adherentes 2004*. Coste de establecer una empresa

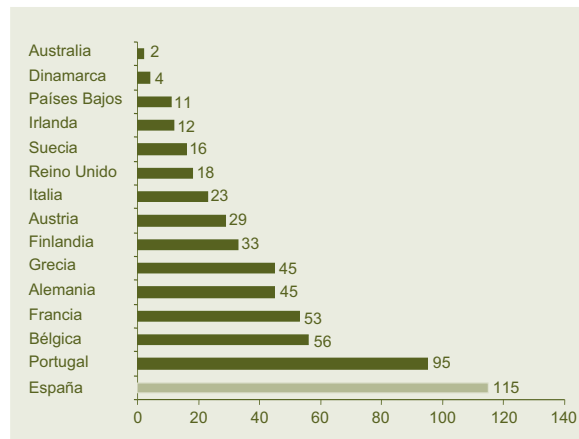
(Porcentaje Renta Nacional Bruta per cápita)



* Chipre, Estonia y Malta no incluido

Fuente: Proyecto "Doing Business 2004" del Banco Mundial

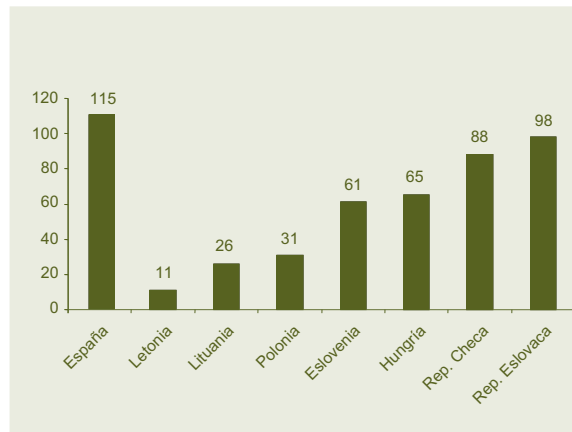
UE-15*. Tiempo medio en días para establecer una empresa



* Luxemburgo no incluido

Fuente: Proyecto "Doing Business 2004" del Banco Mundial

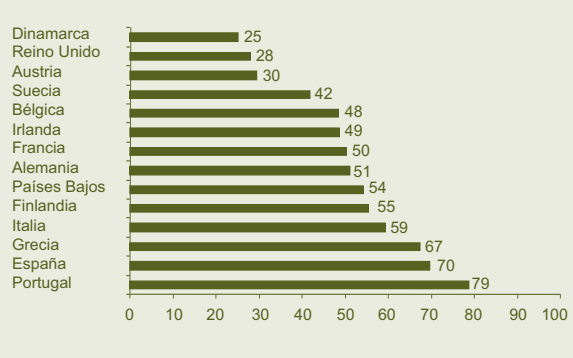
Adherentes*. Tiempo medio en días para establecer una empresa



* Chipre, Estonia y Malta no incluido

Fuente: Proyecto "Doing Business 2004" del Banco Mundial

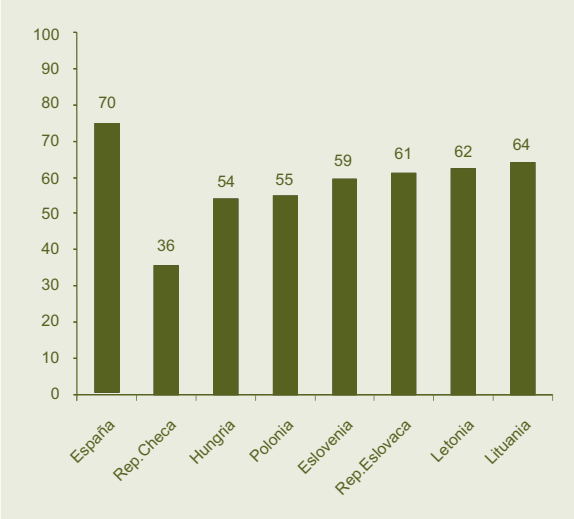
UE-15*. Flexibilidad laboral



* Luxemburgo no incluido

Fuente: Proyecto "Doing Business 2004" del Banco Mundial

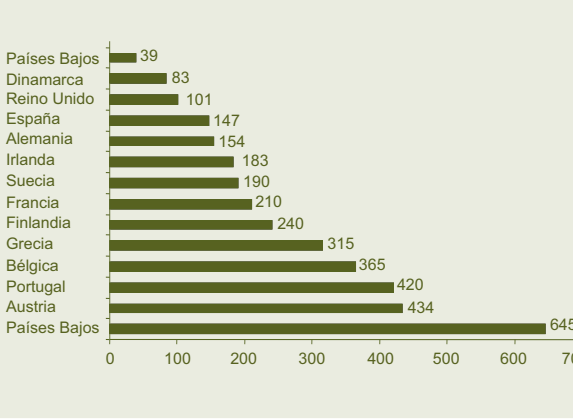
Adherentes*. Flexibilidad laboral



* Chipre, Estonia y Malta no incluido

Fuente: Proyecto "Doing Business 2004" del Banco Mundial

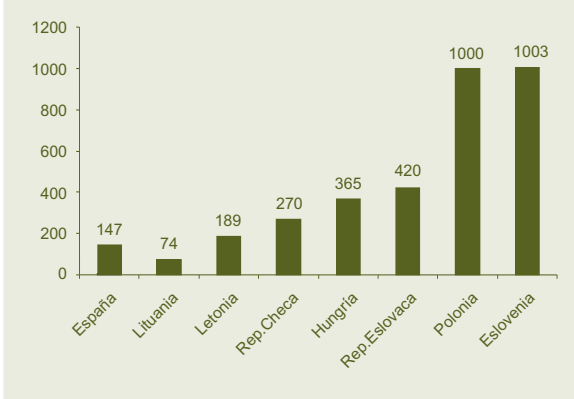
UE-15*. Media en días para entrada en vigor de contratos



* Luxemburgo no incluido

Fuente: Proyecto "Doing Business 2004" del Banco Mundial

Adherentes*. Media en días para entrada en vigor de contratos



* Chipre, Estonia y Malta no incluido

Fuente: Proyecto "Doing Business 2004" del Banco Mundial

Previsiones económicas 2004-2005

(Variación anual en porcentajes)

	PIB		Paro		Tasa de Inflación		Déficit Público		Deuda Pública	
Unión Europea	2,0	2,4	8,1	7,9	1,8	1,7	-2,6	-2,4	64,2	64,2
Países adherentes 10	4,0	4,2	14,1	13,8	3,8	3,3	-5,0	-4,2	44,4	45,2
España	2,8	3,3	10,9	10,5	2,4	2,3	0,4	0,6	48,0	45,1
Estados Unidos	4,2	3,2	5,6	5,6	1,2	0,9	-4,5	-4,2		

Fuente: Comisión Europea

SEVERINO GARCÍA VIGÓN

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid.

Se inició en la actividad empresarial en la firma de alimentación animal BIONA BIOTER. Desde hace más de veinticinco años es responsable de la gerencia del grupo de empresas GARCÍA RODRÍGUEZ HERMANOS S.A., de cuyo Consejo de Administración es Presidente en la actualidad.

Durante varios años fue Presidente del Club de Marketing y Vicepresidente de la Asociación Nacional de Concesionarios Motor Ibérica. Ostentando la presidencia, además, del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias y del Ente Asturiano de la Energía (ASTURENER).

En la actualidad, es Presidente de la Federación Asturiana de Empresarios (FADE), cargo que desempeña desde 1995, Presidente de ENERGIA ASTUR S.A. (ENASTUR), Presidente de la Asociación Nacional de Gases Licuados del Petróleo (ASOCIACIÓN GLP 2000), Vicepresidente de la Sociedad de Garantía Recíproca ASTURGAR, Consejero del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA), miembro de la Junta Directiva de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales CEOE, Vocal del Consejo Consultivo de Hidrocarburos de la Comisión Nacional de la Energía y Presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Oviedo, así como Vocal del Comité Ejecutivo del Consejo Superior de Cámaras desde mayo de 2002.

Repercusión de la ampliación de la Unión Europea en las empresas asturianas

Severino García Vigón

Oviedo, 11 de mayo de 2004

Introducción

Con carácter previo a mi intervención, quiero agradecer al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, al que me honro en pertenecer, y a su Presidente, D. Nicolás Álvarez, la invitación a participar dentro del Ciclo de Conferencias "La ampliación de la Unión Europea: efectos sobre el desarrollo económico y social". Ciclo que, por la oportunidad en el tiempo, interés de los temas tratados y prestigio del resto de los conferenciantes, merece mi felicitación.

Agradecimiento también al amigo y compañero en el CES asturiano, de notable currículum político, el profesor D. Jesús Arango, por sus cariñosas y atentas palabras de presentación.

Entrando en el contenido de la ponencia, adelanto que la misma se desarrollará de acuerdo con los siguientes apartados:

- El significado de la ampliación
- Repercusiones de la ampliación para España y sus empresas
- Y en último lugar, me referiré a su incidencia en Asturias, y dentro de ella, a las oportunidades y riesgos que supone para sus empresas

Significado de la ampliación

El uno de mayo pasará a la historia como hito en la aproximación de los conceptos de Europa-Continente (en su mayoría) y de Unión Europea que estaban distanciados tras la esperpéntica "construcción" del Telón de Acero. El Tratado y el Acta firmados en Atenas el 16 de abril de 2003 relativos a las condiciones de adhesión de los diez países ahora añadidos se han consumado. La incorporación de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia,

Lituana, Malta, Polonia, y República Checa a la Unión Europea, supone, en su quinta ampliación, el bloque más grande de países integrados a la vez. En las anteriores y escalonadas ampliaciones, tras la integración de los seis países fundadores de la Comunidad Europea del año 1957, el número de países nunca había sido superior a tres. Han debido transcurrir 47 años para pasar de la Europa de los seis a la Europa de los veinticinco. Por el número de países afectados y por las circunstancias políticas en que se produce, es ésta una ampliación singular, que acoge a países muy variados por tamaño, ubicación geográfica y adscripción política: desde pequeñas islas mediterráneas a antiguas repúblicas soviéticas y países satélites de la anterior Unión Soviética.

En su conjunto, como es conocido, suman casi 75 millones de habitantes que unidos a los 380 de la Unión Europea de los quince configuran el mercado único más grande del mundo con 455 millones de consumidores y más de un cuarto del PIB mundial.

Los diez países que acaban de adherirse representan un 23% de la superficie de la UE-15 y un 20% de su población, pero su PIB tan sólo representa el 5%, teniendo como media una renta el 55% más baja.

Esos diez países, por otro lado, registraron en el 2003, un índice medio de desempleo del 14,3% -desde casi el 20% de Polonia al 4,5% de Chipre- siendo la media de la Unión Europea de los quince el 8%, habiendo crecido acumuladamente en los últimos cuatro años el 15,3% muy por encima del crecimiento medio de la UE-15.

Si analizásemos la importancia de la última ampliación en función de superficie, población o producto interior bruto de los países recién adheridos, veríamos que las anteriores ampliaciones fueron superiores a la actual.

Sin embargo, esta ampliación, como antes he dicho, es muy importante al integrar en la Unión Europea un número elevado de países procedentes de una parte de Europa que tradicionalmente habían estado al margen de la Europa Occidental. Por ello, la singularidad de la ampliación radica no sólo en el número de Estados integrados, sino en su significado político, al cumplirse el sueño de conseguir una Europa más unida, debiendo servir esta ampliación de revulsivo a un mayor proceso de integración política.

A la expectativa de una próxima entrada quedan Rumania y Bulgaria (enero de 2007), junto con la posible incorporación de Turquía (70 millones de habitantes) si progresa en las condiciones de adhesión de carácter político y la balcánica Croacia a la espera de mejorar sus condiciones de acceso.

No sería, pues, descabellado prever, en un futuro cercano, una Unión Europea integrada por casi treinta países, donde se hablarán más de veinte lenguas, que dará cabida a una mezcla única de culturas y que abarcará a más de 550 millones de habitantes.

Estaríamos, por tanto, ante la existencia de un nuevo espacio económico-político, también social, enmarcado dentro de unas fronteras totalmente inéditas que condicionarían las relaciones con los nuevos países limítrofes. Y no cabe duda del mayor contrapeso -sobre todo, si se produce la incorporación de Turquía- de los países del Este europeo frente al tradicional frente dialéctico Norte-Sur.

Se puede decir que Europa, con la última ampliación, alcanza el mayor grado de integración política y económica de su historia. Cabría añadir que la presente ampliación se produce en un contexto de evolución rápida de las políticas y prácticas internas de la Unión Europeas, ofreciendo la posibilidad de consolidar la estabilidad política y la prosperidad de los ciudadanos europeos, puesto que la integración reduce siempre el riesgo de conflicto.

Está fuera de toda duda que en términos económicos a quienes más favorece la integración es a los diez países incorporados. Así lo demuestra la historia de anteriores incorporaciones registrándose siempre un fuerte acelerón en el crecimiento de los países adheridos. Como media, la Comisión prevé para los nuevos miembros un crecimiento adicional del 1% anual en los diez años venideros.

Además, esos países ya han registrado un fuerte incremento en su desarrollo, con índices superiores a los de la UE-15, desde el momento en que se les invita a negociar las condiciones de adhesión, fruto de las exigencias de adaptación a las normas, prácticas y premisas de lo que suele denominarse el "acervo comunitario". Así, se instó a los candidatos para que armonizaran sus procedimientos y normativas nacionales con los de la UE, además de aconsejar nuevas reformas económicas, políticas y sociales que dichos países se han apresurado a cumplir en los últimos años.

En contrapartida, la UE percibió de inmediato la importancia de la nueva fase europea que se iniciaba con la caída del muro de Berlín en 1989, apresurándose a crear lazos con los países de Europa Central y Oriental, suprimiendo contingentes de importación, ampliando el régimen de preferencias comerciales, firmando acuerdos de comercio, de cooperación y, por último, de asociación. Incluso desde finales de los años ochenta, proporcionó asistencia financiera y asesoramiento técnico en el marco de preferencias comunitarias, especialmente diseñadas, con objeto de fomentar los esfuerzos de los países de ese espacio europeo para reformar y reconstruir sus maltrechas economías. Y en ese largo recorrido, el marco de relaciones comerciales fue aprovechado de muy distinta manera por parte de los miembros de la UE-15, que en su conjunto pasó a ser la fuente más importante de asistencia e inversión y el principal socio económico y comercial de dichos países, lo cual se tradujo en un considerable excedente comercial para la zona.

Con esos antecedentes, la última ampliación también resulta, tal vez en menor medida y con distinto grado de afectación según qué país, positiva económicamente para los quince y con ello para el total de los veinticinco, porque uno de los aspectos más importantes que supone el desafío de la ampliación es el de conseguir que la UE crezca sin menoscabo alguno de sus valores y sus normas, teniendo en cuenta la pluralidad y deferencias existentes en los países de adhesión.

Por tanto, la ampliación "no es un juego de suma cero" que compensa las pérdidas de unos con los beneficios de otros países. Por el contrario, lo que de ella se espera es una mejor aplicación de los recursos puestos en común en beneficio de la competitividad del gran espacio económico que supone el conjunto de la UE ampliada.

Para los países recientemente incorporados comienza ahora una nueva etapa de compromisos. Entre ellos el de adoptar el euro y aceptar las medidas disciplinarias de la Unión Económica y Monetaria (UEM). No están sujetos a las exigencias de un calendario concreto, cada uno establecerá el conveniente, pero sí han de caminar en la senda de la adopción, ya que no están amparados por cláusula alguna de excepción como sucede con Dinamarca y Reino Unido.

En todo caso, habrán de cumplir los requisitos de la UEM referidos al déficit presupuestario, fijación de la deuda, inflación y tipo de cambio. Con independencia de voluntarismos e intencionalidades manifestadas por alguno de tales países en cuanto a la rapidez de adoptar el euro, la práctica de las exigencias no contempla la previsión de que el primero lo puede aplicar antes del 2006.

Sin embargo, para la UE-15 es importante la existencia de una moneda única. De ahí la conveniencia en que los diez países nuevos adopten el euro en el menor tiempo posible. No podemos olvidar que la UE ha de competir con los bloques encabezados por los Estados Unidos y el Japón en el

sudeste asiático respaldados por las monedas dólar y yen. Creo que resulta obvio señalar que además de los países con sus habitantes, bienes y servicios, también compiten las monedas que los representan.

La cumbre de Lisboa fue enormemente ambiciosa en sus objetivos de crecimiento económico. En el horizonte del año 2010 la UE debería estar económicamente a la altura de los EEUU de América.

La quinta ampliación ha posibilitado la existencia del mayor mercado común en el mundo y un euro fuerte, aparte de contribuir a la estabilidad de los países miembros de la UE, reforzará el papel político y económico de Europa en el concierto mundial.

Desde el punto de vista español y asturiano, en la actual cotización del barril de petróleo, conviene pararse a pensar en el pago de la factura del petróleo y sus repercusiones en una cotización más desfavorable que la actual del euro respecto al dólar.

Por tanto, es necesario culminar satisfactoriamente la última ampliación en todos sus condicionantes. Ya no se trata de formular estrategias negociadoras y fijar plazos de la UE existente en cada momento con un país o países candidatos a integrarse en la misma. Con los diez últimos países formando parte de ella urge adoptar toda la estructura comunitaria al tamaño alcanzado para no truncar las ambiciosas metas del proyecto de Unión Europea.

Y en ese empeño el proyecto de Constitución Europea debe cerrarse con acuerdos que hagan posible en su aplicación la gobernabilidad de la Unión de los veinticinco.

El Tratado de Niza, firmado en diciembre de 2000, inició el camino para definir la cuota de poder político en la UE ampliada, condicionando su vigencia a los resultados de la nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) a convocar.

En diciembre de 2001 se acordó crear, con carácter previo a la CIG, la denominada Convención sobre el Futuro de Europa con 105 miembros representando a instituciones de ámbito nacional y comunitario. Como resultado de sus aportaciones, el actual proyecto de Constitución presentado en el Consejo Europeo de Salónica del pasado mes de junio de 2003.

En dicho proyecto se propone una modificación en la ponderación de votos del Consejo al exigir un sistema de doble mayoría. Dicha modificación, unida a la pérdida de un Comisario acordada en Niza -hasta ahora teníamos dos-, e incluso la ausencia de ese Comisario si se reduce el Colegio de Comisarios de 25 a 15, según prevé la propuesta del Proyecto de Constitución, y la reducción del número de representantes en el Parlamento Europeo -con arreglo al reparto de escaños fijado en Niza el número de eurodiputados asignados a España será 54, -diez menos que hasta ahora- podría significar para España una pérdida de peso político a la hora de tomar decisiones. Y alguna experiencia y atisbo tenemos con el funcionamiento de los ejes que nos hacen recordar la Europa de las patrias en detrimento de los intereses de la Europa común.

Las modificaciones exigiendo el sistema de doble mayoría en la adopción de acuerdos del Consejo no ha hecho posible la celebración de la Conferencia Intergubernamental (CIG) durante el mandato italiano en el segundo semestre del pasado año y ahora se confía pudiera desbloquearse el problema en el Consejo a celebrar a mediados del próximo mes de junio, antes de finalizar el mandato de Irlanda. Así los pretendidos Referendos nacionales para aprobar la Constitución haciéndoles coincidir con las próximas elecciones al Parlamento europeo no han sido posibles.

Es, pues, el presente año crucial en el itinerario de consolidación política de la UE ampliada: aprobación de la Constitución, elecciones al Parlamento y renovación de la Comisión reducida en sus miembros a partir del próximo mes de noviembre.

Pensando en clave europea yo creo que la etapa ahora iniciada ha de esforzarse en digerir las consecuencias de la incorporación de los diez últimos países en términos de potencialidad que le permitan, desde las reformas y la correcta organización de sus estructuras de funcionamiento, proyectar y ejercer el papel de Europa en el ámbito internacional, concretando la política exterior común respecto a los países ahora limítrofes y hacia otros continentes, definiendo una política de seguridad propia y no alquilada y propiciando la colaboración internacional para enfrentarse a las lacras del terrorismo, la pobreza y el hambre en el mundo.

Repercusiones de la ampliación para España y sus empresas

Quiero referirme ahora, sin profundizar en ellos, a dos enfoques planteados a nivel nacional:

- El uno en relación con los problemas más importantes que pueden afectar al conjunto de España a consecuencia de la incorporación de los nuevos países.
- El otro está relacionado más con el ámbito empresarial que represento: las inquietudes, las dificultades, las expectativas, los retos, y, por qué no, las oportunidades que suscita en los empresarios y organizaciones representativas: CEOE y Cámaras de Comercio.

Soy consciente de que otros conferenciantes, dentro del ciclo, han abordado y abordarán con más amplitud y solvencia estos temas, como lo soy de los numerosos artículos, encuestas, publicaciones e intervenciones que se han propiciado antes y después del pasado uno de mayo. Pero lo hago en aras de ilustrar y enriquecer -al menos esa es la intención- mi intervención referida a Asturias, porque Asturias, sus habitantes, sus empresarios, somos parte de España y de la Unión Europea y, respetando peculiaridades y grados de afectación diferenciados, muchas de las dificultades y oportunidades no son comunes.

En cuanto al primer aspecto, el Director del Instituto de Estudios Económicos, el profesor D. Juan Iranzo, recogía en un reciente artículo su punto de vista señalando que la ampliación supondrá problemas de ajuste sectorial y territorial, habida cuenta del menor grado de desarrollo de los países incorporados. En su opinión, no es pesimista sobre las consecuencias derivadas de la desviación de las inversiones y del comercio hacia esos países. Tampoco cree que se aceleren los flujos migratorios hacia España. Por el contrario, considera que nos veremos afectados por capítulo agrícola y el reparto de Fondos Estructurales.

Como es sabido, el gasto destinado a la agricultura supone la mayor partida dentro del presupuesto comunitario. La incorporación de los nuevos países con un peso del sector agrícola muy importante implicará, aparte de la instauración de un periodo transitorio, la reforma de la actual Política Agraria Común (PAC), hasta ahora más orientada a las políticas de estructuras que a las de mantenimiento de los precios.

En cuanto a la incidencia de la ampliación en la distribución de los Fondos Comunitarios que concretan las políticas comunitarias regionales y de cohesión económica y social, dice el profesor Juan Iranzo, que habrá que estar atentos para que no se agraven las diferencias regionales y que, en todo caso, no pueden dejar de atenderse las políticas estructurales destinadas a las regiones menos desarrolladas de la actual UE.

Porque no debemos olvidar que España es el país que más Fondos (Estructurales y de Cohesión) recibe, cerca del 60% del total. El problema surge cuando se abordan las perspectivas más allá del año 2006, en el horizonte 2007-2013, donde algunas regiones, entre ellas Asturias, pueden verse perjudicadas por el denominado efecto estadístico. En tal circunstancia, con una renta inferior al 75% de la media europea, sólo Andalucía y Extremadura mantendrían tal condición. Asturias con el 78,1% quedaría fuera como región Objetivo 1, siendo evidente nuestro retraso en térmi-

nos reales frente al "standard" medio de otras regiones europeas. Por el contrario, si nos comparamos con el conjunto de regiones que ahora acceden a la UE, de los cuarenta y uno existentes sólo cuatro nos superan en nivel de renta, y si la comparación la hacemos con referencia a los diez países, sólo Chipre nos supera.

La continuidad en la percepción de esos fondos, aún en cuantía reducida a partir del año 2007, es de vital importancia en aras de propiciar la convergencia real de nuestra comunidad con el resto de España y la UE. Hasta el año 2007 percibiremos alrededor de 293 millones de euros anuales, fondos que por su cuantía debemos aprovechar convenientemente mejorando la competitividad de nuestra economía.

En fecha de 22 de marzo pasado se firmó en Oviedo un documento por catorce regiones -de las 17 afectadas por el efecto estadístico, con una población de 19 millones de habitantes- que ya se denomina como Declaración de Oviedo, con la intención de poner de relieve ante las autoridades comunitarias el perjuicio causado por la exclusión en el Objetivo 1 sin que los problemas de bienestar y paro se hubiesen solucionado.

De ahí que se acepte el planteamiento del Comisario Barnier, en su Informe sobre la Cohesión, que permitiría a estas regiones la percepción de fondos de manera escalonada del 2007 al 2013, partiendo del 85% hasta el 60% al final del nuevo periodo programado. Lo que hace falta es que la propuesta se convierta en compromiso. En tal sentido, decir que FADE juntamente con los sindicatos UGT y CCOO se ha sumado a la petición.

Y como estamos en Asturias no hemos de olvidar que está pendiente de incrementarse la definición del carbón como reserva estratégica más allá del año 2006.

También el CES nacional ha elaborado un informe sobre los efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea

sobre la economía española, en el que se recomienda el refuerzo de la competitividad de la economía española, -señalando incluso cinco líneas de actuación- la aprobación de la Constitución Europea y la necesidad de que los países incorporados adapten sus estructuras administrativas al "acervo comunitario", añadiendo respecto a los Fondos Comunitarios que la redistribución de los mismos "debería llevarse a cabo de forma equilibrada y articulando periodos transitorios para evitar que las ayudas a los nuevos territorios supongan una merma en las ayudas que reciban las zonas menos desarrolladas de la actual Unión Europea".

A su vez, las Cámaras de Comercio españolas han publicado un estudio sobre los efectos de la ampliación de la Unión Europea en Europa y en las Comunidades Autónomas basado en el análisis de una serie de indicadores clave para cada país:

- Datos sobre su estructura económica
- Mercado de Trabajo, formación y migración
- Sector exterior e inversión
- España y los países de adhesión
- Comunidad y los países de adhesión

Algunos de esos datos han sido ya expuestos y en lo que se refiere a Asturias lo haré un poco más adelante.

Con la experiencia acumulada en el funcionamiento de la UE-15, después de once años de libre circulación de bienes en parte de una Europa sin fronteras y teniendo en cuenta que el 70% de las empresas españolas comenzaron a exportar tras la adhesión de España en 1986, conviene poner de relieve la problemática encontrada por las empresas que optaron por el camino de las exportaciones hacia la UE. Yo no voy, aquí y ahora, a detenerme en el catálogo de los mismos, pero sí quiero hacer referencia a la existencia del Informe elaborado por la CEOE, el ICEX y el Ministerio de Economía *Línea abierta para la identificación de problemas de las empresas españolas en el mercado único europeo* FASE V.

Este informe, con carácter abierto, se inició en el año 1993, y el de ahora en su quinta fase, está elaborado sobre los problemas detectados en un "universo de 8.200 empresas representativas de cada uno de los sectores y comunidades autónomas que no hubieran participado en fases anteriores", según datos facilitados por el ICEX.

Dicho informe pone de relieve que por cada 1.000 empresas entrevistadas, 162 manifiestan haber sufrido algún problema, en total 706, de los que 273 se consideran obstáculos comerciales y dentro de éstos merecen el calificativo de técnicos 126.

Resumiendo porcentualmente los obstáculos comerciales mayoritarios son:

- Normas técnicas 33,7%
- Morosidad en los pagos 26,01%
- Trabas administrativas y fiscales 9,5%
- Envases y embalajes 5,4%

Los sectores que acaparan la mayoría de los obstáculos son: textil, madera y muebles, materiales de construcción y agrícola.

Lo anterior pone de manifiesto las dificultades para moverse en un mercado que teóricamente debiera ser uniforme. Y que si esos problemas se dan en las relaciones con los países históricos de la UE, los mismos se acrecentarán cuando se concreten en los países recientemente incorporados.

Asturias y sus empresas

La última ampliación, en principio, incrementará el comercio de bienes y servicios, reforzará las economías de escala y aumentará la competencia, dando lugar a un mayor crecimiento y a un aumento del peso de la UE en el mundo. Será inevitable, pues, la repercusión en tres aspectos fundamentales: las relaciones de intercambio comercial, los movimientos migratorios y los flujos de inversión.

Sin embargo, los efectos no se distribuirán homogéneamente ni en el tiempo, ni entre los países, regiones y sectores.

A tal efecto, trataremos de hacer un balance cuantitativo y cualitativo -ya hemos adelantado algunos comentarios- de lo que la ampliación supone para Asturias, analizando una serie de indicadores clave procedentes del estudio elaborado por las Cámaras de Comercio sobre los *Efectos de la Ampliación de la Unión Europea en España y en las Comunidades Autónomas*.

En comparativa, el PIB per capita asturiano, siendo un 29% inferior al de la media comunitaria de los quince y un 14% inferior a la media española, es superior en un 26% a la media de los países adheridos.

La estructura productiva de Asturias se asemeja en mayor medida que a la española o la de la UE-15 a la de los diez nuevos países. Los sectores que más divergencia representan son la agricultura y la construcción, situándose éste último muy por encima del de los nuevos socios, y por tanto, con importantes oportunidades de inversión. En lo que se refiere al sector servicios, la estructura del Principado de Asturias es muy similar.

El mercado de trabajo asturiano, en términos de ocupación y paro, refleja una situación más favorable que la media de los países incorporados, a pesar de nuestra posición negativa, por tales indicadores, respecto a los niveles nacional y europeo.

En cuanto a los costes laborales, existe una gran brecha situando el coste de un trabajador asturiano muy por encima del coste de la media de los trabajadores de los países candidatos, lo que puede suponer una amenaza para la competitividad de nuestras empresas, a pesar del bajo nivel de productividad de los países adheridos.

En lo que respecta a formación, en Asturias existe un mayor porcentaje de población con estudios superiores. Sin embargo, en estos países la educación secundaria está muy generalizada con un alto grado de especialización.

Este puede ser uno de los problemas principales para los miembros de la UE-15: la elevada especialización de sus trabajadores y las bajas retribuciones salariales pueden animar a las multinacionales a trasladar sus producciones a estos países. Este efecto de deslocalización sería más tentador en aquellas industrias especialmente intensivas en mano de obra y en las que el coste de traslado se compense con los ahorros derivados del menor coste de mano de obra. Pero el peligro no es tanto el traslado, sino que las nuevas plantas se abran en esos países. La amenaza de la deslocalización se ha extendido en España, particularmente en algunas regiones como Cataluña, y últimamente Asturias. Tal parece que ese fenómeno sea totalmente nuevo, cuando España se ha beneficiado en tiempos no muy lejanos del atractivo de sus condiciones a la hora de atraer inversiones respecto a otros países. Yo creo que la alarma suscitada por Arcelor, DuPont y Suzuki debe alertarnos y convertirse en estímulo de rupturas con hábitos y conductas que nada tienen que ver con el cambio experimentado en la estructura productiva de nuestra autonomía y la economía globalizada en que estamos inmersos.

Tengo presente, más allá de los costes salariales, la influencia de otros factores que afectan a la deslocalización empresarial: innovación, desarrollo tecnológico, ganancias en productividad -aunque sean compartidas- flexibilidad, logística e infraestructura adecuadas, absentismo, empresas auxiliares eficaces y competitivas, cooperación empresarial, fiscalidad, formación, etc... En resumen, todos los factores que influyen en la competitividad de las empresas y que hace perceptible la existencia de un entorno competitivo. Ahí es donde hemos de centrar nuestros esfuerzos:

analizar el porqué de las tentaciones a la deslocalización, poner remedios para evitarlos y hacer los esfuerzos convenientes para que nuevas inversiones se ubiquen en el Principado de Asturias.

Entretanto, sigue latente el peligro de las exigencias del protocolo de Kioto para las industrias radicadas en Asturias, exigencias que pueden propiciar el traslado de alguna de ellas fuera del ámbito comunitario, merced a la existencia de una prematura Directiva de la UE que ignoró la existencia de vetos tan importantes como son los de Estados Unidos o Rusia y que la contaminación afecta a todo el mundo.

En aras de la mejora de la competitividad como mejor arma para hacer frente a las repercusiones negativas de la ampliación y aprovechar las oportunidades que la misma supone el CES nacional, en el informe anteriormente aludido, recomienda actuar en cinco áreas estratégicas:

- Refuerzo de la sociedad de la información y utilización de las nuevas tecnologías
- Fortalecimiento de I+D+i
- Formación permanente y desarrollo de los recursos humanos
- Mejora de las infraestructuras y del desarrollo sostenible
- Políticas activas en la atracción de nuevas inversiones

Políticas, todas ellas, que debieran ser objeto de aplicación en el Principado de Asturias para mejorar el marco competitivo de su economía, y que, lo digo con responsable modestia, son coincidentes con parte de las medidas contenidas en el documento *Propuestas para conseguir una Asturias más competitiva* elaborado por FADE y presentado a los partidos políticos antes de las últimas elecciones autonómicas, y que en parte fueron recogidas en el ADECE, *Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo* firmado a finales del pasado año con el Gobierno y los Sindicatos UGT y CCOO.

Volviendo al análisis de los indicadores, la migración proveniente de personas de esos países presenta una tasa positiva hacia ellos, especialmente Polonia y la República Checa. Se trata de especialistas que trabajan en la minería del carbón, representando el 7% del total de extranjeros afiliados a la Seguridad Social en Asturias.

También son favorables a esos países los movimientos turísticos.

En cuanto al sector exterior, siguiendo con el estudio de las Cámaras de Comercio, destaca la relativa y escasa importancia del comercio hacia esos países que en el caso de las exportaciones no llega al 1% del total y en el caso de las importaciones se aproxima al 3%.

Los principales países hacia donde se dirigen nuestras exportaciones son por orden Hungría, Polonia, y República Checa y los principales proveedores son Polonia, República Checa, Lituania, y Hungría. El apartado de combustibles minerales representa aproximadamente el 50% de la importación total de estos países y el de fundición de hierro y acero, procedente casi totalmente de la República Checa, representa el 13%.

En cuanto a las exportaciones, los productos más demandados son fundición, hierro, acero y cobre.

Cabe señalar que en el pasado año las exportaciones hacia esos países se incrementaron el 10,3% representando un total de 12 millones de euros frente a 4.286 millones de euros del total de las españolas.

El conjunto de las empresas españolas aumentó en el 1,8% las exportaciones hacia esos países en el año 2003, mientras que las importaciones se incrementaron el 22,35%, resultando un saldo favorable en la Balanza Comercial hacia España de 275 millones de euros.

Cataluña encabeza el ranking en esas relaciones comerciales, seguida a distancia por la Comunidad Valenciana. A su vez, Polonia acapara casi el 25% de los movimientos.

Balanza comercial España-Países de la ampliación
Comunidades autónomas 2003

Comunidades Autónomas	Exportaciones	Variación Porcentual 2003	Importaciones	Variación Porcentual 2003
Andalucía	244.210	74,8	70.543	19,6
Aragón	274.940	42,5	613.760	52,3
Asturias	12.059	10,9	64.629	10,3
Baleares	7.828	-48,8	30.960	51,3
Canarias	1.118	-32,0	65.738	4,0
Cantabria	24.562	-25,7	13.327	-3,0
Castilla la Mancha	34.970	17,1	48.177	9,9
Castilla León	252.093	-22,1	144.649	6,2
Cataluña	1.402.521	5,2	1.161.533	8,7
Comunidad Valenciana	600.393	0,7	351.805	15,4
Extremadura	11.430	43,5	3.358	-26,6
Galicia	294.181	-5,9	99.089	46,2
La Rioja	16.176	9,7	6.638	21,5
Madrid	221.013	-22,9	797.715	13,0
Murcia	126.193	5,3	38.526	-24,1
Navarra	299.508	-17,7	164.365	-15,3
País Vasco	368.311	-0,7	233.151	1,3
Total	4.286.265	1,8	4.011.806	22,4

Datos en miles de euros

Fuente: Cámaras de Comercio

Desde el comienzo de la transición los países del Este han orientado su comercio hacia los miembros de la UE-15 que ahora son sus principales clientes. Analizando el comercio entre ambos bloques podemos apreciar que alrededor del 70% de sus exportaciones tienen como destino la Unión Europea de los quince. Sus importaciones en un 64%, proceden a su vez, de la UE-15.

Esto es una muestra de la importancia que se ha venido dando en la anterior Unión Europea al desarrollo del comercio bilateral con estos países desde el inicio de las negociaciones para la asociación, que intensificó de manera notable el intercambio comercial.

España, sin embargo, no ha aprovechado del todo el acercamiento y sólo el 3,2% de nuestras exportaciones se dirigen a los diez países recientemente adheridos. Para las importaciones el peso se reduce hasta el 1,9%.

Los anteriores datos muestran la existencia de un potencial en esa zona para las empresas españolas y por ende para las asturianas. En este caso, el aprovechamiento es aún menor como se ha puesto de relieve no llegando, ni de lejos, al 1% en las exportaciones.

Volviendo la mirada de nuevo hacia Asturias, hemos dicho en repetidas ocasiones que el futuro de nuestra autonomía depende de la proyección exterior de la economía, que es necesaria una cultura competitiva internacional, de cara a que sus empresas sean proclives a iniciar, mejorar y aumentar la presencia en los mercados internacionales.

Constituimos un mercado pequeño, con poco más de un millón de habitantes, además periférico y no suficientemente comunicado. La apertura hacia el exterior, en el que se incluyen el resto de las regiones españolas, es asignatura pendiente y obligada para la viabilidad de nuestras empresas y para el sostenimiento de una economía, la asturiana, que ha de ser próspera y competitiva, capaz con ello de generar recursos con los que hacer frente al mantenimiento y mejora de un grado de bienestar social al que los ciudadanos asturianos, en lógica aspiración, no estamos dispuestos a renunciar.

Ahora con la ampliación se nos abren nuevos retos, oportunidades y también acechan peligros. La globalización de la economía mundial se ha reforzado. El nuevo escenario se muestra apasionante, pero también competitivo. Decimos que en los últimos años Asturias está cambiando, pero al tiempo que cambia nuestra comunidad, también lo hacen el resto de las españolas y de las europeas. De nada servirá, por tanto, mejorar nuestra estructura productiva si

otras regiones lo hacen en mayor medida, si conquistan los mercados a los que pudiéramos acceder los asturianos, o incluso, nuestro propio mercado.

En el documento de Propuestas antes mencionado, la FADE puso un énfasis especial en lo referente a la Internacionalización de nuestras empresas. El ADECE compromete 25 millones de euros para un periodo de cuatro años. Está vigente un Plan de Internacionalización, al que también aludiré un poco más adelante en el que participaron el IDEPA, EXPORTASTUR y las Cámaras de Comercio.

La última década ha supuesto un avance en la apertura de Asturias hacia el exterior que, sin embargo, ha sido y sigue siendo lento. La tasa de apertura de bienes, que mide el nivel de apertura de una economía en función de sus exportaciones e importaciones exclusivamente de bienes en relación con su Producto Interior Bruto, está en torno al 25% para Asturias, frente al 51,5 registrado en España (la mitad) o el 83% que presentan los países objeto de ampliación. Nos queda, por tanto, un largo camino por recorrer.

A pesar de la buena tasa de cobertura de las exportaciones sobre las importaciones alcanzada en el último año, habiéndose alcanzado un récord histórico, la participación de las exportaciones asturianas sobre el total nacional se mueve en valores reducidos, en torno al 1,5%.

Seguimos siendo una de las regiones españolas que menos exporta, ocupando el puesto duodécimo en el ranking por comunidades autónomas y con sólo cinco regiones por debajo.

Y como en los últimos tiempos se saca pecho sobre los buenos resultados de nuestro mercado exterior creo que procede hacer algunas matizaciones en el ánimo de corregir, desde ya, algunas deficiencias que impiden la existencia de un mercado exterior más potente.

Los hechos nos dicen que en términos globales las exportaciones asturianas han crecido en los últimos tres años por encima de la media nacional (el 7,3% de crecimiento medio por un 4,06%).

Sin embargo, el análisis detallado de los datos nos permite ver:

- La poca significación, antes expuesta, de nuestras exportaciones en los países adheridos. Donde aparte de las tradicionales exportaciones asturianas, se presentan como sectores de oportunidades las infraestructuras, la gestión medioambiental, ingeniería, y consultoría, así como los productos y servicios de alto valor añadido. Sin olvidarnos de la experiencia acumulada como gestores de fondos provenientes de ser región Objetivo 1.
- El alto grado de concentración de nuestras exportaciones hacia los países de la UE-15, superando la media nacional en casi diez puntos. Los diez primeros destinos (Portugal, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Países Bajos, Chile, EEUU, Bélgica y Suiza) compraron el 73,15% de las exportaciones, de las que el 65% tienen como destino los países de la UE-15.
- El incremento de las exportaciones ha venido dado fundamentalmente por el crecimiento de los sectores "tradicionales", es decir:
 - Vehículos automóviles (motocicletas)
 - Combustibles y aceites minerales
 - Fundición, hierro y acero
 - Productos químicos orgánicos
 - Manufacturas de fundición, hierro y acero
 - Navegación marítima
 - Cinc y sus manufacturas
 - Pasta de madera y manufacturas de celulosa
- El peso de estos sectores ha crecido muy por encima de la media del resto de las exportaciones asturianas, de

forma que en el año 2001 suponían el 58,78 por ciento del total exportado, mientras que en 2003 alcanzan ya el 68,21 por ciento del global de las exportaciones asturianas.

- Las exportaciones de estos sectores se encuentran altamente concentradas (más del 93 por ciento del total) en un número reducido de empresas, no usuarias de los instrumentos recogidos en el Plan de Internacionalización y, en general, filiales de multinacionales (Aceralia, AZSA, DuPont, CEASA, Suzuki, Hidrocantábrico, Thyssen, Naval Gijón e IQN).

- Por el contrario, los sectores compuestos fundamentalmente por PYMES, apenas han crecido en términos de exportaciones con un crecimiento medio anual desde que el Plan se inició del 2,15% (sólo el IPC supuso un 2,5%) cuando el objetivo marcado en el plan supone alcanzar una tasa de crecimiento del 31% en estos sectores. En este caso en la tabla siguiente se muestra la evolución de algunos de estos sectores por su relevancia y peso específico de las pymes en su composición.

Sector exportador	Evolución en porcentaje 2001-2003
Leche y sus derivados	-8,42
Aluminio y sus manufacturas	10,57
Cobre y sus manufacturas	-32,11
Instrumentos y aparatos ópticos	-28,80
Juguetes y artículos de ocio y deporte	-13,85
Alimentación	-29,21
Textil y afines	24,21
Metalmecánica	15,71
Productos farmacéuticos	30,81
Productos cerámicos	-13,29
Minerales, escorias y cenizas	-18,71
Productos químicos inorgánicos	-42,74
Maquinaria, aparatos y material eléctrico	-25,80

- Paralelamente, el número de empresas exportadoras asturianas sigue sin crecer de forma significativa. De acuerdo con los datos obtenidos, la evolución de las empresas

asturianas que han realizado operaciones de comercio exterior con entrega de mercancía, son las siguientes:

Año 2000: 286 empresas

Año 2001: 294 empresas

Año 2003: 310 empresas

Ante la formulación de un nuevo Plan de Internacionalización, el actual termina a finales del presente año, y con la experiencia del vigente, a nuestro entender, las líneas orientadoras del mismo debieran contemplar las siguientes propuestas:

- El Plan debe estar liderado por los empresarios con la colaboración del IDEPA.
- En tal sentido la gestión y ejecución del mismo exigirá el aprovechamiento de los medios y la especialización de las instituciones que por ley tienen reconocidas competencias en la promoción del comercio exterior, las Cámaras de Comercio.
- La internacionalización de la economía asturiana, pasa por incrementar el número de empresas exportadoras y por tanto ese debe ser objetivo fundamental del nuevo plan.
- El incremento del número de empresas exportadoras asturianas implica contar con medios especializados que den soluciones integrales a las empresas, sobre todo pymes, con potencial exportador. Dichos medios no pueden estar dispersos entre diferentes ejecutores del Plan. Deben integrarse en una única estructura especializada que permita ofrecer todos los servicios que un potencial exportador precise.
- La existencia de entes especializados es habitual en las regiones con mayor tradición exportadora y en aquellas con una estrategia clara en tema de exportación:

Cataluña: Copca

Valencia: Ivex

Castilla León: Excal

Andalucía: Extenda
Canarias: Proexca
Cantabria: Sodercan

La fecha del uno de mayo en que se materializó la ampliación de los países del Este europeo debiera servir para aprovechar las oportunidades, como machaconamente se dice, que brinda el mayor mercado, sin dejar de estar atentos a los riesgos que pueda suponer.

Termino. Si de verdad, Asturias quiere avanzar hacia la convergencia europea, debemos apostar por la internacionalización de su economía, y eso pasa porque el entorno asturiano y sus empresas sean más competitivas.

MIGUEL GONZÁLEZ ZAMORA
(Cáceres, 1944). Licenciado en
Derecho por la Universidad
Complutense de Madrid.

Cuenta con una amplia trayectoria profesional: entre 1972 y 1979 ejerció como abogado laboralista en diferentes despachos de Huelva, Badajoz y Madrid. De 1979 a 1983 formó parte del Gabinete Técnico de la C.S. de CCOO, donde participó en las labores propias del Gabinete Técnico de la Ejecutiva Confederal en los años de transición: Constitución, Ley Orgánica de Libertad Sindical, Estatuto de los Trabajadores. Entre 1983 y 1985 formó parte del Gabinete Técnico de la C.E. de UGT. Desde 1985 hasta 1988 es vocal asesor del Presidente del Gobierno desde cuyo cargo realiza diferentes informes y dictámenes sobre proyectos de ley de contenido socio-laboral.

En la actualidad, forma parte del Gabinete Jurídico de CCOO y de la Secretaría de Política Internacional, como Adjunto para el Área Europea, siendo además el representante de CCOO en el Comité Preparatorio del 7º, 8º y 9º Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos. Además, es elegido en la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT como miembro del Comité de redacción de las conclusiones de la Comisión sobre relaciones laborales en representación de los sindicatos españoles y latinoamericanos.

En el 8º Congreso de CCOO, celebrado en abril de 2004, es elegido Presidente de la Comisión de Garantías Confederal.

Ha colaborado, además, como coautor en diferentes publicaciones: *El estatuto de los trabajadores. Texto comentado* (1980) y *Despidos y Sanciones* (1992); y publicado diversos artículos en los diarios más relevantes del país.

Ampliación. Constitución Europea. Globalización

Miguel González Zamora

Oviedo, 25 de mayo de 2004

Muchas gracias a este Consejo Económico y Social del Principado de Asturias por la oportunidad que me da de visitar Asturias. Es un placer estar en Asturias, y es un placer especialmente si se tiene la suerte de tener como anfitrión a D. Nicolás Álvarez Álvarez.

El primer semestre del año 2004 será un momento importante (si será digno o no de pasar a la historia lo determinará ésta).

En estos días coinciden fuertes aceleraciones en dos procesos importantísimos para el futuro de Europa: el de ampliación y el de profundización.

En cuanto a la *ampliación*, nos encontramos con la extensión de Europa a diez nuevos países. Esta 4ª o 5ª ampliación (depende de que consideremos las adhesiones de Grecia, Portugal y España como una sola o no) es la más importante.

En cuanto a la *profundización*, estamos a punto de aprobar la primera Constitución Europea.

En los últimos años, desde que se inició el proceso de esta 4ª ampliación, el principal temor de los que nos sentimos europeístas ha sido que la ampliación o la extensión se hiciera en perjuicio de la profundización. Comprobamos ahora que ambos fenómenos -extensión y profundización- no sólo no son incompatibles sino que ambos se están produciendo al mismo tiempo y de forma sinérgica.

Estos dos fenómenos -extensión y profundización de Europa- coinciden con una aceleración del proceso de globalización.

No voy a hablar de globalización¹. Se habla y escribe mucho de ella. Sólo señalar que aunque la globalización no

es un fenómeno nuevo, las nuevas tecnologías están acelerando todo el proceso y en estos momentos se distingue por una internacionalización de los bienes y servicios, no de las personas. Esta internacionalización de bienes, servicios y capitales se hace al servicio de las grandes multinacionales que son las que dirigen el proceso ante la pasividad y connivencia de los gobiernos. Éste es el gran problema de la globalización, que no es controlada ni por los Pueblos, ni por los Parlamentos, ni por los Gobiernos. Es necesario gobernar democráticamente la globalización para que este fenómeno beneficie a todos y contribuya a acabar con las grandes lacras que todavía en el siglo XXI asolan a la humanidad, como el hambre y la sobreexplotación. El modelo europeo de integración supranacional es un ejemplo de cómo gobernar democráticamente la globalización.

Analizaremos con mayor profundidad los procesos de ampliación y constitucionalización.

Ampliación

Se impone la teoría de los círculos concéntricos.

Será un proceso permanente. Europa no es un concepto geográfico. Producida la ampliación a diez nuevos Estados, el proceso continuaría hasta casi otros veinte Estados que podríamos dividir en 5 grupos:

- 1º grupo: Rumania y Bulgaria en 2007. Turquía que tiene estatuto de candidato. En el 2004 se examinará de nuevo su candidatura.
- 2º grupo: Estados de la antigua Yugoslavia y Albania. Croacia ha solicitado la adhesión en febrero de 2003. Bosnia y Macedonia lo harán a finales del 2004.
- 3º grupo: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Los tres primeros están en el Espacio económico europeo. Suiza en cambio sólo está en la EFTA. Este país -Suiza- rechazó en el 2001 la adhesión.

¹ Una parte importante de este trabajo está contenido en el nº 4 (marzo 2004) de la revista GACETA SINDICAL de CCOO.

- 4º grupo: Microestados: Andorra, San Marino, Mónaco.
- 5º grupo: Ucrania, Bielorrusia, Rusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbayán. Todos estos candidatos están muy lejos de cumplir requisitos.

'Círculos Concéntricos o Aros Olímpicos' fue tema de debate hace diez años, parece que ya está superado y ha prevalecido, afortunadamente, la teoría de círculos concéntricos, como prueba el Título VIII que está en la parte I, artículo 56, que dice: *"La Unión desarrollará con los Estados vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por relaciones estrechas y pacíficas basadas en esa cooperación"*.

Este espacio de buena vecindad sería inmenso. Basta ver el mapa: sería desde la ribera sur del Mediterráneo a Rusia.

Los diez nuevos Estados. Algunas características

Renta per cápita: fuerte diferencia con respecto a los quince. La renta per cápita de los diez nuevos Estados es el 45% de la media europea. Dentro de este muy bajo nivel de renta conviene señalar los bajos niveles de desigualdad con relación a los países de la UE y sobre todo a USA. Las causas de este relativamente bajo nivel de desigualdad dentro de la pobreza son muy variadas y responden a las características de la situación de economía planificada: pleno empleo, al menos aparentemente; pensiones relativamente altas en comparación con los salarios; sanidad y educación universales, aunque deficientes; sistema de protección a la familia; menor disparidad salarial que en el resto de Europa.

Es importante señalar que estos países vienen de una situación de depresión que ha durado más tiempo y, sobre todo, ha tenido una intensidad superior a la que tuvo la 'gran depresión' de 1930 a 1934. Sobre todo en los países bálticos y los de la antigua Yugoslavia.

Esta fuerte caída del PIB ha coincidido en el tiempo -años 90- con un aumento del desempleo, que pasó en los años 90 del 6,6% al 18,9% en Eslovaquia, o del 6,5% al 16,7% en Polonia.

Se ha producido pues en la década de los noventa un fuerte incremento de la desigualdad y de la pobreza.

La ampliación es una de esas cosas que hay que hacer como una exigencia de justicia y de coherencia (tengamos en cuenta que en los últimos 50 años desde 'Occidente' unos hemos buscado y luchado por la superación de los bloques, otros por la victoria de un bloque sobre otro en una situación de guerra fría).

Una vez tomada la decisión de la ampliación, es necesario analizar las consecuencias. Para analizar las consecuencias, hemos de tener en cuenta los datos económicos y políticos principales.

Algunos de los rasgos de los países que han ingresado el 1 de Mayo en la UE son los siguientes:

- Aumento del territorio en un 40%.
- Incremento de la población en unos 100 millones de personas.
- Sin embargo, los nuevos Estados sólo aportarán un 8% del PIB comunitario, más o menos como Holanda.
- El PIB per cápita de los diez nuevos Estados es el 47% de la media comunitaria. Si tenemos en cuenta Bulgaria y Rumania, dicho porcentaje se reduce al 42% de la media comunitaria.
- Los salarios en los nuevos países son mucho más bajos que en los 15 de la UE. Se sitúan entre el 12% y el 21%.
- Los nuevos países tienen, además, unas características económicas muy diferentes; por un lado los más ricos: Eslovenia, Hungría, Chequia; y los más pobres que son los Bálticos y Bulgaria y Rumania.

La ampliación de la UE tendrá consecuencias para los quince y para España fundamentalmente en tres campos: cohe-

sión social, emigración, deslocalización de empresas. Analicemos brevemente cada uno de estos aspectos.

Cohesión

De las cincuenta y cinco nuevas regiones de la UE, sólo cinco (Praga, Bratislava, Budapest, Chipre y Malta) superan el 75% de la media, con lo que 50 nuevas regiones estarán por debajo del 75% de la media comunitaria y deberán estar en el Objetivo 1. En España pertenecen en estos momentos al Objetivo 1: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla. De estas regiones, Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla y León ya están por encima del 75%, especialmente la Comunidad Valenciana que llega al 88,8%. Que estas comunidades hayan superado el 75% de la media comunitaria es buena cosa, han incrementado de forma importante su grado de convergencia real con Europa.

Una vez producida la ampliación y al entrar regiones más pobres que las nuestras, disminuye la media comunitaria y quedan por encima de la media Asturias (79%), Murcia (77,4%), Ceuta y Melilla (76,5%). Es lo que se llama efecto estadístico.

Con los nuevos datos sólo estarían por debajo de la media del 75% de PIB por habitante Andalucía (68,7%); Castilla La Mancha (74,2%) se salva por los pelos; Extremadura (59%) y Galicia (72,8%).

¿Es esto preocupante? ¿Son preocupantes estas perspectivas?. Hasta el 2007 todo va a continuar igual, ya que la asignación de recursos estructurales desde el 2000 al 2006 está fijada para todos y cada uno de los Estados. El problema comenzará en el 2007. De aquí al 2007 pueden pasar muchas cosas. Es previsible que el crecimiento del PIB en los países candidatos aumente por encima de la media comunitaria, con lo que se incrementaría la media del PIB.

Naturalmente, es también previsible que España aumente su PIB, con lo que se compensarían ambos crecimientos.

Durante el periodo 2007-2013, los *Fondos Estructurales* tendrán los siguientes objetivos:

- El *Objetivo 1* será impulsar el crecimiento y la convergencia de las regiones menos desarrolladas. Se mantendrá previsiblemente el umbral del 75% del PIB por habitante para percibir ayudas por este objetivo. A este objetivo se dedicará cerca del 78% del presupuesto de los fondos.
- El *Objetivo 2* es promover la competitividad regional y el empleo. A este objetivo se destinará el 8% del presupuesto de los fondos. No habrá delimitación territorial previa, por lo que cualquier lugar de Europa puede estar dentro de este objetivo.
- El *Objetivo 3* está destinado a apoyar la cooperación territorial en la UE. A este objetivo se destina sólo el 4% de los fondos.

Es de señalar que, como todo está sujeto a negociación, no es fácil prever los resultados de las múltiples negociaciones. Por ejemplo, algunos países, principalmente el Reino Unido, quieren que para el periodo 2007-2013 los Fondos Estructurales tengan un enfoque nacional y no regional, lo que afectaría casi exclusivamente a España.

Emigración

Europa tiene ya mucha experiencia en ampliaciones y, en general, se han hecho bien, sin demasiados traumas.

Uno de los temas a que más miedo ha tenido la doctrina oficial ha sido a la emigración, que ha considerado casi siempre como un problema, lo que desde nuestro punto de vista, de CCOO, es un error. La emigración es, ante todo, un derecho: el de toda persona a buscar mejores condiciones de vida para sí y para su familia. Sin embargo, el desarro-

llo que ha tenido la globalización se ha distinguido por la libre circulación de mercancías y sobre todo de capitales, pero no de personas, lo que supone una gran contradicción, pero es el desarrollo que conviene a las multinacionales que son quienes están gobernando la globalización; por esto hablamos de la falta de democracia en el proceso y de la necesidad de que Europa sirva de ejemplo.

Cuando se produjo la ampliación a España y Portugal, los Estados que entonces componían el Mercado Común se obsesionaron con el miedo a que españoles y portugueses emigráramos masivamente a Europa y establecieron un periodo transitorio de 7 años en que se limitaba la libre circulación de personas.

La realidad demostró que aquellos miedos eran totalmente infundados y ocurrió lo contrario a lo que temía la doctrina oficial: el crecimiento económico de España y Portugal hizo que el flujo de personas fuera en sentido contrario y muchos emigrantes españoles volvieron a su país de origen.

Ahora, en esta ampliación, entiendo que ocurrirá lo mismo que en anteriores y creo que lo que se producirá será una llegada importante de emigrantes de los países que siguen fuera de la UE como Rusia, Ucrania, Armenia, Georgia, Moldavia a los nuevos socios comunitarios, más que la emigración de Chequia o Hungría a Alemania o Austria.

En la actualidad, unos 900.000 ciudadanos/as de los futuros nuevos Estados viven ya en los países de la UE: unos 2/3 en Alemania y un 14% en Austria, se calcula que en los próximos años sólo 335.000 ciudadanos se trasladarán de los 10 nuevos Estados a los 15 antiguos. Con el tiempo es previsible que esta cantidad vaya aumentando.

Sin embargo y pese a estas previsiones, se ha fijado, como para España y Portugal, un periodo transitorio de siete años. Durante estos siete años, viviremos en una flagrante contradicción: habrá libre circulación de mercancías y capitales, pero no de personas.

Deslocalización

El motivo principal para temer la deslocalización de empresas hacia los nuevos países son las enormes diferencias salariales. En los nuevos países los salarios -ya lo decíamos antes- son mucho más bajos que en los quince. Hemos de decir inmediatamente que son aún más bajos en China, la India o África. Entendemos que el peligro de deslocalización se plantea más por el traslado a China o India que a los nuevos países.

El tema de los salarios es esencial, y lo es principalmente para los sindicatos, dado que la principal función de los sindicatos es la negociación de las condiciones de trabajo, es decir, sobre todo empleo y salarios.

La Constitución

Habrà Constitución para Europa. Y ésta será básicamente como ha sido elaborada por la Convención. Como dice Francisco Aldecoa, *"si la conferencia intergubernamental enmienda de forma sustantiva el texto de la Convención, se producirá una contradicción en los términos, ya que la doble legitimidad nacional y europea desaparecería en el proceso constituyente, para imponerse finalmente sólo el intergubernamental"*². Es útil pues, examinar de cerca el proyecto de Constitución tal como ha sido redactado por la Convención.

Que unos cuantos Estados decidan construir un futuro común para promover la paz y el bienestar de los pueblos, es bueno. Que esos Estados creen de forma democrática, la primera Unión democrática transnacional de la historia, es mejor.

Los Estados que crean la nueva Unión son veinticinco. Entre ellos están los más viejos del planeta, algunos llevan

² ALDECOA LAZÁRRAGA, Francisco. *El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa*. 12 de septiembre de 2003.

siglos, desde antes de nacer como Estados, haciéndose guerras, cada vez más devastadoras. La nueva realidad supranacional tendrá más de 450 millones de personas y será la tercera agrupación humana del planeta, tras China e India. Nunca se había creado de forma democrática una Unión tan importante.

Los valores en que se cimenta la nueva Constitución europea son: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.

Los objetivos para los que se crea la nueva Unión son: el desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, la promoción de una economía social de mercado altamente competitiva, la conquista del pleno empleo, el progreso social y un nivel elevado de protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, así como promover el progreso científico y técnico.

El cumplimiento de estos objetivos es el fin de la Unión. En torno a ellos gira toda la Constitución. Carecen de sentido en estos momentos algunos intentos que ya se están dando, de dar prioridad con carácter general y desde ahora a unos objetivos con respecto a otros; será el futuro y sobre todo el sentido de las elecciones, la voluntad de los ciudadanos, quién determine en cada momento qué objetivo es más importante. Es el grado de apertura que toda Constitución requiere.

Singularidades de la nueva constitución

El hecho de crear una nueva realidad supranacional (que no me atrevería a llamar Estado), para el mejor cumplimiento de los fines previstos distingue a esta Constitución Europea de las nacionales, que habitualmente no crean ninguna nueva realidad sino que se limitan a ordenar democráticamente el Estado preexistente. La Constitución Española de 1978, por ejemplo, no creó un Estado nuevo, sino que transformó lo que era un Estado totalitario en un

Estado democrático. También antes de nuestra primera Constitución, la de 1812, ya existía el Reino de España, aunque no el Estado moderno en que hubieran deseado convertir nuestros constituyentes de Cádiz el viejo Estado absolutista. Lo mismo se puede decir del resto de las Constituciones nacionales.

Otra diferencia de la Constitución europea con relación a las nacionales, es que en Europa los constituyentes son los ciudadanos y los Estados europeos; mientras que en las Constituciones nacionales el constituyente es únicamente el pueblo, "la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado", señala el artículo 1 de la Constitución Española.

El que los Estados sean también constituyentes condiciona todo. Es un principio que impregna toda la Constitución, hasta su nombre: Tratado por el que se instituye una Constitución Europea.

Semejanzas con otras constituciones

Junto a estas características que diferencian la Constitución Europea de las nacionales, hay muchas similitudes que las asemejan. Entre estas destacamos:

Proclamación de derechos

La primera función de cualquier Constitución es proclamar un conjunto de derechos, cuyo ejercicio defiende, promueve y garantiza. Sin este elemento esencial no es concebible una Constitución. Los derechos que la Constitución garantiza están contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales aprobada en Niza a los que da fuerza vinculante. Todos valoramos positivamente la amplitud con que la Carta proclamaba los derechos fundamentales y criticamos el que no se diera a los derechos la necesaria fuerza vinculante para poder reclamarlos ante los tribunales. Ahora, con la Constitución, hemos conseguido: que los derechos tengan fuerza, que se puedan exigir; lo que no ha

sido fácil. Se oponían los representantes británicos (laboristas o conservadores), en la Convención, que no querían que sus tribunales protejan derechos de carácter social que ahora no lo hacen. Finalmente se ha llegado a un compromiso consistente en aceptar la proclamación de derechos pero sin ampliar el campo de actuación de la Unión ni crear ninguna competencia nueva. Además, se establece que estos derechos se interpretarán teniendo en cuenta la legislación y las prácticas nacionales.

Entre estos derechos destacamos los que afectan a la legislación laboral y a las relaciones laborales en Europa, como son:

- Libertad de reunión y asociación (artículo II-12) que ha de ser interpretado en base a los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Derecho de negociación y acción colectiva (artículo II-28) que implica el derecho de los trabajadores y los empresarios o sus organizaciones respectivas a negociar y celebrar convenios colectivos "en los niveles adecuados" y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga. Los "niveles adecuados" serán los que determinen las partes en su autonomía.
- Derecho a la información y consulta a los trabajadores o sus representantes (artículo II-27). Expresamente se establece que la información y consulta se ha de realizar "con suficiente antelación", es decir, antes de que la dirección de la empresa tome la decisión. El reconocimiento a nivel europeo del derecho de información y consulta es un hecho nuevo y que puede tener consecuencias muy positivas. La Constitución Española no reconoce expresamente este derecho (lo hace el Estatuto de los Trabajadores), ni tampoco la Constitución Alemana, pese al desarrollo que en este país ha adquirido la codecisión.
- Derecho a trabajar y a elegir una profesión libremente (artículo II-15). Este derecho supone la obligación jurídica

ca de que el Estado desarrolle una política activa de empleo, de pleno empleo y el compromiso político del Estado de fomentar la integración laboral y la estabilidad en el empleo.

- Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo (artículo II-32). La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye la escolaridad obligatoria. Los jóvenes deben disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y no podrán realizar trabajos perjudiciales para su seguridad, salud y desarrollo físico, psíquico, moral o social.
- Derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas (artículo II-31). Todo trabajador tiene derecho a limitación de la duración máxima del trabajo y a periodos de descansos diarios y semanales así como a un período de vacaciones anuales retribuido.
- Derecho a la protección de los datos de carácter personal (artículo II-8). Este es un derecho de toda persona, al margen, por supuesto de que sea o no comunitario y de que tenga o no papeles.
- No discriminación (artículo II-21). El ámbito de aplicación de este principio es muy amplio ya que textualmente establece: *"se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual"*.
- Igualdad entre hombres y mujeres (artículo II-23). La Constitución establece que la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. Aunque la legislación comunitaria sobre esta materia es una de las más avanzadas del mundo, la desigualdad hombre-mujer no ha desaparecido, ni mucho menos.

- Protección en caso de despido improcedente (artículo II-30). Aunque existen pocas Constituciones que reconocen expresamente este principio, en casi todos los Estados está protegido el trabajador ante el despido improcedente.

- Es necesario destacar la importante novedad que supone el establecimiento del principio de democracia participativa en el artículo I-46 en virtud del cual *"las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil"*.

Organización de los poderes de la Unión Europea

Junto a la proclamación y defensa de los derechos fundamentales, la otra función esencial de la Constitución es organizar los poderes en el territorio europeo. No es fácil esta tarea. Niza no lo consiguió en diciembre del 2000. Sus resultados fueron considerados como decepcionantes por una parte importante de la prensa que decía reflejar un alto grado de frustración en la ciudadanía.

La ausencia de ambición expresada en Niza y el desencanto producido incitaron a la Presidencia belga a abrir un debate en profundidad sobre el futuro de Europa, y en la Cumbre de Laeken se decidió iniciar los debates para una reforma sustancial de la UE. En aquel tiempo, diciembre 2001, hace apenas dos años, pocos, entre ellos la CES, demandábamos una Constitución. Dos métodos se planteaban en Laeken para aprobar las grandes reformas que se necesitaban: Convención o Conferencia Intergubernamental. Se optó por el primero, por la Convención y se acertó. Al contrario que la Conferencia Intergubernamental, en que sólo participan los gobiernos, la Convención está formada por representantes de los parlamentos nacionales, del europeo, de la Comisión y de los gobiernos nacionales, además de observadores del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y de los interlocutores sociales. La Convención había mostrado su

eficacia en la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales aprobada en Niza.

Durante un año y medio la Convención ha realizado un trabajo que ha sido valorado muy positivamente. Ha conseguido un difícil consenso en torno a un texto constitucional claro y completo. Además, la Convención ha actuado en todo momento de forma transparente con una utilización positiva de los nuevos medios de comunicación. Este trabajo de la Convención ha coincidido en el tiempo con la división de Europa provocada por la actuación de Estados Unidos en la guerra y ocupación de Irak. Si el proyecto de Constitución elaborado por la Convención merece figurar en las páginas de la historia, lo dirá ésta; pero podemos señalar ya que el proyecto reúne los requisitos esenciales para asegurar su continuidad: ha sido fruto del consenso y es un texto abierto. Un elemento de esta apertura es el establecimiento de cooperaciones reforzadas. Entre éstas se señalan expresamente:

- Cooperación reforzada para *impulsar los objetivos* de la Unión y asegurar su proceso de integración. Esta cooperación se producirá en el caso de que haya quedado sentado que los objetivos perseguidos no pueden alcanzarlos en un plazo razonable por la Unión en su conjunto y al menos un tercio de los Estados miembros deseen establecer entre sí una mayor cooperación, que estará abierta a todas.
- Cooperación reforzada de los Estados de la zona euro para *supervisar sus disciplinas presupuestarias* y elaborar orientaciones de política económica.
- Cooperación reforzada en *materia de defensa*.

Reparto de competencias

Esta cuestión del reparto de competencias es importante, compleja y difícil, como demuestra su tratamiento en España. La diferencia es que a nivel europeo se trata de transferir competencias del nivel estatal a un nivel superior mientras que en España ocurre lo contrario y la transferencia es del nivel central al más próximo. En Europa se trata de centralizar mientras que aquí de descentralizar, venimos

de un Estado totalitario y fuertemente centralizado. El esquema de reparto de competencias que sigue el proyecto de Constitución es el mismo de Maastricht, Ámsterdam o Niza, aunque más claro y transparente. Se ha producido la disminución de competencias de la Unión ni la "renacionalización" que algunos hubieran querido.

El proyecto quiere evitar una clasificación rígida de competencias e introduce la cláusula de flexibilidad, en virtud de la cual cuando se considere necesaria una acción de la Unión para alcanzar alguno de los objetivos y no se hayan previsto los poderes necesarios para ello, se podrán adoptar las disposiciones pertinentes para conceder los poderes necesarios.

La Constitución divide las competencias en tres grandes bloques:

1. Materias de competencia exclusiva de la Unión
2. Materias en las que la competencia es compartida entre la Unión y los Estados
3. Materias en que el papel de la Unión es de apoyo, coordinación y complemento

1. Materias de competencia exclusiva de la Unión:

- La política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el euro
- La política comercial común
- La unión aduanera
- La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común

2. Las materias compartidas entre la Unión y los Estados miembros son:

- El mercado interior
- El espacio de libertad, seguridad y justicia
- La agricultura y la pesca con excepción de la conservación de los recursos biológicos y marinos
- El transporte y las redes europeas
- La energía

- La política social en lo relativo a los aspectos definidos en la Parte III
- La cohesión económica, social y territorial
- El medio ambiente
- La protección de los consumidores
- Los aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública

3. Materias en que el papel de la Unión es de apoyo, coordinación y complemento:

- La industria
- La protección y mejora de la salud humana
- La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte
- La cultura
- La protección civil

Como materias específicas a las que da un tratamiento diferenciado, la Constitución señala las políticas económicas y de empleo en que el papel de la Unión es coordinarlas mediante la adopción de orientaciones generales. También destaca el proyecto las competencias de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común. El reparto de competencias se ha de interpretar en base al principio de subsidiariedad, según el cual, en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Unión, ésta intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.

Gobierno de la Unión Europea

La función que a nivel nacional realizan los respectivos gobiernos, a nivel de la Unión será desempeñada por la Comisión y el Consejo Europeo.

La *Comisión* se compone del Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores, el o los Vicepresidentes y un número de Comisarios sobre el que aún no hay acuerdo ya que los

países pequeños exigen un Comisario por país y que todos tengan los mismos derechos.

La figura clave será el *Presidente de la Comisión* que incrementará su carácter democrático ya que con la nueva Constitución será elegido por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo teniendo en cuenta los resultados de las elecciones europeas.

En cuanto al *Consejo Europeo*, éste equivale a lo que venimos llamando Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno. La principal novedad que aporta la Constitución es que con su entrada en vigor, el Consejo Europeo elegirá a un Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio que podrá renovarse por una sola vez. Hasta ahora el Presidente del Consejo no era elegido sino que cada seis meses se turnaba un país en la Presidencia del Consejo. La continuidad del Presidente del Consejo y que este sea elegido, deberían contribuir a un mejor y más democrático funcionamiento del gobierno de la Unión.

En todo caso habrá dos órganos de gobierno de la Unión Europea: la Comisión y el Consejo Europeo. Quién mandará más de los dos, ya lo veremos. Dependerá de cómo se desarrolle la Unión, si prevalece su carácter intergubernamental dominará el Consejo. Si se desarrolla más la Unión que los Estados será la Comisión quien gobierne.

Las leyes en Europa

Uno de los aspectos más criticados y necesitados de reformas profundas es la forma de hacer las leyes prevista en los Tratados. Todos coinciden en señalar que la forma de hacer las leyes en Europa es, además de incomprensible para los ciudadanos, tan complicada y difícil que resulta ineficaz. Transparencia y eficacia es lo que la Cumbre de Laeken exigió a la Convención a la hora de establecer un nuevo procedimiento para hacer las leyes. La tarea no era fácil si tenemos en cuenta la doble legitimidad de la Unión Europea: los ciudadanos y los Estados. Al final han encon-

trado la fórmula de establecer un *procedimiento legislativo ordinario* que unifica los muchos procedimientos existentes en los Tratados.

Las dos innovaciones más importantes introducidas en este proceso legislativo ordinario son:

- Establecimiento como principio general que el Consejo de Ministros se pronunciará por mayoría cualificada.
- Nueva definición de la mayoría cualificada; el paso de la triple a la doble mayoría.

El principio general de la mayoría cualificada se establece en el artículo 22: *"el Consejo de Ministros se pronunciará por mayoría cualificada, excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa"*.

Con esta innovación se amplían prácticamente hasta duplicarse las materias en que bastará la mayoría cualificada para decidir sobre ellos. La exigencia de unanimidad dificulta la aprobación de las leyes ya que basta el voto en contra de un solo Estado para impedir su aprobación, por lo que toda restricción de la unanimidad y extensión de la mayoría cualificada favorece la toma de decisiones. Sin embargo, se mantendrá la unanimidad cuando la Constitución así lo diga expresamente, y lo dice en algunos aspectos de la política social y fiscal. Este mantenimiento de la unanimidad en algunas materias de política social y fiscal está siendo muy criticado por la Comisión y el Parlamento Europeo por dificultar, o incluso impedir la acción de la Unión en estas materias. El propio proyecto de Constitución ya prevé una "pasarela" mediante la cual se puede pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en los siguientes términos: *"Cuando la Constitución disponga en su Parte III que el Consejo de Ministros se pronuncie por unanimidad en un ámbito determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar, por iniciativa propia y por unanimidad, una decisión europea que autorice al Consejo de Ministros a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito"*.

En cuanto a la nueva definición de la mayoría cualificada, ésta ha sido una de las cuestiones más, si no la que más, polémicas del proyecto de Constitución. Con el nuevo sistema se busca favorecer la acción europea y hacer que la aprobación de las leyes sea transparente y comprensible para los ciudadanos y ciudadanas. Para esto es necesario simplificar el procedimiento. Esta simplificación no es fácil ya que el hecho de que las leyes sean aprobadas por el Parlamento y por el Consejo de Ministros complica todo el proceso. La aprobación por el Parlamento es fácil de entender ya que bastará que se aprueben por mayoría de la Cámara, como ocurre en los Parlamentos nacionales. La cosa se complica con la intervención del Consejo de Ministros. El cambio consiste básicamente en la supresión de uno de los tres requisitos. En Niza se fijó la necesidad de una triple mayoría para aprobar las leyes en el Consejo de Ministros, que lo componen los Ministros de cada uno de los Estados:

- mayoría de Estados miembros,
- que estos Estados miembros representen, la menos, al 62% de la población,
- que el Consejo de Ministros apruebe la ley por un 73% de votos, según la distribución de votos establecida (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, 29 votos. España y Polonia, 27 votos, etc. El país con menos votos es Malta con sólo 3 votos).

Con la nueva Constitución todo esto se cambia y se simplifica y el artículo 1.24 establece: "Cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen por mayoría cualificada, ésta se definirá como una mayoría de Estados miembros que representen al menos, las tres quintas partes de la población de la Unión", es decir el 60%. Desde luego en este artículo los constituyentes han conseguido el objetivo de transparencia y claridad fijado en Laeken.

Éste ha sido el cambio al que se han opuesto Polonia y España con tal dureza que han impedido la aprobación de la Constitución. Hay que subrayar, además, que el paso al

nuevo sistema de determinar la mayoría cualificada no entrará en vigor hasta el 1 de noviembre de 2009 (art 1-24-3ª).

Estas dos innovaciones incrementan el papel del Parlamento Europeo, que es la única institución europea elegida por todas y todos los ciudadanos europeos en cuanto tales, lo que supone un avance hacia más democracia en Europa.

Economía y empleo

Gobierno económico europeo para conseguir el pleno empleo

Las altas tasas de desempleo constituyen quizá el problema más importante con que se enfrenta Europa. Creo que los ciudadanos y ciudadanas europeos juzgaremos a la Unión en razón de que consiga el pleno empleo, el bienestar y un nivel elevado de protección social. En definitiva, juzgaremos a la nueva democracia supranacional en base a que consiga o no los objetivos para que ha sido creada. Así lo reconoce expresamente la declaración de Laeken al reclamar *"un enfoque comunitario, claro, transparente, eficaz y conducido democráticamente... que consiga resultados concretos en términos de más empleo, mayor calidad de vida"*. Para que pueda cumplir estos objetivos, especialmente el del pleno empleo es necesario un gobierno económico europeo eficaz. Significativamente en la reciente Cumbre de Bruselas, en la que no se pudo aprobar la Constitución, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocen, sin embargo, que: *"Europa tiene una amplia brecha que cerrar para alcanzar los objetivos de empleo establecidos en Lisboa"* (párrafos 14 y 15) y señalan expresamente que una de las respuestas ha de ser *"una mejor gobernanza"*. La CES ha reclamado siempre este gobierno económico europeo. A esta cuestión ha dedicado mucho tiempo y trabajo la Convención con el establecimiento desde principio de un grupo de trabajo específico. Pero no ha sido posible, el proyecto de Constitución prácticamente no cambia nada.

Se mantiene el *sistema de orientaciones generales* que imparte anualmente el Consejo de Ministros y que los gobiernos deberán seguir.

La total falta de avances en este tema, el que todo continúe igual en este ámbito, es uno de los aspectos negativos del proyecto de Constitución. Ha sido muy criticado por la Comisión y el Parlamento Europeos. Así, la Comisión Europea reclama un verdadero gobierno económico europeo basado en una mejor coordinación de las políticas y pide una mejor coordinación en la zona euro. El Parlamento Europeo, por su parte, ha expresado su preocupación por considerar insuficientes las respuestas que el proyecto de Constitución da a los problemas de cohesión económica y social y a la coordinación de las políticas económicas. También manifiesta el Parlamento Europeo la necesidad de un gobierno económico más efectivo y con una integración más explícita del empleo.

El sistema de dar anualmente orientaciones generales es muy similar para la economía y para el empleo, con la diferencia de que en la economía hay una supervisión multilateral que pueda dar lugar a sanciones al Estado miembro que incumpla las orientaciones. El gobierno económico europeo tiene como elementos fundamentales: el Plan de Estabilidad y Crecimiento y la actuación del Banco Central Europeo.

En cuanto al *Plan de Estabilidad y Crecimiento*, éste aunque ha posibilitado la entrada en vigor del euro ha sido ineficaz para el crecimiento y la creación de empleo (los objetivos de Lisboa están muy lejos de ir cumpliéndose). La CES ha criticado siempre que sea más de estabilidad que de crecimiento y ha exigido una interpretación flexible del mismo. No nos han hecho caso y han realizado una interpretación tan rígida que al final han saltado las costuras.

En cuanto al *Banco Central Europeo (BCE)*, su función de mantener la estabilidad de los precios no puede convertirse

en única obsesión y deben establecerse sistemas para que la actuación del Banco no esté al margen de la política general de la Unión.

Esta ausencia del gobierno económico europeo para el pleno empleo es uno de los aspectos más negativos del proyecto de Constitución. Deberá modificarse siguiendo las recomendaciones de la Comisión y el Parlamento. Si no, la Comisión tendrá que ir planteándose la aplicación de la cláusula de flexibilidad y dar poderes a la Unión para conseguir el objetivo del pleno empleo.

La política social

A medida que se ha ido construyendo Europa, se ha ido evidenciando la necesidad de que ésta solucione los problemas de sus ciudadanos y ciudadanas. Europa no se puede consolidar si no responde a las expectativas de sus ciudadanos. Así se ha evidenciado la necesidad de una política social europea que se ha venido desarrollando en los últimos treinta años, desde los primeros pasos en el diálogo social, hasta el objetivo del pleno empleo pasando por el capítulo de política social. Estos avances en el capítulo de la política social podemos personalizarlos en Jacques Delors al frente de la Comisión Europea y Emilio Gabaglio a la Secretaría General de la CES.

A este desarrollo de la política social se ha venido oponiendo un grupo de gobiernos, los que en última instancia pueden estar de acuerdo con que se proclamen derechos pero no en que se concreten mediante leyes que obliguen a los Estados y que sus jueces tengan que hacer cumplir. Les parece bien la cooperación y la colaboración pero se oponen a toda armonización. Se oponen a una legislación europea que establezca condiciones mínimas, no renuncian a los salarios como un elemento de competencia. Aceptan orientaciones y recomendaciones pero no leyes que les obliguen a hacer cambios en sus sistemas nacionales.

Este grupo de gobiernos está liderado por el Reino Unido. En los últimos meses el Gobierno español ha hecho gala de gran entusiasmo y ardor en seguir las caminos del Reino Unido, como se ha manifestado en la iniciativa de los Gobiernos Español, Británico y Estonio, presentada en el grupo de trabajo de la Europa social en la Convención para impedir cualquier avance en el campo social. La posición del Gobierno del Reino Unido podría explicarse por la singularidad de su sistema de relaciones laborales; pero la actitud de España carece de sentido; nuestro sistema de relaciones laborales, establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de Libertad Sindical es similar al que la mayoría de países europeos quieren para Europa.

Ante estas discrepancias, la tarea del grupo de trabajo de la Europa social, creado por la Convención cuando ésta ya estaba muy avanzada, se presentaba muy difícil. No consiguió encontrar el consenso y el proyecto final pone de manifiesto estas contradicciones. Pese a que en la Parte I como hemos visto se establecen claramente los objetivos de pleno empleo, economía social de mercado y progreso social, en la Parte III no se incrementan las materias de política social y son estas materias de política social en las que además de la fiscalidad, las únicas en que no se incrementan las materias que pasan a ser aprobadas por mayoría cualificada, con lo que continuarán las dificultades para que Europa pueda legislar en materias sociales. Recordemos que esta exigencia de unanimidad en política social y fiscal ha sido muy criticada por la Comisión Europea y el Parlamento. Una prueba flagrante de estas incoherencias se encuentra en que mientras que en la Parte I en el artículo 3 se habla de "pleno empleo" y de "un elevado nivel de protección" en la Parte III³ se utilizan las expresiones "un nivel de empleo elevado y duradero" y "una protección social adecuada". Ante las dificultades para llegar a un consenso, se ha mantenido el mismo esquema que ya estaba en los tratados.

³ A propósito no cito ningún artículo de la Parte III. Para evitar confusión ya que el texto analizado es, no lo olvidemos, un proyecto y es probable que esta parte se modifique.

Competencia compartida

La política social es de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros. Las materias de política social en que la Unión debe apoyar y complementar la acción de los Estados miembros son:

- a) la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores
- b) las condiciones de trabajo
- c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores
- d) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral
- e) la información y la consulta a los trabajadores
- f) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6
- g) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión
- h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio del artículo III-183
- i) la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y el trato en el trabajo
- j) la lucha contra la exclusión social
- k) la modernización de los sistemas de protección social, sin perjuicio de la letra c)

De estas materias exigen unanimidad para aprobar disposiciones:

- La seguridad social y protección social de los trabajadores
- Protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral
- Representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluidos de cogestión
- Condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la comunidad

En estas materias la actuación de la Unión consistiría en apoyar y complementar la acción de los Estados miembros *"teniendo en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales"*. La Unión llevará a cabo esta misión por cuatro vías diferentes, previstas en el capítulo sobre política social:

- La primera, mediante leyes marco europeas, establecer disposiciones mínimas que han de aplicarse progresivamente. Estas disposiciones mínimas sólo se podrán dictar en los ámbitos mencionados en las letras a) a i). Quedan así fuera de las materias en que puede haber disposiciones mínimas, la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social. Aunque la legislación europea en materia social ha sido muy escasa, por esta vía se han aprobado directivas comunitarias tan importantes como la de seguridad y salud laboral o la de los Comités de Empresa Europeos.

- La segunda vía es la de fomentar, mediante leyes o leyes marco europeas, la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales.

- El tercer camino es el diálogo social y consiste en fomentar por la Comisión la consulta a los interlocutores sociales y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando porque ambas partes reciban un apoyo equilibrado. Según este método de diálogo social, la Comisión Europea, antes de aprobar una norma de contenido social, deberá consultar a los agentes sociales (CES, UNICE y CEEP). Con motivo de esta consulta, los interlocutores sociales pueden decidir iniciar ellos mismos un diálogo o negociación para llegar a un acuerdo. Si lo consiguen, este acuerdo se aplicará, o bien mediante su transposición en reglamentos o decisiones europeas

adoptadas por el Consejo de Ministros, o por los procedimientos propios de los interlocutores sociales, es decir, la negociación colectiva.

Por este procedimiento de diálogo social se han producido cuatro acuerdos: descanso por maternidad, trabajo a tiempo parcial, contratos de duración determinada y teletrabajo. Los tres primeros acuerdos se han concretado en directivas, mientras que el último, el teletrabajo, se aplica mediante su transposición en la negociación colectiva como ha ocurrido en España donde forma parte del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2003.

- La cuarta vía es el llamado método abierto de coordinación y consiste en que la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política, particularmente en:

- El empleo
- El derecho del trabajo y las condiciones de trabajo
- La formación y perfeccionamiento profesionales
- La seguridad social
- La protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales
- La higiene del trabajo
- El derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadora

En este ámbito la Comisión actuará mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas tanto para los problemas que se planteen a nivel nacional como aquellos que interesan a las organizaciones internacionales (se refiere claramente a las organizaciones sindicales y patronales europeas y singularmente la CES, la UNICE y el CEEP).

En la política social el proyecto de Constitución sólo introduce tres novedades:

- La primera es el añadido de que las leyes y leyes-marco

europas "no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de los sistemas de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de ésta".

- La segunda modificación se ha introducido en el método abierto de coordinación al añadir que se podrán (también los agentes sociales) tomar *"iniciativas tendentes al establecimiento de orientaciones e indicadores, a la organización de intercambios de las mejoras prácticas, y a la preparación de todo lo necesario para el control y evaluación periódicas. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo"*.

- La última innovación se refiere a los servicios de interés general y es para señalar que la Unión y los Estados miembros han de velar para que los servicios públicos cumplan su función y lo que es más importante, abren la posibilidad a que se dicten leyes europeas para definir los principios y condiciones de los servicios de interés general.

Salarios, convenios y huelga

Otra contradicción en el capítulo de la política social consiste en que al mismo tiempo que en el artículo II-28 se reconoce a los trabajadores y empresarios, o a sus organizaciones respectivas, el derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga "de conformidad con el derecho de la Unión". Sin embargo, según la Parte III del proyecto *"el presente artículo no se aplicará a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal"*. A destacar que no se incluye entre las materias exclusivas la negociación colectiva. Estas materias son esenciales para los trabajadores y sus sindicatos, por esto las consecuencias de su exclusión, es decir que la Unión Europea no pueda legislar sobre estas materias merece, creo, abrir un debate sobre

este tema. Si entramos en él lo primero que habría que hacer es distinguir cada una de estas materias.

En cuanto a las remuneraciones, hemos de tener en cuenta que hasta en los países, como el nuestro, en que la ley tiene una gran importancia, los salarios se fijan en los convenios colectivos. La ley establece garantías en cuanto a salario mínimo, pago de vacaciones o de horas extras por ejemplo; pero más allá de estos mínimos, el protagonismo en la determinación de los salarios corresponde a los sindicatos mediante la negociación colectiva. En este sentido, podemos preguntarnos si ha de haber o no una política salarial europea, ¿Quién y cómo se determinan los salarios en Europa?, ¿Podríamos hablar de armonización salarial en Europa? ¿En qué términos?

En cuanto al derecho de sindicación, este se reconoce de forma expresa en el artículo II-28 (también en los Convenios 87 y 98 de la OIT que han sido ratificados por la mayoría de Estados miembros) en forma similar a como se recoge en las constituciones nacionales (la española también en el artículo 28). Una vez reconocido a nivel constitucional el derecho de sindicación, muchos países de Europa, sobre todo del sur, han desarrollado este derecho por leyes: en España la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en Italia, el Estatuto dei Laboratori. Sería apasionante buscar un común denominador en los modelos de relaciones laborales existentes en Europa y una vez encontrado, señalarlo como meta o modelo para toda Europa. En cualquier caso, ésta no es tarea de la Constitución.

Por lo que respecta al derecho de huelga, éste es reconocido de forma expresa por el proyecto de Constitución en términos también parecidos a como lo hacen las Constituciones que reconocen este derecho. A partir de este reconocimiento constitucional hemos de recordar que en países como España o Italia, aún no hemos cerrado el debate entre regulación o autoregulación (si sí o no a una ley de huelga).

Creo que el proyecto de Constitución tal como ha salido de la Convención, contiene instrumentos útiles para la acción social y sindical. La propia Constitución prevé formas de corregir los aspectos más negativos de la política social y de empleo: la *cláusula de flexibilidad* para dar poderes y capacidad de actuación a la Unión allí donde no están previstas por la Constitución y la pasarela que permite que cuestiones sometidas a la unanimidad pasen a precisar sólo de mayoría cualificada.

El diálogo social: retos para la CES

Sin duda, se recurrirá a estas vías de cláusula de flexibilidad y pasarela si de común acuerdo lo solicitaran los sindicatos y la patronal.

Considero que atravesamos en Europa un momento en que el diálogo social goza de un general reconocimiento y credibilidad (y en consecuencia sus protagonistas, sindicatos y patronales). El artículo 47 del proyecto es fundamental, situado en la Parte I, en el título dedicado a la vida democrática de la Unión, abre horizontes y perspectivas, dice *"La Unión Europea reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales a escala de la Unión, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales; facilitará el diálogo entre ellos dentro del respeto a la autonomía"*.

Este artículo puede convertirse en la clave de bóveda para el desarrollo de la política social y de empleo mediante el diálogo social. El camino no es fácil, la cuestión es que la Comisión y especialmente el Consejo de Ministros son reacios a actuar en lo social, si previamente no se ha producido acuerdo entre los agentes sociales (lo que explica la escasez de legislación laboral europea). La patronal muy consciente de ello se resiste a cualquier acuerdo que no le sea francamente favorable.

Cómo debemos responder los sindicatos europeos y singularmente la CES a esta cuestión, a este reto, es otra historia. Es nuestra historia y nuestra responsabilidad.

Una política salarial para Europa

Me refería antes a los salarios y lo primero que llama la atención es que se habla muy poco de una política salarial para Europa. Se habla mucho (y está bien) de la política fiscal europea o de la política agraria común, pero poco de la política salarial.

Sobre este aspecto, sólo resaltar las enormes diferencias de unos países con respecto a otros en cuanto a cobertura de la negociación colectiva, que va del 100% en Bélgica o Eslovenia al 15% en Lituania.

España está en un 81%, por debajo de Suecia con un 94%, Francia 90%, Dinamarca 85%. Alemania sólo llega al 67%, Reino Unido se sitúa en último lugar de los 15 con un 36%. Los lugares más bajos los ocupan Hungría (34%), República Checa (30%) y, sobre todo, los países bálticos.

Naturalmente, el índice de cobertura está muy relacionado con el modelo sindical, y el gran problema sindical es que los sindicatos de los nuevos países han optado de forma no totalmente consciente por el modelo anglosajón, que se distingue, sobre todo, por limitar la negociación colectiva al nivel de empresa.

Para concluir y como resumen: estamos, amigas y amigos, en un momento en que tras varios años de dudar sobre qué camino coger, al final se ha optado por el que supone al mismo tiempo más extensión de Europa y más profundización en la Unión y por la cohesión interna. Un camino que implica compatibilizar extensión e intensidad.

¿Por dónde discurrirá el nuevo camino que acabamos de elegir? ¿Cuál será el paisaje social por el que atravesaremos?

De este paisaje social ahora sólo distinguimos los contornos, ya que a todos nos han enseñado que 'se hace camino al andar'.

Los contornos que vislumbramos del futuro social son:

- Mayor importancia al diálogo social, a sus instrumentos -como este CES- y mucha flexibilidad en los resultados.
- Que el camino hemos de hacerlo juntos, y juntos no sólo patronal y sindicatos, ni sólo asturianos con andaluces o cántabros; sino españoles y eslovenos, y lituanos y franceses...

Espero que este acto, esta conversación, este trozo del camino que hemos hecho juntos haya sido, aunque corto, intenso. Habrá sido intenso si, más que convencernos de la necesidad de avanzar juntos, contribuye a ilusionarnos con el mero hecho de caminar juntos.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA VALLEDOR (Oviedo, 1958). Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Oviedo.

Profesor de Enseñanza Media en las asignaturas de Geografía, Historia y Arte desde 1981. En 1976 ingresa en el aún clandestino Partido Comunista de España asumiendo, al cabo de un año y hasta 1980, la Secretaría General de la Agrupación Universitaria del Partido Comunista de Asturias. Entre 1980 y 1986 pertenece a la ejecutiva del Sindicato de Enseñanza de CCOO de Asturias.

Es socio fundador en Asturias de la "Asociación de Cooperación por Las Segovias". En 1986 participó en la constitución de Izquierda Unida y fue coordinador de la coalición en Gijón (1991-1995). Fue miembro del Consejo Político Federal de Izquierda Unida, en el mismo año en que sale Diputado de la Junta General del Principado.

Fue miembro del Consejo de Administración y de la Comisión de Control de Cajastur y del Consejo Social de la Universidad de Oviedo. Ejerció, también, como Coordinador del Área de Política Institucional de Izquierda Unida de Asturias. Asimismo, es miembro del Consejo Político, de la Presidencia colegiada y de la Comisión Ejecutiva. En el año 1999 es reelegido como Diputado de la Junta General del Principado de Asturias.

En las elecciones autonómicas de 2003, encabezó la candidatura de Izquierda Unida Bloque por Asturias. Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Bloque por Asturias, hasta su nombramiento como Consejero de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores del Gobierno del Principado de Asturias.

La ampliación y construcción de la Unión Europea y sus consecuencias en el desarrollo de Asturias

Francisco Javier García Valledor

Oviedo, 10 de junio de 2004

En primer lugar, quiero agradecer al Consejo Económico y Social de Asturias la invitación que me ha formulado para reflexionar sobre la construcción europea, su ampliación y las consecuencias que todo ello puede tener para nuestra Comunidad Autónoma. Ciertamente se trata de un asunto este que resulta a la vez importante y complejo y, precisamente por eso, por su importancia y complejidad requeriría mucho más tiempo del que un prudente uso de la invitación del CES y la voluntad de no cansarles puedo disponer en este acto. Por tanto, permítanme que hoy les apunte algunas de las ideas básicas y me detenga en aquellos aspectos que, a mi juicio, tienen más importancia para el futuro de Asturias.

Pero antes de adentrarme en más honduras trataré de justificar mi primera afirmación. De la complejidad de todo lo relacionado con la Unión Europea es buena muestra la maraña, tal vez imprescindible, de instituciones europeas que acaban configurando su estructura jurídica y política y la pluralidad y diferente naturaleza de las normas, informes, dictámenes y recomendaciones que emanan de ella. Las instituciones y organismos no se agotan en los que son más conocidos, el Parlamento, la Comisión, el Consejo Europeo, los Consejos de Ministros de la Unión o el Tribunal de Justicia con ser estos los que componen, por decirlo así, su núcleo duro. Hay otros más que se suman a estos y contribuyen en mayor o menor medida a conformar su voluntad y que en distintos ámbitos sectoriales juegan un papel cuya relevancia no es suficientemente conocida ni valorada. Permítanme citar tres que, en mi opinión y por diferentes motivos, están llamados a jugar un papel decisivo en la configuración institucional de la Europa de los veinticinco y que encarnan el modelo de construcción europea que defendemos: el Comité de las Regiones, como ámbito de la representación de la autonomía local y regional, que cada vez deberá ir teniendo más peso en el seno de la Unión; el Comité Económico y Social Europeo, con la participación de las organizaciones empresariales y

sindicales más representativas y que es a la vez expresión del concurso de la sociedad civil en el entramado de la Unión y apuesta por un modelo de construcción europeo fundamentado en la cohesión y solidaridad social; y finalmente, el Defensor del Pueblo Europeo, órgano perfectamente engarzado en la tradición política de buena parte de los Estados de la vieja Europa encargado de defender a las ciudadanas y ciudadanos de los excesos de la Administración y encarnación del compromiso con la defensa de los derechos humanos que rige, por encima de todo, el modelo europeo. Pues bien, estas y otras instituciones europeas configuran un entramado institucional, jurídico y político como probablemente no exista en ninguna otra parte, entramado que se hace difícil de aprehender, no ya para las personas no avezadas, sino incluso para los especialistas.

De otro lado, la importancia que para los asturianos y las asturianas tendrá en el futuro la construcción europea va a constituir una de las ideas fuerza de la reflexión que les propongo y, por ello, me detendré con más detenimiento más adelante. Baste decir como idea introductoria que el futuro de Asturias está indisolublemente unido al futuro de la Unión Europea y el modelo resultante de la construcción europea va a determinar que ese sea un futuro de prosperidad y progreso o, por el contrario esté lleno de riesgos e incertidumbres.

Este ciclo de conferencias del CES resulta especialmente trascendente en un momento que sí podríamos calificar de histórico para el futuro de Europa, de sus ciudadanos y sus regiones, ya que además de la ampliación producida el pasado 1 de mayo, nos encontramos ante la definición y concreción de tres aspectos sustanciales como son: las perspectivas financieras para el periodo de programación 2007-2013, la definición de los contenidos de la política de cohesión y de la política regional y, por último, el tratado constitucional.

Asturias en la Unión Europea. Balance positivo a pesar de la deslealtad del Estado

Nuestro país se incorpora a la Unión Europea en 1986. Recordarán que esa decisión se toma arropada por un gran acuerdo de las diferentes fuerzas políticas y sociales que la respaldaron sin fisuras. Todos éramos conscientes por entonces de la oportunidad histórica que se nos abría al unimos al grupo de los países más avanzados política y socialmente pero también de los retos que teníamos que abordar y de las exigencias que esa incorporación nos reclamaba. Retos y exigencias en lo económico, en lo social y en lo político y que tenían que ver con la modernización de un tejido productivo anquilosado por años de autarquía y desinterés. Por la implantación de los mecanismos de solidaridad y cohesión que fueran construyendo un Estado del Bienestar del que habíamos carecido. Por la consolidación de las nuevas estructuras políticas e institucionales democráticas surgidas de la Constitución de 1978. Pues bien, Asturias sufrió como pocas otras comunidades autónomas las consecuencias derivadas de esos retos. Nuestra estructura industrial que venía resintiéndose desde la década anterior sufrió un proceso de reconversión con su correlato de pérdida de empleo del que todavía no nos hemos repuesto. Nuestro sector agrario y ganadero también padeció un fortísimo envite que lo ha empequeñecido de una forma que incluso entonces, entre los más pesimistas, era inimaginable. Este proceso provocó continuas pérdidas y una situación acelerada de descapitalización y obsolescencia de nuestro aparato productivo. Como consecuencia de ello Asturias fue perdiendo continuamente peso, pasando de ser una de las comunidades más prósperas a otra con niveles de renta y empleo inferiores a la media española, con notables tensiones sociales y con numerosos espacios industriales y urbanos deteriorados. Pero no quiero que me malinterpreten. Nuestra entrada en la Unión Europea solo aceleró un proceso que venía de antes y que inevitablemente se hubiera producido de igual manera. La responsabilidad de lo que nos pasó fue nuestra al no haber sabido abordar con inteligencia y perspectiva las políticas

de impulso necesarias para afrontar esos retos. Es más, el hecho de pertenecer a la Unión contribuyó a paliar en gran medida los efectos más negativos de esa reconversión a sentar las bases de modernización de nuestras infraestructuras y servicios y a converger con el resto de Europa y, nuevamente, si esto no se produjo con la suficiente intensidad se debió a nuestras propias insuficiencias a la hora de tomar las medidas más adecuadas.

De hecho, ya en aquella época, la entonces Comunidad Europea estaba preocupada por las notables diferencias de renta entre sus regiones y por los problemas estructurales del mercado de trabajo y de sectores como la agricultura y la ganadería. Por eso se habían impulsado diferentes instrumentos y programas comunitarios para corregir esas deficiencias y entre ellos el más importante cuantitativa y cualitativamente para Asturias, el derivado de los Fondos Estructurales. Es opinión casi unánime que la aplicación de la política regional comunitaria en España a través de los Fondos Estructurales ha sido y sigue siendo el instrumento de mayor importancia en el apoyo a las regiones españolas y explica, en buena medida, lo que algunos en un alarde de optimismo digno de mejor causa han denominado en los últimos años el milagro económico español.

Como ustedes saben, la división comunitaria de las regiones en objetivos en función a su menor nivel de renta y, por lo tanto, su mayor nivel de atención situó a Asturias en el Objetivo 1. Es decir como una región europea con un nivel de renta inferior al 75% de la media. Con esa situación en nuestra Comunidad Autónoma se han venido recibiendo fondos para tratar, en primer lugar, cubrir una falta sustancial de infraestructuras de base, tanto en el ámbito del transporte, el medio ambiente, la energía y otros. Esos fondos han servido para cofinanciar, entre otros proyectos indispensables para nuestro desarrollo, la autovía del Cantábrico en todos sus tramos, las obras de mejora del aeropuerto o las sucesivas intervenciones que se han desarrollado en los puertos de Gijón y Avilés por poner sólo algunos ejemplos.

Estos fondos, en la filosofía comunitaria, se basaban en su carácter adicional respecto a las inversiones que la Administración Pública estatal destinara a nuestra Comunidad Autónoma. De hecho, y si me permiten el tecnicismo, el gasto público procedente de esos Fondos Estructurales habría tenido que instrumentarse entre las distintas comunidades autónomas españolas beneficiarias de tal manera que cumplieran las asignaciones por objetivos comunitarios, por regiones, por fondos y por ejes de intervención. El establecimiento de este sistema llevaría a pensar en una total adicionalidad de los recursos de las regiones que como la nuestra eran consideradas Objetivo 1. Sin embargo esto no ha sido así porque la administración estatal ha desarrollado una actuación compensatoria con las regiones no beneficiarias de estas ayudas europeas mediante la asignación sustancialmente mayor de inversiones procedentes del Fondo de Cohesión y de los propios recursos nacionales. Este hecho explica la paradoja de que, mientras el Estado visto en su conjunto ha venido convergiendo con el resto de los países de la Unión Europea, no se produce, o al menos no con la misma intensidad, un proceso paralelo de convergencia real entre las Comunidades Autónomas. En definitiva, podemos afirmar que el Gobierno del Estado en los últimos años ha venido siendo desleal con Asturias porque en vez de apostar por nuestro desarrollo aplicando los fondos europeos siguiendo el principio de adicionalidad prefirió aplicar sus propios recursos a otras comunidades. Pero a su vez, también fue desleal con la Unión Europea porque, de alguna manera, quebró la propia filosofía de cohesión social y territorial que inspira este sistema de ayudas al no favorecer como se merecían a esos territorios del Estado con más dificultades en beneficio de otros de mayor desarrollo. Muchas veces hemos puesto de manifiesto este hecho y las mismas veces el Estado, y a veces por qué no decirlo, las propias instituciones asturianas han ignorado esas demandas. Si no hubiera sido así, si las políticas de cohesión impulsadas por la Unión Europea se hubieran visto complementadas por una política similar respecto a los recursos del Estado, probablemente la situación de Asturias sería hoy mucho mejor de lo que es.

Sin embargo, con todo y con eso los Fondos Estructurales han sido determinantes para nuestro desarrollo en los últimos años. Ya he señalado antes algunos de los proyectos que han sido cofinanciados utilizando los recursos procedentes de los mismos, pero quizás otro dato resulte muy ilustrativo para demostrar esa afirmación. En el periodo comprendido entre 2000 y 2006 Asturias ha recibido o va a recibir ayudas por un importe de 220.000 millones de las antiguas pesetas o lo que es lo mismo más de 1.300 millones de euros para hablar en términos de la moneda común. Eso da muestra evidente de la significación que ha tenido para nosotros la política de cohesión europea y de lo importante que resulta para nuestro futuro mantener esas ayudas, reorientando, eso sí, la política del Estado. Un nuevo dato aclarará definitivamente lo que trato de decir. Más de la mitad del crecimiento económico español de los últimos ocho años, medido en términos del PIB, procede de los fondos que se han recibido de la Unión Europea

Los retos de la Unión Europea

Todo esto nos lleva a afirmar, a pesar de las sombras, el carácter netamente positivo para Asturias de su incorporación a la Unión Europea, aunque ese balance pudo haber sido sustancialmente mejor si, tanto desde aquí como desde el Gobierno del Estado, se hubiesen aprovechado mejor las posibilidades que la política comunitaria nos estaba ofreciendo. Pero no se trata de mirar ahora al pasado, salvo para aprender de los errores que hayamos cometido, sino de encarar el futuro que los retos de la Europa de los veinticinco nos imponen. Permítanme que les señale los que a mi juicio son esos retos, distintos entre si pero interrelacionados. La determinación de las perspectivas financieras de la Unión Europea para el periodo de programación 2007-2013 y el modelo de construcción económica y social que ese escenario financiero determine, la aprobación de la Constitución Europea que, sin duda, también fijará los elementos esenciales de ese modelo de construcción y el papel que el Estado va a reservar a las Comunidades Autónomas en la determinación y aplicación de las políticas

comunitarias, todo ello desde la perspectiva de nuestra Comunidad Autónoma.

Perspectivas financieras de la Unión. El nuevo marco financiero

Como ustedes saben, las perspectivas financieras de la Unión Europea contemplan para un determinado periodo temporal los límites máximos de gasto en cada capítulo del Presupuesto fijándose el importe total del gasto en relación con la Renta Nacional Bruta de la Unión Europea. Como les señalaba antes, el marco financiero vigente en la actualidad abarca desde el año 2000 al año 2006. Para ese periodo se han fijado siete capítulos principales de gasto a saber: agricultura, acciones estructurales, políticas internas, medidas exteriores, administración, reservas y ayudas de preadhesión. La agricultura y las acciones estructurales representan la parte más importante de los gastos previstos para este periodo con un 48 y un 32% del presupuesto comunitario, respectivamente. Las perspectivas financieras son adoptadas mediante un acuerdo interinstitucional entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. El Consejo Europeo (que como ustedes conocen perfectamente, está formado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros) decide por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea, las cifras de dicho marco financiero.

Pues bien, en la actualidad nos encontramos inmersos en el debate sobre las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013. La decisión fundamental, no sólo para Asturias pero también para nuestra Comunidad Autónoma, consiste en determinar qué porcentaje de la Renta Nacional Bruta europea conformará el presupuesto de una Unión Europea de veinticinco Estados. Éstas son las dos alternativas que están puestas sobre la mesa: la que presentó la Comisión Europea el 10 de febrero pasado y en la que fija en un 1,24% de la Renta Nacional Bruta europea el porcentaje que se debe destinar al presupuesto de la Unión con un promedio de créditos de pago en torno al 1,15% de

esa renta, límite muy similar al estipulado en el actual periodo de programación 2000-2006. En opinión de la Comisión, opinión que nosotros compartimos la reducción de los desequilibrios de desarrollo en una UE de veinticinco Estados no se puede cubrir con un presupuesto comunitario menor que el actual.

Por otra parte, está la que han planteado los Estados miembros contribuyentes netos al presupuesto comunitario, es decir: Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, Austria y Holanda. Este grupo de países ha solicitado formalmente a la Comisión Europea que el presupuesto se reduzca al 1% de la Renta Nacional Bruta de la UE entre 2007-2013. A su juicio, los gastos de la Unión no se deben centrar en la política de cohesión -Fondos Estructurales- sino en otras políticas denominadas competitivas más bien ligadas a aspectos como la innovación o la sociedad de la información, entre otros. Pues bien, la decisión final que se tome condicionará lógicamente el reparto entre los veinticinco Estados de la Unión a partir del 2007. Hay que tener en cuenta además que las economías de los diez nuevos países que se han integrado el pasado 1 de mayo sufrirán un duro proceso de adaptación a las normativas comunitarias y necesitarán muchos medios financieros para acometer las necesarias reformas. Por poner algunos ejemplos que ilustren la situación de estas economías -que sumarán 75 millones de ciudadanos europeos a los 375 existentes en la actualidad, baste señalar que su renta media no llega al 50% de la media de los Quince o que dos de cada tres ciudadanos estarán necesitados de ayudas regionales.

Por estos motivos, los nuevos Estados absorberán los mayores porcentajes del presupuesto comunitario en el próximo periodo de programación que comienza en 2007. Esto implicará un desvío de ayudas de países como España -el principal receptor de ayudas comunitarias hoy por hoy- hacia los diez. Con los datos actuales, es posible afirmar ya que el Principado no seguirá recibiendo la misma cantidad de ayudas estructurales a partir de 2006. Lo que no se sabe a ciencia cierta es qué

porcentaje de estos recursos se recortará a la espera de que el Consejo de la UE fije las perspectivas financieras y se pronuncie sobre el Tercer Informe de la Cohesión. Ese es a grandes rasgos el estado actual de la cuestión, pero me gustaría detenerme un momento y compartir con ustedes mi reflexión.

El reto de la cohesión en el modelo de construcción europea

La Europa de los veinticinco nacida el pasado 1 de mayo con la integración de la República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría, Letonia, Lituania, Estonia, Malta, Chipre y Eslovenia es hoy por hoy el mayor espacio de libertad y de democracia del mundo. Ahora todos formamos parte del proyecto de construir una Europa unida, pacífica y solidaria, próspera y animada por valores compartidos como la libertad, la igualdad y el respeto y promoción de los derechos humanos. La construcción europea sin embargo está lejos de ser un camino de rosas. Debemos ser conscientes de que vivimos en un mundo caracterizado por el aumento de las desigualdades, de cambios demográficos y sociales importantes, de nuevas amenazas para la salud y el medio ambiente y de los conflictos militares y la violencia terrorista. La Unión Europea ampliada puede y debe convertirse en un espacio más solidario, libre y justo, donde prime el dominio de la ley sobre la arbitrariedad y en el que se garantice el respeto por los derechos civiles, sociales y culturales de los ciudadanos y ciudadanas. La Europa ampliada debe suponer el nacimiento de una nueva cultura de mayor acercamiento y respeto a la diversidad, de la desaparición del miedo al "otro" por desconocido y de la consideración de la diversidad lingüística y cultural como una expresión de riqueza colectiva.

Pero para que esos objetivos se cumplan Europa debe debatir sobre su propio contenido y repensar las bases de su construcción. Hasta ahora el único contenido del proyecto europeo, el que aparece explícito en los tratados, es el

mercado. Las bases sobre las que se configura la Unión son las llamadas cuatro libertades y que incluye la libre circulación de capitales, de mercancías, de servicios y de personas. Pues bien, si queremos que Europa responda a las demandas de las ciudadanas y ciudadanos debe ampliar esas bases e incorporar como fundamentos de su configuración los valores de la solidaridad y la cohesión social y territorial y establecer nuevas prioridades que respondan precisamente a la esas demandas.

A mi juicio la ampliación hace aun más perentoria esa necesidad porque aunque, como antes les decía, en el fondo los problemas estructurales de los diez nuevos países no son muy diferentes de los actuales Estados miembros, en algunos casos son más agudos. Así, por ejemplo su desempleo dos veces mayor que el de la Europa de los quince y su nivel de renta no llega a la mitad. Como consecuencia de todo ello las diferencias entre países y regiones de la Unión Europea aumentarán considerablemente, como ha puesto de manifiesto el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social del que antes les hablaba. Con esta nueva situación el principio de solidaridad comunitaria debe reafirmarse a favor de los países y regiones con menor nivel de vida.

Pero para que eso sea así, para poner en valor esos principios de solidaridad y cohesión, no basta con enunciarlos. Es necesario que todos tengamos claro que la construcción europea debe tener como misión primordial el crecimiento y el progreso social y el objetivo del pleno empleo y la cobertura universal de los derechos sociales básicos. Ello exige el desarrollo y la reordenación de las políticas comunitarias, la puesta en marcha de programas de inversión de grandes infraestructuras públicas que vertebran el territorio de la Unión, impulsen su modernización y generen empleo y por la elaboración de programas de cooperación reforzada en el ámbito industrial y en los proyectos de investigación, desarrollo e innovación. En definitiva, se trata de apostar por una política de lo público en el seno de la nueva Unión Europea.

Pero esto implica una nueva exigencia: el crecimiento progresivo de los recursos financieros y presupuestarios en el ámbito de la Unión que permita abordar con garantías esas políticas de solidaridad y cohesión. Por el contrario, la adopción de unos presupuestos cicateros, como hoy pretenden algunos, inferiores para la Europa de los veinticinco de los que había en la Europa de los quince perjudicaría el proceso de ampliación, reduciría hasta márgenes minúsculos las políticas de desarrollo de las regiones menos favorecidas y pondría en serio riesgo el propio proceso de construcción europea. Y ese es un lujo que la vieja Europa no se puede permitir y que Asturias tampoco.

El efecto estadístico

El Gobierno de Asturias estamos trabajando duro en ese sentido y por eso hemos impulsado una iniciativa con otras regiones europeas afectadas como nosotros por el llamado efecto estadístico. Aunque este efecto ya es suficientemente conocido permitanme que lo explique someramente. Les señalaba antes que los nuevos Estados miembros cuentan con un nivel de rentas que no alcanza el 50% de la media comunitaria. Pues bien, como los criterios para determinar las ayudas de los Fondos Estructurales (y también de los Fondos de Cohesión) se basan en el nivel medio de las rentas de los territorios a los que van destinadas en relación con la Renta Media Comunitaria, al ingresar esos nuevos países con rentas bajas esa Renta Media disminuye o, lo que es lo mismo, disminuye el diferencial entre las regiones hasta ahora más desfavorecidas y la media europea, aumentándose artificialmente la renta de esas regiones sin que se haya producido una convergencia real. Se trata, por tanto, de un aumento de la renta puramente estadístico como consecuencia de la ampliación y no un incremento por razón de un desarrollo económico real. Por hablar del caso de Asturias y citando las estadísticas de Eurostat, la renta media de nuestra Comunidad Autónoma en el periodo 1999-2001 era del 72% de la media comunitaria tomando como base los quince países que componían hasta el 1 de mayo la Unión Europea.

Desde esa fecha y al tomar como referencia la media de los veinticinco, esa misma renta era de casi el 79 por ciento de la media comunitaria. Ese efecto resulta en el caso de Asturias y en el de otras catorce regiones europeas aún más pernicioso puesto que, al superarse artificialmente la barrera del 75% de la Renta Media Comunitaria esas regiones dejarán de tener la consideración de regiones Objetivo 1.

Ese es el efecto estadístico y ese es el reto al que el Gobierno de Asturias ha querido hacer frente. Por eso hemos convocado a las regiones que como nosotros están afectadas por el efecto estadístico y por eso hemos liderado e impulsado la "Declaración de Oviedo" suscrita el pasado 22 de marzo y que constituye el más importante acuerdo interregional en la Unión Europea en el ámbito de las políticas de cohesión. Créanme si les digo que no fue fácil poner de acuerdo a todas esas regiones procedentes de siete países en una declaración conjunta pero al final prevaleció el interés por impulsar un lobby de defensa de los intereses y principios de sus territorios por encima de cualquier otro.

Esta declaración recoge el acuerdo y la satisfacción de las regiones por la propuesta de la Comisión Europea incorporada al documento de Perspectivas Financieras, por la cual las regiones Objetivo 1 afectadas por el efecto estadístico mantendrán un nivel de ayudas en el próximo periodo de programación (2007-2013) equivalente en el inicio de ese periodo al 85 por ciento de la intensidad de la financiación prevista para las regiones del tradicional Objetivo 1 que se iría reduciendo sin que, en ningún caso, sea inferior al 60% al final del periodo de programación, siempre y cuando se garantizase un adecuado nivel de financiación ya que no puede permitirse ninguna reducción adicional de los recursos disponibles ni de la intensidad de las ayudas.

El impulso del gobierno asturiano no se redujo tan sólo, siendo esto importante, a idear, impulsar y liderar el encuentro de las regiones afectadas por el efecto estadístico y su correlato de la Declaración de Oviedo. Ese ha sido

el primer paso, al que han seguido y seguirán otros en la idea de sacar adelante este objetivo. Les señalo entre otras iniciativas, la más reciente, nuestra participación como Gobierno en el Tercer Foro Europeo de la Cohesión, celebrado los pasados 10 y 11 de mayo en Bruselas, organizado por la Comisión Europea o el apoyo explícito a nuestras tesis que supone el Dictamen del Parlamento Europeo sobre el Tercer Informe de la Cohesión.

No duden ustedes que el Gobierno de Asturias, a través de la Consejería de Justicia, seguirá trabajando en este próximo periodo en tratar de lograr que esas propuestas se vayan abriendo paso en el marco europeo porque el mantenimiento de las ayudas comunitarias es fundamental para una comunidad autónoma como la asturiana que sólo en los últimos años ha ido dando tímidos pasos en un proceso de recuperación económica y sería imprescindible que la reforma de la política de cohesión no altere este proceso sino que permita continuar y avanzar en la convergencia. En definitiva, que Asturias participe, como les decía antes, en un modelo de construcción europea basado en la cohesión social y territorial y en el apoyo y solidaridad con quienes hoy tenemos más dificultades que superar.

De todas formas déjenme que les diga que no estamos pidiendo, al solicitar el mantenimiento de las ayudas, nada distinto de lo que han planteado otros organismos de la Unión Europea. Ya he dicho que en esa misma línea trabaja la Comisión Europea que, en su Tercer Informe sobre Cohesión Económica y Social, deja claro que a la vista de las disparidades regionales de una Europa ampliada, el reto fundamental continúa siendo la reducción de los desequilibrios económicos y sociales entre las regiones, "incluidas las regiones europeas afectadas por el efecto estadístico". El propio Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, en la presentación del Tercer Informe al Parlamento Europeo ha señalado la necesidad de establecer periodos transitorios para aquellas regiones que por mero efecto estadístico consecuencia de la ampliación quedarían inicialmente fuera de las ayudas comunitarias. Así

mismo tanto el Comité de las Regiones como el Consejo Económico y Social europeo se han pronunciado en el mismo sentido, la entrada de nuevos Estados en la Unión con niveles de desarrollo inferiores no puede perjudicar a aquellos territorios europeos que siguen estando por debajo del nivel de renta media comunitaria.

No podemos obviar que la Europa ampliada es una Europa de más desigualdades sociales y territoriales, donde el dumping fiscal y social (derechos sociales, laborales y salariales) aparece como una preocupación en cuanto a la deslocalización interna en la Unión.

Pero es más, ya he dicho que resulta imprescindible asentar la construcción de la nueva Europa ampliada en bases distintas de la que hasta ahora la han caracterizado. Esta afirmación tiene no sólo una dimensión teórica en el sentido de darle a la Europa de los veinticinco una mayor dimensión social sino que ha de reflejarse de manera práctica en el instrumento para poder desarrollar esas políticas de cohesión: el presupuesto comunitario. A nuestro juicio, cualquier planteamiento en defensa de las políticas de cohesión y solidaridad se quedan en meros enunciados, sin contenido real, si no van acompañados de recursos financieros suficientes para llevarlas a cabo.

La posición de los países contribuyentes netos que, como he dicho, pretenden una reducción muy importante de los presupuestos de la Unión, no ayuda a la esperanza pero en algo ha contribuido a que mantengan esa posición tanto el anterior gobierno del Estado como el actual Vicepresidente Económico Señor Solbes, fruto en buena medida de un planteamiento fundamentado en lo que no dudaría en calificar como de "dogmatismo neoliberal" y que se concreta en la apuesta por la estabilidad presupuestaria y el déficit cero, planteamiento que, al menos de boquilla, casi todo el mundo dice compartir. No se les puede seguir exigiendo a los países contribuyentes netos de la Unión, especialmente a Francia y a Alemania, que reduzcan sus déficits presupuestarios amenazándoles incluso con fuertes sanciones

en caso contrario y a la vez pedirles que aumenten o, al menos, mantengan sus niveles de contribución financiera al proyecto europeo. Esa es una de las contradicciones en las que algunos países receptores de ayuda, como el nuestro, han incurrido y están incurriendo, sacando pecho por su política económica ultraliberal y reprochando a esos países que no hayan podido hacer lo mismo al tiempo que pasamos la gorra para recoger las ayudas que salen esencialmente de sus bolsillos. No podemos estar a la vez repicando y en la procesión porque así no salen las cuentas o, si me permiten decirlo de otro modo, no nos acabarán saliendo las cuentas a nosotros y corremos el riesgo de que de una u otra forma acaben haciendo sus ajustes presupuestarios a nuestra costa.

La Constitución Europea

Pero hay otros ámbitos de la construcción europea a los que, de forma más somera, quería referirme y en primer lugar el debate sobre la Constitución Europea. La nueva Constitución Europea puede ser el instrumento para superar debilidades y avanzar firmemente en el camino de la unión política y social.

Sin embargo, el actual proyecto constitucional presenta serias debilidades que podrían dar al traste con las esperanzas que los europeístas hemos depositado en ella. Voy a referirme a las que creo más significativas.

El proyecto constitucional plantea Europa como Unión de Estados y ciudadanos, con respeto a la autonomía local y regional, aunque lamentablemente esta última con muy escasa consideración. Este es uno de los elementos más frustrantes del proyecto de Constitución, a pesar de que se producen algunos avances en el reconocimiento del hecho regional en la futura Unión Europea. Sin embargo, el proyecto de Constitución no recoge la presencia y participación regional en la Unión Europea desde la perspectiva del derecho propio y de las propias instancias comunitarias, sino que fundamentalmente se enfoca conceptualmente como una cuestión podríamos decir, doméstica, un asunto

interno de los Estados miembros. Es cierto que esta perspectiva se matiza en la medida en la que se constata el papel real que tienen las regiones en las políticas comunitarias ya que se prevén algunas modalidades de la relación directa con la Unión y se establece algún cauce de participación directa de las regiones en el ámbito comunitario que, en cualquier caso queda sometido en su acción real a la decisión interna de los Estados. Incluso la participación de las regiones en el Consejo de Ministros de la Unión se contempla haciéndola depender de la decisión directa de cada Estado. Asimismo la posibilidad de interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia debe efectuarse siempre a través del Estado correspondiente. Finalmente, la intervención de los parlamentos de las regiones europeas que cuentan con ellos queda limitada a la consulta que los parlamentos estatales puedan realizarles antes de emitir el dictamen previsto en el procedimiento de alerta rápida diseñada en el proyecto de protocolo de aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad. A mi juicio resulta imprescindible que se corrijan esas deficiencias, tal y como se acordó en la Declaración de Salzburgo en la cuarta conferencia de las Regiones con poder legislativo, si realmente la Unión quiere darle al hecho regional la dimensión que este tiene en el ámbito europeo.

Pero donde se producen las mayores deficiencias en el proyecto constitucional en todo lo referido a la dimensión social europea. Así por ejemplo, los acuerdos sobre seguridad social se tomarán por unanimidad y no por mayoría, lo que dificultará sin duda la toma de decisiones sobre esta materia. También resultan insuficientes las menciones en torno a regulación de la armonización fiscal o la lucha contra el fraude. El texto consagra el carácter liberal del sistema económico y no establece mecanismos que garanticen un desarrollo suficiente de los servicios públicos esenciales. Para expresarlo de una manera clara, el proyecto constitucionaliza el pacto de estabilidad lo que no deja de ser paradójico ya que los países con más peso e influencia lo están vulnerando y el Presidente de la Comisión, el Señor Prodi, llegó a darlo por finalizado. En este sentido, la Constitución está

presa de ese dogmatismo neoliberal al que antes me refería y que tan poco ha venido haciendo por garantizar las políticas de cohesión y solidaridad.

Yo espero y deseo que antes de su aprobación definitiva el proyecto constitucional sufra variaciones en ambos aspectos porque, haciendo mías las palabras de Sami Nair: *"Europa sólo tiene sentido si es deseada por los pueblos y si queremos que Europa sea un futuro para los pueblos europeos ha de pasarse del horizonte puramente mercantil al de la solidaridad"*.

La participación de las regiones en la construcción europea

Decíamos antes que la participación de las regiones es el aspecto menos avanzado del proyecto de Constitución Europea. Sin embargo esta omisión puede y debe ser completada por los Estados que, como el nuestro, tienen una base plurinacional y una estructura política, jurídica y administrativa descentralizada. No hay que olvidar que las decisiones de la Unión Europea tienen una incidencia directa en la gestión cotidiana de los intereses de las comunidades autónomas en materias sobre las que tienen atribuidas competencias. El hecho de que ahora la Administración central tenga el monopolio de la interlocución con la Unión Europea impide a las comunidades autónomas participar en la definición de políticas comunitarias que afectan a materias que son de su exclusiva competencia. Ello trae consigo un preocupante vaciado competencial en detrimento de las comunidades y a favor del Estado que no se compadece ni con la letra ni con el espíritu de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. En el caso de Asturias, sus instituciones ya se han pronunciado reiteradamente en ese sentido.

Déjenme recordar los pronunciamientos de la Junta General de mayo de 1996 y marzo de 2002 solicitando el reforzamiento de la participación de las comunidades autónomas en la delegación española ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea o incluso mandatos explíci-

tos del Congreso de los Diputados al Gobierno para incorporar a las Comunidades Autónomas en la delegación española en los Consejos de Ministros Comunitarios. Sigue siendo éste un problema sin resolver y que habrá que abordar con el sosiego y el rigor necesario cuando se abra el debate sobre la reforma del modelo de Estado.

Por otra parte, las comunidades autónomas también están implicadas en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. De acuerdo con el principio de autonomía institucional, la aplicación del derecho comunitario corresponde a quien tenga la competencia en el ámbito interno sobre la materia que se trate de aplicar o desarrollar. Esta situación abunda en la necesidad de establecer un marco de participación de las comunidades autónomas en asuntos de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a contribuir a la conformación de la voluntad del Estado respecto a esas cuestiones como a definir un mecanismo de participación directa cuando se refieran a materias que sean de su exclusiva competencia. No hay nada ni en la Constitución ni en los tratados constitutivos de la Unión Europea que impida que esa legítima aspiración de nuestra Comunidad Autónoma se alcance. En todo caso, su consecución contribuirá a reforzar más aún la construcción europea al propiciar la participación de todos los territorios que la conforman y a profundizar en la base democrática de esa construcción.

Conclusión

He tratado de exponerles mi punto de vista sobre los retos que Asturias deberá abordar en el nuevo marco de la Europa ampliada, tanto en lo que se refiere a lo que nos debe estimular como en los problemas que debemos afrontar en el próximo futuro. Pero quiero acabar expresándoles una convicción que a la vez es una esperanza, o mejor dicho, una esperanza que está basada en una profunda convicción, las gentes de Asturias, sus hombres y mujeres, esta sociedad puede afrontar su futuro con determinación porque hoy ese futuro está en sus manos.

JAIME RABANAL GARCÍA, (León, 1952). Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Santiago, obtiene el título de especialista en dirección estratégica por la Universidad Politécnica de Valencia.

En 1984 fue nombrado Gerente del Hospital General Princesa Sofía de León, cargo que desempeñó hasta finales de 1993. Desde enero de 1994 hasta marzo de 2000 ocupó diferentes cargos en el Hospital de León, del que fue Director económico-financiero, Jefe de servicio de control de gestión y responsable de la unidad de contabilidad analítica. En marzo de 2000 fue nombrado Director General de Presupuestos y Patrimonio de la Consejería de Hacienda del Principado de Asturias y en septiembre de 2000 fue nombrado Consejero de Hacienda. Al inicio de la actual legislatura, en julio de 2003, fue nombrado Consejero de Economía y Administración Pública del Principado de Asturias, cargo que desempeña en la actualidad.

Ligado a la universidad desde su época de estudiante en Santiago, ha impartido cursos especializados en diversas universidades españolas y desde 1991 es profesor asociado de la Universidad de León, dentro del área de organización de empresas.

La economía asturiana ante la ampliación europea

Jaime Rabanal García

Oviedo, 22 de junio de 2004

Me gustaría agradecer al Consejo Económico y Social la posibilidad de estar hoy aquí pudiendo reflexionar en voz alta sobre uno de los asuntos políticos y económicos de más interés para Asturias como es la ampliación de la UE.

Asimismo, me gustaría felicitar al CES por su iniciativa de llevar a cabo un ciclo de conferencias que siempre invitan a la reflexión y analizar con rigor todos aquellos asuntos que nos preocupan.

En los últimos años se han producido cambios muy notables en la estructura económica de Asturias. Asturias fue una Comunidad que parecía -y en algunos sectores, parece aún- sumida en el *pesimismo más absoluto*, un pesimismo alimentado por todo aquello que parece que fuimos, aquello que teníamos y que ahora parece que no tenemos ni poseemos.

Un pesimismo alimentado por una larga crisis, cifrada en casi treinta años de reconversiones, de pérdida de empleos, de productividad, de competitividad, de renta, de cambios en el sistema productivo.

Hoy podemos hacer un análisis desde una perspectiva histórica. Hacer comparaciones de cómo es nuestra situación actual en comparación con las décadas pasadas. Es muy importante hacer este análisis porque es necesario conocer la historia para no repetirla.

A lo largo de mi intervención, me gustaría recordar el dibujo de la historia económica de Asturias, hacer una comparación con el presente, destacar sus oportunidades, también las debilidades, de cara a enfrentarse a un mundo donde cada vez más existe una mayor integración en los mercados -mayor peso del comercio, alta movilidad de los flujos financieros, movilidad de factores productivos, reducción en los costes de transportes..., en definitiva, un mundo más "globalizado".

Asturias, a partir del pasado 1 de mayo, forma parte de una Europa con más de 455 millones de personas, de consumidores, de ahorradores, inversores. ¿Qué tipo de implicaciones tiene esta ampliación para la economía española y, más específicamente, para la asturiana? ¿Qué oportunidades tenemos de formar parte de un área económica integrada tan importante y, de la misma manera, qué debilidades?

En los últimos meses se habla de una manera muy intensa de los procesos de relocalización de las actividades empresariales, un fenómeno nada nuevo, por cierto, de hecho se puede decir que es un fenómeno que arranca desde la Revolución Industrial. Pero, ¿qué riesgos tenemos de que esto ocurra en este contexto global para una economía como la de Asturias? ¿Qué actuaciones se pueden llevar a cabo en el ámbito político y presupuestario? En síntesis, me gustaría hacer una reflexión sobre todos estos aspectos de política regional, de gestión local en un mundo global de una Comunidad que está sumida en un proceso de convergencia con las economías más avanzadas del mundo.

Un poco de historia

La industrialización de Asturias y su carencia de ventaja comparativa.

La historia económica reciente y pasada de Asturias ha sido objeto de muchos estudios y análisis desde las diversas perspectivas sociológicas, económicas o políticas. Una historia en la que todo el mundo parece estar de acuerdo en algo: *Asturias ha estado sumida en una importante crisis económica en las pasadas décadas.*

Una primera pregunta de interés sería: *en qué proceso de industrialización ha tenido Asturias ventaja comparativa.* En una primera aproximación se podría decir que Asturias nunca ha contado con una clara ventaja comparativa, ni en

el sector siderúrgico, ni siquiera en la extracción del carbón. Por una parte, la explotación de las reservas del carbón, origen de la concentración de la actividad industrial (sobre todo siderometalúrgica) en la región, estuvo basada en la protección arancelaria, ya que las características geológicas de las reservas hacían imposibles, ya en el siglo XIX, una explotación económicamente rentable y, por tanto, competitiva, debido a los costes tan elevados de extracción y transporte.

Por otra parte, el desarrollo de la siderurgia estuvo sustentado en una ventaja tecnológica de corta duración, dada por el mayor consumo de carbón que de mineral de hierro.

En síntesis, se podría ver el origen de la industrialización de Asturias como algo artificial o político¹. Esta tesis es mantenida por los distintos historiadores económicos de España y de Asturias. La protección ha creado ventajas comparativas a Asturias. Ventajas que se han mantenido en el tiempo desde el siglo XIX hasta prácticamente los años 70 del siglo XX. Es en este sentido que el mapa empresarial de Asturias estaba fundamentalmente determinado por grandes empresas públicas, tachadas en muchas ocasiones de ineficientes, con problemas para ser competitivas en los mercados exteriores lo que hacía que los datos de las exportaciones de Asturias fueran muy moderadas. En definitiva, estos aspectos estructurales demuestran una carencia de ventaja comparativa y competitiva industrial en el pasado siglo.

La apertura comercial de España en los 60 y las crisis energéticas de los 70 han traído consigo un duro golpe para el sistema productivo asturiano. Un sistema que precisaba de una gran transformación -o reconversión que es como se suele denominar-. Es a partir de los setenta cuando se desmorona una parte muy importante de todo el entramado de

protección, lo que genera que la economía regional entre en crisis, fundamentalmente a partir de la entrada en el Mercado Único Europeo.

El impacto de la crisis industrial

Si hay algo que defina la crisis industrial y económica Asturias es la existencia de un papel muy activo por parte del sector público, la presencia de costes sociales muy relevantes, pérdidas de actividad y de dinamismo muy significativos para esta región.

Hoy podemos cuantificar con bastante rigor cuáles fueron las consecuencias de este largo período de crisis. Permítanme que les sintetice algunos datos que pueden dibujar esta crisis:

- En términos de renta per cápita, entre 1955 y 1998, Asturias perdió casi treinta puntos porcentuales respecto a la media nacional. Este descenso hizo que pasara de ser una Comunidad con un nivel de renta per cápita superior a la media nacional a estar en el puesto duodécimo.
- Entre los años 1965 y 1995, la productividad por ocupado en Asturias respecto a la media nacional se redujo en nueve puntos. Esto quiere decir que en 1995 éramos, en términos relativos, notablemente menos productivos que treinta años atrás².
- Estos datos sobre la merma de la actividad económica se pueden sintetizar con algunas cifras sobre el mercado laboral asturiano: *entre 1977 y 1997 se destruyeron la cantidad de 97.300 empleos netos en la Comunidad Autónoma*. Destacan los más de 80.000 empleos destruidos en el sector agrario y los más de 57.000 en el industrial. Ya en esta época se podía apreciar cómo el tejido productivo tendía a crear empleos vinculados a los servicios. En concreto, entre 1977 y 1997 se crearon 41.500 empleos en el sector servicios, evidentemente, una cantidad muy inferior a la cantidad de empleo destruido, tal como se sintetiza en el cuadro 1.

¹ Un análisis histórico sobre las ventajas comparativas de Asturias se puede encontrar en Arruñada, B., (1994), "El reparto del monopolio: obreros y empresarios en la historia de Asturias", Economía y Empresa en Asturias, Civitas.

² Para un análisis más detallado véase, De la Fuente, A., y C. Monasterio, (2001), Capitalización y Crecimiento de la Economía Asturiana, 1955-1998. Fundación BBVA.

Cuadro 1. Población ocupada en Asturias

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total
1977	116	124,6	31	143,2	414,9
1997	35,7	67,4	29,9	184,7	317,6
1999	32,5	68,3	38,2	193,2	332,2
2003	26,8	73,6	47,1	249,4	397
Diferencias					
1997-1977	-80,3	-57,2	-1,1	41,5	-97,3
2003-1999	-5,7	5,3	8,9	56,2	64,8

Unidad: miles de personas

Fuente: INE

Estos datos muestran una realidad histórica de Asturias muy clara: se ha sufrido una crisis económica con consecuencias sociales profundas, con una merma de actividad económica relevante que se puso de manifiesto con pérdidas sistemáticas en el nivel de empleo y de productividad.

Ante este proceso de crisis, el papel del sector público ha sido muy activo para amortiguar sus costes. Así, la intervención pública de las distintas Administraciones -a través del sistema impositivo y las políticas de gasto social- ha hecho que la renta disponible en Asturias entre 1967 y 1995 no se redujera en más que 5 puntos respecto a la media nacional. Este dato es más significativo si se tiene en cuenta que la renta producida se redujo, en dicho período, 18 puntos respecto a la media.

La consecuencia inmediata de esta diferencia tan importante entre renta producida y renta disponible es que el dinamismo del tejido empresarial asturiano durante este período de crisis ha ido mermando, lo cual complica, si cabe, *la capacidad para salir adelante y generar un dinamismo de cara al futuro, debido, en parte, a que se puede crear falsas ilusiones sobre cómo es la realidad*. De la misma manera, la intervención de las distintas administraciones públicas ha sido la que ha permitido realizar inversiones necesarias para llevar a cabo dicho proceso de reestructuración en el tejido productivo asturiano. Es por ello que *"no han sido inútiles los cometidos de modernización de la economía regional"*.

Ahora bien, no podemos tan sólo hablar de historia. Observar el pasado reciente sirve como referencia para saber de dónde partimos, saber qué se ha hecho y qué queda por hacer. Es momento de balance, de saber dónde estamos y hacia dónde queremos ir. El balance nos ofrece una imagen en la que se perciben entremezcladas viejas herencias, y nuevas realidades, nuevos y antiguos elementos, que expresan la tensión de una economía en ineludible proceso de transformación.

Cambios en la estructura económica

Si algo caracteriza a la economía asturiana en estos últimos años es su inmersión en un claro proceso de cambio. Los estereotipos basados en el pasado no configuran la radiografía del presente de Asturias. Hoy las cosas son bien distintas, y me gustaría apuntar algunos datos para corroborar lo que estoy diciendo.

Me gustaría hacer una radiografía de lo que, a mi juicio, son cambios relevantes en la estructura económica de Asturias.

Evolución macroeconómica (PIB y renta per cápita)

En primer lugar, tenemos que hablar de cifras macroeconómicas, del crecimiento experimentado por la comunidad en los últimos años tanto de su PIB como de su renta per cápita. La debilidad en el crecimiento de la economía asturiana aún era patente en el año 1999. Asturias partía de un diferencial superior a los 3 puntos porcentuales respecto a la economía nacional. Un diferencial que se ha reducido sensiblemente desde 1999 hasta la actualidad. Las estimaciones llevadas a cabo por FUNCAS para el 2003 prevén un crecimiento de Asturias del 2,2% mientras, para la economía española, dicho crecimiento es del 2,46. Las previsiones que se llevan a cabo para el 2004 -fundamentalmente por HISPALINK- muestran la continuidad del crecimiento de la economía asturiana sobre la media nacional.

Este crecimiento se ha traducido en renta per cápita. En 1999 la renta per cápita de los asturianos crecía 2,22 puntos menos de cómo lo hacía la del resto de españoles. Desde el año 2000 la tasa de crecimiento de la renta per cápita de Asturias supera a la nacional. En concreto, entre 1999 y el 2002 la tasa de crecimiento acumulada de la renta per cápita de Asturias (7,4%) fue superior a la de la economía española. Es cierto, que Asturias tiene una renta per cápita 1.800 inferior a la media, pero es indudable que existe un proceso de convergencia macroeconómica.

La evolución de la productividad

Es sumamente importante hablar de productividad, de fomentar los factores que la hacen crecer. La productividad es importante por muchas razones pero fundamentalmente porque es un indicador de la capacidad de producir de las empresas. Un aumento de la productividad indica que las empresas con los mismos recursos son capaces de producir más cantidad o lo mismo a un coste menor. Esto, por tanto, se convierte en un *factor esencial para competir en los mercados, sobrevivir y ganar cuotas de mercado*.

Entre 1995 y el 2002, el crecimiento de la productividad por ocupado en Asturias creció en términos reales un 13,95%, mientras que este mismo indicador para el resto de la economía nacional fue del 8,8%, según el Balance Económico Regional que elabora FUNCAS. Recientemente, también FUNCAS, publicaba los datos del crecimiento de la productividad en Asturias durante el 2003. Los datos siguen marcando una tendencia de crecimiento sensiblemente superior a la media nacional. En concreto, mientras la productividad en Asturias en el año 2003 creció un 2,83% -la más alta de España- la media nacional experimento un decrecimiento el 0,19%.

Estos datos demuestran que en los últimos años se viene convergiendo de manera muy notable en cuanto a la productividad por ocupado.

Cuadro 2. Evolución de la productividad del factor trabajo

	Asturias	España	Diferencial Asturias/España
Agricultura	34,34	29,16	5,18
Industria	6,19	-0,45	6,64
Total	13,95	8,8	5,15

Fuente: FUNCAS, Balance Económico Regional. 1995-2002

A veces, se afirma que las mejoras en la productividad del empleo se deben a destrucciones de empleo. Se utiliza el argumento de que "las empresas producen lo mismo con menos trabajadores lo cual mejora la productividad. Pensar que mejoras en la productividad implica una reducción de empleo regional es un error. En concreto, podemos decir que estas mejoras sistemáticas en la *productividad por ocupado en Asturias se han llevado a cabo en el período de creación de empleo más importante de los últimas dos décadas*, como veremos posteriormente.

En el *período 1995-2002*, tal como se puede observar en el cuadro 2, el crecimiento de la productividad del empleo en la industria creció 6,64 puntos por encima de la media nacional, lo cual viene a demostrar que este largo período de reestructuración ha generado una clara ventaja competitiva en el ámbito industrial.

El dinamismo de las exportaciones

Un tercer aspecto que me gustaría mencionar hace referencia a la evolución del sector exterior de la economía asturiana. Entre 1995 y el 2003 el valor de las exportaciones asturianas se ha duplicado -multiplicado por 2,10-. En la actualidad Asturias exporta una cifra histórica de 2.113 millones de euros.

Tan sólo desde 1999 las exportaciones asturianas han crecido un 62%, mientras que las importaciones lo han hecho un 40%, lo que significa una reducción del deficit comercial regional en más del 85 por ciento en ape-

nas cinco años. Estas exportaciones se han basado, fundamentalmente, en bienes de inversión y bienes intermedios cuyos incrementos entre 1999 y el 2003, fueron del 69 y del 63%, respectivamente.

Otro aspecto muy destacado es la diversificación de las exportaciones asturianas. Para mostrar esta idea me gustaría facilitarles un dato: en 1994 el 90% de las exportaciones asturianas se concentraban en una variedad de 13 productos. En 1994 el 53% de todas las exportaciones se concentraban en la Fundición, hierro y acero junto con Manufacturas de Cinc (bienes "de bajo valor añadido"). Hoy por hoy, para alcanzar el 90% de las exportaciones tenemos que hablar de una variedad de 20 productos. Una variedad donde ahora los dos tipos de bienes que predominaban en 1994 se quedan reducidos a poco más del 20%.

Hoy hablamos de exportaciones de bienes de equipo -calderas, máquinas, aparatos eléctricos, material de transporte-, también adquieren importancia las exportaciones de productos químicos, farmacéuticos, la agroindustria, etc.

En definitiva, desde 1994 no sólo hemos observado un crecimiento casi exponencial de las exportaciones de Asturias, sino que también, se observa una diversificación de productos exportados, aunque no tanto como nos gustaría. Siempre es mejor contar con una variedad de bienes y servicios en la que especializarse para la exportación, y no depender de la evolución de uno o dos mercados exclusivamente.

Este cambio en el sector exterior asturiano sólo ha sido posible por el relevante cambio en el tejido productivo de la comunidad.

El tejido empresarial

El proceso de terciarización de la economía asturiana sigue unos patrones similares a los de cualquier economía avanzada del mundo. Asturias es, hoy por hoy, una comunidad

de servicios, un sector que ocupa al 62% del empleo y que, a la vez, es capaz de combinar una especialización espacial con el sector industrial, que cuenta con un porcentaje de ocupación cercano al 20% y concentrado prácticamente en cinco municipios del área central.

Aún quedan relevantes retos en el sector servicios de Asturias; unos retos que por un mayor desarrollo tanto de la oferta como de la demanda de servicios avanzados, pero es claro e indudable el proceso de terciarización y diversificación de la actividad productiva en Asturias³.

Resulta importante destacar el camino que se ha recorrido en este campo en los últimos años. Asturias cuenta con un tejido productivo que combina una especialización productiva tanto en servicios como en la industria, que es más productivo y que está accediendo a los mercados exteriores, como acabamos de ver. Esto es un síntoma de la dinámica del comportamiento de las empresas asturianas; unas empresas que en su mayor parte, el 93%, se corresponden con pequeñas empresas privadas. Unas empresas cuya confianza en Asturias, analizada a través del Índice de Confianza Empresarial elaborado por las Cámaras de Comercio, es de las más optimistas de Europa.

Asturias se está convirtiendo en un "buen mercado" para invertir, para crear empresas. Y eso lo podemos corroborar con los datos de creación de empresas: entre 1999 y enero del 2003 se han creado en Asturias 18.500 empresas, más del triple, en términos relativos, respecto a la media nacional en ese período, como se puede observar en el cuadro 3.

De la misma manera, la inversión a Asturias no sólo se puede medir en base a creación de empresas, también es importante hablar de Formación Bruta de Capital -inversiones realizadas por los agentes privados en una región-, que

³ Un análisis sobre el sector servicios en Asturias se puede encontrar en Martínez Argüelles, S., y Rubiera, F., (2003), "Asturias, una economía terciarizada", *Papeles de Economía Asturiana*, N°20, Monográfico sobre la economía asturiana.

desde 1999 ha experimentado un crecimiento cercano al 27%, similar al de la media nacional. Según estimaciones de FUNCAS, en su Balance Económico Regional 1995-2002, la inversión productiva privada en Asturias pasó de los 2.085 a los 4.320 millones de euros, es decir, se ha duplicado y ha evolucionado a un ritmo ligeramente superior a la media nacional, lo cual denota un dinamismo del sector privado en Asturias similar al del resto de la economía nacional.

Por lo tanto, Asturias ya no tiene en el ámbito empresarial la "fama" de crisis ni de expectativas negativas, parte de las cuales son creadas por los propios asturianos. Podemos decir que a Asturias llegan empresas, se crean y se invierte.

Cuadro 3. La creación de empresas en Asturias-España 1999-2003

	1999	2003 (1-Enero)	Diferencia	Incremento
Industria	3.360	4.417	1.057	31,5
Construcción	4.720	8.200	3.480	73,7
Comercio	14.646	19.289	4.643	31,7
Resto servicios	24.068	33.156	9.088	37,8
Total	46.612	65.062	18.450	39,6

Fuente: INE. Directorio Central de Empresas

Mercado de trabajo

Lo que ocurre en el mercado laboral de una economía es el síntoma de lo que en ella acontece. Si bien al mercado laboral aún le queda recorrido para acercarse a los parámetros de la Unión Europea y, en determinados aspectos, a los de la economía nacional existe un importante proceso de convergencia laboral. Por primera vez en la historia, se ha dejado de destruir sistemáticamente empleo y ahora la creación de empleo es un hecho.

Por un lado, tenemos que hablar de creación de empleo. Entre 1999 y el 2003 la población ocupada en Asturias se incrementó en 64.800 empleos, lo que supone un incre-

mento del 19,5%, y lo que es aún más destacado, se ha recuperado en 5 años más del 66% del empleo destruido en las dos décadas anteriores. Esto hace que el nivel de ocupación en Asturias esté en niveles no observados desde hace 23 años (primer trimestre de 1981).

Por otro lado, es muy importante destacar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. De los 64.800 empleos creados, 42.800 de ellos corresponden a mujeres. Esta evolución positiva ha permitido observar cambios relevantes en la composición de la población femenina en edad de trabajar. Así, entre 1999 y 2003 ha aumentado la tasa de actividad femenina en 4,73 puntos porcentuales y la tasa de paro se ha reducido en 14,24 puntos porcentuales.

Asturias tiene que seguir creando más empleo y de más calidad, pero "la tragedia del empleo" experimentada en las dos décadas anteriores presenta visos fundados de optimismo.

El Área Central de Asturias: los nuevos espacios económicos

No se puede hablar de cambios ni de futuro sin referirse a la creación de los nuevos espacios económicos generados por la construcción de nuevas carreteras, las mejoras en las comunicaciones junto con las políticas de articulación del área central en la que este Gobierno está poniendo mucho empeño, análisis y actuaciones.

El área central ha venido experimentando una creciente concentración de actividad en el tiempo, pese a los problemas de pérdida de población que en los últimos años se ha producido en la región.

Por otro lado, el área central asturiana es un área básicamente de servicios, donde ciudades como Oviedo ocupan a más del 84% de su empleo en dicho sector, y también donde está concentrada su industria manufacturera, que se ubica de una manera destacada en determinadas zonas de Avilés, Gijón y Carreño.

Sin embargo, parece ser que aún existe una industria que produce bienes en una fase de madurez en su ciclo de vida, donde existe una estandarización de la tecnología. Esto puede hacer que no se utilice de forma eficiente el capital humano existente en la región y que se deban aplicar políticas económicas regionales para buscar una solución. Solución que, tal como se observa en la geografía económica mundial, se están buscando desde lo global, aunque integrando a los agentes locales.

De la misma manera, el Gobierno de Asturias trabaja por la articulación e integración del territorio para garantizar una mejor coordinación de los servicios públicos prestados: desde transporte público, recogida de basuras y saneamientos hasta inversiones en polígonos industriales o de cualquier tipo. La coordinación de las políticas públicas elimina las posibles ineficiencias que se puedan generar y convierten los espacios en centros de atracción de actividades económicas puesto que se potencian las ventajas de aglomeración de las que hablaré posteriormente en mi exposición.

El papel del sector público en la economía regional

Hemos hablado de cambios, de futuro, de esperanza, de trabajo que nos queda por hacer y de expectativas. Parece como si todas estas cosas ocurrieran solas. ¿Qué ha pasado en esta Comunidad? ¿Cómo se ha conseguido cambiar la tendencia negativa de nuestra economía? ¿Por qué hoy hablamos de "climas" de esperanza y no de "pesimismo" como en las décadas anteriores? ¿Tenemos capacidad de actuación de cara a atraer o inversiones hacia la Comunidad? ¿Qué papel, en definitiva, ha desempeñado en estos últimos años el sector público regional?

Son muchas las posibles respuestas a estas preguntas. Entre las múltiples respuestas se pueden remarcar algunas cosas que verdaderamente hemos hecho desde el Gobierno del Principado de Asturias. Desde 1999, el Gobierno del Principado de Asturias ha llevado a cabo políticas económicas desde múltiples perspectivas:

La promoción económica a empresas ha tenido un papel muy destacado, poniendo en marcha un Plan del Suelo Industrial muy ambicioso que, a finales de este año, permitirá poner a disposición de las empresas 650 nuevas hectáreas de suelo industrial. Un Plan que no sólo se ocupa de la creación de nuevo suelo sino que también incide de manera directa en la mejora de los equipamientos de los existentes así como en la publicidad y gestión de los mismos -permitiendo que las empresas dispongan de la información actualizada sobre parcelas en venta, alquiler, equipamientos de las mismas-.

Se ha trabajado por la atracción de inversión extranjera hacia el territorio, por llevar a cabo políticas que claramente mejoran la eficiencia en la gestión de las empresas con la adopción de nuevas tecnologías, la introducción de mejoras en el diseño, la calidad y el desarrollo del medio ambiente industrial. Una parte muy importante de las ayudas a las pequeñas y medianas empresas se destinan con el objetivo de mejorar los sistemas de gestión, introducción de tecnologías de la información, etc., a través del Plan de Consolidación y Competitividad de las PYMES.

Se ha apostado claramente por el fomento de la calidad en un sentido amplio, para lo cual se puso en marcha el Plan de Calidad 2001-2003 cuyos resultados han sido más que positivos. También se ha impulsado el desarrollo de Servicios Avanzados, que ha potenciado de una manera muy notable la internacionalización de las empresas asturianas.

Las políticas de I+D y de la Sociedad de la Información han tenido un peso muy relevante: se han puesto en marcha los Centros Avanzados de Tecnologías (SAT's), se han impulsado proyectos como el SI-LOCAL para acercar las nuevas tecnologías a las empresas que están en los municipios de menos de 40.000 habitantes y, sobre todo, se ha impulsado la elaboración, creación y puesta en marcha de un ambicioso Plan de I+D+I que cuenta con una dotación de 280 millones de Euros.

A todo lo anterior se le debe añadir las actuaciones relacionadas con la creación de Centros Tecnológicos, de un Servicio Público de Empleo que trata de reducir los costes de información entre oferta y demanda de empleo, una ambiciosa política de formación continua, ocupacional, para desempleados, puesta en marcha de Escuelas Taller, desarrollo de Planes Locales de Empleo, y un largo etcétera de políticas económicas que con el esfuerzo de todos se han puesto en marcha y han servido para cambiar el rumbo de la economía asturiana.

Todo ello sin olvidarse que en estas dos últimas legislaturas se han firmado dos grandes acuerdos por el empleo y la competitividad de Asturias con los sindicatos y los empresarios, cuyas dotaciones financieras han sido muy importantes.

Sólo en el último acuerdo para el período 2004-2007 se destinarán a políticas de Promoción Económica, Formación y Empleo, Salud Laboral y Prevención de Riesgos y Cohesión Social la cantidad de 730,8 millones de Euros. Se trata de un acuerdo que permitirá hacer políticas muy ambiciosas en materia de infraestructuras, innovación y desarrollo, internacionalización de las empresas, sociedad de la información, fomento del espíritu emprendedor, apoyos a las empresas cooperación, inversión, capital riesgo, etc.

El Gobierno del Principado de Asturias gestiona un volumen de recursos públicos que supone el 19% del PIB y que, como responsables, tenemos la obligación de decidir cómo se distribuye el gasto público entre usos alternativos. Esta elección sabemos que debe maximizar el bienestar de los asturianos, y es por ello que, tal como se puede comprobar con los presupuestos para el 2004, se ha apostado por la combinación de políticas económicas y sociales.

La realidad de Asturias: síntesis de las ideas fundamentales

En resumen, Asturias ha tenido un pasado duro pero también tiene un presente y un futuro esperanzador. Podemos hablar de una comunidad que crea empleo, empresas que cada día son más productivas, que invierten en calidad, en diferenciación de productos, que exportan, que crean renta y riqueza. Hoy podemos hablar de una Comunidad con un sector público autonómico con un peso muy relevante -un 19% del PIB-, con plenas competencias en políticas esenciales para asegurar la calidad de vida de sus ciudadanos. En definitiva, hablamos de una Asturias cualitativa y cuantitativamente diferente.

Asturias ya no es lo que era, ni tampoco el contexto europeo, ni el mundial. Vivimos en un mundo cada vez más entrelazado comercial y financieramente hablando. Con perfecta movilidad de factores productivos, sumidos en cambios tecnológicos y de comunicaciones muy importantes, con empresas que adoptan sus decisiones ya no tanto por los recursos naturales que se posean sino por las dotaciones de otros factores humanos, tecnológicos, de infraestructuras, de proximidad a mercados, de calidad de sus instituciones.

Asturias debe de tener la capacidad de mejorar en este contexto mundial, y por eso trabajamos para mejorar la productividad y competitividad de las empresas que se ubican en la misma para seguir en este proceso de convergencia con las regiones y economías más avanzadas. Una convergencia que se puede desgranar en diversos indicadores estructurales de la economía, como es el crecimiento de la productividad por ocupado, las exportaciones y el aumento de la inversión privada canalizada a través de la creación de empresas e indicadores de Formación Bruta de Capital. Podemos decir, por tanto, que en mi opinión están sentadas

las bases de la economía regional que ahora se enfrenta a los retos de una Europa más integrada económica y políticamente. Aspectos en los que me centraré a continuación.

Los retos de la ampliación de la UE

Breve descripción de la ampliación, presentación del "efecto estadístico" y el problema de la competencia de los nuevos países

Asturias está inmersa en este mundo desarrollado e integrado y que sigue integrándose cada vez más. Se están produciendo cambios muy importantes en la geografía económica mundial. El desarrollo en el Sudeste Asiático, el crecimiento de China, los pasos que se están dando en estos últimos tiempos para integrar comercialmente la UE con América Latina y la reciente ampliación de la UE, son claros ejemplos de este dinamismo en la geografía mundial.

Permítanme, dado que es objeto de esta charla, que me detenga unos minutos a reflexionar sobre lo que, a mi juicio, supone la integración de diez nuevos miembros en la UE a partir de este 1 de mayo de 2004 que serán 12, posiblemente, a partir del 2013. Actualmente hablamos de pertenecer a un área integrada, no sólo en términos económicos sino también institucionales, monetarios y políticos, de 455 millones de habitantes.

Esta última es la quinta ampliación desde la constitución de la UE, y se incorporaron: República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta. Supuso incrementar la población en más de 100 millones de personas sobre la UE-15, al igual que incrementar el PIB europeo en un escaso 5% -aportan un 25% más de población y tan sólo un 5% de riqueza-.

Se trata de una integración, según los estudios que se han venido llevando a cabo, donde los países que se integran

tienen notables diferencias productivas, de renta con la UE-15 y entre sí. Estos diez países tienen un 60% menos de renta media que la UE-15. Ya se pueden hacer una idea de lo que esto supone. Integrar diez países con una renta tan inferior a la media hace que, estadísticamente, ahora las regiones pobres de la UE-15 dejen de considerarse relativamente como tal. Esta es la explicación del tan conocido problema del "efecto estadístico".

De la misma manera, la inclusión de nuevos estados miembros, puede tener repercusiones notables en el seno de la Unión en cuanto a su organización y estructura económica. Respecto a las repercusiones sobre el funcionamiento de las instituciones europeas, es obvio que incorporar nuevos países lleva asociado cambios en el funcionamiento de las mismas, reparto de poderes y toma de decisiones (como ejemplo, el Tratado de Niza y la nueva constitución) al igual que cambios en la estructura y reparto del presupuesto dentro de la Unión, tanto en lo que se refiere a Fondos Estructurales como a Fondos de Cohesión. Todo ello tiene, inevitablemente, consecuencias para la economía asturiana. No debemos olvidar que el 80% de la legislación que nos afecta nace y se discute en Bruselas.

Respecto a las repercusiones económicas, éstas hacen referencia a la existencia de efectos debido al tamaño de los mercados integrados, a las diferencias entre los Estados miembros que integran a la UE-25, y a cómo se permitirá aprovechar de una mejor manera las economías de escala y cómo esto pueda dar lugar, sino lo está siendo ya, a un proceso de relocalización de la producción dentro de la Unión.

Ahora Asturias forma parte de un mercado de 455 millones de habitantes, de consumidores, de ahorradores, de inversores. Una integración que inevitablemente lleva asociados cambios en el comercio, en la inversión extranjera, en la movilidad de personas -migración-, y de otros factores pro-

ductivos. Si aplicamos la estricta teoría económica de la integración, a escala global como continente, claramente se deberían obtener mejoras en la eficiencia productiva, en la generación de riqueza y, por tanto, en el bienestar. El problema está en que no todos los países o regiones se beneficiarán de la misma manera. Es en este sentido, en el que me gustaría dibujar las oportunidades y las amenazas que supone para Asturias este proceso de integración.

Las amenazas derivadas de la ampliación

La ampliación de la UE presenta para Asturias algunos problemas que son necesarios identificar para poder proponer alternativas. Estos problemas son, en mi opinión, básicamente dos: de un lado, las derivadas del impacto en los Fondos Estructurales y, de otro lado, aquellas que hacen referencia a la competencia que se deriva de la entrada de nuevos países.

Tensiones en el reparto de los Fondos Europeos

La entrada de estos diez países conlleva cambios en la manera de hacer política regional y toma de decisiones en el seno de UE, como les anticipaba hace unos instantes. En febrero de este año se ha publicado Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea. En él se deja claro que los recursos presupuestarios de la UE-25 serán, en términos relativos, similares a los actuales (sobre el 1,24% del PIB). Si entran nuevos países, con menor renta -en concreto, un 60% menos de renta que la media UE-15-, con significativas necesidades de fondos para realizar política regional y de desarrollo, pero se mantiene el montante de gasto, entonces estamos ante un juego de "suma cero", esto quiere decir, que todo lo que se destine a política regional en estos nuevos países se quitarán de los fondos destinados al resto.

Por lo tanto, la entrada de estos países trae consigo cambios en el reparto de los fondos de desarrollo y de cohesión que hay que evaluarlos y analizarlos con cierto detalle.

Los criterios para recibir ayudas -Fondos Estructurales, fundamentalmente-, no han cambiado. Se considerarán regiones Objetivo 1 aquellas que tengan una renta inferior al 75% de la media europea. Asturias en la UE-15 tiene renta del 71% respecto a la media, pero en una UE-25 tendría una renta del 77%. Estos 6 puntos se deberían "al efecto estadístico" de incorporar regiones mucho más pobres a la Unión Europea. Bajo este criterio, a partir del 2006 -tal como se prevé, inicialmente, en la Agenda 2000- Asturias dejaría de ser Objetivo 1 y, por tanto, no recibiría ayudas en este sentido. Hablaremos en unos momentos, de cómo se está haciendo frente a este problema aunque, ya puedo anticipar que no se perderán esas ayudas más allá del 2006.

La deslocalización de la actividad económica

Para hablar de competencia es necesario conocer cómo son las economías que se han integrado, qué sistema productivo tienen en relación a España y a Asturias, para analizar las oportunidades y los retos de la ampliación así como ver cuáles pueden ser los ámbitos donde se pueden producir los efectos de la deslocalización.

En relación a su comercio, en 1988 los países de la UE-15 tan sólo exportaban a estos diez países un 2% del total de exportaciones. Hoy son el segundo socio comercial de la UE, tras Estados Unidos, a lo que la UE-15 exporta el 12% del total. Han sido año muy dinámicos en comercio entre UE-15 y los países de la ampliación. Más de la mitad de las exportaciones que los nuevos países integrados dirigen al mercado comunitario tienen como destino Alemania, país a que siguen a considerable distancia, Austria, Italia, Francia y Reino Unido.

España tan sólo supone el 3,1% de las importaciones que hacen estos países de la ampliación y el 2,8% de las exportaciones. Estos niveles son muy inferiores a los de países como Alemania -que supone el 43% y el 53,5% de sus importaciones y exportaciones-.

¿Y cómo son esas relaciones comerciales con Asturias? Pues podríamos que decir que prácticamente inexistentes en términos agregados. Si sumamos las exportaciones que desde Asturias se han realizado hacia estos diez países la suma no alcanza los 11 millones de euros en el año 2002, lo que no llega ni al 1% (0,6%) del total de nuestras exportaciones. Este es el primer problema al que tiene que hacer frente las políticas de internacionalización de las empresas. Hay que trabajar para incrementar notablemente la presencia de los bienes y servicios que exportamos en los países de Europa del Este.

Respecto a la Inversión Directa Extranjera (IDE) tenemos que decir que desde los años noventa, este grupo de diez países ha recibido una cantidad de flujos de inversión extranjera muy notables, debido a que se están convirtiendo en un foco de atracción de empresas, dinamizando sus economías, aprovechando su capital humano -que tiene una buena calidad-, aumentando sus indicadores de productividad y competitividad -porque tienen costes laborales sustancialmente inferiores a los de la UE-15-.

En el 2002 -año en que la inversión extranjera en los países más desarrollados presentó resultados muy modestos de crecimiento- ya habían alcanzado la cifra de 21.500 millones de \$, copando el 3,3% de los flujos de inversión directa mundiales.

Los aspectos más destacados de estas inversiones son:

- La gran mayoría de la inversión directa ha provenido de empresas multinacionales que instalaron sus filiales allí. Y lo hicieron con un doble motivo: por un lado, para abastecer la demanda de productos en estos países y, por otro lado, y quizás más relevante, como plataforma de exportación. Asimismo, estos países tienen una cierta tradición industrial y, por tanto, tienen un "saber hacer" que es también relevante.
- La gran mayoría de las inversiones directas hacia estos países provienen de la UE, en concreto, en un 75%. Las

inversiones de Alemania están presentes en todos los mercados de los países que se acaban de integrar.

- Más del 40% de la inversión se ha destinado a la industria, sobre todo vinculada a las ramas de exportación (automóvil y electrónica), por tanto, de demanda media y tecnología media. También se han recibido un importante flujo de inversiones en sectores de servicios y para abastecer los mercados locales.

- España prácticamente no tiene presencia financiera ni empresarial en estos países. El país en el que más inversión directa ha llegado de España es Polonia y no llega ni al 2% del total de las inversiones que llegan a este país del exterior.

Es cierto que las empresas españolas han tenido un proceso de inversión en el exterior muy dinámico en los últimos años. Pero esa inversión se ha dirigido hacia la UE, Latinoamérica y algo hacia China, donde Asturias también empieza a tener presencia. Sin embargo, no tenemos presencia en estos nuevos mercados europeos y se abre la oportunidad de invertir allí, como una manera de compensar los posibles efectos de la relocalización de la actividad en el seno de la Unión.

Es importante, dentro de este apartado de retos y oportunidades, hablar de ventajas comparativas entre este grupo de países y la economía española y asturiana. Y este es un aspecto relevante porque es a partir de las ventajas comparativas cuando podemos reflexionar acerca de si en realidad estos países son una amenaza, una competencia, o son un complemento que nos permitirán ganar en eficiencia y aumentar nuestra cuota de mercado exterior.

Estos países a finales de los ochenta -principios de los noventa- tenían claras ventajas en la producción de bienes agrarios así como de tecnología baja. Es claro que España estaba especializa ya en otro tipo de bienes de una mayor calidad, más valor añadido y una tecnología más sofisticada.

En cambio, esta situación ha cambiado en la última década. Estos países con la llegada tan importante de inversión extranjera, centrada en producciones industriales y manufactureras de tecnología media, parece que están cambiando los patrones de ventajas comparativas de estos países. En estos últimos años la economía española no ha avanzado suficientemente hacia una especialización de tecnología avanzada. La evolución de nuestra productividad ha sido muy modesta, hemos perdido puestos en los rankings de competitividad, nuestro déficit exterior ha crecido también muy significativamente. Esto es fruto de un modelo de crecimiento que, en los últimos años, se ha basado en la precariedad y temporalidad en el empleo, en el consumo interno, en la construcción y no en sectores intensivos en capital humano y tecnológico.

Es por ello que, ahora, estos países se han ido acercando a ritmos muy notables al tipo de producciones de la economía española lo que les ha convertido en grandes competidores para nosotros, en términos de atracción de empresas, capitales y, sobre todo, en suministradores de la UE. En este sentido, algunos estudios ya apuntan la posibilidad de que una parte de nuestras exportaciones se van a ver mermadas por la capacidad exportadora de estos países. Quizás esto está haciendo que el problema de la deslocalización en España adquiera un carácter de mucha importancia y que debe ser analizado.

Cómo hacer frente a las amenazas

Como acabamos de ver, las amenazas y las tensiones existen. Tensiones en el reparto de las ayudas comunitarias, tensiones respecto a la localización de las empresas debido a que estos países de la ampliación tienen una estructura económica cada vez más similar a la española y a la asturiana pero con ventajas debido a su geografía y costes laborales. Me gustaría dibujar qué es lo que estamos haciendo desde Asturias para afrontar estas amenazas.

La Declaración de Oviedo

Desde el Gobierno de Asturias defendemos la posibilidad de recibir un trato específico para regiones que, como esta, dejan de ser Objetivo 1 no por su economía sino por el efecto estadístico. En este sentido, hemos hecho una reunión en marzo de este año aquí en Oviedo y hemos firmado la Declaración solicitando un trato específico y seguir recibiendo ayudas más allá del 2006.

El Gobierno y las regiones afectadas son partidarios de una reducción paulatina y transitoria de estas ayudas en pro de seguir acercando la estructura real de estas economías a la de la media comunitaria. Los Fondos Estructurales y de desarrollo son relevantes para una comunidad como la asturiana. Para hacernos una idea de la magnitud, en el Programa Operativo del Principado para el período 1994-1999 implicaron unas ayudas para Asturias superior a los 920 millones de euros. A los que habría que sumar la cantidad correspondiente del Programa Operativo Integrado (POI) del Principado de Asturias para el período 2000-2006, donde con la participación de la UE, la Administración Central y la Administración Regional se cuenta con una dotación de 1.338,8 millones de euros y que va a suponer, en ese período, una inversión superior a los 2.000 millones de euros.

En estos momentos podemos afirmar que Asturias va a mantener los fondos en los términos propuestos por el Tercer Informe de la Cohesión en un intervalo comprendido entre el 85 y el 55% para el período 2006-2013. De la misma manera, es necesario mantener las ayudas en materia de política industrial y ayudas a la creación de empresas, todo ello sin vulnerar las leyes de la competencia de la UE.

Frente a la deslocalización políticas que fomenten la competitividad y la productividad

Reflexionar sobre cuáles son los factores de crecimiento de regiones, de sus espacios urbanos integrados y ordenados territorialmente, es muy importante porque estos se están convirtiendo en los motores del crecimiento regional. Algunos de estos factores más importantes, apuntados desde la distinta literatura económica, son:

- La presencia de mercados conjuntos de empleo que supone mano de obra cualificada en un determinado sector. En Asturias existe un "saber-hacer" industrial que puede ser una ventaja competitiva de atracción de inversiones muy relevante o a explotar.
- La posibilidad de disponer de servicios avanzados a la industria a un menor precio. Las industrias y empresas de servicios auxiliares a las grandes empresas tienen que permitir generarles mejoras en su productividad para que éstas tengan incentivos a estar presentes en la región.
- Las externalidades tecnológicas, que se obtendrían a partir del fomento de la investigación, la cooperación entre las empresas, la conexión Universidad-Empresa, la transferencia de la tecnología.

Las fuentes del crecimiento a medio y largo plazo se sustentan en la acumulación de capital físico, humano y tecnológico, así como en la existencia de unas instituciones fuertes que garanticen el buen funcionamiento de los mercados, la competencia y la cohesión social. Todos estos aspectos son los que guían de una manera decisiva la política económica del presente Gobierno de Asturias.

Conclusiones

De tipo general

Me gustaría, para concluir, hacer una síntesis sobre aquellos aspectos que me parecen esenciales y que van a determinar la Asturias del futuro.

En primer lugar, debemos seguir avanzando por el camino de la cooperación institucional. Tener unas instituciones fuertes y eficaces es una condición necesaria para el crecimiento económico. Con unas instituciones que funcionan se transmite seguridad y confianza a los que invierten, consumen y ahorran.

Debemos seguir avanzando, en segundo lugar, en la cooperación entre instituciones y los agentes sociales. Esta cooperación mejorará el capital social de la región, reduciendo los costes de transacción así como se ayudará a sacar un mayor partido a nuestras potencialidades, como puede ser la articulación del área central de Asturias.

Desarrollar las economías de aglomeración

El área central de Asturias no sólo es el lugar donde vive la mayor parte de la población sino que tiene un dinamismo económico muy relevante. Su ordenación, la potenciación de políticas específicas para ordenar el territorio, el transporte, la logística, el medio ambiente, la política industrial y la gestión de los servicios públicos son los aspectos que definen la piedra angular para potenciar las ventajas que Asturias presenta para concretar actividad económica.

Tenemos que convertirnos en un foco de atracción de empresas y de inversión. Vemos que aquí se invierte y que se crean empresas. Pero precisamos más. Necesitamos políticas que claramente potencien la competitividad empresarial y la productividad porque es la base para el crecimiento a largo plazo.

Impulsar políticas específicas que fomenten la mejora de la competitividad y productividad

Para saber qué tipo de políticas son éstas, tenemos que saber qué factores son los relevantes para atraer industria y servicios de alta tecnología e inversión extranjera. En este sentido, habría que hablar de:

- Acceso a una fuerza laboral cualificada
- Proximidad a centros de investigación y de enseñanza de primera línea internacional
- Acceso a una red de proveedores
- Adecuada disponibilidad de financiación a través de capital riesgo
- Calidad de vida del entorno para traer capital humano
- especializado

En Asturias tenemos que optar por asumir riesgos e invertir en I+D en líneas específicas y cambiar el sistema de organización y de incentivos científico-técnico para hacerlo atractivo a escala internacional.

El objetivo debería ser la consolidación de centros de excelencia en algunas áreas (en particular, nuevas tecnologías y de alto conocimiento aplicado al diseño de nuevos productos, que sirvan de apoyo a las empresas manufactureras instaladas).

Esta apuesta permitiría atraer empresas de sectores que cada vez están creando mayor valor añadido, empleo, mayores salarios (debido a sus incrementos en la productividad) pero, además, se precisa de dicha cooperación institucional para tener una infraestructura a punto (un buen aeropuerto y un espacio urbano que sea atractivo para los habitantes que residen en él, son algunos ejemplos). Es por ello que la situación económica internacional invita y permite el uso de políticas económicas importantes. Y son importantes en el sentido de que pueden determinar la marcha de una región.

Por esta razón, la propuesta y el trabajo que se viene diseñando para el área central en Asturias, a partir de la cual se puedan desarrollar políticas económicas en las cuales actuar globalmente genere mayores beneficios que hacerlo en diversas actuaciones locales (es decir, buscar políticas que generen economías de escala en la provisión de servicios), es una oportunidad, nunca una amenaza, para las ciudades en particular, para el área y, por lo tanto, para la región en general, lo que puede suponer un punto de inflexión económica en la misma y seguir creando riqueza en este mundo donde la competencia es un hecho. En este proceso de integración, donde la competencia es un hecho, la ampliación es una oportunidad económica. De nosotros depende que la sepamos aprovechar.

