

RETOS PARA LA UE DE LA AMPLIACIÓN AL ESTE. LA INCIDENCIA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

EDUARDO DEL RÍO COBIÁN

Doctor en CC. Económicas y Empresariales. Profesor EBS (Cámara de Comercio de Madrid)

INDICE

1. Introducción
2. Retos para la UE de la ampliación al Este
3. Principales factores que impulsan los flujos migratorios
4. La Gestión de los Flujos Migratorios.
5. Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

El reto de mayor importancia histórica de la UE en la actualidad es su ampliación hacia el Este. Si consideramos el número de países candidatos, y la brecha en niveles de desarrollo económico, en madurez política y en capacidad de las instituciones, nos daremos cuenta en una primera aproximación de la magnitud de los retos planteados.

Me gustaría aclarar en primer lugar, que los retos se pueden ver desde dos perspectivas distintas.

En primer lugar, desde los países candidatos, que deben realizar un enorme esfuerzo de adaptación, no sólo para cumplir los criterios de admisión, sino también para prosperar una vez dentro de la Unión Europea.

En segundo lugar, desde la UE actual, que debe realizar una reforma de sus instituciones y de algunas de sus políticas, si quiere evitar que la entrada de nuevos miembros suponga inestabilidad social o desequilibrio presupuestario.

Como el tema es muy amplio, este artículo se va a centrar en los retos desde el ángulo de la UE, aun cuando en el planteamiento de algunas propuestas se tenga en cuenta la repercusión en la evolución de los esfuerzos de los países candidatos. Además, se va a desarrollar fundamentalmente un aspecto, el de la incidencia de los flujos migratorios procedentes del Este.

No sería justo desarrollar el tema de los retos para la UE de la ampliación al Este sin dejar claro en esta introducción que ante todo es una *oportunidad*.

Una *oportunidad económica*, pues la entrada de nuevos miembros supone en definitiva nuevos mercados y nuevas oportunidades para el comercio y para la inversión de los países de Europa occidental.

Una *oportunidad geopolítica*, pues una Europa ampliada gana peso específico, influencia y capacidad de negociación en la escena internacional.

Una *oportunidad moral*, pues supone apoyar y consolidar formas de organización de la vida colectiva, (democracia y economía de mercado), en países sometidos a sistemas totalitarios y economías planificadas durante medio siglo, de forma que sus habitantes han vivido sin oportunidad real de elección.

Una *oportunidad para la estabilidad*. Los problemas de medio ambiente, de pobreza, de drogas, de inseguridad, traspasan las fronteras. Integrar a estos países en la UE supone, o

debería suponer en tanto en cuanto el proceso se gestione bien, una mayor estabilidad, tanto para los países del Este como para los del Oeste.

Además de Chipre, (y la reactivada candidatura de Malta), son diez los países de Europa Central y Oriental, (PECO) aspirantes a la adhesión: Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Estonia, Letonia y Lituania.

Aunque el proceso de ampliación al Este se puso oficialmente en marcha en marzo de 1998, con la celebración de la primera sesión de la llamada Conferencia Europea que reúne a los Estados miembros de la UE y a los países candidatos a la adhesión, los orígenes del mismo se sitúan en la caída del muro de Berlín en diciembre de 1989.

Los PECO iniciaron entonces una difícil transición hacia la democracia y la economía de mercado, y la UE comenzó a instrumentar una serie de acuerdos comerciales y una política de cooperación, (a través del programa PHARE), con el fin de apoyar sus reformas políticas y económicas.

Un segundo paso importante en este camino lo estableció el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en junio de 1993, en el que la UE decidió adoptar una estrategia de preadhesión respecto a los PECO y definió las condiciones que éstos habrían de cumplir para poder llegar a convertirse en su día en Estados miembros:

- i) El logro de unas instituciones estables que garanticen la democracia, la primacía del Derecho y el respeto de las minorías.
- ii) La implantación de una economía de mercado viable que permita hacer frente a la competencia y adaptarse al normal funcionamiento del mercado único europeo.
- iii) Tener la capacidad de asumir las obligaciones de la UE, (el acervo comunitario), incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria.

Un tercer y decisivo paso hacia la ampliación lo llevó a cabo el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en diciembre de 1997, en el que, en base a los informes de la Comisión sobre la situación de los países candidatos, (en cuanto al grado de cumplimiento de los criterios referidos), se decidió seleccionar a seis de dichos países, (el llamado grupo de 5 +1 o de primera velocidad), para comenzar con los mismos las negociaciones de adhesión en abril de 1998.

Además de Chipre, se trata de Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia y Estonia. Son los países mejor preparados hoy para la integración en la UE, aunque todavía no lo estén completamente.

Los más rezagados son Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Letonia y Lituania, los cuales serán admitidos cuando progresen adecuadamente. Mientras tanto, forman parte de la mencionada Conferencia Europea, una sala de espera a la que se invitó también a Turquía, pero que rechazó dicha invitación como protesta formal por su exclusión del grupo de "primera velocidad", (mientras tanto, Turquía ha pretendido dificultar la integración de Chipre, un país bipartido desde que se produjera la ocupación turca del norte de la isla en 1974). En cambio Malta ha pasado a incorporarse a la Conferencia Europea tras la reactivación en 1998 de su solicitud de ingreso en la UE.

2. RETOS PARA LA UE DE LA AMPLIACIÓN AL ESTE

El calendario de adhesión va a depender del avance de las negociaciones de la UE con los países del primer grupo y de los progresos de los países del segundo grupo en el cumplimiento de los criterios estipulados. Según las previsiones de la Agenda 2000, la quinta ampliación de la UE sólo comenzará a producirse a partir del año 2002, contemplándose en las perspectivas financieras 2000-2006 tanto un capítulo de ayuda a la preadhesión como una línea de fondos disponibles para la adhesión.

La integración de estos países en la UE será más difícil que en cualquier otra ampliación anterior, dadas sus características estructurales en los ámbitos económico y social. Se trata, en general, de países pobres, cuya renta per cápita representa, en conjunto, en torno a un tercio del promedio comunitario. Las mayores exigencias se centran en:

i) Adecuación del marco institucional:

Se ha realizado parcialmente en la cumbre de Niza. Aquí tan sólo merece la pena comentar que la reforma de las instituciones es condición necesaria pero no suficiente para la ampliación. La reforma de Niza debería ayudar a una mayor agilidad en el proceso de toma de decisiones, imprescindible para evitar la parálisis en una Unión ampliada.

ii) Reforma de la PAC:

No estaba incluido en Niza. Sin embargo, es evidente que Polonia, un país de 39 millones, de los cuales la cuarta parte todavía vive de alguna forma de la agricultura, no puede recibir un tratamiento tan generoso como el que han recibido los agricultores de Francia Alemania o España, pues en ese caso las finanzas de la UE necesitarían un fuerte incremento de los ingresos.

iii) Reforma de los Fondos Estructurales:

La entrada en la Unión de países del Este supondrá una reducción inmediata de la media europea, por lo que algunas regiones españolas quedarían excluidas de esos fondos, que en buena parte serían destinados a los nuevos Estados de la UE.

El problema se plantea a partir del año 2007, pues las previsiones del período 2000-2006 ya están fijadas. En estos años España va a recibir 43.087 millones de euros, (7,16 billones de pesetas) de los fondos estructurales, a los que hay que sumar los 11.160 millones de euros, (1,85 billones de pesetas), del Fondo de Cohesión¹.

Las ayudas estructurales son destinadas a regiones que no superan el 75% del producto interior bruto medio comunitario por habitante. Bajo esa condición, en ese período citado reciben ayudas europeas 11 regiones españolas: Andalucía, Extremadura, Galicia, Castilla La Mancha, Murcia, Ceuta y Melilla, Asturias, Castilla y León, Cantabria, Comunidad Valenciana y Canarias.

Prácticamente todos los países candidatos están por debajo de esas tasas. Su renta media supera ligeramente el 35% de la registrada en la actual UE. Sólo los diez candidatos del Este aportarán a la futura UE 50 regiones de las que 48 no sólo están por debajo del 75% del PIB medio comunitario, sino que se mueven entre el 30 y el 40%.

En el ministerio de Economía ya se ha hecho una evaluación teórica de las consecuencias. De no variar la legislación actual, sólo Extremadura y Andalucía tendrán derecho a percibir esas ayudas europeas. Galicia y Castilla-La Mancha se situarían en el límite, pero las demás serían excluidas.

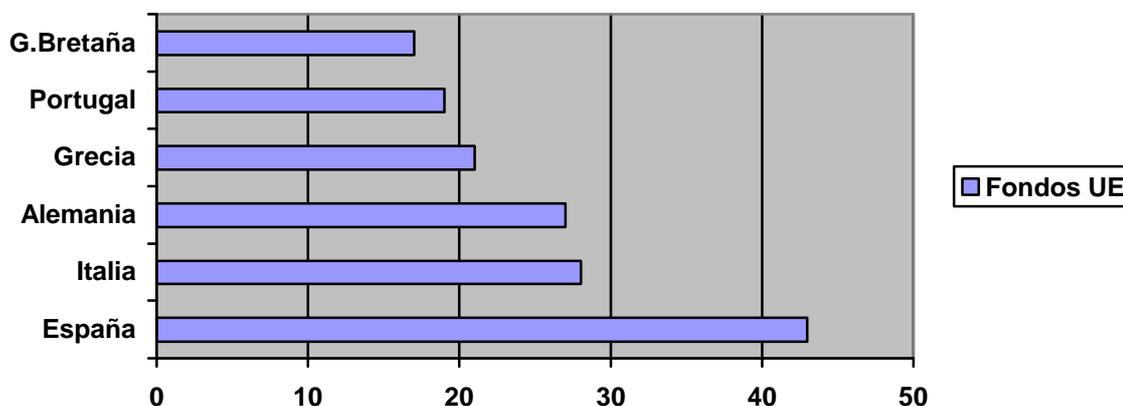
Para el Gobierno español, la solución al futuro reparto de las ayudas consiste en hacer "esfuerzos adicionales", es decir, en convencer a los países contribuyentes netos de la UE, sobre todo Alemania como principal aportador al presupuesto de la Unión, de que deben pagar más para que los nuevos países de la Unión reciban lo que les corresponde, pero que España o Portugal también sigan recibiendo suficientes ayudas.

Esto es lo que rechaza Berlín, que, obviamente prefiere que los fondos que hoy reciben las regiones menos ricas sean trasladadas a las zonas más deprimidas cuando se produzca la ampliación. Aunque el pulso entre España y Alemania ya se ha iniciado en los medios de comunicación, la batalla no ha hecho más que comenzar.

¹ EL PAÍS, *Enganchados por los fondos*, EL PAÍS, Domingo 20 de mayo de 2001.

Las peleas más duras se producirán a partir del año 2004, cuando se inicie el debate sobre las perspectivas financieras de la UE para el período 2007-2013. Será entonces cuando se discuta realmente del reparto de cantidades, del dinero, y no sólo de conceptos, como ahora. Dada la importancia de las cantidades totales dedicadas a la ayuda regional², (213 mil millones de euros, lo que supone el 35% del presupuesto de la UE), las negociaciones serán duras.

El nuevo reparto será aprobado por unanimidad, como impuso España en la cumbre de Niza del año pasado, y por tanto todos los países tendrán derecho de veto. En las negociaciones, España no estará sola. Como se puede ver en el gráfico³, Grecia, Portugal e



Italia, también se benefician del sistema, con lo que probablemente presten su apoyo.

- iv) Libre circulación de trabajadores.

Dadas las diferencias de renta y de oportunidades de trabajo entre los países, garantizar un inmediato derecho a la libre circulación de trabajadores supondría fuertes migraciones. En unas recientes declaraciones⁴, el canciller alemán Gerhard Schröder se pronunció por un periodo transitorio de siete años para la libre circulación de trabajadores y por el establecimiento de limitaciones para servicios como la construcción y la artesanía.

Un plan muy parecido fue propuesto recientemente por la Comisión. La idea es que no se permitirá acceso completo a los mercados de trabajo occidentales durante un periodo transitorio de cinco años, (más dos si algún país lo desea), a contar desde su ingreso⁵. De alguna forma la propuesta de la Comisión intenta tranquilizar el miedo de Berlín a una avalancha de inmigrantes. ¿Es este miedo exagerado?.

3. PRINCIPALES FACTORES QUE IMPULSAN LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Conocer las razones por las cuales las personas emigran es un tema complejo sobre el cual se está publicando mucho en los últimos años⁶. En general se suelen distinguir dos tipos de factores: los de *oferta* o de "empuje" que afectan a la voluntad y al interés de emigrar y los de *demanda* que afectan a la demanda de inmigrantes en el país de destino.

En el lado de la *oferta*, las diferencias en las expectativas de ingresos entre el país emisor y el receptor se considera como uno de los factores más importantes a la hora de emigrar. Estas diferencias se pueden estimar de forma aproximada comparando las diferencias de renta per capita entre los dos países, por un lado, y los sueldos promedios, por el otro.

² The Economist: *What's ours is ours*, The Economist, May 26th 2001.

³ Gráfico: Asignación de fondos estructurales, 2000-06, en miles de millones de euros a precios de 1999. Fuente: Comisión Europea.

⁴ EL PAÍS, martes 19 de diciembre de 2000.

⁵ The Economist: *Will Western Europe receive the great unwashed one day?*, The Economist, April 21st 2001.

⁶ OECD: *Trends in Immigration and Economic Consequences*. Economics Department Working Papers No. 284. ECO/WKP, Febrero 2001. Obtenido en www.oecd.org.

Por otra parte las diferencias en las expectativas de ingresos es tan solo una medida estadística que no puede incluir la totalidad de los costes y beneficios que el emigrante espera obtener de su cambio de residencia.

A menudo, los emigrantes que vienen del Sur hacia el Norte no provienen de los sectores más pobres de la población: tienen generalmente mejor formación y gozan de mejor posición que la media de la población de los países del Tercer Mundo con emigración.

Entre los factores que explican el aumento de los flujos migratorios, pesan los relacionados con el dinamismo del capitalismo internacional y con el “empequeñecimiento” del mundo, lo que facilita al emprendedor emigrante del Sur los planes para ir al Norte y encontrar maneras de llevarlos a cabo⁷.

La globalización de los medios de comunicación, las mejoras en el transporte y en las telecomunicaciones, facilitan a los potenciales emigrantes el conocimiento de las oportunidades económicas en los países avanzados, y los medios para llegar a ellos.

Entre los aspectos no económicos con incidencia en los flujos migratorios destacan los culturales y lingüísticos. En igualdad de condiciones, un emigrante de Ecuador va a preferir España, (mismo idioma y proximidad cultural), a Irlanda. De esta forma, la dificultad de adaptación que se deriva del desplazamiento a otros país con una cultura y un idioma distinto afectan a la decisión de partida y a la elección del país de llegada.

Tanto los factores económicos como los no económico están influidos a su vez por la existencia de redes de emigrantes en el país de acogida, especialmente de familiares, que suelen ser un poderoso factor impulsor en la elección del país de destino, pues proporcionan información, apoyo emocional y económico.

En el lado de la *demand*a, se ha señalado la importancia de la necesidad de trabajadores en el país de acogida. En este punto se puede observar una evolución en la mayoría de los países desarrollados. Mientras que desde mediados de los 50 a mediados de los 70 Francia, Alemania, Australia o Estados Unidos incentivaban la inmigración como resultado de la escasez de trabajadores, desde el primer shock del petróleo esta demanda cayó. En la actualidad se registra una carencia de trabajadores cualificados en el sector de la tecnología.

Desde este planteamiento, al observar la realidad actual, encontramos datos que apoyan el argumento que afirma que el miedo a una avalancha de trabajadores procedentes del Este es exagerado:

i) Evidencia histórica: La incorporación a la Comunidad Europea de los países menos desarrollados y con mayores niveles de desempleo del sur de Europa, (España, Grecia y Portugal) despertó en su momento el temor a que se dieran nuevamente grandes éxodos migratorios. Esto llevó al establecimiento de un período transitorio de siete años durante los cuales se restringió la libre circulación de trabajadores. Sin embargo, es significativo que cuando finalmente se eliminaron las restricciones, los flujos migratorios fueron de escasa entidad.

De hecho, la magnitud de los movimientos migratorios dentro de la UE durante los últimos veinte años ha sido muy pequeña, a pesar de la desigual distribución nacional y regional de las tasas de desempleo⁸.

ii) La situación del mercado de trabajo en el conjunto de la UE, que no ha resultado muy favorable en los últimos años. Además, en comparación a Estados Unidos, en Europa se dan

⁷ Sen Amartya: *¿Por qué realmente debemos preocuparnos por la desigualdad internacional?*. en *Norte-Sur. Un Nuevo Orden Mundial Humano*. Editorial Complutense, 1996.

⁸ Jordán Galduf J.M: *El mercado de trabajo y la política de empleo*, Economía de la Unión Europea, 3ª Edición. Editorial Civitas, 1999.

barreras formativas, culturales y lingüísticas las cuales tienden a frenar el movimiento de los flujos migratorios.

iii) Hay indicios que apuntan a la resistencia al desarraigo de las poblaciones del Este. En la República Checa y en Hungría, las capitales, Praga y Budapest, están registrando un fuerte crecimiento económico, mientras que otras partes del país registran un fuerte desempleo. Sin embargo, no ha habido migraciones a las ciudades. Por otro lado, cuando Alemania anunció hace unos meses que concedería visas a trabajadores del sector de las Tecnologías de la Información procedentes de Europa del Este, los polacos no cubrieron toda su cuota⁹.

Partiendo de estos indicios, optimistas o no alarmistas, sobre la posibilidad de flujos migratorios masivos, un estudio del Consorcio para la Integración Europea estimaba que en los primeros años posteriores a la plena liberalización de los mercados de trabajo, alrededor de 335.000 trabajadores del Este de Europa se desplazarían al Oeste. A lo largo de la década, los flujos migratorios llegarían a ser de 2.9 millones de personas, de las cuales aproximadamente el 65% terminaría en Alemania, y el 12% en Austria¹⁰.

A pesar de que estos datos invitan a no exagerar el miedo a una posible avalancha de trabajadores procedentes del este, hay otros datos a tener en consideración:

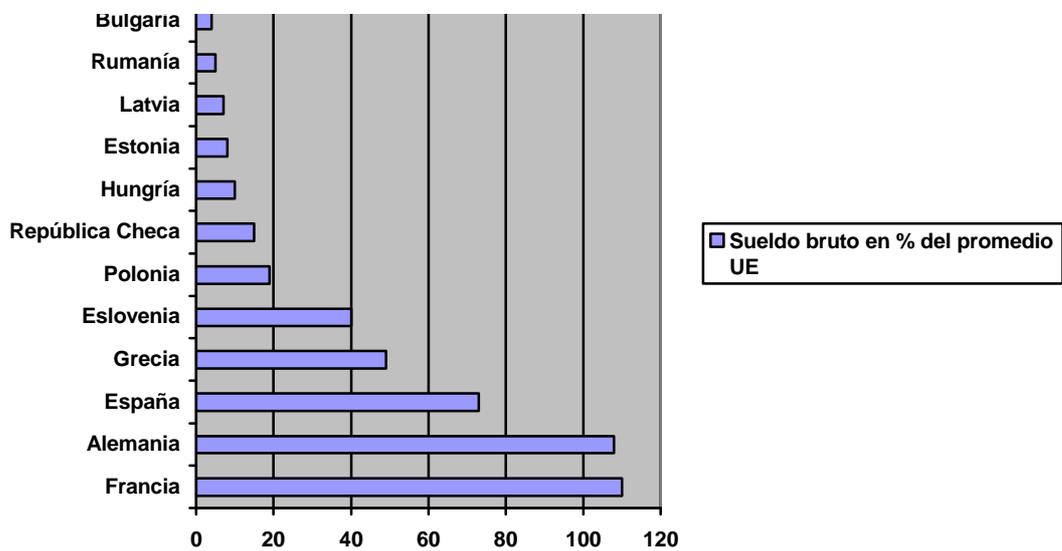
i) En primer lugar, y tal y como se puede apreciar en la tabla¹¹, existen fuertes diferencias de renta entre los países del Este y los de la UE.

País	Población, (millones)	Renta per cápita en \$ 1999
República Checa	10	5,060
Hungría	10	4,650
Polonia	39	3,960
Eslovenia	2	9,890
Estonia	1	3,480
Bulgaria	8	1,380
Rumania	22	1,520
Eslovaquia	5	3,590
Lituania	4	2,620
Alemania	82	25,350
Francia	59	23,480
Reino Unido	59	22,640
España	39	14,000
Portugal	10	10,600

⁹ The Economist: *Will Western Europe receive the great unwashed one day?*, The Economist, 21st April 2001.

¹⁰ The Economist: *Will Western Europe receive the great unwashed one day?*. The Economist, April 21st 2001.

¹¹ Tabla: Población y renta de algunos países del Este. Elaboración propia a partir del World Development Report 2000/2001.



Estas diferencias de renta, por otro lado, se reducen cuando la renta se ajusta según la paridad del poder adquisitivo:

ii) En segundo lugar, además de las fuertes diferencias de renta entre los países del Este y los de la UE, que ya hemos comentado, se dan fuertes diferencias en los salarios medios.

Tal y como se puede ver en el gráfico¹², en términos nominales, el sueldo promedio de los diez países de Europa Central candidatos a la admisión es tan solo el 14% del de la UE 15. Incluso aun cuando se ajustaran según la paridad del poder adquisitivo, la diferencia es importante, (el promedio de Europa Central no llega a ser el 40% del promedio de la UE 15).

iii) En tercer lugar, la tasa de desempleo ha crecido de forma significativa en la mayoría de los países candidatos, como resultado de la reestructuración económica¹³.

Excepciones son Hungría, Eslovenia (la tasa de desempleo ha descendido al 7% y al 7,6% respectivamente), Chipre y Malta, (las tasas se mantienen bajas en el 3,6% y 5,3% respectivamente),

Sin abordar países tan desvertebrados como Bulgaria o Rumanía, preocupa el caso de un país tan poblado como Polonia. A pesar de registrar un fuerte crecimiento en la segunda mitad de los 90, con un crecimiento promedio del P.N.B del 5,5% al año, su tasa de desempleo ha crecido desde el 11% en 1997 hasta el 17% este año. La OCDE, en un reciente informe, responsabiliza parcialmente a la política laboral del gobierno polaco. Unos impuestos directos excesivamente altos, la rigidez del mercado de trabajo y la ausencia de políticas que incentiven a la gente a buscar trabajo han contribuido al aumento del desempleo, especialmente entre los que abandonan la enseñanza secundaria¹⁴.

iv) En cuarto lugar, dada la dificultad del conjunto de reformas políticas y económicas que deben realizar estos países, y la estrecha interdependencia entre unas y otras, no es improbable un revés político o económico en algún o en algunos de los países de la zona, lo que elevaría enormemente el número de emigrantes.

En este sentido, merece la pena mencionar la evolución política en Polonia. Un país que desde el punto de vista de las reformas económicas y políticas es un ejemplo a seguir por la mayoría de los países del Este. Sin embargo, el éxito previo no garantiza el futuro progreso. Dada la crisis de la derecha, es previsible que en las elecciones del próximo Otoño ganen los

¹² Gráfico: Sueldos brutos mensuales, a mediados del 2000, como % del promedio de la UE. Fuente: European Integration Consortium.

¹³ European Commission: *Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries*, November 8, 2000.

¹⁴ The Economist: *Emerging Market Indicators*, The Economist April 21st 2001.

socialistas, ("la alianza de la izquierda democrática"), con lo que su líder, Leszek Miller, se convertiría en el primer ministro del país.

El problema de Miller es que es un ex - comunista que no se arrepiente de su pasado, el cual incluye cuatro años como ministro del interior de un gobierno comunista, (de 1993-97). Probablemente sea el encargado de la realizar la fase más intensiva de las negociaciones para la entrada de Polonia en la UE, que tendrán lugar en el primer semestre del 2002. Para muchos diplomáticos occidentales, su reciente conversión a la democracia y a la economía de mercado es tan sólo un medio para llegar al poder¹⁵.

v) Las nuevas previsiones económicas para el año 2001 en la mayoría de los países de la UE registran una ralentización de la economía, lo que supone una menor creación de empleo, y por tanto una menor capacidad de acogida de los mercados de trabajo de los países del Oeste. En concreto, las previsiones se han reducido del 3,6% al 3,2% en España, y del 2,8% al 2,1% en Alemania¹⁶.

vi) Los flujos migratorios de los países candidatos del Este no son los únicos con los que tiene que contar la UE. Medio millón de inmigrantes buscan en estos momentos la vía, ilegal en la mayoría de los casos, de entrar en un país de la UE. España, Italia, Alemania y Austria son las principales fronteras¹⁷. Dadas las divergencias en las tasas demográficas y de crecimiento económico de los países de África y los de la UE, estos flujos continuarán aumentando.

vii) No hay que olvidar por otro lado el factor psicológico/político. La ampliación al Este no se puede realizar en contra de la voluntad de los ciudadanos de los países de la UE. No hay que olvidar que en el momento en el que las negociaciones bilaterales entre la UE y los países candidatos hayan finalizado, los acuerdos todavía deberán ser ratificados por los parlamentos de los miembros de la actual UE. Si la negociación implica condiciones muy desventajosas para un país, no hay que dar por sentada la ratificación.

Encuestas recientes realizadas en Alemania señalan que tan sólo el 36% de los alemanes apoyan la ampliación, en parte como resultado del temor a la avalancha de trabajadores procedentes del Este¹⁸. En otra encuesta realizada por el Eurobarómetro, el balance entre partidarios y opuestos a la ampliación era claramente negativo, no sólo en Alemania, sino también en Francia, Austria y el Reino Unido¹⁹.

Merece la pena subrayar la existencia de unos seis millones de gitanos en Europa Central y del Este. La mayoría son muy pobres, con lo que tendrán fuertes incentivos para buscar mejores oportunidades en el Oeste. De hecho, una vez se consiga plena libertad de movimientos en una Europa ampliada, los gitanos disfrutarán de los mismos derechos que cualquier otro ciudadano europeo, lo que incluye un acceso limitado a los beneficios del Estado de Bienestar de otros países de la UE. La fuerte hostilidad desatada por los gitanos actuales en países como Gran Bretaña, Alemania y Bélgica sugiere que un movimiento más amplio de gitanos hacia el Oeste podría dar lugar a fuertes problemas políticos²⁰.

4. LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

En el apartado anterior vemos que hay datos que sugieren que sería imprudente ignorar la posibilidad de que los flujos migratorios procedentes de algunos países del Este de Europa sean de una cierta importancia.

¹⁵ The Economist: *Leszek Miller, Poland's wily man of the future*, Charlemagne, The Economist, April 21st 2001.

¹⁶ EL PAÍS, 25 de abril de 2001.

¹⁷ EL PAÍS, jueves 26 de abril de 2001.

¹⁸ The Economist: *Will Western Europe receive the great unwashed one day?*, The Economist, 21st April, 2001.

¹⁹ The Economist: *A survey of European enlargement*, The Economist May 19th 2001.

²⁰ The Economist: *A survey of European Union enlargement*, The Economist May 19th 2001.

Desde el punto de vista económico, los flujos migratorios no tienen por qué ser negativos. El desarrollo económico de países como Australia, Estados Unidos o Canadá se ha realizado gracias a estos flujos migratorios.

De hecho, un reciente estudio de la OCDE llegaba a la conclusión de que en la mayoría de los casos la inmigración tiene un impacto global positivo para el país de acogida²¹.

Además, otros estudios señalan que los 15 países de la UE necesitan 1,4 millones de inmigrantes al año para mantener sus actuales cifras de población activa y así garantizar los sistemas estatales de pensiones y beneficios sociales. Este es el precio del drástico envejecimiento de la población continental²². Entre 1995 y 2025, el Eurostat estima que la población de la UE crecerá muy poco: de 373 millones a 386. Sin embargo, la población activa, (es decir de 20 a 64 años), disminuirá. En 1995, Europa tenía una población activa de 225 millones de personas; en 2025 serán 223 millones, es decir, dos menos.

En definitiva, la inmigración en sí no tiene por qué ser un problema desde el punto de vista económico, sino al contrario, una oportunidad y un elemento beneficioso para la UE.

Sin embargo, el mismo estudio de la OCDE matizaba que la distribución de los costes y beneficios no es uniforme, y depende sobre todo del tipo de cualificación de la población emigrante y de la del país receptor. En este sentido, *algunos grupos de trabajadores, sectores económicos, o zonas geográficas*, pueden verse más afectada que otras, sobre todo si el ritmo de los flujos es excesivamente fuerte.

Esto nos hace pensar que en el caso en el que los flujos migratorios sean masivos y descontrolados, si pueden suponer un problema para la economía del país de acogida, sin ser una solución para los emigrantes, que después de haber realizado el esfuerzo de cambiar de país, no encuentran trabajo.

De esta forma, parece necesario y conveniente *encauzar, gestionar, los flujos migratorios procedentes de estos países*. Lo ideal es ajustar el flujo de cada año a la coyuntura tanto del país de acogida como del de llegada. para llegar a una óptima capacidad de adaptación, de absorción, por parte de los países receptores.

¿Cómo hacerlo?. Aquí se pueden comentar varias propuestas:

i) La limitación a la libre circulación de trabajadores de los países nuevos durante un periodo de tiempo de siete años parece razonable.

En una evolución negativa de la coyuntura económica de los países del Este de Europa, o de las del Oeste, o de ambos, impediría una avalancha incontrolada, que siendo difícil de absorber por los países receptores, crearía hostilidad en la población del Oeste, y no ayudaría de forma significativamente a la del Este.

En una evolución positiva, en la que los flujos fuesen fáciles de absorber, serviría para disipar los temores psicológicos entre la población de los países miembros de la UE. Sin embargo, este plan debe ser *flexible tanto desde el punto de vista temporal como del geográfico*.

El plazo de tiempo de siete años se podría recortar en el caso de países concretos. A petición de los candidatos apropiados y dadas las condiciones, se podrían eliminar las limitaciones antes de que se cumpla el periodo. De esta forma se tendría en cuenta el factor psicológico, esta vez en relación a la moral y a las expectativas de los países candidatos, que deben saber que si la evolución económica, jurídica y política de su país es positiva, las restricciones se levantarían.

²¹ OECD: *Trends in Immigration and Economic Consequences*, Economic Department Working paper NO 284. ECO/wkp 2001.

²² EL PAÍS, jueves, 26 de abril de 2001.

Además, debe adaptarse a las peculiaridades de la demanda de trabajo de cada sector económico. Mientras que algunos servicios como la construcción o la artesanía pueden necesitar una protección especial, el sector de las tecnologías de la información claramente lo que necesita es personal cualificado, al que se debe admitir.

ii) Se debe incrementar la Asistencia Financiera y el apoyo técnico a estos países antes de que se incorporen.

En concreto el programa Phare, que ya ha cumplido diez años, se debe aumentar. Con un presupuesto de 1.500 millones de euros, cofinancia actividades de refuerzo de la capacidad institucional y de inversión en el acervo.

El refuerzo de la capacidad institucional ayuda a los candidatos a afrontar el problema de la mejora de su capacidad administrativa y judicial, con objeto de aplicar el acervo. Esta ayuda es importante, pues una administración competente y eficaz es condición necesaria tanto para el desarrollo económico interior como para el aprovechamiento de la ayuda exterior²³.

Desgraciadamente, todos los informes señalan que las administraciones de estos países son incompetentes y corruptas. La transición desde administraciones comunistas a países democráticos no es fácil, en parte por las inercias organizativas y de mentalidad, y en parte por el desconocimiento de las formas de trabajo y de las instituciones de los países occidentales²⁴.

Estos problemas son especialmente graves en el caso de las administraciones regionales. Las administraciones locales, por otro lado, adolecen de una excesiva atomización²⁵.

En este sentido, parece acertada la política de *hermanamientos*, por medio de las cuales se envía en comisión de servicios a largo plazo a funcionarios de los ministerios, órganos regionales, organismos públicos y organizaciones profesionales de los Estados miembros, para que trabajen en los organismos correspondientes de los países candidatos. Así se garantiza la transferencia de conocimientos técnicos y administrativos de manera práctica y directa.

También son interesantes otros dos instrumentos que han empezado a funcionar desde el año pasado. ISPA, que asigna más de 1000 millones de euros al año para inversiones en transporte y medio ambiente, y SAPARD, que dedicará más de 500 millones de euros al año al desarrollo agrícola rural.

Sin embargo, estos programas no pueden hacer frente sino a una proporción muy pequeña de las necesidades financieras de los países candidatos. En este sentido, es importante la ayuda del Banco Europeo de Inversiones en la etapa preadhesión. Para el periodo de enero de 1997 a enero de 2000, sus recursos ascienden a 7000 millones de euros para préstamos en Europa Central y Oriental y en Chipre. También son esenciales las inversiones directa de las empresas de la UE. Afortunadamente están creciendo en los últimos años²⁶, en especial las dirigidas a los países más "maduros" desde el punto de vista económico e institucional, (Hungria y Polonia, entre otros).

Además, una vez admitidos, las diferencias de renta y de capacidad para aguantar la presión de la competencia continuarán, lo que nos lleva al tercer punto.

²³ North, Douglass: *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1990.

²⁴ Comisión Europea: *Agenda 2000. Ampliación*. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 2/99.

²⁵ Comité de las Regiones. Unión Europea: *La Unión Europea ante la Perspectiva de la Ampliación. La descentralización en los países candidatos para una adhesión inminente*. Comunidades Europeas, 2000.

²⁶ European Commission: *Strategy Paper. Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries*. November 8, 2000. Obtenido en www.europa.eu.int/comm/enlargement.

- iii) Aumentar la dotación dedicada Fondos Estructurales en el Presupuesto Comunitario.

La política de cohesión regional ha dado sus frutos en el caso de España, Portugal y Grecia. Se debe mantener y reforzar en estos países si queremos que puedan soportar la presión de la competencia en el mercado único. Esto puede afectar a España. Hay que señalar que Michel Barnier, Comisario de Política Regional de la UE ha señalado recientemente que su elección personal sería mantener el actual umbral del límite del 75% con un período largo de transición para las regiones del Este. Aznar propone dos umbrales distintos, uno para los Quince y otro para las nuevas adhesiones²⁷. El tema del reparto de fondos estructurales en la Europa post- ampliación será objeto de duras negociaciones en los próximos años.

- iv) Informar y Concienciar a los Ciudadanos de los países de la UE.

No se puede llevar a término un proyecto tan ambicioso como este sin el apoyo y la convicción de una parte mayoritaria de la sociedad de todos los Estados miembros. Para ello es fundamental informar tanto de la importancia de las oportunidades que se nos brindan como de la dificultad de los retos que se nos presentan. Debates, Medios de Comunicación y libros deberían centrarse en este tema.

5. CONCLUSIONES

La Ampliación al Este supone una gran oportunidad económica, geopolítica y moral para la UE. Además, y sobre todo, es una oportunidad para la estabilidad de toda Europa.

Dado el número de países candidatos, y su nivel de desarrollo actual, también va a suponer grandes retos.

Entre ellos se pueden destacar el funcionamiento de las instituciones en una Europa ampliada, la reforma de la Política Agraria Común, el reparto de los fondos estructurales, y la gestión de los flujos migratorios.

Las oportunidades y los retos se relacionan entre sí. Contra mejor se resuelvan los retos, más se aprovecharán las oportunidades. En último término, con la ampliación lo que se intenta es mantener y reforzar la estabilidad en toda Europa, de forma que este criterio es el que debe informar la jerarquía de prioridades, los plazos de tiempo y los medios elegidos.

Aunque es imposible cuantificar con precisión la magnitud de los flujos migratorios procedentes del Este, los datos que manejamos invitan a pensar que sería imprudente ignorar la posibilidad de que los flujos migratorios procedentes de algunos países del Este de Europa sean de una cierta importancia en el futuro.

El bienestar de los emigrantes y la estabilidad de las sociedades receptoras sugieren la conveniencia de una buena gestión de los flujos migratorios procedentes de estos países.

La limitación flexible a la libre circulación de trabajadores procedentes del Este durante un período transitorio, el aumento del apoyo económico y técnico prestados a estos países antes de la incorporación, el énfasis en el refuerzo de sus instituciones en general, y su administración en particular, y el aumento de los fondos estructurales dedicados a estos países, una vez hayan entrado, son algunas de las propuestas planteadas para gestionar estos flujos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

-Comisión Europea: *Agenda 2000. Ampliación*. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 2/99.

²⁷ EL PAÍS, viernes 27 de abril de 2001.

- Comité de las Regiones. Unión Europea: *La Unión Europea ante la Perspectiva de la Ampliación. La descentralización en los países candidatos para una adhesión inminente.* Comunidades Europeas, 2000.
- European Commission: *Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries*, November 8, 2000.
- European Commission: *Strategy Paper. Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries.* November 8, 2000. Obtenido en www.europa.eu.int/comm/enlargement.
- Jordán Galduf J.M: *El mercado de trabajo y la política de empleo*, Economía de la Unión Europea, 3ª Edición. Editorial Civitas, 1999.
- North, D: *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1990.
- OECD: *Trends in Immigration and Economic Consequences.* Economics Department Working Papers No. 284. ECO/WKP, Febrero 2001. Obtenido en www.oecd.org.
- Sen, A: *¿Por qué realmente debemos preocuparnos por la desigualdad internacional?, en Norte-Sur. Un nuevo orden mundial humano.* Editorial Complutense, 1996.
- The Economist: *A survey of European enlargement*, The Economist, 19 de mayo 2001.
- The Economist: *What's ours is ours*, 26 de mayo de 2001.
- The Economist: *Will Western Europe receive the great unwashed one day?*, 21 de abril de 2001.