

## **RETOS E INTERROGANTES DE LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA**

La ampliación de la Unión Europea a diez países del Este, que deberá culminarse en este primer decenio del siglo XXI, es una de las tareas de mayor trascendencia para Europa.

El potencial económico, demográfico, político y cultural de los países candidatos a la adhesión justificaría, por sí sólo, dicha trascendencia; pero más allá de ese potencial, prima el carácter simbólico de la incorporación de una gran parte de los antiguos componentes del bloque soviético al proyecto europeo iniciado hace ya casi 45 años con la firma de los Tratados de Roma.

La ampliación al Este de la UE formará parte del capítulo final de un agudo conflicto que enfrentó a lo largo del siglo XX a dos sistemas antagónicos y que acabó con la victoria global del sistema capitalista en las postrimerías del siglo. Pero esas páginas finales de la historia de la Guerra Fría también pueden llegar a formar parte, deberían formar parte, de un nuevo capítulo histórico que abre la posibilidad de unir en paz y en prosperidad a los ciudadanos de una Europa asolada en el último siglo por guerras y enfrentamientos que han arruinado la vida de varias generaciones.

Las negociaciones para la ampliación, entre los actuales socios de la UE y de éstos con cada uno de los países candidatos, van a influir decisivamente en el propio ser de la Unión Europea, en su estructura de relaciones de poder, en la configuración institucional de la Unión y de los Estados miembros, en la orientación y peso específico de las políticas comunitarias, estatales y regionales,... y, en definitiva, en el modo de ser, de vivir y de sentirse europeos de 475 millones de personas.

La cumbre de Niza acordó reformas institucionales que, según todos los líderes participantes en aquel Consejo Europeo, permitirán la próxima adhesión de los doce países que hoy son candidatos y facilitarán la gobernabilidad de las instituciones de una UE ampliada a veintisiete o más países. Ya no hay obstáculos formales para que la ampliación se produzca, a partir de ahora nadie podrá aducir argumentos formales para dificultar la adhesión de los países candidatos. La ampliación queda así situada en el ámbito de las decisiones políticas o, lo que es lo mismo, en el terreno concreto del examen de los requisitos establecidos para la adhesión en la cumbre de Copenhague y que, en mayor o menor medida, los diez países del Este candidatos cumplen o pueden llegar a cumplir a muy corto plazo.

Sin embargo, pese a la proximidad y a la trascendencia del acontecimiento, en nuestro país, el interés ciudadano por el asunto es mínimo, el debate político se centra en un muy reducido número de intereses particulares que pugnan por presentarse como intereses nacionales y el análisis parece confinado a los reducidos márgenes de los estudios oficiales

que intentan estimar las dificultades que generará la ampliación en tal o cual sector de la economía española.

Ni la complejidad de los temas, ni la apatía social y académica que sigue rodeando a la ampliación, ni los avatares de las negociaciones deberían impedir una reflexión crítica sobre los aspectos esenciales del proceso de integración de las economías postsoviéticas en los mercados comunitarios y de homologación de sus regímenes políticos con las democracias parlamentarias occidentales.

La integración económica y la normalización política de los diez países del Este candidatos han avanzado de manera considerable en la última década y pueden considerarse como fenómenos consolidados e irreversibles. Antes incluso de comenzar las negociaciones formales para la adhesión, muchos indicadores mostraban el irresistible proceso de integración y parcial homologación que se ha desarrollado desde 1989. La sucesión de elecciones y de gobiernos de muy diferente signo político surgidos de una voluntad popular expresada en la urnas y la preponderancia que han adquirido los flujos comerciales, financieros, productivos y tecnológicos con la UE, la hegemonía de las inversiones directas comunitarias en las economías del Este, la vinculación de sus monedas nacionales primero con el marco y después con el euro o la proliferación de acuerdos comerciales y productivos entre empresas del Este y de la UE son algunos de esos indicadores.

Pocas dudas cabe albergar sobre los grandes beneficios que ha supuesto para la UE, especialmente para muchas grandes empresas comunitarias, ese proceso de apertura e inserción externas de las economías postsoviéticas, que también ha supuesto, como contrapartida, nuevas dificultades para algunos sectores y regiones sensibles a la competencia procedente de estos países. Las ganancias se han distribuido desigualmente entre los Quince (se han concentrado en Alemania y son de mucha menor y compleja incidencia en España) y pueden expresarse cuantitativamente en el robusto incremento de las exportaciones comunitarias a los países poscomunistas (las ventas comunitarias a los países candidatos del Este se han multiplicado por 6,5 en apenas diez años) y en la transformación del pequeño déficit comercial del que partía la UE en 1989 en un importante superávit de 25.000 millones de dólares. Ventajas económicas que incluyen el aprovechamiento de los menores costes laborales (que apenas suponen un 30% de los españoles), el aumento de la oferta de mano de obra cualificada o los mayores incentivos a la instalación en mercados con gran potencial de crecimiento. Ganancias que sobrepasan los ámbitos económico y financiero, pues la perspectiva de la adhesión ha jugado un papel esencial en el desmantelamiento pacífico de los sistemas de tipo soviético y en la aceptación social de las dolorosas reformas económicas iniciadas en 1989, además de facilitar la intervención occidental, no siempre acertada, en los diversos conflictos sociopolíticos y militares que amenazaban con desestabilizar todo el área.

Pero si las ganancias netas para la UE de la transformación sistémica de los países del Este y del proceso de integración económica nos parecen incuestionables, el balance que cabe realizar desde el lado de los países candidatos presenta perfiles menos nítidos. Algunas de las ventajas obtenidas por los países del Este con la perspectiva de la adhesión a la UE y con su reciente y fortalecida inserción exterior ofrecen pocas dudas: eliminan

incertidumbres políticas, fortalecen el respaldo popular a las estrategias reformistas, frenan la utilización sectaria del poder político y la proliferación de mecanismos delictivos de regulación de la actividad económica, facilitan la renovación del aparato productivo, potencian la utilización de tecnologías avanzadas, proporcionan estabilidad nominal a sus economías... Frente a esas ventajas, los inconvenientes no han sido pocos ni insignificantes. Todos los informes de todos los organismos internacionales (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Mundial o UNICEF) que se ocupan de valorar las consecuencias socioeconómicas de las reformas en los países del Este reflejan la degradación de las condiciones de vida de una parte importante de la población. En el mismo sentido, en algunos países (de forma clara en Bulgaria y Rumania, y con menor intensidad y de forma más contradictoria en otros países candidatos como Eslovaquia, Letonia, Lituania e incluso Polonia) la mayor integración en el mercado mundial ha supuesto mayor fragilidad de sus tejidos económicos nacionales y un reforzamiento de sus ventajas comparativas tradicionales que alejan sus estructuras exportadoras de las predominantes en la UE y en los países más atrasados de la UE.

Un análisis riguroso y crítico de la ampliación al Este y de sus previsibles consecuencias debería cuestionar la opinión, convertida por muchos analistas en principio, de que la adhesión beneficiará a los países del Este, cuyas economías experimentarán, como consecuencia de su incorporación formal a la UE, un relativamente rápido proceso de convergencia con los niveles comunitarios de PIB por habitante, que puede llegar a ser de parecida intensidad al producido en España, Irlanda o Portugal (Grecia, por razones obvias, no sirve como ejemplo ni como referencia) desde su adhesión.

En nuestra opinión, las ventajas económicas y políticas de la ampliación al Este podrían llegar a ser claras y netas tanto para los países candidatos como para los actuales países socios de la UE, reconociendo que la ampliación también implica riesgos y nuevos costes para todos; pero esa ganancia neta no está asegurada por el simple hecho de que la adhesión se produzca, los beneficios de la adhesión dependerán en gran medida del modelo de integración formal que finalmente diseñe la UE y, secundariamente, de los recursos financieros que estén dispuestos a aportar los actuales miembros de la UE.

Los países del Este parecen resignados a que su adhesión a la UE suponga una nueva fase de costes que deberán sumarse a los ya soportados en el proceso de transformación sistémica y dispuestos a seguir ajustando sus economías al entorno económico e institucional que requiere su pertenencia a la UE. Pero una cosa es lo que están dispuestos a asumir los gobiernos que negocian las condiciones de adhesión, otra, puede que bien distinta, es la presión competitiva que pueden soportar las estructuras económicas de muchos de estos países y otra, también muy diferente, los costes y sacrificios añadidos que admitirá una población en la que ha desaparecido el entusiasmo inicial por el proyecto comunitario.

Tras la adhesión no cabe desestimar ninguno de los escenarios posibles. Si, como hasta ahora, la UE sigue sin diseñar un proyecto ambicioso de convergencia real y de cooperación, que ponga en lugar preferente la atención a los requerimientos y necesidades específicas de las sociedades y de las economías de los países del Este, y continúa sin asumir la necesidad de financiar de forma mancomunada y solidaria ese proyecto, reconociendo que

exige un mayor esfuerzo financiero y que, por tanto, no debe santificar el doble límite financiero autoimpuesto (al presupuesto comunitario, 1,27% del PIB de la UE, y a la asistencia estructural, 4% del PIB del país receptor), lo más probable es que en los resultados finales de la ampliación no encontremos demasiados componentes positivos. Lo previsible hoy es que el resultado de la misma sea un conglomerado de diversos escenarios, que combinen con desigual intensidad los logros y desventajas de la adhesión, con un saldo final relativamente positivo en algunos países, los que transiten por caminos de convergencia similares a los de España o Portugal, mientras que en otros, prevalecerán los resultados negativos y unas instituciones de mercado muy frágiles, apoyadas en una débil cultura mercantil, que dificultarán la financiación externa, provocarán el estancamiento del producto y propiciarán la emigración de la mano de obra más cualificada.

Lo mejor que se puede decir de la pasada cumbre de Niza es que no fue un fracaso. Estamos tan acostumbrados a un proceso de construcción de la unidad europea basado en mínimos puntos de coincidencia, que casi resulta natural valorar los cambios institucionales aprobados en aquella cumbre europea como positivos... aunque contradictorios e insuficientes. Valoración que apenas roza la superficie de los hechos que están sucediendo ante nuestros ojos.

Los vaivenes de las negociaciones a múltiples bandas que se han desarrollado al calor de la ampliación, durante estos primeros meses de 2001, revelan fenómenos inquietantes que permiten poner en cuestión la idoneidad de las reformas institucionales aprobadas en la cumbre de Niza, la utilidad del nuevo sistema de toma de decisiones y la solidez del propio diseño de ampliación al Este. Lo que en Niza eran meros indicios se han transformado en pruebas.

Ni Alemania y Austria, imponiendo una moratoria de siete años que impedirá la libertad de movimientos de los trabajadores del Este, ni España, amagando con bloquear la ampliación si no se atendían sus requerimientos respecto a los fondos estructurales, han contribuido a reconstruir una mayoría social informada y consciente de los riesgos y costes de la ampliación, pero también de las grandes oportunidades y beneficios que conlleva. Mayoría social que puede llegar a ser imprescindible para que la ampliación de la UE se realice con éxito y con participación de toda la ciudadanía europea.

El problema no es tanto que las angustias alemanas y austríacas sobre la inmigración procedente del Este sean más o menos razonables, legítimas o exageradas, como la forma de imponer sus cuestionables puntos de vista a los actuales socios y a los futuros miembros de la UE. En el mismo sentido, el problema en el caso español no estriba en la pretensión, más que legítima en este caso, de que la ampliación no sea soportada exclusivamente por las regiones españolas de menor renta, sino en la elección de una estrategia de negociación que no vincula la defensa de los fondos estructurales con el apoyo a la continuidad y fortalecimiento de una imprescindible política de convergencia real y de cohesión social, sino al intercambio de favores recíprocos con Alemania. Los grandes perdedores de ambas estrategias de defensa de esos hipotéticos intereses nacionales son los países candidatos, el propio proyecto de ampliación al Este y algunos de los principios de mayor interés social y de mayor relevancia económica en los que se ha basado la construcción de la unidad europea.

No puede extrañar que los nuevos impulsos y justificaciones recibidos por las visiones más simplistas y miopes sobre la ampliación hayan ganado fuerza en la mayoría de la opinión pública europea. Tampoco debería extrañar el respaldo creciente que concitan en cualquier país de la UE las opiniones que defienden que la ampliación al Este suponga los menores costes (reales o imaginarios) posibles y permita fortalecer o conservar las ventajas previamente adquiridas.

Los intereses que hoy predominan en la construcción de la UE parecen intentar aprovechar el proyecto de ampliación al Este para debilitar (¿desterrar?) los principios de cohesión social y de convergencia real de los países y regiones que conforman la UE. Principios que hasta ahora parecían compatibles, más sobre el papel que en los presupuestos, con la consolidación del mercado único y de la unión monetaria.

Papeles del Este pretende, con este nuevo monográfico, alentar la reflexión sobre el porvenir de la UE y animar el debate universitario y social sobre la ampliación. Confiamos en que este nuevo número sirva a este ambicioso propósito aunque, como viene siendo habitual, ofrezcamos muchos interrogantes y, a menudo, no tantas ni tan oportunas respuestas. Nuestra intención ha sido poner al alcance de nuestros lectores la información imprescindible acompañada de análisis rigurosos de especialistas españoles y extranjeros que, desde diferentes disciplinas y opciones, se ocupan de estudiar los temas de mayor calado e interés relacionados con la construcción de la UE y con su ampliación al Este.