

LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La Unión Europea (UE) se amplió el 1 de mayo de 2004 a diez nuevos socios y, más recientemente, el 1 de enero de 2007, a dos más, convirtiéndose en una Unión de 27 miembros¹. Con esta gran ampliación, los límites geográficos de la UE y de Europa se acercan y la confrontación que durante la Guerra Fría había dividido al continente en dos bloques desaparece de forma definitiva.

El muy inferior nivel de desarrollo de los nuevos Estados miembros (NEM) se refleja nítidamente en un PIB por habitante en PPA que es un 44% de la media de la UE-15 (o un 52% en relación al de España). El aumento de las disparidades generado por la ampliación al Este se concreta en un fuerte incremento de las desigualdades territoriales y en un notable aumento de los ciudadanos que no alcanzan el 75% de la renta media comunitaria y de las personas que viven por debajo del umbral de pobreza relativa².

La gran transformación iniciada en 1989 por los NEM se ha saldado con éxito, pero el resultado final de la transición no está exento de costes sociales y económicos de envergadura, zonas oscuras, fenómenos negativos y tareas inacabadas. Por ello, no son pocos los especialistas que cuestionan o plantean serios reparos a ese éxito global. La falta de desarrollo de los sistemas de bienestar social, las bolsas de pobreza, el aumento de las desigualdades sociales y territoriales, la corrupción, el surgimiento de corrientes políticas xenófobas, escasamente democráticas y ultranacionalistas, un menor compromiso con el proyecto europeo o la consolidación de un tejido productivo (y social) desconectado del proceso modernizador son algunas de esas zonas oscuras y tareas inacabadas que exigen la solidaridad de los socios más desarrollados y los recursos y conocimientos de las instituciones comunitarias.

La traumática desaparición de los sistemas de tipo soviético provocó en los países del Este a principios de los años noventa del pasado siglo, en los años iniciales de la transición, unas condiciones muy adversas de crisis social y política, desestabilización macroeconómica, inflación extrema, derrumbe productivo y fuerte deterioro de los salarios reales y las condiciones de vida de una parte importante de la población. En tal situación, cargada de grandes riesgos y una notable incertidumbre, difícilmente los países del Este hubiesen podido contar, sin el anclaje institucional y las ayudas brindadas por la UE, con el necesario apoyo social para poner en marcha las complejas estrategias que requería la sustitución de sus viejas estructuras por nuevos sistemas capitalistas y regímenes democráticos homologables a los que existían en sus fronteras occidentales.

Los impactos directos sobre la economía española, que tienen su origen en la ampliación al Este de la UE y en la integración creciente de las economías poscomunistas en los mercados comunitarios, han sido relativamente

¹ Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa se incorporaron en 2004; Bulgaria y Rumania en 2007.

² Casi un tercio del total de habitantes de la UE-27 no alcanza ese 75% de la renta media comunitaria y, entre ellos, en torno a 55 millones viven en riesgo de pobreza, ya que no superan el umbral del 60% de una renta disponible equivalente a la mediana nacional después de las transferencias sociales.

pequeños hasta fechas muy recientes, pero pueden llegar a ser muy intensos, favorables o muy negativos, en función de las políticas y estrategias que empresas, conjunto de la ciudadanía y autoridades diseñen y acierten a poner en acción.

El retroceso experimentado por la política de cohesión comunitaria y la pérdida de fondos estructurales sufridos por España y los socios menos desarrollados de la antigua UE-15 en las Perspectivas Financieras 2007-2013 impactarán de forma negativa en la economía española en los próximos años, a pesar de que la negociación haya conseguido que su disminución se produzca de forma escalonada en el tiempo.

La dificultad para mantener la intensidad de flujos de entrada de inversión extranjera directa (IED) ante las ventajas que ofrecen los NEM (y otras economías emergentes) y la competencia creciente por atraer nuevas inversiones productivas, pueden acelerar un todavía no muy significativo crecimiento de las deslocalizaciones de actividad productiva desde la economía española hacia las de los NEM.

La competencia que los nuevos socios plantean en los mercados comunitarios a los productos y servicios que ofertan las empresas españolas es cada vez mayor y más preocupante, ya que ha empezado a afectar a sectores de mayor densidad tecnológica, como automoción y electrónica, en los que los NEM han aumentado su presencia, mientras España ha experimentado un claro estancamiento. Las frágiles bases en las que se asienta la inserción comercial exterior de los productos españoles añaden nuevas tensiones a una balanza comercial que refleja déficit crónicos y desequilibrios preocupantes.

El incremento de la inmigración procedente de algunos nuevos socios plantea, aparte de su indiscutible contribución positiva al diferencial de crecimiento de la economía española, numerosos retos a la ciudadanía y a las autoridades para que su presencia en el tejido social y su contribución al proceso productivo se desarrollen en un contexto legal y real de respeto a sus derechos sociales y laborales que permita impulsar el desarrollo humano de las personas inmigrantes y de las comunidades de acogida.

Pero, los desafíos que plantean a la economía española la globalización y un mundo en acelerada transformación no pueden ser resueltos mediante el simple cobijo y la estabilidad que ofrece la pertenencia a la UE. La ampliación de la UE no puede proporcionar, por sí misma, una salida a la encrucijada en la que se encuentra el proyecto europeo ni conseguir una Europa más influyente en el mundo. En sentido contrario, tampoco puede argumentarse, como sostienen algunos analistas y responsables políticos, que la ampliación ha generado (o ha sido la causa de) los obstáculos que afronta la Unión. En todo caso, la ampliación ha añadido complejidad y urgencia a la búsqueda de soluciones para los graves problemas que desde hace una década presenta la UE.

El abanico de posibilidades y escenarios que pueden desarrollarse desde la actual situación es muy variado. En los extremos de ese abanico, la UE puede seguir languideciendo, paralizada por la dificultad para llevar a cabo las reformas que han intentado realizar las fuerzas y poderes reales que siguen marcando el rumbo de Europa, o puede impulsar un nuevo compromiso social que permita dar un nuevo impulso al proyecto europeo.

Una vez que la UE ampliada se ha consolidado como un espacio democrático, de relativo bienestar y libre de guerras, en la que los socios han decidido que sea la cooperación en lugar de la confrontación la que resuelva sus conflictos, la arquitectura europea puede y necesita dotarse de unos nuevos objetivos, un renovado consenso social y un sólido y verdadero proyecto europeo; más aún, tras la desaparición en Europa de los sistemas de tipo soviético y de la capacidad de atracción que en el pasado pudieron ejercer como modelo alternativo de organización económica y social.

Un diagnóstico que centre la búsqueda de las causas de la crisis que vive la UE en la concreción de sus límites geográficos, la ausencia de una Constitución o la poca funcionalidad de los mecanismos de decisión confunde algunos síntomas con las causas que están en el origen de la crisis. Los problemas centrales que sufre la UE están relacionados, en todo caso, con la falta de peso y el escaso valor que se concede a los intereses comunes, la ausencia de un amplio consenso social en torno a las prioridades y políticas de la Unión, el divorcio entre las preocupaciones ciudadanas y las de sus representantes políticos en Bruselas y la dificultad para que lo común pueda superar los escollos y las restricciones que imponen intereses particulares, sean éstos de los Estados miembros o de los grandes poderes económicos.

Los problemas comunitarios no pueden resolverse definiendo de forma más precisa los límites geográficos de la UE, porque la fragilidad del proyecto europeo surge en el seno y en el centro de la Unión no en su periferia ni en sus aledaños. Una definición muy estricta de esos límites impediría que la UE siguiera utilizando su capacidad de plantear nuevas adhesiones como instrumento de estabilidad sociopolítica, resolución pacífica de conflictos y consolidación democrática en zonas sensibles del continente europeo. Por otro lado, no son los nuevos socios ni los actuales candidatos o aspirantes a la adhesión los que impiden llegar a acuerdos ni los que presentan mayores obstáculos reales, al margen de algunas pintorescas y anacrónicas pretensiones de los actuales gobernantes polacos, a que las instituciones comunitarias funcionen con mayor agilidad, transparencia o coordinación.

Sería completamente erróneo, a la par que injusto, achacar a los NEM la responsabilidad principal, ni siquiera una responsabilidad importante, en las divisiones o dificultades de funcionamiento que siguen caracterizando, como antes de la ampliación, a la UE. La Unión no puede resolver su crisis mediante una simple reforma de los mecanismos de acuerdo que permita a la mayoría de los socios tomar decisiones que perjudiquen a la minoría, no sean asumidas por la ciudadanía o despierten el rechazo de una parte significativa de los gobiernos de los Estados miembros o de su población.

Y, menos aún, maniobrando, como no pocos han intentado, para que un Tratado constitucional que fue rechazado por los votantes de dos países fundadores de la Unión pudiera entrar en vigor sin provocar más desunión entre los socios y más reservas de la ciudadanía europea³.

No se puede albergar ninguna duda: todas esas hipotéticas soluciones empeorarían la crisis. Esos pretendidos remedios, en lugar de aliviarla, agravarían la situación de la Unión.

Pero al margen de cómo se desarrollen las reformas que requiere la UE para relanzar el proyecto de unidad europea, cada socio -y especialmente los que cuentan con las posiciones más disputadas y márgenes de actuación menores, entre los que se encuentra España- está obligado a precisar los riesgos particulares que afronta y a desarrollar las estrategias que impulsen sus capacidades y minimicen los costes asociados a una mayor competencia. Este es el argumento básico que justifica la necesidad de realizar un análisis sobre los impactos que la ampliación al Este de la Unión Europea ha ocasionado y seguirá produciendo en la economía española.

Una mirada superficial o una mala percepción de los problemas pueden acabar en decepción o pasividad política y social, más aún cuando la mayoría de las previsiones abunda en expectativas excesivamente halagüeñas o, en el otro extremo, desesperanzadas. Análisis incorrectos o percepciones deformadas pueden dirigir las preocupaciones y los esfuerzos comunitarios hacia problemas menores o marginales que ayudan poco a enfocar las verdaderas cuestiones en juego y a potenciar la búsqueda de soluciones. En sentido contrario, un análisis realista y equilibrado de los problemas, como el que aportan los artículos de este nuevo número de *Papeles del Este. Transiciones poscomunistas*, es el primer paso para solucionarlos.

³ De los 18 países que habían ratificado el Tratado constitucional, sólo dos –España y Luxemburgo- lo hicieron mediante referéndum. Otros siete –Dinamarca, Irlanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia- en vistas de lo sucedido en Francia y Holanda no se planteaban su ratificación.