

Reflexiones sobre la ampliación de la unión europea hacia el centro y el este de europa.

JUSTO SOTELO NAVALPOTRO

Catedrático de Economía Aplicada

Universidad San Pablo- CEU

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, PECOS, Nacionalismo, Inmigración, Política Regional y Crecimiento Endógeno.

| |
|-----------------|
| Resumen: |
|-----------------|

El objetivo de la presente comunicación es realizar algunas reflexiones de tipo económico, político y social de la futura ampliación de la UE.

Después de un breve análisis histórico del proceso de preadhesión, con expresa relación a los principales Consejos Europeos que se han llevado a cabo, se analizan algunos aspectos especialmente significativos de la misma, como los fenómenos de los nacionalismos y de la inmigración, así como los principales problemas regionales que se pueden producir. Todo ello nos lleva a algunas conclusiones sobre la Política Económica Regional y el previsible futuro de la ampliación, donde la búsqueda de las variables fundamentales del crecimiento endógeno tienen mucho que decir.

1. INTRODUCCION

Las transformaciones vividas por la Unión Europea en el tránsito del siglo XX al XXI eran impensables tan sólo unos cuantos años atrás. La consecución de la UEM, la entrada en funcionamiento del euro, la ampliación hacia el Centro y el Este de Europa, son escalones que tendrán consecuencias significativas en un futuro inmediato.

Después de la caída del muro de Berlín, la Unión Europea tenía que dar respuesta al vertiginoso conjunto de cambios y transformaciones de los países del Centro y el Este, dentro de un proceso de adhesión que está tocando a su fin. Me estoy refiriendo a los principales aspectos de tipo político, institucional, económico, cultural y medioambiental. En las páginas siguientes analizaré, brevemente, este proceso de acercamiento de la Europa de los 15, con el fin de observar los principales problemas que se están planteando en la búsqueda de los objetivos de política económica, la utilización

de los instrumentos más relevantes y los fines últimos que, a mi entender, deben perseguirse. Todo ello desde la óptica tanto de la mundialización como de la regionalización económicas.

2. EL PROCESO DE ACERCAMIENTO DE LA UNION EUROPEA HACIA EL CENTRO Y EL ESTE.

Antes de abordar algunas cuestiones significativas para la política económica, entiendo que es preciso llevar a cabo una breve evolución histórica de este proceso de acercamiento. Durante la larga y oscura época de los años correspondientes a la guerra fría fueron contados los acuerdos existentes entre la CE y los países llamados PECOS. El verdadero cambio comenzó a producirse con la nueva política interior y exterior emprendida por Gorbachov.

La política de cooperación de la última parte de la década de los ochenta puede resumirse en los siguientes aspectos (Salomón, 2000):

1. Existencia de acuerdos bilaterales de comercio y cooperación (de primera generación), iniciados por Hungría, Checoslovaquia y Polonia, entre los años 1988 y 1989, asuntos que se extendieron después, en cierto modo, al resto de países PECOS.
2. Realización de asistencia técnica y financiera a partir del Plan PHARE (Polonia y Hungría: Ayuda a la Reconstrucción Económica), de julio de 1989, consistente, grosso modo, en subvenciones y préstamos para asistencia técnica, formación, estudios de viabilidad y reforma de las instituciones y de la reglamentación.

3. Participación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), en aras de colaborar a la transición a una economía de mercado e impulsar la iniciativa privada y empresarial de los países PECOS que suscribieran los principios de la democracia multipartidista, el pluralismo y la economía de mercado.

El año 1990 supuso el inicio de los Acuerdos Europeos (de segunda generación), cuya finalidad era continuar con el proceso de liberalización comercial, realizar una aproximación legislativa, establecer mecanismos de diálogo y proseguir con los objetivos del programa PHARE de tipo cultural, científico y técnico. Los primeros acuerdos también se firmaron con el grupo de Visegrado (Polonia, Hungría y Checoslovaquia). A pesar de que eran unos Acuerdos nunca vistos hasta entonces, no lograron convencer a los países PECOS, tanto por su falta de recursos como por no estar planteados como pasos previos a la adhesión. Con el fin de mejorar la situación se dio un paso más en el Consejo Europeo de Copenhague (1993).

Este Consejo fue el verdadero espaldarazo para los países PECO que hubieran firmado acuerdos europeos de asociación, y de esta forma convertirse en miembros de la UE. Para que tal hecho se confirmara los referidos países debían cumplir con:

- La consecución de un sistema democrático.
- Los principios básicos de una economía de mercado.
- La asunción del acervo comunitario.

El Consejo Europeo de Corfú (junio de 1994) concedió un espaldarazo decisivo a las dos primeras candidaturas oficiales (Polonia y Hungría), junto a dos futuros candidatos (Chipre y Malta, que habían presentado su candidatura en 1990). El problema radicaba en Chipre, debido a la invasión del norte de la isla por Turquía en 1974.

El Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) adoptó una estrategia de preadhesión a cumplir por los países candidatos: continuar con los Acuerdos Europeos y seguir la llamada “relación estructurada” (reuniones cuyo calendario se fijaría al inicio de cada presidencia por el Consejo de Ministros y los grupos de trabajo). Además aprobó la propuesta de Asociación Euromediterránea señalada por la Comisión y declaró a la región mediterránea como zona prioritaria de importancia estratégica para la UE, así como la oferta española de celebrar una conferencia euromediterránea en el segundo semestre de 1995. Este último hecho constituyó un apoyo al llamado “lobbie” mediterráneo (Francia, España, Italia y Grecia), por parte de los países centrales de la Unión a favor de la adhesión al Este (Alemania, Reino Unido y Holanda, sobre todo). España y Francia, en concreto, no se oponían a la referida ampliación, pero sí querían beneficiar, debido a los intereses estratégicos, a los países mediterráneos del sur, con medidas económicas y políticas.

Los siguientes Consejos (el de Cannes, de junio de 1995, y el de Madrid, de diciembre del mismo año) reafirmaron la idea de la preadhesión de los países del Este de Europa. En Cannes, además, se aprobó un Libro Blanco que posibilitara la preparación de tales países. Por su parte, en el de Madrid se confirmó la necesidad política (e histórica) para Europa.

La Agenda 2000 y los dictámenes sobre las solicitudes de adhesión fueron presentados en julio de 1997 por la Comisión al Parlamento Europeo (Salomón, 2000). La Comisión concluía que ningún país cumplía los requisitos económicos (con los políticos ocurría lo contrario, salvo Eslovaquia). Según la Agenda 2000 el coste para la Europa de los 15 en relación con la adhesión suponía 75.000 millones de ecus (0,13% del PNB y 1/10 del presupuesto, con un techo de la ampliación del 1,27% del presupuesto).

Algunos países miembros eran partidarios de la opción regata (todos a la vez), lo que entrañaría una buena señal para el triunfo de la adhesión; otros, en cambio, defendían la ampliación por etapas, opinión adoptada por el Consejo Europeo de Luxemburgo, de

diciembre de 1997, incluyendo un mecanismo común, o marco de garantía, mediante el cual existiría la voluntad política de la UE de considerar en el proceso a los países no incluidos en la primera velocidad.

Un aspecto capital en todo el proceso es llevar a cabo las necesarias reformas institucionales en la UE, así como del proceso de toma de decisiones (lo que ya se dejó claro en la cumbre de Essen). La Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre la reforma institucional, inaugurada en febrero del año 2000, tenía como objetivos (Calvo, 2000):

- Estudiar el tamaño y composición de la Comisión.
- Analizar la ponderación de los votos en el Consejo.
- Extender la votación por mayoría cualificada al Consejo.

En Niza (diciembre de 2000) se ha dado por concluida tal CIG, con las siguientes conclusiones:

En la cumbre de Feira de junio de 2000 los jefes de Estado y gobierno volvieron a insistir en la adhesión que estamos estudiando, a pesar de que no se fijó una fecha concreta. En principio, la primera velocidad estará integrada por Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Chipre y Estonia, y suponemos que se producirá el 1 de enero de 2003. La segunda velocidad estará integrada por el resto de PECOS más Malta.

3. LOS PROBLEMAS DE LA IDENTIDAD NACIONAL Y DE LA INMIGRACION PARA LA UE Y LOS PAISES LIMITROFES.

Los países PECOS siempre han destacado por su carácter multicultural, lo que ha incidido en las diversas identidades nacionalistas y el reparto territorial entre las potencias colindantes. Todo ello ha supuesto una patente dificultad a la hora de que se crearan Estados independientes. No obstante la posibilidad que estamos analizando de que muchos de estos países se incorporen a la UE ha actuado como elemento de pacificación para todas las minorías integradas en tales países.

Como señala Carmen González, nos encontramos ante Estados jóvenes con unas fronteras un tanto difusas y en continuo cambio durante los últimos siglos, definidos por sus importantes minorías: la población alemana de Checoslovaquia, la húngara en los países fronterizos de Hungría, como Rumania y Eslovaquia, la turca en Bulgaria o la rusa en Estonia, Letonia, Ucrania y Kazajstán (tras la desaparición de la URSS) (González, C. 2000). Las cifras en este sentido son muy gráficas: la población magiar fuera de Hungría es de tres millones de personas (11% del total en Eslovaquia, 8% en Rumanía, con menos del 5% en Ucrania, Serbia, Austria, Croacia y Eslovenia) y la población rusa fuera de la Federación Rusa es de 20 millones, con 1,2 en los países bálticos (33% en Letonia o 29% en Estonia y 9% en Lituania).

No es este el lugar de analizar con detalle los aspectos geopolíticos que este hecho de las minorías entraña, pero sí queremos insistir en que los problemas de nacionalismo o de identidad pueden quedar difuminados con la integración en la UE de estos países, sobre todo en los casos de la relación de los países bálticos con la Federación Rusa o en el asunto tan delicado del conflicto de Hungría con los países donde residen buena parte de las minorías húngaras: Eslovaquia y Rumanía. Y ello hace aún más necesarias las reformas anteriores a la adhesión en el seno de la UE, para que “ésta no se convierta para Europa del Este en un horizonte demasiado lejano e incierto, una perspectiva que tendría efectos negativos sobre las nuevas democracias y sobre los conflictos de las minorías, y conduciría por derroteros menos pacíficos las relaciones entre los Estados de la región” (González, 2000: 52). Porque estos países de la Europa oriental (exceptuando la antigua Yugoslavia) han elegido la construcción de democracias

con la presencia de partidos políticos, tras la enorme repercusión de la caída del muro de Berlín, en lugar de optar por soluciones autoritarias de tipo populista. En este sentido es fundamental para ellos el desarrollo económico y la obtención de un proceso pacificador y justo.

Junto al problema anterior tenemos que señalar el relativo a las inmigraciones y los problemas de integración de los inmigrantes que desde la década de los cincuenta comenzaron a residir en Europa occidental. Un problema que se está agudizando en los últimos años, donde se está imponiendo una mundialización económica, en muchas ocasiones salvaje, con libertad financiera y de capitales, pero sin que haya ocurrido lo mismo con la libertad del factor trabajo, dominados como estamos por un pensamiento único ultraliberal, obsesionado por la especulación y el beneficio, donde en un lado de la balanza se encuentra la especulación bursátil de unos pocos, y en el otro la exclusión social de la mayoría (más del 20% de la población mundial vive por debajo del umbral de la pobreza).

La inmigración es, sobre todo, un problema de percepción por parte de los ciudadanos de los países que reciben a los inmigrantes, lo que a su vez está en relación con la forma y condiciones en que se produce la llegada de estas personas y la política de inmigración asumida por el país receptor. Cuando nos hacíamos eco, con anterioridad, de la creación de una zona de libre comercio para los Países Terceros Mediterráneos, es preciso añadir que lo más lógico es que aumente el flujo migratorio desde estos países hacia la UE, al menos es el corto plazo. Más en concreto, en la primera etapa, desde 1995 a 2005, se estima que esto será un hecho para los países del Magreb; entre el 2005 y el 2010, los efectos de la relación comercial disminuirán los flujos mencionados (Tapinos, 1994).

Las cifras también son muy gráficas: Alemania recoge más del 70% de los emigrantes turcos, Francia casi el 95% de los argelinos, el 70% de los tunecinos y el 50% de los marroquíes, Italia el 65% de los albaneses de la UE y el 35% de los egipcios

(Bacaria y Perni, 2000). Pero también es muy gráfico el hecho de que la inmigración conlleva transferencias en forma de remesas de ahorro de los inmigrantes a sus países (familias) de origen. Como también señalan Bacaria y Perni, el impacto macroeconómico en Marruecos supone los ingresos del turismo y los fosfatos; en Túnez, las transferencias de los emigrantes desde Francia son cinco veces superiores a las aportaciones de la Ayuda Pública al Desarrollo (APD). De esta forma, un aspecto muy significativo que resume el significado de las transferencias de los emigrantes del Magreb es que, entre 1989 a 1992, los tres países han transferido alrededor de 9.000 millones de ecus. A tal efecto los inmigrantes pueden ser considerados como actores de la cooperación descentralizada basándose en la importancia microeconómica de las transferencias (Bacaria, 1999).

No obstante, a nuestro entender, hay que aplicar un tipo de políticas económicas positivas para el desarrollo de las zonas menos desarrolladas, tal y como expondremos en el próximo epígrafe.

4. EN BUSCA DE LA POLITICA REGIONAL MAS ADECUADA.

La llamada “ley de convergencia” viene a representar la continua aproximación del PIB per capita entre las regiones pobres y las ricas. Y esta ley es la que ha dominado dentro de los estudios teóricos en las últimas décadas como fin último para eliminar la pobreza y las desigualdades en el mundo. Su fundamento se encuentra en la teoría neoclásica y su consideración de rendimientos decrecientes de los factores de producción a largo plazo (cumpliéndose las llamadas condiciones de la economía pura y perfecta, Algarra y otros, 2000), por lo que en el principio del desarrollo hay rendimientos crecientes y la productividad aumenta, mientras que a largo plazo existe una desaceleración en el crecimiento. En último extremo las regiones subdesarrolladas o menos desarrolladas saldrían beneficiadas al recibir flujos de capitales de las regiones más desarrolladas.

Esta reflexión puede ser refutada en el sentido de que la convergencia en el crecimiento per capita se produce, precisamente, en las regiones de elevado crecimiento del PIB global y no en términos per capita, por lo que la convergencia del PIB per capita se debe “más bien a razones migratorias (tal y como hemos comentado respecto a los países del Magreb) que al aumento real del peso económico de las regiones poco desarrolladas” (García Reche y Such, 1999: 412), lo que nos viene a decir que “no es contradictorio el hecho de que pueda existir una cierta aproximación en los niveles de renta per capita entre regiones ricas y pobres y, al mismo tiempo, se produzca un distanciamiento cada vez mayor de las regiones desarrolladas en términos de PIB y riqueza total”.

En cuestiones de política regional para luchar contra el desempleo, existen dos posturas un tanto contrapuestas (Fernández Díaz y otros, 1989): la movilidad del trabajo y la política económica regional propiamente dicha.

La movilidad territorial de la mano de obra también forma parte de la tesis neoclásica tradicional. En este sentido las diferencias en el nivel de paro de las regiones se explican por los diferentes niveles alcanzados en ellas de los salarios reales, lo que viene a decir que la mejor forma, para la política económica a utilizar, de disminuir las diferencias en el paro entre las regiones es fomentar la emigración de la mano de obra hacia las regiones con menor nivel de desempleo, donde los parados podrían buscar nuevos puestos de trabajo con más posibilidades de éxito (Armetrong, 1985). Este planteamiento es defendido actualmente por los monetaristas, ya que la productividad crece, en su opinión, en las regiones en las que se efectúa el proceso de la inmigración.

Esta tesis insiste en la idea ya comentada de los rendimientos decrecientes; pero los problemas pueden ser otros: la falta de una adecuada complementariedad de los factores productivos, la inexistencia del suficiente volumen de capital y tecnología adecuada y de las condiciones estructurales o infraestructuras necesarias. Como ha

señalado Pace, “la movilidad territorial podría ser considerada como una causa de la reducción, aunque sea parcial, de las disparidades, pero, en la práctica, aquélla es más bien una simple manifestación de las diferencias de las oportunidades” (Pace, 1974:41). Además, los costes sociales de las emigraciones a las regiones más prósperas y congestionadas son grandes y mayores que los costes privados, y como se sabe, además, no se contabilizan las congestiones y externalidades negativas relativas al tráfico, saturación de hospitales y colegios, etcétera (Archivald, 1972).

Ante esta situación es más recomendable, en nuestra opinión, desarrollar políticas regionales propiamente dichas, que no eliminen el desempleo gracias a la emigración, sino como consecuencia de la creación de puestos de trabajo en el contexto de una política de desarrollo regional integral, con reestructuración de la economía de la región. Defendemos, en suma, una política de corto keynesiano, discrecional, relativa a las diferencias en las tasas de paro de las distintas regiones de un país, y las medidas precisas para disminuirlas. Y esto se consigue aumentando la demanda agregada nacional, sobre todo en forma de gasto y transferencias públicas dirigidas a la industria y los servicios. Junto a ello es prioritaria una política que incentive el modelo de desarrollo endógeno, a partir de la mejora en la preparación de los trabajadores, la garantía de ayuda financiera, el aumento de la información, etcétera.

En este desarrollo endógeno, donde el papel del sector público es fundamental, tal y como han puesto de manifiesto los autores de la Nueva Macroeconomía Clásica, el capital humano posee un valor incalculable, mayor si cabe que los factores productivos tradicionales (Sotelo, 1999, y Rodríguez Sáiz y Sotelo, 1999). Y aquí es donde deben contar con el correspondiente impulso las PYMES, caracterizadas por un incremento de la competitividad a medida que son afectadas por los efectos de difusión y las economías externas del entorno.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES.

De este análisis doble que hemos efectuado: por un lado la adhesión de los países PECO más Chipre y Malta, y sus características propias, y por otro algunos efectos sobre los países mediterráneos no incluidos en la adhesión, querríamos destacar algunas enseñanzas sobre lo planteado, con vistas, sobre todo, a mirar hacia el futuro de manera positiva, en cualquier caso. Así, estableceríamos como conclusiones generales las siguientes:

1. A pesar de las dificultades de la adhesión, consideramos que llevarla a cabo es importante por:
 - Es una cuestión de ética.
 - Entrañará una consolidación política y económica.
 - Interesa a la UE pues es mejor exportar estabilidad que importar contaminación e inmigrantes ilegales.
 - Se conseguirá un gran mercado, con 500 millones de consumidores (casi 550 contando con Turquía).
 - Se consolidará la estructura política o de seguridad.
2. La futura integración debe dar prioridad a asuntos como:
 - Frenar el deterioro del medio ambiente.
 - Llevar a cabo la cooperación regional.
 - Consolidar una cooperación descentralizada.
3. No puede olvidarse la zona sur del Mediterráneo. La estrategia a largo plazo debe garantizar el futuro de las dos riberas; o dicho de otra forma: el norte tendrá futuro sólo si lo tiene el sur.
4. Los principales actores a participar serían:
 - Los Parlamentos.

- Los maestros.
- Los medios de comunicación.

5. La estrategia de política económica tiene que tener en cuenta aspectos como:

- Políticas dirigidas a la redistribución espacial de la renta son fundamentales, con un trasvase de fondos de compensación desde las regiones más desarrolladas a las que lo están menos; en el presente estudio, desde el centro neurálgico de la UE hacia ciertas zonas del Mediterráneo, habida cuenta de la convergencia de países como España, Grecia, Portugal e Irlanda gracias a los Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA Y FSE) y el Fondo de Cohesión (éste desde la firma del Tratado de la UE). Así las cosas, el nuevo Instrumento Estructural de Preadhesión (ISPA) lo consideramos un acierto, para los países que se integren en la UE, manteniéndose los fondos del Programa MEDA para el resto de países mediterráneos.
- Deben llevarse a cabo políticas que incentiven el aumento de la capacidad productiva, con el desarrollo de infraestructuras, pero también con subvenciones directas a la inversión, cesión de suelo, instalación de empresas públicas, etcétera (lo que no dejaría de ser un impulso al desarrollo “desde fuera”) (García Reche y Such, 1999). Todo ello podría acompañarse de un proceso de reconversión sectorial fundamental (como lo que puede producirse con la flota pesquera en los primeros meses del 2001).
- Acompañando a las políticas anteriores, deben establecerse los mecanismos básicos que hagan posible el crecimiento endógeno de las zonas menos favorecidas que genere externalidades positivas.

BIBLIOGRAFIA CITADA.

- ALGARRA, A. y otros (2000). **El medio ambiente en la política económica: hacia un modelo de integración en España.** Coedición de Fungesma y Mundi - Prensa. Madrid.
- ARCHIBALD, G.C. (1972). “Analysis of Regional Economic Policy”, en **Essays in Honour of Lord Robbins**, Corry y Preston, editores. Londres.
- ARMETRONG, H. (1985). **Regional Economics and Policy.** P. Allan. Oxford.
- BACARIA, J. (editor) (1999). **Migración y Cooperación. Ahorro y divisas de los magrebíes en España e Italia.** Barcelona. Icaria.
- BACARIA, J. y PERNI, O. (2000). “La política mediterránea de la Unión Europea”. **Políticas públicas en la Unión Europea. Francesc Morata (editor).** Ariel. Barcelona.
- CALVO HORNERO, A. (2000). **La Unión Europea. Mecanismos financieros y moneda única.** Pirámide. Madrid.
- FERNANDEZ DIAZ, A., PAREJO GAMIR, J.A. y RODRIGUEZ SAIZ, L. (1989). **Curso de Política Económica.** AC. Madrid.
- GARCIA RECHE, A. y SUCH, J. (1999). “La política regional”. **Política económica y actividad empresarial. Jordán, García Reche y Antuñano, coordinadores.** Tirant lo blanch. Valencia.

- GONZALEZ, C. (2000). “Minorías nacionales. El papel pacificador de la UE”. **Política Exterior. Vol. XIV. Noviembre/ Diciembre 2000, nº 78.** Estudios de Política Exterior SA. Madrid.
- PACE, C. (1974). “Inflación y progreso”. **La inflación en el mundo occidental y en España**. Colegio Universitario San Pablo- CEU. Madrid.
- RODRIGUEZ SAIZ, L. y SOTELO, J. (1999). “Política económica de la educación”, **en Fundamentos y papel actual de la política económica, Fernández Díaz, director.** Pirámide. Madrid.
- SALOMON, M. (2000). “ La ampliación de la UE hacia el centro, este y sur de Europa”. **Políticas públicas en la Unión Europea. Francesc Morata (editor).** Ariel. Barcelona.
- SOTELO, J. (1999). “La política economía del estado de bienestar”, **en Fundamentos y papel actual de la política económica. Fernández Díaz, director.** Pirámide. Madrid.
- TAPINOS, G. (director) (1994). “Libre - échange et migration internationale au Maghreb”. **Etude por una Commission des Communautés Européennes.** DGI. Groupe d’Etudes Démographie et Relations Internationales.