

HACER DE LA GRAN EUROPA UN ESPACIO DE SOLIDARIDAD Y DE COOPERACIÓN

Jacques Delors, ex Presidente de la Comisión Europea

A medida que se reduce el plazo de 2004 me convenzo cada vez más de que el éxito de la ampliación hacia el Este constituye el mayor y más exaltador proyecto para la Unión Europea durante los próximos 15 años. Al decir esto, soy perfectamente consciente de la falta de entusiasmo de nuestras opiniones públicas.

A menudo, los ciudadanos de los Quince temen que, al acoger a 10 o 12 nuevos miembros, la gran Europa se transforme en una simple zona de libre cambio y deje de ser fiel a la visión que habíamos forjado para la Unión Europea en Maastricht. Esta visión se basaba, quisiera recordarlo, en un equilibrio dinámico entre la competencia, la cooperación y la solidaridad. Es cierto que los criterios de Copenhague, así como la atención de los negociadores europeos, tendieron a impulsar a los gobiernos de los países candidatos a concentrar sus esfuerzos en la transición hacia la economía de mercado, una vez consolidada la democracia. Se perciben inquietudes similares en los países de Europa central y oriental (PECO). A medida que se acerca el objetivo, empezamos a notar que se está gestando un cierto hastío, especialmente entre los jóvenes. Nos preguntan a menudo “¿Son vanos o insignificantes todos esos esfuerzos pagados a un precio tan caro por una intensificación de las desigualdades sociales y regionales a la vista del camino que queda por recorrer?”, “¿Cumplirá la Unión Europea sus promesas volviéndose avara de repente, en el momento de nuestra integración?”

Para ofrecer las mejores perspectivas de éxito con respecto a la ampliación debemos tomar en serio esos temores y proponer respuestas coherentes. Hay que establecer un diagnóstico objetivo de los obstáculos y de las oportunidades que la Unión de 25 o 27 miembros deberá afrontar durante la próxima década. Además, una vez se hayan evaluado los problemas, pero también las bazas favorables para la cohesión de la Unión, se podrán bosquejar las soluciones. En una palabra, debemos preparar sin demora la post-ampliación si queremos hacer de la gran Europa un espacio de solidaridad y de cooperación.

Desde esta perspectiva, el grupo de estudios¹ “Nuestra Europa”, del que soy el presidente, organizó un seminario en Varsovia con la Fundación Lucchini y las autoridades polacas, que se celebró entre el 21 y el 22 del pasado mes de febrero.

1. En primer lugar, ¿cuáles son los problemas?

En el plano económico es probable que “el efecto de un gran mercado único”, que fue tan beneficioso cuando se adhirieron España y Portugal, no será tan espectacular después de 2004. No obstante, los PECO deberían registrar un aumento de su tasa de crecimiento anual del 1 al 2% gracias a su integración. De hecho, la liberalización de los intercambios ya tuvo lugar durante los años 90, y ha producido lo esencial de sus efectos benéficos con la reorientación del comercio de los países candidatos del este hacia el oeste. Además, con las privatizaciones, esos países han experimentado un flujo de inversiones extranjeras directas provenientes de todos los países occidentales desarrollados, especialmente de Alemania y de Austria. Estas inversiones han facilitado las reconversiones y la modernización de sus economías.

Por el contrario, cabe esperar que se produzca una nueva ola de reestructuración como resultado de las decisiones estratégicas tomadas por las multinacionales, que compararán los progresos de sus distintas implantaciones en un gran mercado de 500 millones de personas y de 4 millones de Km² (productividad del capital y del trabajo, costes de la mano de obra y disponibilidad de los recursos financieros o naturales, tamaño del mercado nacional). De esta manera, las 267 regiones de la gran Europa, posicionadas sobre los mismos segmentos o en los mismos sectores industriales (textil y confección, mobiliario, automóvil, etc..), estarán en plena competencia. Esto puede provocar despidos y un aumento del paro entre los trabajadores sin cualificar o poco cualificados, si los responsables políticos no preparan el tejido económico y social para absorber un choque de tales características mediante la aplicación de medidas adecuadas de apoyo a la innovación de las empresas y de formación del personal.

En el ámbito de lo social, sin querer sobreestimar el peligro, existe el riesgo de que crezcan las presiones sobre la emigración. Afortunadamente, los acuerdos negociados en 2001 para establecer un período transitorio de 3 a 7 años, permitirán evitar un traumatismo el día después de la ampliación. Sin embargo, hemos de ser conscientes de que la brecha tardará años en cerrarse, y que los flujos migratorios seguirán afectando durante mucho tiempo a dos tipos de personas: por un lado, a los trabajadores fronterizos que van y vienen cada día, cubriendo una distancia que podría aumentar a la vez que el paro y, por otro, a los trabajadores altamente cualificados, especialmente los jóvenes, atraídos por niveles de salario muy superiores y ofertas de trabajo más numerosas en el oeste, teniendo en cuenta la evolución demográfica.

En el plano territorial, la Comisión Europea acaba de dar cifras impresionantes sobre las desigualdades: la diferencia entre las regiones más y menos prósperas (el 10% extremas) pasará de 2,6 en la Unión actual a 4,5 en la Unión de 25 miembros, e incluso a 5,8 en una Unión de 27. Desde el punto de vista de los problemas estructurales, se pueden identificar 44 tipos de territorios problemáticos:

- Las regiones menos desarrolladas de los Estados miembros actuales y futuros, que seguirán sufriendo importantes retrasos económicos, sociales e institucionales, y estarán directamente en competencia para la distribución de los Fondos estructurales.
- Las zonas situadas en la periferia de un nuevo espacio europeo ampliado. Las que están situadas junto al Atlántico y en el sur de Europa ven alejarse el centro de gravedad económico de la Unión hacia el este y deben enfrentarse a tensiones con los países del sur del mediterráneo . Las regiones que formarán parte de la nueva frontera oriental de la UE sufrirán una ruptura con sus zonas de intercambio tradicionales, debido a la instauración de la “frontera Schengen”. Del mismo modo, presenciarán un aumento de las presiones provocado por un distanciamiento creciente entre ellas y los países de la antigua URSS, tanto en el plano económico como en el social, medioambiental, político, etc...
- Las actuales fronteras externas que se convertirán en fronteras internas. Los actores locales económicos, sociales y políticos deberán gestionar de manera cotidiana importantes diferenciales de ingresos, así como diferencias administrativas sustanciales a ambos lados de la frontera.

- Las zonas en reconversión industrial y agrícola de los PECO, donde las necesidades de formación serán inmensas en lo que atañe a la gestión pública y privada, así como a la inversión y modernización.

No quisiera de ningún modo oscurecer el panorama, pero quisiera mencionar dos cuestiones suplementarias, de orden cultural e institucional, que me parecen fuentes de incertidumbre e inquietud. A lo largo de los primeros años de su adhesión, los responsables políticos de los PECO se sentirán probablemente irritados por las exigencias reglamentarias del mercado único y las intervenciones de la administración de Bruselas. Las susceptibilidades nacionales podrían exacerbarse, y existe el riesgo de que algunos discursos populistas puedan encontrar un público atento entre los que hayan sufrido una desestabilización de la situación económica a raíz de la ampliación. Otro problema podría emanar de la debilidad administrativa e institucional de los países candidatos frente a los nuevos retos; pienso principalmente en la fragilidad de las autoridades locales y regionales nacientes. Su legitimidad todavía es puesta en tela de juicio por las poblaciones de los PECO y a menudo disponen de medios financieros y humanos insuficientes.

En resumen, las necesidades de la post-ampliación son a la vez cuantitativas y cualitativas. Corresponden, primero, al retraso del desarrollo regional y nacional, al apoyo a la actividad económica, a la modernización de los equipamientos medioambientales, y a las infraestructuras de transporte. En segundo lugar, existen necesidades en materia de reconversión agrícola e industrial. En las zonas rurales, a mi parecer, hay que disociar las necesidades vinculadas a la actividad agrícola (modernización, comercialización, equipamiento), de las que afectan al desarrollo de otras actividades (turismo, servicio a la población, pequeñas industrias, etc...). La harmonización de las reestructuraciones industriales pasa por la modernización de los equipamientos y, sobre todo, por una política de apoyo a las empresas más sutil, destinada a facilitar su anclaje territorial gracias a una mejora del nivel de los equipamientos y de la mano de obra, del acceso a la financiación y a la I+D; y gracias, también, a la creación de un entorno favorable a la innovación. Desde el punto de vista cualitativo, las necesidades se centran en la eficacia de los servicios públicos y en la formación de los recursos humanos, no sólo con vistas a adquirir un nivel tecnológico correcto, sino también para desarrollar las capacidades de dirección y gestión empresarial.

2. Estudiemos ahora las oportunidades que ofrece la ampliación.

Incontestablemente, la futura Unión gozará de numerosas ventajas, ya que a su experiencia pasada se añadirá la de los países candidatos. Cuatro ejemplos me vienen de repente a la cabeza: el método comunitario, la política de cohesión, la experiencia de la cooperación y la diversidad cultural.

En primer lugar, la Unión Europea puede sentirse orgullosa de su capacidad renovada para valorar la participación de los países pequeños. Conscientes de sus límites individuales, han llegado a superarse en tanto que miembros de la Unión. El ejemplo histórico de los tres países del Benelux es, por supuesto, el más conocido; pero en los años 90, cada uno a su manera, Irlanda y Portugal trazaron su camino e hicieron reconocer su talento específico en el seno de la Unión. Más recientemente, los tres países del Báltico supieron movilizarse para promover, en la agenda europea, cuestiones que les preocupan especialmente, como la igualdad entre

hombres y mujeres, el desarrollo sostenible y la transparencia de la gestión pública. En mi opinión, debemos esta experiencia formidable al método comunitario y, más concretamente, al papel de iniciativa confiado a la Comisión. A menudo, esta institución original ha sabido evitar la dominación de los grandes estados sobre los pequeños, sin que ello provocara cacofonía y llevara a la parálisis. Para una Unión de 25 o 27 Estados miembros, este método, que ha demostrado su funcionamiento, deberá ser adaptado, pero no puesto en tela de juicio.

En lo que respecta a la política de cohesión económica y social, no quisiera pasar por alto la importancia de las transferencias financieras de las que se han beneficiado Grecia, Irlanda, Portugal y España. Sin embargo, creo que la razón principal del éxito de los Fondos estructurales reside en los principios de base fijados en 1988: la concentración de las ayudas, la adicionalidad, la programación plurianual y la cooperación al desarrollo. Estas condiciones, impuestas para la adjudicación de los Fondos, han desempeñado un papel esencial en el cambio de los métodos de gestión pública en las regiones de los Estados miembros, así como en las mentalidades, y finalmente en los resultados obtenidos.

La obligación de hacer un diagnóstico de los aciertos y debilidades de un territorio, de definir las prioridades y de montar programas de desarrollo regional plurianuales ha introducido un rigor y una estabilidad benéficos. Los Fondos estructurales han permitido la puesta a punto de “modelos” propios de la UE, que han ayudado a algunos territorios rurales, urbanos e industriales en declive o fronterizos a resolver sus propios problemas estructurales.

Se puede considerar que 40 años de construcción europea, completados por una docena de años de intervenciones estructurales, han forjado una cierta cultura de la cooperación, que se ha extendido a todos los niveles geográficos y a los múltiples actores económicos, políticos y sociales europeos. El valor añadido comunitario se deja ver de manera particular en la práctica de la cooperación al desarrollo, en la integración de políticas sectoriales y en la cooperación transnacional basada en numerosas redes entre regiones, ciudades, empresas, sindicatos y asociaciones surgidas de la sociedad civil. Estas cooperaciones son un factor fuerte e informal de la cohesión europea, y ya han encontrado una prolongación natural con los hermanamientos destinados a reforzar la capacidad institucional de los países candidatos, pero todavía deben ser profundizadas.

El último punto a destacar me parece la riqueza cultural de Europa. Ya hemos sabido sacar partido de la riqueza de nuestro terreno, crear denominaciones de origen para valorizar los productos de calidad, desarrollar formas de turismo basadas en nuestra historia, nuestra arquitectura, nuestra cultura y nuestros paisajes, estimular la innovación gracias a las tecnologías de la comunicación hasta el punto de convertirlas en nuevas industrias – pienso concretamente en el diseño italiano, el multimedia británico, o el cine francés. Estos logros son el fruto de intercambios de experiencias entre las regiones y las personas. En el futuro, servirán de base para definir conjuntamente lo que son las mejores prácticas democráticas, la mejor manera de promover el desarrollo sostenible, de valorar las zonas rurales de Polonia, Lituania o Rumanía, de respetar a las minorías étnicas, pero también de no encerrarse en localismos anticuados, intransigentes y egoístas.

La ampliación hacia el este constituye una formidable oportunidad para los gobiernos y los ciudadanos de los antiguos Estados miembros. Nos desafía a mirar hacia delante, es decir, a movilizarnos para ayudar a los países candidatos a convertirse en los nuevos campeones de la Europa del siglo XXI. Debemos darles los instrumentos que les permitirán no ya solo seguir de manera acelerada y a menudo dolorosa en el plano social el camino emprendido por los Estados miembros más desarrollados y los más ricos, sino saltar algunas etapas para integrarse plenamente en la sociedad del conocimiento. El dinamismo que han mostrado durante los años 90 y la extraordinaria capacidad de la mayor parte de ellos de combinar modernidad y tradición, deben hacernos reflexionar. Deben sobretodo convencernos de mantener nuestra apuesta por ellos, de confiar en ellos, aportando, por un lado, una ayuda financiera, y por otro lado, mejorando sus posibilidades de progreso subministrándoles una asistencia técnica.

3. En definitiva, a partir de ahora debemos preparar el post-ampliación.

Cito la expresión de Bronislaw Geremek “Es una urgencia!”. No pienso solamente en las reformas institucionales sobre las que trabaja la Convención, ni en las reformas presupuestarias – aunque los recursos financieros sean importantes y la adjudicación de importes insuficientes pueda alimentar rencores duraderos y dejar algunos problemas sin resolver durante un largo período de tiempo. Pienso en tres obras en las que debemos movilizarnos y que, a mi parecer, son condiciones cruciales del éxito de la ampliación.

En primer lugar, los países candidatos deben elegir sin demora qué papel individual y colectivo piensan ocupar en la UE de 27 miembros. No se trata de saber si se hará oír la voz del norte, del sur, o del este, sino de responder a la pregunta: “¿qué desarrollo económico y social queremos promover para nuestro país, nuestras regiones, y nuestras ciudades?”. Esta capacidad de proyección en el futuro es el punto de partida de una movilización de la población y de los actores económicos y políticos. Esta es una condición necesaria, sin la cual los Fondos estructurales y las otras transferencias de la UE no servirán de nada, bien al contrario, pueden situar a éstos países en una lógica de dependencia permanente.

En segundo lugar, la UE debe reforzar su mensaje y su práctica en materia de cooperación: de los numerosos debates sobre la ampliación que mantengo con representantes de los Estados miembros y de los países candidatos, deduzco que esta dimensión de la construcción europea está mal entendida y mal comprendida. No se trata de que Europa intervenga en todo, sino que anime a todos los actores y a todos los niveles a trabajar conjuntamente para progresar. Creo que el análisis de 1986, que consistía en considerar la política de cohesión como una condición necesaria para el buen funcionamiento del mercado interior, sigue siendo totalmente válido. Si hace falta actualizarlo y profundizarlo es teniendo presente que sus logros no se deben sólo a una transferencia de fondos, sino a los métodos de trabajo. Así pues, la solidaridad debe ir acompañada de la cooperación.

Y en tercer lugar, -se trata más de un desafío para Europa que de una obra-, debemos llegar a combinar la valorización de la diversidad con el dominio de las tendencias nacionalistas o populistas. Es importante salvaguardar el acervo comunitario en tanto que emanación de una práctica que ha sabido trascender esos egoísmos y orgullos equivocados, a veces arrogantes u obtusos. Debemos desconfiar de la tentación de volver atrás sobre el acervo ya adquirido de la práctica comunitaria, bajo el falso argumento de preservar las identidades o objetivos

nacionales. Volver a nacionalizar las políticas comunes sería sin duda un paso atrás para la madurez política de Europa, así como para su competitividad económica.

Estoy seguro de que abriendo esas tres obras y anticipando los problemas conseguiremos superar los obstáculos. De esta manera, estaremos favoreciendo que la Unión Europea de mañana siga siendo un gran espacio que combine la competencia, la cooperación y la solidaridad, un ejemplo también de gestión de las interdependencias y de control de la globalización.