

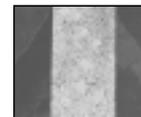
# Efectos sociales de la ampliación de la Unión Europea

BENJAMÍN BASTIDA VILÁ\*

*La ampliación de la Unión Europea a 25 miembros (o 27/28 más adelante) acentuará la heterogeneidad en la Europa ampliada si no se toman las medidas de política económica adecuadas. Sin embargo, no parecen haber sido previstas medidas específicas en esta ocasión a diferencia de lo ocurrido en anteriores ampliaciones o con motivo de la instauración de la Unión Económica y Monetaria. Al contrario, la política restrictiva de la UE se impone a los países de la ampliación que habrán de integrarse al euro y cumplir con exigencias semejantes a las del Tratado de Maastricht. Esta orientación incidirá sobre las condiciones sociales, es decir, las más próximas a la vida de las personas. La estrategia de mercado y privatización aplicada también a los servicios sociales (salud, educación, pensiones) puede dejar en situación marginal a grupos importantes de población, tanto de los nuevos como de los antiguos miembros de la Unión Europea.*

**Palabras clave:** derechos económicos y sociales, integración europea, Cohesión Económica y Social, Unión Europea.

**Clasificación JEL:** O52.



MONOGRAFICO

## 1. Introducción

En el proceso de construcción de la Unión Europea han primado las cuestiones económicas y políticas y se han tenido mucho menos en cuenta los aspectos culturales y sociales. Un ejemplo claro de las prioridades «reveladas» de la Comisión son las dificultades para aprobar una carta de derechos sociales o un documento semejante. Otro ejemplo son los criterios con los que la Comisión establece «el examen de selectividad» para los países candidatos a la ampliación: criterio político, criterio económico y criterio institucional (la adopción del acervo comunitario).

Pero la ausencia o la dificultad para definir aspectos sociales no significa que no se hayan producido o no vayan a producirse efectos sobre la situación social de la población europea derivados

de la construcción de Europa y ahora, particularmente, como consecuencia del proceso de integración de los diez nuevos países, ocho del antiguo bloque del Este. Conviene prevenir esos efectos para potenciar los que parezcan beneficiosos y reducir los perjudiciales, aunque no siempre sea fácil modificar el curso de estos acontecimientos globales. Sirve, al menos, para saber a qué atenerse.

¿Qué efectos de tipo social pueden producirse en los países de la Unión Europea actual y en los países candidatos, como consecuencia de la ampliación? Comencemos presentando un panorama general donde se encuadrarán las reflexiones posteriores sobre las perspectivas en las áreas que denominamos sociales.

## 2. El escenario de la ampliación

La próxima ampliación supondrá la integración en la Unión Europea de 75 millones de personas. Cuando Rumania y Bulgaria sean admiti-

\* Catedrático de Política Económica. Grupo de Análisis de la Transición Económica (GATE). Universitat Central de Barcelona.

das el incremento superará los cien millones. Con ello la población de la Unión Europea pasará de los actuales 380 millones (EU-15) de ciudadanos a 455 millones en esta primera ampliación (EU-25) y se acercará a los 490 millones de ciudadanos en una segunda ampliación (si es restringida a Rumania y Bulgaria, EU-27) o a 560 millones (si también Turquía es admitida, EU-28). Es decir, la población de la Unión Europea aumentará en un 20 por 100 con la próxima ampliación y en la previsible siguiente ampliación, en un 27 por 100 o un 46 por 100 según se cuente o no a Turquía. Sin embargo, a estos aumentos de población no va a corresponder un aumento proporcional del Producto Interno Bruto. Este sólo va a aumentar, por el hecho de la próxima ampliación (EU-25), entre un 9 por 100 y un 10 por 100, en términos de paridad de poder adquisitivo. Claramente, en un hipotético reparto igualitario, los ciudadanos de la actual Unión Europea «tocarían a menos» que ahora en la distribución de la renta global: «habrían de compartir» con los ciudadanos recién incorporados cuya renta *per capita* actual equivale, en promedio, al 45 por 100 de la renta media *per capita* comunitaria, siempre en términos de paridad de poder adquisitivo. (Cuadro 1).



MONOGRAFICO

**CUADRO 1**  
**DATOS BASICOS DE LA UE Y DE LOS FUTUROS ESTADOS MIEMBROS**

	Superficie Km	Población Millones	Producto interior bruto			
			Miles de millones		Per capita en	
			Euro	EPA	Euro	EPA
Chipre .....	9.251	0,8	10,2	12,5	15.100	18.500
R. Checa .....	78.866	10,2	63,3	136,2	6.100	13.300
Estonia .....	45.227	1,4	6,2	13,4	4.500	9.800
Hungría .....	93.030	10,2	58,0	120,6	5.700	11.900
Letonia .....	64.589	2,4	8,5	18,2	3.600	7.700
Lituania .....	65.300	3,5	13,4	30,5	3.800	8.700
Malta .....	316	0,4	4,0	n.d.	10.300	n.d.
Polonia .....	312.685	38,6	196,7	355,9	5.100	9.200
Eslovaquia .....	49.035	5,4	22,8	59,5	4.200	11.100
Eslovenia .....	20.273	2,0	20,9	31,8	10.500	16.000
UE-15 .....	3.237.900	376,4	8.828,9	8.828,9	23.200	23.200
Candidatos		74,9	404,0	778,6	5.394	10.564
UE-25 .....		451,3	9.232,9	9.607,5	20.458	21.288

Notas: el Producto Interior Bruto (2001) se expresa en euros y en EPA (estándar de poder adquisitivo).  
Fuente: Comisión Europea.

Sin embargo, esto es pura aritmética. No tienen por qué alarmarse, no tenemos por qué alarmarnos, los ciudadanos de los países prósperos o semiprósperos de la Unión Europea. No se va a producir el reparto de la riqueza comunitaria

(los ideales igualitarios están guardados) y, además, aquellas constataciones aritméticas son estáticas mientras que lo decisivo es la dinámica que, según los dirigentes, se va a poner en marcha. Es decir, lo importante no es el nivel de lo ya adquirido, sino la capacidad, la decisión y el esfuerzo por mejorar el nivel (digamos de paso que es ésta una sentencia muy apreciada por aquellos grupos o sociedades que ya han adquirido un nivel de vida aceptable, para «lanzarla como estímulo» a grupos o sociedades más desfavorecidas). La consecuencia es que no hay necesidad de reparto, ni siquiera sería bueno repartir, pero sí que es necesario establecer unas condiciones aceptables de igualdad de oportunidades para que la dinámica se produzca. El debate sobre los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión debería situarse en esta perspectiva. El primer paso podría ser incrementar la magnitud de esos fondos y del presupuesto comunitario. Proceder asimismo a la revisión de la Política Agraria Común que, como es sabido, consume la mitad de dicho presupuesto en subvenciones dirigidas a los agricultores.

Mientras no se sienten las bases para que se produzca una dinámica de convergencia «hacia arriba», el resultado de la ampliación, en términos económicos y sociales, va a ser un aumento de la heterogeneidad en el seno de la Unión Europea. Aquella concepción, la Europa a varias velocidades, que estuvo a punto de tomar forma con motivo del cumplimiento o no de las condiciones para el ingreso en la Unión Económica y Monetaria (el euro), podría estar renaciendo ahora. Se formalice o no, la realidad económica y social de la Unión Europea de 25 y, sobre todo, más adelante de 27 o 28 miembros verá acentuarse la heterogeneidad en su interior: los sucesivos Informes de la Comisión Europea sobre la Cohesión Económica y Social merecen un comentario.

### 3. Informe 2000 sobre Cohesión Económica y Social

El primero de ellos, redactado cuando aun no estaba decidido qué países iban a formar parte de

la primera oleada de la ampliación, señalaba lo siguiente a partir del análisis de las magnitudes macroeconómicas fundamentales:

— Como consecuencia de la ampliación y si no se tomaban medidas complementarias, se doblaría la brecha entre países ricos y países pobres en la Unión Europea-27. En el año 2000 (año de elaboración del Informe) una sexta parte de la población de la Unión Europea vivía en países cuya renta *per capita* estaba por debajo del 90 por 100 de la renta *per capita* media de la Unión. Tras la ampliación a 27, sería una tercera parte de la población (el doble, proporcionalmente hablando, aunque naturalmente pudiera ser una población diferente, en parte al menos) la que viviría en estas condiciones.

— Algo semejante ocurriría si el punto de referencia fueran las regiones: en el año 2000, el 10 por 100 de la población que vivía en regiones pobres contaba con una renta *per capita* equivalente al 61 por 100 de la renta *per capita* media de la Unión. Tras la ampliación esta proporción bajaría al 31 por 100. Es decir, el nuevo 10 por 100 más pobre habría de «conformarse» con la mitad de los ingresos de los que disponía el 10 por 100 más pobre en la Unión Europea antes de la ampliación.

— En consecuencia la heterogeneidad de la nueva Unión Europea sería tan grande que se correría el riesgo de convertirse en una Unión a varias velocidades. En efecto, con la ampliación a 27 miembros, un grupo de ocho países, según señalaba el Informe, difícilmente podría converger en el corto plazo: Polonia, Hungría, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania y los tres países bálticos. Representando el 16 por 100 de la población de la Unión Europea ampliada dispondrían de una renta *per capita* media apenas equivalente al 40 por 100 de la renta *per capita* media comunitaria. (Comisión 2000).

#### 4. Informe 2003

En el segundo Informe, publicado el 30 de enero de 2003, ya prácticamente decidida la ampliación a 25 miembros, se destaca de nuevo ese aumento de la heterogeneidad. En efecto, según el Informe podrían distinguirse tres grupos

de países en razón de su PIB promedio *per capita*:

— El primero incluiría ocho Estados candidatos ya aceptados (Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania y Malta) con el PIB *per capita* más bajo —el 42 por 100 de la media de la Unión Europea de 25 miembros— que variaría desde el 36 por 100 de Letonia al 62 por 100 de la República Checa. Por comparar: Bulgaria tendría un PIB *per capita* equivalente al 36 por 100 de la media comunitaria de la UE-25 y Rumania, del 29 por 100 de la misma media.

— El segundo grupo estaría formado por España, Grecia, Portugal y los otros dos Estados candidatos admitidos, Eslovenia y Chipre. Representa el 13 por 100 de la población de la Unión Europea-25 y las cifras van del 71 por 100 de la media comunitaria (Grecia) al 92 por 100 (España).

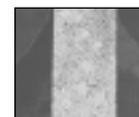
— Un tercer grupo formado por el resto de países. Sobrepasan todos el PIB *per capita* medio de la UE-25.

Si el punto de referencia es el aumento de las disparidades regionales, los datos del Informe son los siguientes:

— Se pasará de 48 regiones cuya población dispone de un PIB *per capita* inferior al 75 por 100 de la media comunitaria en la UE-15 a 67 regiones en la UE-25 con PIB *per capita* inferior al 75 por 100 de la media de la UE-25. De estas 67, treinta pertenecen a miembros actuales de la Unión Europea y treinta y siete a nuevos miembros. Es decir, aumento de espacios regionales en los escalones más bajos.

— Esto se confirma constatando el número de habitantes en esas condiciones: con la ampliación a 25 miembros se pasa de 68 millones de personas que viven en regiones donde el PIB *per capita* no llega al 75 por 100 de la media comunitaria (UE-15) a 116 millones de personas, es decir, el 25 por 100 de la población total de la UE-25, uno de cada cuatro ciudadanos de la nueva Unión Europea en esa situación difícil (Comisión 2003 a).

Esta heterogeneidad no es nueva aunque con la ampliación venga a agravarse. Ya antes de los procesos de ampliación se dibujaban dos grupos de países o regiones en Europa, lo que se conocía y se conoce como «la gran banana» y lo que pode-



MONOGRAFICO

mos denominar abusivamente el «sur». La discusión académica ha consistido y consiste en determinar si estos dos grupos convergen o no, y la discusión político-económica antes de la recesión, consistía en establecer si este segundo grupo era un lastre demasiado pesado para el avance de la Unión Europea de acuerdo a los proyectos de los países con mayor peso. Una solución para aligerar el lastre, según algunos, era la propuesta de las dos velocidades, por último formalmente rechazada. Pero ahora aparece otro grupo, el de los candidatos admitidos, y consiguientemente el dibujo de la UE-25 se hace más heterogéneo y las propuestas de política económica más complicadas.

El grupo de Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa en el *Memorandum 2003* se hace eco y cuestiona la orientación con la que los dirigentes de la UE-15 acompañan la ampliación. A partir de la observación de los datos citados parece obvio que la ampliación cambia muchos parámetros para la política económica en la Unión Europea ampliada, y que estos cambios afectan no sólo a los nuevos sino también a los socios actuales. Parece asimismo que una correcta orientación de la política económica debería facilitar la convergencia en términos reales para avanzar hacia una Unión Europea más homogénea. A eso debería ayudar el cambio en las prioridades (pleno empleo *versus* control del déficit) y la creación de unos fondos específicos, estructurales o de cohesión, como se quieran denominar en esta circunstancia.

*«En vez de eso se mantiene el marco actual, sumamente restrictivo, de la política económica y se intenta imponer unas pautas incluso más rígidas y restrictivas para las políticas estructurales. Esto representa un cambio radical respecto a anteriores ampliaciones que venían acompañadas de expansiones sustanciales de los Fondos Estructurales. Medidas semejantes se adoptaron después de la aprobación del Tratado de Maastricht: se creó un Fondo de Cohesión (...) Nada de esto ocurrirá ahora aunque la escala de la ampliación es la mayor de todas. (...) El gobierno alemán incluso ha propuesto reducir el límite superior del presupuesto comunitario desde el actual 1,27 por 100 a menos del 1,1 por 100 del Producto Interior Bruto de la UE.» (Memorandum 2003).*

Una circunstancia especialmente desfavorable es que la fecha de la ampliación se decidió en un mal momento económico de la Unión Europea: tasas de crecimiento cada vez menores, Alemania, la supuesta locomotora de Europa, en recesión según algunos analistas o al borde de la misma, según otros. A finales de 2003 las perspectivas parecen haber mejorado levemente o, al menos, haberse frenado la tendencia a la baja. En cualquier caso esta situación no ayuda precisamente a que la ampliación sea una fiesta de bienvenida entusiasta a los nuevos miembros, sino más bien lo contrario. Es razonable pensar que la ampliación no podía retrasarse más so pena de perder credibilidad tras años de inconsistencias políticas al respecto, de promesas y palabras sin hechos que las respaldasen coherentemente. Pero, a pesar de los discursos y los textos oficiales del último año, no es del todo injustificado pensar que la ampliación ha sido una huida hacia delante.

En este escenario que hemos esbozado, ¿qué beneficios y qué pérdidas en «lo social» podemos adivinar como resultado de la ampliación?

## 5. Caracterización de «lo social»

Al hablar de beneficios y pérdidas «sociales» deberíamos precisar a qué nos estamos refiriendo. Se trata de las condiciones más próximas a la vida de las personas en los sucesivos periodos de su existencia: condiciones que rodean a la familia o al grupo, a la educación, a la salud, al trabajo y al ocio, a la cultura, a la jubilación o a la vejez. El conjunto aceptable de estas condiciones constituye o se asemeja a «un estado de bienestar». Por lo que se refiere a la valoración de dichas condiciones, tiene más importancia la calidad que la cantidad, están más en línea con el concepto de desarrollo humano que con el de crecimiento económico (aunque, naturalmente, requieren una base material, económica que las soporte).

Las denominamos *sociales* «beneficios o pérdidas *sociales*», por el carácter colectivo, social, del beneficio o la pérdida derivados de la mejora o empeoramiento de aquellas condiciones. El establecimiento (o supresión) de determinadas prestaciones sanitarias se consideraría



MONOGRAFICO

como beneficio (o pérdida) *social* en tanto en cuanto afectase a toda o a la mayor parte de la sociedad. Dicho de otra manera: no se computaría como beneficio social la mejora de las condiciones de vida de un individuo o de un grupo reducido de personas mientras el conjunto de la sociedad permaneciese en condiciones poco aceptables. Esta constatación descubre una característica fundamental de los beneficios sociales: contienen una exigencia de universalidad. Según algunos autores habría que añadir una exigencia de «igualdad» para que determinadas mejoras se computasen como beneficios sociales: en cuestiones como salud, educación..., no sería aceptable establecer diferencias en las posibilidades de acceso, diferencias fundadas en los recursos económicos individuales, la raza, el sexo, etcétera.

Pero, por otra parte y simultáneamente a las anteriores exigencias, los beneficios o pérdidas sociales se disfrutan o se padecen *individualmente*. No basta «asegurar» desde una instancia superior una provisión de condiciones de sanidad o educación o vivienda o cultura a disfrutar «colectivamente», en forma de grupo, sin atención a las peculiaridades o a las demandas de cada persona. Esta es la acusación bien fundada que debe hacerse a los sistemas burocráticos previos al cambio en los países candidatos.

## 6. Perspectivas

¿Qué beneficios o pérdidas en el terreno de lo social, tal como lo acabamos de describir, cabe esperar de la ampliación de la Unión Europea? En realidad los efectos sociales de la ampliación ya han empezado a producirse porque la ampliación, aunque tenga una fecha de «celebración oficial», en sus efectos constituye un proceso que empieza antes y prosigue después de esa fecha. Pero no es suficiente con extrapolar las tendencias observadas. Ese es sólo un primer dato. A partir de esas situaciones y tendencias como punto de partida se trataría de esbozar perspectivas probables: no es fácil porque se entrecruzan la dinámica de las variables económicas, los comportamientos sociales, la evolución política, los intereses en juego. Todo ello está además necesariamente aderezado,

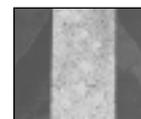
es decir, analizado y presentado a través del peculiar prisma de cada organismo o investigador individual... En este sentido cabría hablar, en una primera aproximación, de enfoques más o menos optimistas, de enfoques críticos... Cada uno de ellos considerándose a sí mismo como enfoque realista.

Un enfoque optimista es el del arrastre «hacia arriba». Desde aquellos países o regiones mejor situados en la escala de bienestar social, por una serie de influencias, algunas muy sutiles, se produce un efecto estimulante, en el país o región que puede mejorar. Las influencias van desde un «efecto demostración» hasta una transferencia de *know-how* o de recursos materiales o financieros. Con la ampliación, según este enfoque, la movilidad y la eficacia de aquellas influencias aumenta y el resultado es una convergencia positiva en la que todos salen ganando. Esta es la visión predominante en muchos de los documentos de la Comisión Europea. Es el enfoque de «la gran oportunidad» que la ampliación representa. Por ejemplo, se presenta de esta manera: «*La ampliación de la Unión Europea supone un logro histórico que pondrá fin a la división artificial del continente y, traerá consigo una Europa más fuerte y estable, capaz de aprovechar plenamente las posibilidades de un mercado interior de 500 millones de personas*».

Y más adelante, en el mismo texto: «*Ampliada a veinticinco países, la Unión Europea será el mayor bloque comercial del mundo y constituirá un mercado único de 500 millones de ciudadanos*».

*En los nuevos Estados miembros, las perspectivas de crecimiento económico aumentarán y se garantizarán las libertades básicas y los derechos fundamentales. Los Estados miembros actuales se beneficiarán de esta nueva prosperidad, pero la principal ventaja para todos es la expansión general, a través de todo el continente europeo, de la paz y la seguridad a largo plazo.*

*En Europa central y oriental, los resultados son ya tangibles: configuración de democracias estables, reconocimiento de los derechos de las minorías e índices elevados de crecimiento económico. La Unión también se ha beneficiado de*



MONOGRAFICO

esta prosperidad y el aumento constante de su superávit comercial con estos países ha generado empleo y crecimiento en los Estados miembros». (Unión Europea, 2003).

Puede observarse que, efectivamente, como dijimos al principio del artículo, los beneficios se refieren a aspectos económicos y políticos con poca referencia a los aspectos sociales.

Una visión menos optimista sería la de los vasos comunicantes (o, de alguna manera, el «juego de suma cero»). Mejoran los peor situados pero a costa de cesiones de los que hasta entonces estaban mejor. Se producen tensiones como en el tema del nuevo reparto de Fondos Estructurales o de Cohesión, la reforma de la PAC, por ejemplo.

Ambos enfoques llegan a formular perspectivas, pero desde nuestro punto de vista sus análisis se hacen sobre agregados demasiado amplios para poder referirse con realismo a las consecuencias sociales de la ampliación. Consideran que la heterogeneidad a corregir y cohesionar se da entre Estados o regiones —eso es cierto pero parcial— pero no tienen en cuenta la posible heterogeneidad en el interior de los Estados o regiones. Para ajustar el análisis habría que añadir a las consideraciones «espaciales agregadas» (Estados, regiones), la consideración de los diversos grupos sociales dentro de cada Estado o región: hombres de negocios, trabajadores, empresarios locales, financieros, jóvenes, mujeres, pensionistas... Si existe una polarización creciente en el interior del Estado o de la región, podría darse el caso de que las cifras macroeconómicas, el análisis agregado, ofreciese una imagen de cierta y progresiva convergencia con el conjunto de la Unión Europea mientras que el nivel de atención a necesidades sociales como las que venimos describiendo fuese insuficiente en el interior de cada Estado o región.

La desigualdad creciente en la distribución de la renta en el interior de cada Estado o región se ha venido produciendo en los países candidatos desde el comienzo de los cambios. Un observador atento puede constatar esta polarización sencillamente visitando estos países. También aparece la desigualdad creciente en los indicadores oficiales aunque sean tan agregados como el coeficiente de Gini. Era natural que este índice creciese al pasar de un sistema en que el igualitarismo se conside-

raba como algo positivo y esencial. Sin embargo un crecimiento «auto sostenido» del coeficiente podría indicar un riesgo de desarticulación social (Cuadro 2).

Pais/Año	1990	1994	1998	2000
R.Checa .....	0,212 (1)	0,26	0,258	0,27
Hungría .....	0,305 (2)	0,324	0,35 (3)	
Eslovenia.....	0,232	0,275	0,306	0,306
Polonia .....	0,239 (1)	0,281	0,294	0,305 (4)
Lituania.....	0,372 (2)	0,39	0,357	0,368
Letonia.....	0,247 (1)	0,325	0,332	0,337 (4)
Estonia.....			0,384	0,401 (4)

(1) Datos 1991 (2) Datos 1992 (3) Datos 1997 (4) Datos 1999.  
Fuente. BERD. Transition Report. Varios años.

Las áreas específicas en que podrían analizarse los efectos sociales de la ampliación son, como dijimos antes, las condiciones de trabajo y empleo, la educación, la sanidad, la vivienda, la cultura y el ocio, las pensiones, las condiciones de la tercera edad. Será útil señalar las que parecen ser líneas estratégicas de la política económica de la Unión Europea al abordar estos aspectos. Diferenciaremos entre lo que se refiere a las condiciones de trabajo y empleo y lo que se refiere al resto de áreas.

En lo que se refiere a trabajo y empleo, el hecho de la ampliación no ofrece muchas esperanzas de mejora. En primer lugar, como hemos dicho, porque la misma Unión Europea-15 está en una situación económica poco brillante y con tasas de desempleo preocupantes incluso para la Comisión desde hace varios años. Además, las experiencias de ingreso en la Unión Europea en las últimas adhesiones (UE-12, UE-15) son desiguales al respecto. En muchos casos, España por ejemplo, hay cierta destrucción o contracción del tejido productivo local, con reducciones de plantilla y precarización de las condiciones de trabajo. La situación llega a ser dramática en el caso de la industria pesada que frecuentemente proporcionaba empleo a toda una región. En los países candidatos hacia la UE-25 puede ocurrir a una escala mayor en sectores como la siderurgia, los astilleros, la minería...

En sentido contrario cabría pensar que la inversión extranjera directa, que está acudiendo a los países candidatos y que es posible que acuda



MONOGRAFICO

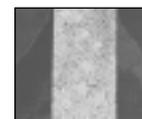
con mayor intensidad tras la ampliación, está creando y lo seguirá haciendo en el futuro puestos de trabajo en esos países aprovechando los bajos costes de la mano de obra. Por ejemplo, en Hungría, entre seis y siete de cada diez trabajadores con empleo trabaja en una empresa extranjera. Pero la tasa de desempleo en Hungría, aunque se ha ido reduciendo, sigue siendo elevada, entre el 8 y el 9 por 100. La realidad es que gran parte de la inversión directa extranjera ha acudido a esos países para adquirir empresas en el proceso de privatización. En este sentido no ha dado lugar a la creación de empleos, sino a la racionalización y reducción de plantillas o a la sustitución de unos empleos por otros en el mejor de los casos.

Ha habido también inversiones de nueva planta, *greenfield investments*. Estas sí crean nuevos empleos. Es probable que con la ampliación estas inversiones sigan produciéndose si efectivamente los salarios y las condiciones de trabajo se mantienen a niveles sensiblemente inferiores a los de los socios comunitarios actuales. Estaríamos ante casos de «deslocalización productiva», como el del traslado de parte de la producción del Seat Ibiza a Eslovaquia. En una primera aproximación estática se diría que los efectos son beneficiosos para Eslovaquia y perjudiciales para España, o dicho de modo más preciso, para los trabajadores eslovacos y españoles respectivamente, en una especie de juego de suma cero. En un análisis algo más complejo y conociendo las estrategias de los grupos transnacionales, diríamos que se encierra ahí una amenaza para unos y otros y también para el resto de los trabajadores en otras factorías del grupo: *«Acepten la flexibilidad en las condiciones de trabajo y salarios o no habrá más remedio que trasladar la producción (y los empleos) a otro centro»*.

La evolución negativa del empleo en los países más poblados de la ampliación a 25 (Polonia), o a 27 (Rumania) o a 28 (Turquía) podría desembocar en flujos de emigración hacia la UE-15. En el ámbito comunitario la preocupación se ha traducido en la demanda de moratoria para la movilidad de trabajadores y en reuniones institucionales de la Comisión con los representantes de los países candidatos. En principio estas reuniones están destinadas a identificar los retos principales que

los países candidatos han de afrontar en el terreno laboral y a asegurar que ponen en marcha y desarrollan políticas económicas acordes con la denominada Estrategia Europea de Empleo de la UE-15. El primer paso fue formular los *«Joint Assessments Papers»* (los *«JAPs»* en las abreviaturas de la Comisión) que fueron firmados a lo largo de 2000, 2001 y 2002 por el Comisario de Empleo y Asuntos Sociales de la Unión Europea y por los Ministros de Trabajo de los respectivos países candidatos con la excepción de Turquía donde, a principios de 2003, se estaban iniciando los estudios correspondientes al mercado laboral ante la integración posible.

El contenido de los *JAPs* y de los informes de la Comisión sobre la situación y sobre el desarrollo de la política económica de los países candidatos relativa al mercado de trabajo se compone de una parte descriptiva y de una parte de recomendaciones y propuestas. En conjunto se mantiene en consideraciones muy generales, sin descender a cuestiones específicas. Por ejemplo, los retos que se citan son aumentar las tasas de empleo, aumentar la oferta de trabajo, conveniencia de que el funcionamiento del mercado de trabajo ayude a la reestructuración económica, mejorar las cualidades profesionales de la fuerza de trabajo en el contexto de la reestructuración económica y de las futuras presiones competitivas derivadas del mercado único... En la parte descriptiva las anotaciones más interesantes se refieren a los cambios que se vienen produciendo en la composición sectorial de la mano de obra y que se acentuarán posiblemente con la ampliación. «Estos cambios sectoriales afectarán a unas regiones más que a otras. Puesto que la creación de empleos en el sector servicios tiene lugar sobre todo en las ciudades, se acentuarán las disparidades regionales a medio plazo» en términos de empleo/desempleo de modo que «se requerirán políticas de desarrollo regional» (Comisión 2003b) El tono de las recomendaciones está en sintonía con las conocidas propuestas de mejorar la flexibilidad y la movilidad laboral, adecuar la formación profesional a las necesidades de la empresa moderna, reducir las contribuciones a la seguridad social para abaratar los costes laborales, promover políticas activas de empleo (en



MONOGRAFICO

especial, la búsqueda individual activa de empleo mediante un «adecuado» manejo del subsidio de desempleo).

En el resto de áreas (educación, cultura, sanidad, pensiones, sobre todo) la línea estratégica que se adivina es la privatización. Los países candidatos han sido, en su camino hacia la ampliación y cumpliendo las exigencias de Bruselas, un «ensayo» de política económica basado en las fuerzas del libre mercado, también en lo que a provisión de servicios públicos y seguridad social se refiere. Es significativo que, según la estadística oficial, el gasto público dedicado a salud y educación desciende año tras año como porción del Producto Interior Bruto, mientras que la proporción del gasto total (público y privado) en referencia al mismo Producto Interior Bruto va aumentando. Especialmente notable en esta estrategia es el esfuerzo de las instituciones de la UE-15 por demostrar e imponer a los países candidatos la necesidad de modificar el sistema de pensiones recurriendo a su privatización.

Ante estas estrategias, de algún modo impuestas, el Grupo de Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa propone ya hace un año pasar de un *enfoque club* (los candidatos han de someterse a las exigencias de los que ya son socios) a un *enfoque de desarrollo social para toda Europa* (*Memorandum*, 2002). El *enfoque club*, sin embargo, parece que va a permanecer todavía unos años: a los recién llegados se les impone la entrada en la Unión Monetaria (el euro), no de inmediato, naturalmente, sino después de haber mantenido estable el tipo de cambio de sus monedas dentro de un «nuevo» Sistema Monetario Europeo (SME-2) *ad hoc*. Pero para ello se les impone asimismo cumplir con las exigencias del Tratado de Maastricht o del que lo sustituya en su caso: entre ellas la reducción del déficit fiscal, que llevará, sin duda, a ulteriores reducciones en el gasto público destinado a las áreas sociales a que nos estamos refiriendo.

Esta dinámica de privatización de áreas sociales contiene un doble riesgo: primero, para los países candidatos, la aparición de grupos no despreciables de población en situación marginal: los despedidos, los desempleados, que no han podido pagarse el seguro médico o la pensión.

Existe conciencia de esta posibilidad en la misma Unión Europea y en los dirigentes de los países candidatos. Ante esa posibilidad se recurre a las denominadas «redes de protección social»: es decir, sistemas de beneficencia para los excluidos sociales, instituciones semicaritativas gestionadas a menudo por entidades religiosas, ONGs, voluntariado u otras entidades que demuestran «la vitalidad» de la sociedad civil. Estas «redes de protección social» constituyen una solución insatisfactoria para un ciudadano: la atención necesaria para su salud o para su vejez deja de ser para él (y de paso, para todos) un derecho inalienable y se convierte en una concesión de la autoridad benevolente.

Segundo riesgo: el rebote de esta situación hacia los ciudadanos de la Unión Europea-15: la reducción de costes sociales, los bajos salarios, la precarización de las condiciones de trabajo en los países candidatos puede crear la imagen de que aquellas economías son más competitivas (al menos en las actividades intensivas en trabajo). Entonces, como ya se dijo al tratar el tema de la deslocalización de empresas, se intenta traspasar a la Unión Europea-15 aquella reducción en las condiciones laborales y sociales para mantener la competitividad y los puestos de trabajo.

Si quisiéramos definir la orientación dominante de las políticas económicas y sociales al respecto de cada uno de los gobiernos nacionales de la Unión Europea, de Bruselas y de Frankfurt, habríamos de decir que estamos ahora en tiempo de «rebajas» del «estado de bienestar». Se está yendo a una nivelación más que a una cohesión y una nivelación hacia abajo. En vez de mejorar la situación social de los nuevos países, deteriorada en el proceso de transición, se les utiliza como pretexto para reducir las condiciones sociales de los ciudadanos que actualmente constituyen la Europa de los Quince.

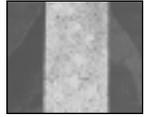
## Bibliografía

1. COMISION (2000): Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la Ampliación. Primer Informe  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/conclu2\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/conclu2_es.pdf)



MONOGRAFICO

2. COMISION (2003 a): Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la Cohesión Económica y Social. Segundo Informe intermedio  
([www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/interim2\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/interim2_es.htm))
3. COMISION (2003b): *Progress on the implementation of the Joint Assessment Papers on employment policies in candidate countries* Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions:  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/communication/Comm\\_0037\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/communication/Comm_0037_en.pdf)
4. MEMORANDUM (2002): *Economistas Europeos para una Política Económica Alternativa en Europa*, «Mejoras Instituciones, Normas e Instrumentos para el Pleno Empleo y el Bienestar Social en Europa. Memorandum 2002».  
<http://www.epoc.uni-bremen.de> y [www.memo-europe.uni-bremen.de](http://www.memo-europe.uni-bremen.de)
5. MEMORANDUM (2003): *Economistas Europeos para una Política Económica Alternativa en Europa*, «Full Employment, Welfare and a Strong Public Sector- Democratic Challenges in a Wider Union- Memorandum 2003».  
<http://www.epoc.uni-bremen.de> y [www.memo-europe.uni-bremen.de](http://www.memo-europe.uni-bremen.de)
6. UE Unión Europea (2003): Documento de presentación sobre la Ampliación  
[http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/overview\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/overview_es.htm)



MONOGRAFICO

# EL SECTOR EXTERIOR

- *Capítulo 1*  
ANÁLISIS MACROECONÓMICO DEL SECTOR EXTERIOR ESPAÑOL
- *Capítulo 2*  
EL COMERCIO DE MERCANCÍAS
- *Capítulo 3*  
EL COMERCIO DE SERVICIOS
- *Capítulo 4*  
INVERSIONES EXTRANJERAS
- *Capítulo 5*  
LA POLÍTICA COMERCIAL ESPAÑOLA
- **APÉNDICE ESTADÍSTICO**  
Evolución histórica  
Comercio exterior por sectores  
Comercio exterior por secciones arancelarias  
Comercio exterior por capítulos arancelarios  
Comercio exterior por áreas geográficas  
Comercio exterior por países  
Comercio exterior por Comunidades Autónomas  
Turismo  
Inversiones extranjeras  
Balanza de pagos  
Comercio internacional  
Competitividad



Información:  
Ministerio de Economía  
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo  
28071 Madrid  
Teléf. 91 349 36 47