

La ampliación de la Unión Europea hacia el Este: Retos para la economía española

Coordinadores: FERNANDO ALONSO
 MONTSERRAT CASADO
 GABRIEL FLORES

Introducción

Hasta hace muy poco tiempo predominaba entre los ciudadanos españoles la idea de que los problemas de los países postcomunistas eran ajenos y lejanos.

La situación ha cambiado radicalmente, y esa consideración, que ya en años anteriores se ajustaba poco a la realidad, puede convertirse tras la incorporación de buena parte de estos países a la UE en un grave error que desoriente la acción política y las relaciones con unos socios con los que hemos empezado a compartir instituciones, políticas, mercados y recursos financieros.

Los problemas de los nuevos Estados miembros (NEM) han pasado a ser tras la ampliación nuestros problemas y, aún más importante, sus oportunidades representan para algunas economías comunitarias —la española entre ellas— riesgos que han comen-zado a concretarse en costes y pérdidas. De ahí la importancia de un análisis y la urgencia de un diagnóstico que delimiten los impactos de la ampliación sobre la economía española y contribuyan a transformar esos riesgos en nuevas oportunidades y en alicientes que permitan que empresas, trabajadores, consumidores y responsables políticos aprovechen las nuevas oportunidades que ofrece la UE ampliada. Este objetivo, de tan sencilla formulación como compleja materialización, es el que animó el diseño y la edición de este libro y el que ha orientado los trabajos de los especialistas que han contribuido a su elaboración.

1. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE EUROPA

La transformación sistémica de los países postcomunistas y la ampliación al Este de la Unión Europea (UE) han modificado radicalmente la configuración de la Europa que diseñaron las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. El “muro” de Berlín, convertido durante décadas en el símbolo de la “guerra fría”, marcó los límites de la UE y la existencia de los europeos durante varias generaciones. La caída del “muro” en 1989 supuso el principio del fin de los sistemas de tipo soviético y el nacimiento de una nueva época.

La ampliación al Este de la UE es la estación de llegada que culmina la feliz desaparición de un mundo amenazado de forma permanente por el enfrentamiento entre los bloques soviético y estadounidense. Es también el punto de partida de una nueva etapa de la unidad europea marcada por nuevas fronteras y la aparición de nuevos obstáculos, retos y posibilidades.

La UE de 15 países se amplió el 1 de mayo de 2004 a diez nuevos socios¹ y, más recientemente, el 1 de enero de 2007, a dos más², convirtiéndose así en una Unión

1. Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

2. Bulgaria y Rumania.

de 27 miembros. Con esta gran ampliación, los límites geográficos de la UE y de Europa se aproximan y desaparece de forma definitiva la confrontación que había dividido al continente en dos bloques.

La nueva UE-27 cuenta con doce nuevos socios que añaden a la UE-15 un 34% de superficie y casi un 28% de habitantes, pero sólo suman un 7% al Producto Interior Bruto (PIB) comunitario, que en paridad de poder adquisitivo (PPA) supone aproximadamente un 12%. Los nuevos socios, conjuntamente, multiplican por 2,4 el número de habitantes de España (44 millones) y por 2,1 su superficie (505.000 km²), pero apenas alcanzan un 75% de su PIB (un 125% en PPA).

El muy inferior nivel de desarrollo de los nuevos Estados miembros (NEM) se refleja nitidamente 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 pobres que viven por debajo del umbral de pobreza relativa³.

Pacíficamente, en democracia y en apenas una década, los países del Este que hoy son socios de la Unión han cambiado de raíz las bases sobre las que asentaban su mundo y las relaciones económicas, políticas y sociales que caracterizaron a los desaparecidos sistemas de tipo soviético. Hoy, los NEM han superado el retroceso sufrido en la primera y muy destructiva fase de la transformación sistémica, han modernizado con desigual intensidad sus estructuras productivas y comerciales, cuentan con sistemas democrático-parlamentarios estables y, lo más importante, han logrado aumentar sus oportunidades para mejorar las condiciones de vida de un amplio segmento de la población, aproximarse a la aún lejana renta media comunitaria, competir con las economías europeas más desarrolladas y consolidar los derechos y libertades de sus ciudadanos.

La gran transformación iniciada en 1989 por los NEM se ha saldado con éxito, pero el resultado final de su 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 plantean serios reparos y diversas matizaciones a ese éxito global.

Es difícil que las nuevas generaciones que no han conocido la penuria crónica, la falta de libertades y el escaso respeto por los derechos humanos que existían en los países del Este antes de 1989, y que sólo tienen como elemento de comparación el bienestar y la libertad de las que disfrutaban sus vecinos occidentales, califiquen como éxitos los procesos de transformación y la situación en la que viven. Sería un escarnio pedir que las personas que han perdido empleos, rentas, certidumbres y esperanzas consideren que las reformas que han provocado su actual situación de exclusión y penuria han sido un éxito.

Esos sectores sociales perdedores no son, en ningún caso, una porción exigua de la población de los NEM. Conforman un extenso y heterogéneo conjunto de víctimas de la transi-

3. 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 media nacional después de las transferencias sociales.

ción que han visto cómo se degradaban sus niveles y condiciones de vida, y que no pueden estar satisfechos con los cambios realizados. Minorías nacionales y étnicas que han padecido el aumento de su marginación. Pensionistas que han sufrido directamente el desmantelamiento de los viejos instrumentos de protección social y el lento surgimiento de débiles sistemas de seguridad social. La mayoría que no pudo participar en la privatización de las empresas estatales y del patrimonio público. Las mujeres expulsadas del mercado de trabajo. Los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años que perdieron su empleo en los primeros años de intensa transformación y se han mantenido en situación de desempleo o empleo informal desde entonces. Las regiones en las que predominaba una industria pesada que ha experimentado una reducción radical. Los trabajadores vinculados a sectores y empresas que han desaparecido por la incapacidad para competir en los nuevos mercados. Los sectores sociales con menor formación, que no contaban con recursos ni relaciones políticas que les ayudaran a aprovechar las oportunidades abiertas por el cambio sistémico y que se encuentran en situación de pobreza. Todos ellos, pese a su difícil cuantificación, forman parte de la larga lista de perdedores que todavía hoy en todos los NEM son un porcentaje significativo de la población.

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, que representan a parte de esos sectores perdedores o la consolidación de un tejido productivo (y social) desconectado del proceso modernizador, son algunas de las zonas oscuras y tareas inacabadas que exigen la solidaridad de los socios más desarrollados y los recursos conjuntos de las instituciones nacionales y comunitarias.

La transición realizada por los NEM ha sido también un éxito para la UE y para los grandes grupos empresariales europeos. La ampliación al Este proporciona estabilidad al continente, reduce los riesgos asociados a la herencia de una división que enfrentó en Europa a dos sistemas irreconciliables y consolida unas expectativas de crecimiento económico que favorecen el desarrollo de proyectos de inversión a largo plazo.

La perspectiva de la ampliación fue también un excelente negocio que facilitó la integración creciente de las economías postcomunistas en el mercado único, incrementó la demanda de productos comunitarios en nuevos mercados en expansión, aportó mano de obra barata y cualificada, ofreció oportunidades de participar en la privatización de las empresas estatales, revalorizó activos productivos a un paso de la obsolescencia tecnológica⁴ e impulsó la fragmentación de las cadenas de valor gestionadas por las grandes multinacionales europeas, que multiplicaron los procesos de deslocalización y subcontratación en los países del Este⁵.

4. El inferior nivel general de precios en las economías postcomunistas, unos salarios profundamente deprimidos y requisitos medioambientales poco estrictos consiguieron que capitales productivos próximos a la obsolescencia tecnológica en los países occidentales más desarrollados siguieran siendo rentables y perfectamente utilizables en los países del Este en transición.

5. Si en los primeros años de la transformación sistémica predominaron las subcontrataciones de tareas intensivas en trabajo y materias primas, progresivamente la inversión productiva y los nuevos acuerdos de subcontratación se orientaron hacia sectores de mayor densidad tecnológica.

La intensificación de los intercambios comerciales, el flujo de trabajadores hacia los países occidentales, la proliferación de inversiones productivas y el aumento de los acuerdos de subcontratación en las economías del Este que son más cercanas, poseen una mano de obra más productiva y formada y ofrecen mayores alicientes a la inversión extranjera directa (IED), explican una parte significativa del crecimiento económico experimentado en los últimos años por los países de la UE-15 y, más aún, del aumento de los beneficios obtenidos por los grandes grupos empresariales.

La traumática desaparición de los sistemas de tipo soviético provocó en los países del Este en los años iniciales de la transición unas condiciones muy adversas de crisis social y política, desestabilización macroeconómica, extrema inflación, 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 incertidumbre, difícilmente los países del Este hubiesen podido contar sin el anclaje institucional brindado 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.

Sin la oportunidad abierta por la Unión para la posible incorporación a corto plazo de los países del Este, difícilmente los ahora nuevos socios hubieran podido aplicar las duras medidas encaminadas a controlar la explosión de los precios y a gestionar el intenso ajuste productivo y el cambio estructural exigidos por la transformación de su sistema económico. Tampoco hubiera resultado fácil absorber sin mayores problemas los costes añadidos por unas estrategias y políticas reformistas mal diseñadas y, en general, mal gestionadas, que añadieron costes productivos y sociales innecesarios a los que inevitablemente deberían producir las reformas políticas y económicas.

La negociación de acuerdos de asociación relativamente favorables, el apoyo técnico y financiero proporcionado por la UE y la expectativa de la ampliación ofrecieron una seguridad y unas condiciones de estabilidad que facilitaron una reestructuración y modernización de sus aparatos productivos que, sin el concurso de los recursos financieros y productivos exteriores, habrían resultado mucho más largas, costosas y difíciles.

2. NUEVOS RETOS PARA ESPAÑA Y PARA EL PROYECTO EUROPEO

El tránsito de la UE-15 a la UE-27 ha modificado sustancialmente el panorama de Europa y de la propia UE. No obstante, como en tantas otras ocasiones, las transformaciones que afectan a los fenómenos reales y los cambios en la percepción de los ciudadanos no han discurrido en paralelo, siendo mucho más lentos estos últimos. Buena parte de la ciudadanía europea, especialmente la española, no parece haber adquirido una comprensión cabal de la naturaleza y la intensidad de las transformaciones que ha experimentado la Unión ni de los desafíos y posibilidades que ofrece la nueva situación.

Llegan los nuevos socios con la esperanza, fundada en experiencias anteriores como la española, de que su incorporación a la Unión y los fondos comunitarios impulsarán su crecimiento, consolidarán las reformas y los logros alcanzados en los últimos años, aumenta-

rán su seguridad y mejorarán las condiciones de vida de sus ciudadanos. Expectativas y temores no muy diferentes a los que en 1986 manifestaba la ciudadanía española ante la incorporación de España a la UE.

Los NEM son recibidos por los antiguos socios con una prevención creciente respecto a los beneficios de la ampliación en uno de los momentos en que la Unión presenta los perfiles más confusos de un proceso de unidad europea que comenzó hace cincuenta años. Una peculiar coyuntura que alimenta egoísmos nacionales y dificulta que se planteen políticas y soluciones a la altura de los retos que genera la ampliación en unos tiempos marcados por profundos cambios que han modificado el orden mundial preexistente y las relaciones internacionales.

España presenta respecto a la mayoría de los antiguos miembros de la UE-15 unas características específicas. Por un lado, se encuentra entre los tres o cuatro socios que se han beneficiado en mayor medida de las oportunidades brindadas por su incorporación en 1986 a la Unión, en forma de estabilidad macroeconómica y sociopolítica, financiación exterior, modernización de su tejido productivo y crecimiento económico. Por otro lado, ha permanecido muy al margen de los procesos de transformación sistémica vividos en los últimos quince años por los nuevos socios. Razones geográficas, culturales y probablemente de opción de los principales grupos empresariales españoles, que han dado prioridad a su presencia productiva directa en las economías desarrolladas de la OCDE y en algunos países de América Latina, podrían explicar, sin justificar, un cierto desinterés que ha dificultado participar de los beneficios asociados al vigor con el que se han desarrollado y, previsiblemente, lo seguirán haciendo en los próximos años las economías de los nuevos socios⁶.

Lo ocurrido en los últimos años demuestra que la economía española ya no puede seguir viviendo de espaldas a unos cambios que afectan a los intereses españoles de forma directa y en terrenos tan diversos e importantes como los fondos estructurales y la política de cohesión comunitaria, las desinversiones, el desvío de flujos de IED, la competencia creciente en los mercados comunitario y mundial o el aumento de las corrientes migratorias.

Los impactos directos sobre la economía española, que tienen su origen en la ampliación al Este de la UE y en la integración económica creciente de las economías postcomunistas en los mercados comunitarios, han sido relativamente pequeños hasta fechas muy recientes, pero pueden llegar a ser muy intensos, favorables o negativos, en función de las políticas y estrategias que empresas 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.

6. Conviene matizar que, aunque en términos relativos (en porcentaje del PIB), la IED española destinada a los NEM ha sido insignificante: la inversión productiva de las empresas españolas en la Europa del Este alcanzó una no despreciable media anual neta de 350 millones de euros en el periodo 1990-2001.

La dificultad para mantener la intensidad de flujos de entrada de IED ante las ventajas que ofrecen muchos de 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 igual modo, puede producirse un progresivo aumento de las desinversiones y de los acuerdos de subcontratación de actividades productivas que antes se desarrollaban en España.

La competencia que los nuevos socios plantean en los mercados comunitarios a los productos españoles 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. La ampliación al Este y las frágiles bases en las que se asienta la inserción comercial 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.

La ampliación al Este de la Unión sella y culmina, como se ha mencionado antes, la historia de una procelosa transformación, iniciada a partir de 1989, en la que paulatinamente se fueron embarcando, entre otros, los diez países postcomunistas que ahora son nuevos socios comunitarios. La ampliación supone también una oportunidad para que países pequeños y, en términos relativos, escasamente desarrollados, que son ahora mayoría en la UE, afronten unidos y con mayores márgenes de actuación los desafíos que impone la globalización económica. Esa mayor unidad y fuerza son las bases que pueden permitir a los Estados miembros de la UE —especialmente a los menos avanzados, y entre ellos a España— aprovechar las oportunidades que brinda la mayor integración en los flujos económicos, financieros y comerciales mundiales y esquivar sus peligros.

Pero el cobijo y la estabilidad que ofrece la pertenencia a la UE no pueden resolver los desafíos que plantean la globalización en un mundo en acelerada transformación ni permiten superar la delicada coyuntura en la que está el proceso de integración europeo. 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 es la causa que ha generado 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.

Los años iniciales del nuevo siglo, en los que se han producido las dos últimas ampliaciones de 2004 y 2007, se han caracterizado por profundas divisiones entre los socios comunitarios. La guerra y ocupación de Irak protagonizadas por EE. UU. con el apoyo de algunos países comunitarios (y el rechazo de otros) y las posturas enfrentadas

ante la eventual y, en todo caso, lejana incorporación de Turquía a la UE, son dos de los ejemplos más visibles de esa división. Por otro lado, la dificultad para llegar a acuerdos entre los Estados miembros y de éstos con las instituciones comunitarias ha sido notoria y se ha plasmado, por ejemplo, en el aplazamiento de una reforma de la estructura de los presupuestos comunitarios que era considerada necesaria y urgente por todos los socios, así como en las dificultades que han precedido al consenso logrado en las Perspectivas Financieras 2007-2013.

El distanciamiento y rechazo que han producido en la opinión pública informada algunas de las decisiones tomadas por las instituciones comunitarias han incidido en las sinuosas trayectorias seguidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento o la llamada Directiva Bolkestein, así como en el bloqueo, debido al rechazo de la mayoría de los votantes franceses y holandeses, del Tratado constitucional. De poco valió la defensa que gobiernos e instituciones comunitarias realizaron del Pacto de Estabilidad, el Tratado constitucional o la mencionada Directiva para la liberalización de los servicios. Finalmente, esos acuerdos han tenido que sufrir profundos cambios, o en el caso del Tratado constitucional, se encuentra paralizado⁷. Las divisiones y dificultades muestran el *impasse* en que se encuentra la Unión y la fragilidad actual del proceso de unidad europea.

El sistema de equilibrios entre los principales actores —Estados socios, instituciones comunitarias, principales grupos políticos europeos y grandes empresas multinacionales— que hasta ahora habían decidido el rumbo de la UE y definido sus competencias y políticas ha dado numerosas e inequívocas señales de agotamiento. El amplio apoyo que en el pasado brindó la ciudadanía al proyecto europeo se ha ido transformando paulatinamente en un respaldo limitado, condicionado y frágil en el que los temores y las incertidumbres ganan terreno.

Revertir el progresivo debilitamiento del consenso social en torno a un proyecto de unidad europea requiere el desarrollo de una sociedad civil más informada, más activa y más organizada, con posibilidades reales de intervenir en la definición de los objetivos, competencias y políticas comunes, pudiendo así renovar un nuevo y amplio apoyo social.

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 que siguen marcando el rumbo de Europa, o puede impulsar un nuevo compromiso social que permita refundar el proyecto europeo.

En el primer escenario, la UE reduciría sus objetivos a gestionar el mercado único y el euro en un espacio económico, social, fiscal y regional segmentado en el que primen, como hasta ahora, la heterogeneidad de las políticas redistributivas y sociales que llevan a cabo

7. El pasado 25 de marzo de 2007, con ocasión de la celebración del 40 aniversario del Tratado de Roma, la cumbre de Berlín aprobó una declaración solemne que, pese a las expectativas creadas, no ha desbloqueado ni aclarado la situación. La escueta Declaración de Berlín se limita a ratificar que las próximas elecciones europeas, que se celebrarán en la primavera de 2009, marcan la fecha límite para aprobar el nuevo Tratado que precise las reformas institucionales que requiere la Unión. Fecha límite que ya había anunciado la canciller Angela Merkel en su discurso de 17 de enero de 2007 ante el Parlamento Europeo, al iniciarse la presidencia semestral alemana de la Unión.

cada uno de los socios, y un déficit democrático que no permite la participación plena ni la apropiación efectiva de los asuntos comunitarios por parte de la ciudadanía europea. En el segundo, la refundación del proyecto europeo exigiría como condiciones necesarias que la voz y los intereses de la mayoría estén más presentes en Bruselas y que la sociedad civil europea se convierta en un actor relevante en la definición de unas nuevas reglas de juego. Sólo la participación de la mayoría en el desarrollo de unos objetivos estratégicos y políticas comunes permitiría el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, la cohesión social y territorial, las oportunidades del conjunto de la ciudadanía y, en definitiva, impulsar un verdadero proyecto de unidad europea.

3. SÍNTOMAS Y CAUSAS DE LA CRISIS EUROPEA

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 proyecto europeo. Más aún tras la desaparición en Europa de los sistemas de tipo soviético y de la capacidad de atracción que en un lejano pasado pudieron ejercer como modelo alternativo de organización económica y social.

El problema de la falta de rumbo de la UE no se sitúa en el terreno de la indefinición de sus límites geográficos ni en la falta de mecanismos institucionales que permitan agilizar la toma de decisiones o superar un requisito de unanimidad que es cierto pueden limitar o llegar a impedir que la Unión avance en ámbitos cruciales para su futuro.

Las causas de la crisis europea tampoco deben buscarse en el estancamiento del proceso de ratificación de un Tratado constitucional que ha evidenciado la falta de sintonía entre las preocupaciones y prioridades que destacan los representantes políticos y las necesidades que plantean los ciudadanos⁸. El distanciamiento entre, por un lado, los significativos sectores de la ciudadanía europea, no sólo francesa y holandesa, que han podido manifestar con su voto una opinión contraria al Tratado constitucional y, por otro, las fuerzas y organismos que determinan la agenda y las decisiones comunitarias, no puede resolverse mediante unos cambios en las reglas de decisión o con una declaración que precise los límites geográficos de la Unión y, como consecuencia, rechace la incorporación de Turquía a la UE, que es en realidad lo que pretende la mayoría de los que defienden esta opción.

Un diagnóstico que centre la búsqueda de las causas de la crisis que vive la UE en la falta de 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 relacio-

8. Poco importa aquí la mayor o menor exactitud o acierto de los conceptos —crisis, bloqueo, marcha sin rumbo, marasmo o, entre otros muchos, encrucijada— que pretenden definir la difícil coyuntura por la que atraviesa el proyecto europeo.

nados, 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 y la dificultad para que lo común pueda superar los escollos y las restricciones que imponen los intereses y objetivos 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 actuales candidatos o aspirantes a la adhesión los que impiden llegar a acuerdos ni los que dificultan que las instituciones comunitarias funcionen con mayor agilidad, transparencia o coordinación.

Sería completamente 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, o 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 para que un Tratado constitucional que no ha sido apoyado por los votantes de dos países fundadores de la Unión pueda entrar en vigor, tal y como ha sido rechazado o con mínimos cambios, sin provocar más desunión y reservas entre la ciudadanía europea⁹. Es difícil albergar dudas. Todas esas hipotéticas soluciones empeorarían la crisis. Esos pretendidos remedios, en lugar de aliviarla, probablemente agravarían la situación de la Unión.

Al margen del diagnóstico de la crisis de la UE y de las medidas que finalmente se aprueben para superarla, convivir con ella o empeorarla, la Unión está obligada a resolver qué hace con un Tratado constitucional que aún no se ha dado por muerto. Y mientras ese asunto se resuelve, la Unión no puede dejar de intentar mejorar, o impedir que empeore, el funcionamiento de las instituciones comunes.

La encrucijada en la que se encuentra la UE tiene ingredientes de carácter político, institucional y social, pero tiene también un importante componente de naturaleza económica. A pesar de que la estabilidad monetaria y macroeconómica de las economías comunitarias ha mejorado considerablemente, al igual que ocurre con los beneficios empresariales y otras rentas del capital, tales progresos no han supuesto condiciones o alicientes suficientes para que la mayoría de los socios alcance los ritmos de crecimiento económico de EE. UU. o el conjunto de la economía mundial ni menos aún las altas tasas de cre-

9. De los 18 países que han ratificado el Tratado constitucional, sólo dos —España y Luxemburgo— lo han hecho mediante referéndum. Otros siete —Dinamarca, Irlanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia— no se han planteado su ratificación.

cimiento comunitario alcanzadas en la etapa anterior a la crisis económica mundial de la década de los setenta del pasado siglo.

Ese precario crecimiento y las políticas y criterios económicos que predominan en la UE no permiten aumentar la cohesión territorial o social; tampoco que los sectores sociales más desfavorecidos consigan más seguridad, aumentar su bienestar o mayores oportunidades de desarrollo humano individual y colectivo.

La UE no puede renunciar, sin seguir debilitándose, a los objetivos que siguen formando parte de sus señas de identidad y que cuentan con un amplio respaldo social en la ciudadanía europea. Entre esos objetivos podrían destacarse los siguientes:

- Conseguir un mayor ritmo de crecimiento sostenido, basado en la inversión en conocimiento y compatible con la preservación de una naturaleza y un medio ambiente de calidad para las próximas generaciones.
- Garantizar la continuidad de un Estado de Bienestar que mantenga la cohesión económica, social y territorial del espacio europeo.
- Proporcionar nuevas seguridades a los sectores con mayores posibilidades de caer en la marginación y la exclusión sociales.
- Ofrecer igualdad de oportunidades y la seguridad de una vida digna a todos sus ciudadanos y especialmente a las personas menos favorecidas.
- Expandir un nuevo modelo de convivencia internacional basado en un orden mundial multilateral que impulse como objetivos prioritarios el reforzamiento de las capacidades civiles para prevenir (y gestionar) los conflictos internacionales y en un compromiso real de gobiernos y ciudadanía de impulsar el crecimiento económico de los países pobres del Sur, por entender que su desarrollo y estabilidad son la mejor garantía de la paz, seguridad y prosperidad internacionales.

Todo parece indicar que ha llegado el momento de la gran política. Es la hora de definir un proyecto de unidad europea en el que un nuevo compromiso social permita que la voz y los intereses de la mayoría influyan en mayor medida que en los últimos años en la concreción de los objetivos, acciones y prioridades comunes 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. Éste es el argumento básico que justifica la necesidad de realizar un análisis, como el que se propone en este libro, sobre los impactos que la ampliación al Este de la Unión Europea ha ocasionado y, previsiblemente, 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 hacia problemas menores o marginales, y ayudar poco a enfocar las verdaderas cuestiones en juego y a potenciar la búsqueda de soluciones.

4. LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UE. RETOS PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Este libro pretende aportar un análisis exhaustivo de los problemas y oportunidades que las últimas ampliaciones de la UE suponen para la economía española. Su objetivo es proporcionar información y herramientas de análisis tanto a los lectores interesados en comprender la nueva situación de la UE ampliada como a los responsables de diseñar las estrategias empresariales o sindicales y las políticas públicas que puedan frenar las potenciales consecuencias negativas de la ampliación, fomentar sus aspectos positivos y aprovechar las oportunidades que brinda la nueva situación de la Unión Europea.

Los autores —pertenecientes al *Grupo de Investigación Países del Este y Nuevo Entorno Internacional* del Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid— analizan las repercusiones de la ampliación al Este de la UE y abordan los retos de mayor importancia que debe afrontar la economía española.

Tras esta Introducción, *el primer capítulo* ofrece un marco general de referencia y analiza algunos de los más relevantes aspectos del momento político e institucional por el que atraviesa la Unión. Sin pretender realizar un simple análisis de coyuntura, resulta ineludible examinar la situación actual del debate constitucional y la sombra de una crisis institucional que responde a cuestiones de hondo calado relacionadas con el agotamiento de los elementos motrices del proceso de integración. La dinámica funcional y la práctica intergubernamental parecen haber agotado sus posibilidades de seguir construyendo la UE. Es el momento de abrir la puerta al debate sobre los proyectos, la articulación entre integración económica y política, la discutida legitimidad del proceso decisional, la forma de superar los déficit democráticos y el desarrollo de la integración europea.

El segundo capítulo analiza la política comunitaria de cohesión y la progresiva disminución de los fondos estructurales y de cohesión que recibirá España en los próximos años, así como su previsible impacto sobre el crecimiento económico y la cohesión social y territorial. Tras examinar las causas y los factores que han ocasionado el estancamiento de los fondos estructurales y la debilidad de los presupuestos comunitarios en las últimas Perspectivas Financieras, se refleja la evolución histórica de las disparidades regionales en España, en el marco general de lo sucedido en la UE y en los NEM, planteándose algunas reflexiones sobre las relaciones entre política de cohesión y convergencia real en la UE.

El tercer capítulo compara las estructuras y especializaciones productivas de España y los NEM, analizando su evolución en los últimos años, poniendo especial énfasis en el sector industrial, el empleo y el papel de la IED como dinamizadora de los cambios estructurales. El examen de las complementariedades y rivalidades entre diferentes ramas productivas de las economías de España y los NEM permite destacar los retos que esta situación implica para la economía española.

El cuarto capítulo analiza las características de la nueva inserción comercial que emerge en los NEM, el alcance de la modernización productiva que subyace en el cambio