EUROPA:

PROPUESTAS DE LIBERTAD

Presentación de José María Aznar

Director: Alberto Carnero
Coordinador: Manuel Herrera

faes 20 aniversario
fundación para el análisis y los estudios sociales

Con el apoyo del programa
“Europa con los ciudadanos”
de la Unión Europea

© FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2009

ISBN: 978-84-92561-03-02
Depósito Legal: M-28035-2009
Impreso en España / Printed in Spain

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5
POR JOSÉ MARÍA AZNAR

1. Por una Europa abierta, próspera y segura 11

2. La historia de un éxito: bases para el futuro de la Unión 16

2.1. Introducción 16
2.2. El origen de la integración 18
2.3. Comunidad de Derecho y mercado europeo (1958-1992) 18
2.4. Cambios, decisiones estratégicas e incertidumbres (1992-2007) 20
2.5. Algunas conclusiones 21

3. Una política económica de reformas para salir de la crisis con fortaleza 24

3.1. El escenario económico 24
3.2. Una Nueva Agenda Económica para Europa 29

4. La energía y el futuro de Europa 36

4.1. Globalización, dinamismo económico y energía . . .36
4.2. Energía nuclear, indispensable para el futuro de Europa 40

5. El futuro del Estado del Bienestar en Europa 46

5.1. ¿Existe un modelo social europeo? 46
5.2. Una realidad heterogénea 47

5.3. Un modelo inexistente en un contexto cambiante .54
5.4. La racionalidad económica de las reformas 56

6. Educar para el futuro 71
6.1. Expectativas no cumplidas 71
6.2. La educación, pieza básica para el empleo de calidad .74
6.3. Los retos de la enseñanza superior 79
6.4. Investigación e innovación en la sociedad del conocimiento 85

7. Libertad, Seguridad y Justicia en Europa 92
7.1. Introducción 92
7.2. Avances y retrocesos 93
7.3. La Estrategia Antiterrorista de la Unión Europea . .98
7.4. La amenaza terrorista y la delincuencia organizada: peligros globales 99
7.5. Propuestas para impulsar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia 101

8. La dimensión internacional de la Unión Europea 107
8.1. Medios sin fines 107
8.2. Carencias, obstáculos y contradicciones 110
8.3. El telón de fondo de la división y la impotencia: los Balcanes, Iraq, Afganistán, Irán, Kosovo y Georgia 112
8.4. La “cooperación estructurada” como alternativa .115
8.5. Propuestas ante los retos inmediatos 116

Epílogo para españoles 126

Agradecimientos, contribuciones recibidas . . . . . .133 y personas e instituciones consultadas

PRESENTACIÓN

La historia de Europa de los últimos cincuenta años ha sido un gran éxito. Y son ya varias las generaciones de europeos que han vivido siempre en libertad y que no han conocido la guerra en el Viejo Continente. Se trata de una herencia valiosa de la que hay que ser consciente y que hay que administrar con responsabilidad para garantizarnos el éxito en el futuro.

Durante mucho tiempo la historia de Europa estuvo marcada por el conflicto. Sin embargo, no era una maldición ineludible. Era posible empezar otro camino. Después de la Segunda Guerra Mundial aparecen líderes políticos que toman decisiones sensatas y responsables que hacen que esa historia cambie. Por ello Europa es hoy lo que es: un espacio de libertad, democracia y prosperidad.

La Europa que conocemos hoy ha sido posible porque era atlántica. Y sólo será posible en el futuro si sigue siendo atlántica. Una Europa atlántica que, tras un periodo sombrío que acaba con la Segunda Guerra Mundial, comienza a vivir los mejores años de su historia.

Fue el vínculo atlántico el que permitió derrotar a los totalitarismos nacionalsocialista y comunista. Ese vínculo se fraguó como un sólido compromiso en favor de la libertad, de la democracia y de las posibilidades de existencia de Europa.

FAES defiende la Alianza Atlántica y por ello ha propuesto su reforma para que se adapte a los nuevos tiempos[1]. Una Alianza Atlántica renovada, capaz de hacer frente a las nuevas amenazas, es esencial para preservar la seguridad y la libertad de Europa.

El marco histórico en el que la libertad ha crecido en Europa ha sido y es el de las naciones que la conforman. Europa está basada en los Estados nacionales. Europa, la Europa de la libertad que conocemos, no sobreviviría al intento de liquidar esas naciones. Los valores que han sustentado el proceso europeo están encarnados en realidades políticas cercanas y decantadas por la historia.

Pretender eliminar los Estados nacionales, como intentan los nacionalismos excluyentes, sólo puede traer más problemas. Y conviene recordar que cada vez que han adquirido protagonismo las ideologías identitarias y excluyentes ha habido división y conflicto.

> **La Europa que conocemos hoy ha sido posible porque era atlántica. Y sólo será posible en el futuro si sigue siendo atlántica. Fue el vínculo atlántico el que permitió derrotar a los totalitarismos nacionalsocialista y comunista.**

Por eso FAES defiende que no hay incompatibilidad entre los intereses de los Estados y el interés de Europa. Todo lo contrario, sólo unos Estados fuertes son capaces de construir una Europa fuerte.

---

[1] *OTAN: Una Alianza por la Libertad*, FAES, Madrid, 2009.

En este sentido también es importante poner límites a la Unión Europea. Y no sólo en sentido geográfico. Europa no es un concepto global y por ello debe fijar sus fronteras. También hay que poner límites a lo que Europa puede y debe hacer. Europa no puede ser una excusa para recortar libertades, como algunos intentan hacer desnaturalizando el proyecto europeo.

El origen del proceso de integración europea fue justamente la idea de ampliar la libertad de los ciudadanos, de las personas. Por eso es tan importante recordar y reafirmar las raíces cristianas de Europa.

Europa es sencillamente inexplicable sin sus raíces cristianas. Negar esa herencia cristiana de Europa es uno de los elementos que más contribuye a alimentar la confusión intelectual y moral de nuestro tiempo y que, en consecuencia, más nos debilita.

Europa no puede ser un proyecto de ingeniería social. Hay que recuperar la idea primigenia y avanzar por la Europa de las libertades. La condición de la libertad es la limitación del poder. Europa debe estar centrada en la libertad.

Europa tiene que ser más influyente. El mejor camino para lograrlo es lograr una economía más poderosa mediante un programa de reformas. El futuro de Europa sólo se puede basar en la economía de la libertad y de las oportunidades. Es preciso y urgente ofrecer esperanza y empleo a los millones de parados europeos.

Europa necesita crecer y crear más empleo. La forma de conseguirlo no es el intervencionismo o el proteccionismo. Sólo la apertura y la liberalización en un marco de estabili-

dad generarán la confianza necesaria para volver a crecer con vigor. El Mercado Único, la creación del euro, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento han sido grandes logros y convendría recuperar ese camino para avanzar de nuevo por la senda de la prosperidad.

También es preciso que Europa se abra más al mundo. La creación de una gran zona económica de integración con los Estados Unidos, abierta al resto de países que quieran participar en ella, puede ser un gran motor de crecimiento económico para Europa y para el resto del mundo. Esto ha defendido FAES en el informe *A case for an open Atlantic Prosperity Area*[2].

La experiencia histórica de Europa ha sido que cuanta más apertura e integración ha habido, mejor ha ido la economía europea y Europa como espacio de libertad y prosperidad.

Por eso FAES cree en una Europa abierta, en una Europa reformista. No en una Europa intervenida y cerrada. Creemos en una Europa que se abre al mundo y que es capaz de poner en marcha una agenda ambiciosa de reformas.

Europa será más influyente en el mundo si consigue convertirse en el área económica más importante. Y perderá influencia en el mundo si continúa la tendencia actual. Por eso la transformación económica es también un objetivo político para incrementar la responsabilidad global de Europa en el futuro.

Tenemos que darnos cuenta de que somos un continente con una demografía declinante. Europa está inmersa en una profunda crisis demográfica. Y es muy difícil en térmi-

---

[2] *A case for an open Atlantic Prosperity Area,* FAES, Madrid, 2006.

nos globales ser influyente cuando se vive un declive demográfico irresponsablemente alentado por algunos.

Europa tiene que definir de manera muy nítida sus políticas migratorias. Éstas tienen que basarse en dos ideas muy claras: la legalidad y la igualdad ante la ley, sin ningún tipo de discriminación por razón de origen, raza, sexo o religión. Y el modelo para tener éxito no puede ser otro que el de la integración, basada en los valores y principios de las sociedades abiertas de Europa.

Europa está basada en los Estados nacionales. Europa, la Europa de la libertad que conocemos, no sobreviviría al intento de liquidar esas naciones.

Durante más de un año, y bajo la dirección de Alberto Carnero, FAES ha llevado a cabo una labor de análisis cuyo objetivo ha sido identificar los principales desafíos a los que se enfrenta Europa. Se ha consultado a políticos, académicos y profesionales que, como nosotros, creen en una Europa fuerte, atlántica y de la libertad. Sus valiosos comentarios y contribuciones han enriquecido notablemente este trabajo. Pero la responsabilidad última de este análisis político, económico y social de Europa y de las propuestas que contiene el informe es de FAES.

Europa debe creer en sí misma. Tenemos que ser capaces de defender los valores que han hecho posible el éxito de Europa, estar dispuestos a proteger sus raíces y a abrirnos al mundo más que nunca. Tenemos instrumentos suficientes para hacerlo. Serán precisos líderes sólidos que hagan de Europa una ambición y una esperanza más fuerte para el futuro.

José María Aznar

1

POR UNA EUROPA ABIERTA, PRÓSPERA Y SEGURA

La integración europea tras la Segunda Guerra Mundial ha sido un éxito. Hemos asistido al periodo de libertad, paz y prosperidad más largo del que ha disfrutado Europa.

Desde su inicio, los pilares sobre los que se fue sustentando este proyecto fueron:

- La defensa de la dignidad de la persona, titular de derechos y libertades inviolables, así como de su responsabilidad.
- El reconocimiento de los Estados nacionales como marco en el que hacer efectiva la libertad de los europeos y garantizar su igualdad ante la ley.
- El compromiso con la libertad económica y la propiedad privada en un mercado integrado con reglas claras y estables como camino hacia la prosperidad y el bienestar.
- La apuesta por una sociedad de oportunidades amparada en la estabilidad institucional y la extensión de la educación y de la cultura, auténticos motores de desarrollo.
- Una vocación de actor global junto con una firme relación atlántica, como base de la seguridad y la defensa.

Las muestras más claras de este logro son:

- La progresiva consolidación en el Viejo Continente de la democracia liberal y del Estado de Derecho.
- La derrota del totalitarismo comunista, como antes el compromiso atlántico acabó con el totalitarismo nacionalsocialista, experimentos ambos de terror e ingeniería social basados en la sumisión al Estado y en la negación de la libertad y la dignidad de la persona.
- El afianzamiento de unas sociedades abiertas, libres y prósperas que favorecen la iniciativa libre y la creatividad y generan crecimiento y empleo.

Los valores en los que se sustentó este proyecto no son exclusivos de Europa sino que tienen un alcance y vocación universales. Son los valores de:

- La dignidad de la persona y su libertad como límites infranqueables del poder político. Una dignidad y libertad que la herencia cultural cristiana de Europa no sólo ha contribuido a perfilar, sino que también ha colaborado en la creación de sistemas políticos y de organización social dignos de ellas.
- La democracia liberal y la separación de poderes, la primacía de la ley y la igualdad de todos ante ella.
- El pluralismo y la tolerancia en la configuración de las sociedades.
- El afán de conocimiento sobre la base del pensamiento filosófico, racional y crítico, y el método científico, que son impensables en sociedades que no sean abiertas, libres y tolerantes.

- La economía de libre mercado y el impulso a la iniciativa individual.
- La humildad de ir construyendo paso a paso un entramado institucional que redunde en beneficio de los ciudadanos, que conjugue realismo y ambición, y que evite la arrogancia de las utopías inalcanzables.
- El principio de prevalencia de la sociedad sobre el poder político, que nace para preservar los derechos de las personas y servir a los ciudadanos.

Los objetivos que se buscaban fueron ampliamente conseguidos:

- La paz y la reconciliación entre las naciones europeas después de una larga historia de conflictos.
- La garantía de la seguridad para conjurar la amenaza de un modelo totalitario y expansivo.
- La cooperación en libertad de distintas naciones que comparten unos ideales de democracia y respetan sus soberanías nacionales.
- Una aspiración común a la prosperidad sobre la base de la economía libre y la propiedad e iniciativa privadas.

La realidad europea y el mundo han cambiado mucho, pero estos objetivos y esos principios siguen siendo tan válidos como el primer día.

Este documento, fruto de una profunda reflexión de la Fundación FAES, pretende analizar, en un momento crítico de la historia de Europa, los principales retos a los que se enfrentan nuestras sociedades. Queremos aportar al debate una

serie de medidas de actuación política que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la Unión sobre la base de los principios, valores y objetivos que fraguaron el éxito de Europa.

Hoy los objetivos podrían parecer diferentes, pero no lo son:

- Hoy estamos en paz, pero nos engañaríamos si pensáramos que la paz es un bien asegurado.
- Tras el derribo del Muro, subsisten amenazas internas y externas contra la sociedad abierta y la democracia.
- El marco de cooperación supranacional europeo ha servido eficazmente a los europeos en unos Estados nacionales que siguen siendo necesarios. Para mantener este éxito hay que evitar dos tentaciones: por un lado, la dilución de los Estados nacionales dentro de Europa en una superestructura carente de la legitimidad que emana de la realidad histórica de las naciones de Europa y, por otro, la creación de nuevas realidades políticas con pretensión de estatales que sólo servirán para reavivar viejos conflictos, empobrecer a los ciudadanos y socavar los principios de las sociedades abiertas y tolerantes.
- La salida de la grave crisis económica requiere hoy un esfuerzo claro de apertura, competencia e integración para que las economías europeas sean más dinámicas y creen empleo y riqueza.

Las naciones europeas siempre se han beneficiado de los procesos de apertura económica, social y cultural a lo largo de su historia. España es un buen ejemplo de cómo la participación activa en la Unión Europea es un factor clave de la modernización económica, política y social.

Pero la Unión Europea puede dejar de ser ese motor de modernización si los Gobiernos de los Estados miembros ignoran que necesitan cooperar en un marco supranacional en el que, al tiempo que se defienden los intereses nacionales, se crea un interés y un beneficio compartido.

Es fundamental que Europa recobre sus objetivos originarios, con el impulso del Parlamento Europeo recién elegido y la próxima Comisión Europea, para garantizarnos el éxito en el futuro.

2

LA HISTORIA DE UN ÉXITO: BASES PARA EL FUTURO DE LA UNIÓN

2.1. Introducción

En los últimos años Europa ha dedicado demasiados esfuerzos a una introspección poco fructífera. El Tratado de Maastricht, que posibilita cuestiones tan positivas como el euro, el "Tercer Pilar" o la futura ampliación, abre también un intenso periodo de casi veinte años de reformas continuadas de los Tratados europeos que ha privado a la Unión de estabilidad institucional. Hemos pasado de una Europa de las libertades a otra en la que la inercia burocrática ha derivado en un exceso de intervención.

En este tiempo, la Unión Europea ha multiplicado el número de sus miembros y ha crecido en competencias. Mientras Europa y el mundo cambiaban de modo acelerado, se han ensayado distintas fórmulas para reconfigurar las instituciones y las políticas comunitarias. Se ha puesto en marcha una reflexión sobre la finalidad de la integración y se ha intentado aprobar un Tratado con el nombre de Constitución europea.

Los principios y las bases de la integración europea siguen en pie, pero en estos años no han faltado momentos de crisis, regresiones y omisiones criticables.

Hemos asistido a intentos de cambiar este modelo original y sustituirlo por otros (estatistas, federales, intergubernamentales, flexibles). A pesar de ello, todavía podemos hablar de un exitoso "modelo comunitario", aunque de forma paradójica la expresión "Comunidad Europea" ha desaparecido de los nuevos Tratados pactados en Lisboa en diciembre de 2007.

El "modelo comunitario", en definitiva, es el que ha hecho plenamente compatible el avance en la integración económica y política con la pervivencia de los Estados nacionales. Todo esto se ha conseguido a través de la legislación y la jurisprudencia, pero sobre todo, porque se ha contado con un liderazgo político que hoy se echa de menos.

La Unión atraviesa una crisis de confianza. Algunos que se creen guardianes de las esencias europeístas, obsesionados por ir demasiado lejos y demasiado rápido, plantean objetivos hoy por hoy inalcanzables y, en ocasiones, indeseables. Como consecuencia, se ha generado una sensación de agotamiento. Hay un creciente desinterés y apatía de los ciudadanos hacia las cuestiones europeas, justo lo contrario de lo que se pretendía con el mandato de simplificación de los Tratados iniciado en 2001.

Frente a esta arrogancia defendemos la validez actual del modelo comunitario de la integración europea. Proponemos argumentos para pensar el futuro de la Unión sobre estas bases de éxito probado, capaces de responder a los actuales desafíos.

2.2. El origen de la integración

La integración económica europea ha sido un proyecto político. Las Comunidades Europeas fueron ante todo un plan de paz, libertad y prosperidad compartidas. Más que con ningún otro acuerdo internacional, con él se afianzó la reconciliación entre los antiguos enemigos.

La CECA, la CEE y el EURATOM se plantearon para superar tanto el proteccionismo como el nacionalismo, tan perjudiciales en la historia europea. La integración no fue concebida sólo como una alianza de intereses; también se fundó en valores e ideales compartidos, con la libertad y la democracia como principales referentes. Tras la derrota del totalitarismo nacionalsocialista, había que defender a la Europa libre del comunismo soviético.

No podemos olvidar la dimensión atlántica de este proceso. La integración europea, como la derrota del nazismo y la defensa frente al expansionismo soviético, fue posible gracias a Estados Unidos y su compromiso con Europa a través de la OTAN. Su aportación fue fundamental en todos los órdenes para la reconstrucción y la cooperación entre los europeos.

2.3. Comunidad de Derecho y mercado europeo (1958-1992)

Las Comunidades desarrollaron entre 1958 y 1992 un sistema jurídico propio. Este ordenamiento regula las relaciones entre la Comunidad, los ciudadanos y los Estados miembros. Y lo hace mediante un sistema jurídico de integración basado en el principio de la supranacionalidad.

La creación de un mercado europeo en los treinta y cinco primeros años de integración tuvo lugar en el contexto de una "era atlántica". En ese periodo Estados Unidos era garante final de la defensa y la seguridad de los Estados europeos que no desarrollaron realmente capacidades operativas fuera de la OTAN. De esta forma pudieron dedicar buena parte de sus recursos a la intervención pública en materia de bienestar y protección social.

El mercado europeo es en muchos sentidos un precursor de la globalización y de sus necesarios debates económicos, políticos y sociales. También dejó huellas muy profundas:

- Permitió transferir importantes competencias estatales a instituciones europeas.
- Se dio el paso efectivo de la toma de decisiones por mayoría en el Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea para la consecución del Mercado Interior. Esta transformación permitió actuar con más eficacia. El proceso de toma de decisiones genera normas directamente aplicables por los jueces nacionales en todos los Estados miembros.

El Acta Única Europea confiere un nuevo impulso a la unificación económica que pocos años después culminará en el Tratado de Maastricht. En definitiva, el corazón de la integración es el mercado europeo. Esto no supone una negación de la política, sino el mejor contexto para plantear y realizar distintas visiones de Europa.

2.4. Cambios, decisiones estratégicas e incertidumbres (1992-2007)

El derribo del Muro de Berlín dio paso a un periodo de grandes esperanzas. La disolución de la Unión Soviética y las transiciones políticas y económicas en Europa Central y del Este supusieron el triunfo de la libertad y la democracia en países sometidos al yugo comunista. Poco después Alemania logró su reunificación en paz, libertad y como aliada atlántica.

Ante estos cambios profundos, las Comunidades respondieron tomando decisiones estratégicas. Entre otras, el proyecto de moneda única, las sucesivas ampliaciones, y los primeros ensayos de asumir competencias europeas en el terreno de la seguridad.

También surgen en estos momentos diferentes iniciativas encaminadas a simplificar un sistema normativo e institucional crecientemente complejo. El reto de poner límites materiales a la legislación europea y mejorar el sistema de rendición de cuentas de las instituciones comunitarias tuvo su expresión en la Declaración sobre el futuro de la Unión del Tratado de Niza y en las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, injustificadamente ignoradas en la Convención Europea.

Durante este tiempo se han transferido numerosas competencias al plano europeo y nos gobernamos cada vez más desde Bruselas. Por ello tiene todo el sentido mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia, repensar el reparto del poder entre las instancias europeas y los Estados miembros, y ajustar los requisitos para formar mayorías y para proteger de modo efectivo los derechos fundamentales.

Existen dos riesgos. Por un lado hacer caso a fórmulas nacionalistas europeas que pretenden implantar un Estado federal y que ignoran el modelo comunitario y sus principios originales. Por otro, caer en una visión estrictamente intergubernamental e instrumental de las instituciones europeas que ignore la vocación política del proceso de integración. Éste ha sido posible gracias a su componente supranacional y a un modelo comunitario de éxito probado.

La fallida Constitución europea es una clara manifestación de la incertidumbre que se abre cuando se pierde de vista este modelo. En quince años hemos asistido a cuatro modificaciones de los Tratados, pactadas en Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa. Un proceso que aún sigue abierto y que, en buena medida, ha supuesto debates estériles y sin frutos.

2.5. Algunas conclusiones

La tarea pendiente hoy es generar en la Unión Europea una nueva confianza política, de acuerdo con el papel que tiene que desempeñar en el mundo del siglo XXI.

La Unión no debe dedicar sus mejores esfuerzos a la introspección constitucional. En muchas áreas –energía, inmigración, reformas económicas– la Unión aún no tiene medios ni voluntad política para defender sus intereses comunes. Pero si no se hace más comprensible a los ciudadanos europeos, no será posible mejorar su capacidad de actuación.

Una cuestión pendiente es la efectiva delimitación de los poderes europeos. La solución de los problemas no

será la transferencia irreflexiva de competencias nacionales a la Unión Europea, es decir, nuevas políticas europeas y mayor financiación de éstas. En muchas cuestiones clave son los Estados miembros los que deben actuar de modo predominante. Pero no se debe excluir la futura cooperación, en el marco de la Unión, en nuevos sectores de enorme importancia (servicios financieros, energía, gobierno del euro).

También está pendiente la fijación de las fronteras de Europa. El Viejo Continente no puede ser un proyecto en perpetua expansión. Su delimitación geográfica ayudará a fortalecer al conjunto de Estados miembros y definir unas relaciones estables y fructíferas con sus vecinos.

La Unión Europea no debe aspirar a sustituir a sus Estados miembros, ni definirse por oposición a Estados Unidos, un socio imprescindible en el devenir europeo.

La Unión también se explica desde su origen por el carácter atlantista del proyecto. Por ello, debe estar comprometida en la realización y defensa de los valores de la libertad política y económica, y abierta a cooperar con quienes los comparten. Dichos valores han sido fundamentales para eliminar el proteccionismo económico entre los socios europeos y crear una Comunidad de Derecho con rasgos democráticos, distinta de los ordenamientos jurídicos nacionales.

Desde estas bases, se ha consagrado la no discriminación por razón de la nacionalidad, la libre circulación de factores de producción, la libre competencia en los mercados, la estabilidad macroeconómica, la cohesión económica y social y unos principios de acción exterior en defensa de

valores comunes, compartidos por otras democracias occidentales. Parece indicado retener lo mejor de la experiencia comunitaria en la formulación de su futuro.

Ahora bien, hay que tener presente el mayor grado de complejidad de la actual Unión.

El modelo comunitario que subyace en la integración europea merece permanecer otros cincuenta años. Pero es un modelo abierto que admite evoluciones. Se trata de una "apertura" de cada Estado miembro hacia la integración y hacia sus socios europeos, a través de los mecanismos del mercado y del Derecho.

3

UNA POLÍTICA ECONÓMICA DE REFORMAS PARA SALIR DE LA CRISIS CON FORTALEZA

Europa aspira a ser un actor influyente y decisivo en el mundo. La única vía para lograrlo es tener una economía vigorosa y pujante. Y para ello se precisan importantes reformas económicas.

Europa tiene que ser abierta y reformista, y no intervenida y cerrada. Europa será más influyente en el mundo si consigue convertirse en el área económica más importante. Sin embargo, perderá influencia si sigue como va. Por ello, la transformación económica de Europa es una condición necesaria para incrementar su responsabilidad global en el futuro.

3.1. El escenario económico

La fase de crecimiento mundial generalizado, dinero barato y crédito abundante ha terminado. El sistema financiero internacional tardará tiempo en recuperarse.

Desde 2001 los principales Bancos Centrales del mundo propiciaron una política monetaria excesivamente

laxa, amparados en su credibilidad en la lucha contra la inflación y en cambios estructurales en la economía mundial, como la revolución tecnológica y la incorporación de grandes países emergentes a los flujos comerciales internacionales.

Los tipos de interés excesivamente bajos durante la etapa de prosperidad propiciaron la toma de decisiones económicas erróneas. Ha habido fallos en la regulación y en la supervisión financiera. Todo ello provocó una inflación de activos y un exceso de endeudamiento privado que, ante dificultades coyunturales, han tenido un efecto económico contractivo en cadena. La contracción de la economía y del comercio internacional es la mayor desde la Segunda Guerra Mundial.

La recesión global tiene y tendrá graves consecuencias sociales. Las decisiones políticas que tomen los Gobiernos determinarán unas u otras consecuencias. No todas las economías saldrán al mismo tiempo ni del mismo modo de la crisis.

En un escenario de recesión económica las políticas de reformas estructurales adquieren la importancia máxima. Tener una economía atractiva y un clima social favorable va a ser vital en los próximos años, que van a estar caracterizados por una gran competencia para atraer financiación e inversiones.

Europa debe aprovechar este tiempo de cambio para realizar reformas que fortalezcan su economía y la sitúen en una mejor posición para competir.

Muchas de las reformas necesarias son competencia nacional, de ahí las grandes diferencias que presentan los

distintos países europeos. Pero una política para Europa que pretenda situarla en la vanguardia del siglo XXI no puede dejar al margen las grandes reformas estructurales.

La Agenda de Lisboa marcó un gran objetivo: en 2010 la economía europea debía superar a la de los Estados Unidos. ¿Cuál es la situación a día de hoy?

Hay un decrecimiento relativo de Europa con respecto a los Estados Unidos. Esta diferencia se acentuará previsiblemente por la mayor capacidad y flexibilidad de la economía americana para afrontar la crisis económica y recuperar antes un crecimiento vigoroso.

El gran objetivo de Lisboa no se ha alcanzado. Hace falta más liderazgo político en el impulso de las reformas para diseñar y activar los cambios necesarios y la confianza en la iniciativa de la sociedad. Al propio tiempo, asistimos a la emergencia de un nuevo proteccionismo comercial y financiero acompañado de un creciente intervencionismo público en ambos lados del Atlántico.

Tres grandes diferencias económicas separan a Europa de los Estados Unidos a la hora de explicar el retraso relativo del Viejo Continente:

- El número de horas trabajadas.
- El peso del gasto público.
- La correlación envejecimiento-dependencia.

En primer lugar, en los últimos treinta años la disminución de las horas trabajadas en Europa ha sido muy significativa. Desde 1971, fecha en la que ambas áreas mantenían posi-

ciones muy similares, las diferencias entre Europa y Estados Unidos se han agudizado. En 2003, frente a las aproximadamente 1.500 horas anuales trabajadas por trabajador europeo, en Estados Unidos se superaron ligeramente las 1.800.

Este dato podría parecer una manifestación de la preferencia de los europeos por dedicar mayor parte de su tiempo al ocio. Pero en realidad la diferencia de horas trabajadas está más ligada a la ausencia en Europa de incentivos al trabajo y a un modelo de relaciones laborales que ha sido incapaz de resolver el problema del desempleo. La falta de incentivos e instrumentos adecuados para crear empleo se está convirtiendo en un auténtico obstáculo para la competitividad en Europa.

En segundo lugar, el peso del gasto público en Europa es muy superior al de Estados Unidos, Japón o al de las emergentes economías asiáticas. La diferencia oscila entre los 5 y los 10 puntos porcentuales. Estructuralmente, Europa es la zona del mundo donde la presión fiscal es más elevada. La tendencia es que Europa siga siendo el área económica con los impuestos más altos.

En tercer lugar, el progresivo envejecimiento de la población europea, unido al escaso crecimiento, cuando no estancamiento, de la mano de obra ocupada, se está traduciendo en un considerable aumento de la *ratio* de población dependiente.

Sin embargo, estos tres rasgos distintivos de las sociedades europeas también están presentes en otras áreas como, por ejemplo, en Japón, país que, sin embargo, está reaccionando estructuralmente ante ellos mediante el incremento de la tecnificación de la fuerza de trabajo y a través del aumento de las exportaciones.

La convergencia de estas tres tendencias –progresivo descenso de las horas trabajadas, mantenimiento e incluso incremento del gasto público, correlación envejecimiento/dependencia– auguran un horizonte económico y social difícil y complicado para Europa. En un futuro no muy lejano, cada vez más próximo como consecuencia de las recientes políticas discrecionales de gasto, habrá que afrontar distintos retos: la sostenibilidad de las cuentas públicas, la reforma de la gestión de los sistemas sanitarios y el rediseño de los sistemas de pensiones. En definitiva, la reforma del Estado de Bienestar.

De no impulsar este conjunto de reformas, el crecimiento potencial de Europa será más bajo que el del resto de las áreas económicas con las que compite.

Durante la última década no se ha detenido el relativo declive económico de Europa. Las cuestiones institucionales han centrado un debate político europeo que ha sido en gran medida estéril y que no interesa a la opinión pública. Ha habido un olvido de las cuestiones que resultan fundamentales para el bienestar de los ciudadanos.

A punto de llegar a la fecha señalada en la Agenda de Lisboa está claro que sus ambiciosos objetivos no se alcanzarán. El método pactado en Lisboa no ha dado los resultados esperados. Tras las elecciones europeas de 2009, con un nuevo Parlamento y una nueva Comisión, el reto ha de ser plantear una Nueva Agenda Económica para Europa que afronte los desafíos del futuro.

En el espíritu original de la Agenda de Lisboa es preciso hoy más que nunca ampliar los consensos políticos bási-

cos para fomentar las reformas de calado que se necesitan. Para lograr los objetivos que se acuerden será también necesario recurrir al enfoque tradicional de la construcción europea, esto es, la elaboración de un paquete legislativo europeo coherente y preciso.

3.2. Una Nueva Agenda Económica para Europa

Nuestras propuestas para esta Nueva Agenda Económica para Europa son las siguientes:

- **Nuevas reglas fiscales: recuperar el originario Pacto de Estabilidad y Crecimiento**

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento nació con el objetivo de mantener saneadas las finanzas públicas de los países miembros, y de esta forma garantizar la estabilidad del euro.

En 2005 se introdujeron una serie de modificaciones con el objetivo de evitar que los países miembros que incumplían los límites establecidos fueran sancionados, precisamente cuando se encontraban en condiciones más desfavorables o cuando estaban realizando reformas estructurales largamente esperadas pero que tenían un importante coste fiscal. Ahora bien, al hacerlo, han emergido una serie de efectos negativos que han minado los fundamentos del propio Pacto de Estabilidad:

- Se ha relajado la disciplina fiscal en la Unión Europea.
- Ha aumentado el grado de subjetividad en las decisiones con la introducción de reglas discrecionales o susceptibles de interpretación.

- Se ha incrementado el espacio para la negociación política, lo que no facilitará su control y la igualdad de trato en su aplicación.

Se trata de una reforma frustrada. El Pacto reformado no ha sido capaz de incentivar durante los años de bonanza la generación de márgenes fiscales suficientes para afrontar una crisis como la actual.

Hay que recuperar el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento original. El objetivo es controlar el déficit y la deuda pública excesivos y así mantener saneadas las finanzas públicas de los países miembros. El Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento reformado no es una herramienta eficaz para lograrlo debido a la discrecionalidad de sus normas. En el contexto de la crisis económica actual, unas finanzas públicas saneadas son imprescindibles para acelerar la recuperación.

- **Impulsar la competencia y las reformas estructurales**

El proyecto europeo dispone de un esquema bien definido de política macroeconómica, con geometría variable y sanciones incluidas. Sin embargo, en los aspectos micro, aun reconociendo su importancia determinante para el futuro, no ha sido capaz de formular orientaciones generales. Europa corre el riesgo de pasar de ser una referencia para la adopción de políticas correctas y un factor disciplinante de primera magnitud a convertirse en un obstáculo potencial para el crecimiento sostenible en el futuro.

Las barreras legales y administrativas al mercado interior, las prácticas restrictivas de la competencia y los

obstáculos tácitos tienen un doble impacto negativo en la economía. En primer lugar en la competitividad, sobre todo en las PYMES, al suponer costes de producción más altos. Y en segundo lugar en el consumidor, al que penalizan con precios más elevados.

Por tanto, es preciso fijar como objetivo para la culminación del Mercado Interior la desaparición en Europa, entre otras, de las siguientes prácticas que dificultan el desarrollo económico:

- Monopolios.
- Restricciones cuantitativas o territoriales.
- Requisitos de residencia u obligaciones de abrir cuenta bancaria en un país o en una localidad concreta.
- Beneficios fiscales a los proveedores locales.
- Reglas que impiden el ejercicio conjunto de varias actividades de servicios.
- Requisitos de acceso al ejercicio de la profesión.
- Regulaciones nacionales de precios.

Para que el mercado europeo funcione con la máxima eficiencia es necesario sustituir el principio de país de origen por principios genéricos como los de reconocimiento mutuo, no discriminación y proporcionalidad.

La política de privatizaciones debería ser un punto central de la política comunitaria. La experiencia europea ha demostrado que un proceso de liberalización como el que se ha abordado en sectores estratégicos sin la privatización de todos los agentes que operan en el sector produce distorsiones en la competencia.

La continuación de esta asimetría llevará sin duda a cuestionar el proceso de liberalización sectorial en el interior de los distintos países. Un resultado radicalmente contrario al objeto perseguido y que refuerza la imagen de la Unión como un agente proteccionista, como la vieja fortaleza europea.

Hasta ahora no se ha abierto seriamente en Europa el debate sobre las privatizaciones. Hay que garantizar que no existan ayudas o interferencias públicas de cualquier clase que alteren las condiciones competitivas en los mercados. En la Europa de las libertades y de las oportunidades hay que garantizar un entorno competitivo equilibrado para todas las empresas.

La Unión Europea carece de organismos reguladores adecuados que defiendan la igualdad de trato y hagan realidad el Mercado Interior sector a sector.

Se han producido recientemente suficientes episodios de falta de coordinación entre las autoridades nacionales y europeas como para suscitar preocupación. La comunicación y la unidad de criterio entre ambas son deficientes. El actual sistema supervisor y regulador a escala europea genera inseguridad jurídica y retrasa la implantación de las tecnologías necesarias para la modernización de nuestra economía. El cumplimiento de este objetivo requiere de actuaciones en los ámbitos de la supervisión financiera, de la energía, de las telecomunicaciones y de la política de la competencia.

Debe impulsarse la creación de un sistema europeo integrado de reguladores sectoriales que dé a las instituciones supranacionales mayor margen de maniobra.

• Una nueva política de empleo y de protección social

El modelo europeo de relaciones laborales está en cuestión. Un nuevo concepto se abre camino: la flexiseguridad, una nueva política de empleo y de protección social basada en tres pilares: flexibilidad en la regulación de las relaciones laborales, protección social para los desempleados y un régimen de derechos y deberes estricto para estos últimos.

La idea es sencilla. Se trata de invertir en la empleabilidad de los ciudadanos, en lugar de proteger su puesto de trabajo concreto. Entraña una verdadera revolución que donde se ha aplicado ha supuesto, entre otras cosas:

a) La reducción de los costes fijos de empleo, incluyendo en algún caso la sustitución parcial de las cotizaciones a la Seguridad Social por impuestos sobre el consumo.

b) Una flexibilización de las relaciones laborales.

c) La introducción de competencia plena en los servicios de intermediación laboral.

d) La obligación, para mantener las prestaciones de desempleo, de aceptar ofertas de trabajo aunque supongan desplazamientos desde el lugar de residencia, cambios profesionales o de ocupación e incluso reducciones salariales.

e) Y un aumento considerable de los gastos de formación, en condiciones competitivas, y del control sobre los mismos para asegurar su eficacia.

Este es el camino que los Estados europeos deben seguir para modernizar su modelo de relaciones laborales.

Reformar la política monetaria y financiera

La crisis financiera internacional ha puesto en tela de juicio la estructura de las políticas monetaria y financiera así como los mecanismos de supervisión en Europa. Existen dudas sobre si Europa dispone de una estructura de intervención bancaria capaz de hacer frente a una crisis como la actual con unos mercados financieros crecientemente interrelacionados.

La mejor contribución que la autoridad monetaria puede hacer para tener un crecimiento sostenido es garantizar la estabilidad de los precios y del sistema financiero. Este objetivo implica reforzar la independencia del Banco Central Europeo, que debe tener plena autonomía en la consecución del objetivo fijado.

La crisis financiera ha puesto de manifiesto la importancia de la gestión de las crisis financieras transfronterizas. El prestamista de última instancia en una crisis financiera es el contribuyente, lo que suscita el problema del reparto de los costes del rescate de un banco cuya quiebra suponga una amenaza para la estabilidad del sistema financiero europeo en su conjunto.

Si el Banco Central Europeo tiene que acudir al rescate de un gran banco, ¿quién pagará la factura?; ¿qué contribuyente se hará cargo del coste fiscal? En una Unión Monetaria, la respuesta implica reconocer que la estabilidad del sistema financiero es un bien público que trasciende las fronteras nacionales. Esto conlleva que el rescate de un banco sistémicamente importante en la Unión Monetaria es una responsabilidad compartida de todos los países que participan en ella porque

evita perjuicios financieros para todos ellos. En este sentido, los Tesoros Públicos Nacionales deberían asumir compromisos financieros preestablecidos en función de la aportación de las entidades de crédito residentes en cada país al riesgo sistémico global.

Además, habría que propiciar, para los bancos internacionalmente activos, la creación de un sistema europeo de regulación, supervisión y resolución de crisis en torno al Banco Central Europeo. Este sistema serviría para potenciar la convergencia en la supervisión y la regulación de las entidades de crédito de la Unión Europea. También sería preciso que los bancos internacionalmente activos contasen con una legislación bancaria única de la Unión Europea, armonizada con la del resto de las plazas financieras internacionales. El objetivo es buscar una supervisión más eficiente y garantizar la igualdad de condiciones y trato para todas las instituciones financieras europeas.

La plena integración financiera y la consecución de un mercado único bancario y financiero en la Unión son objetivos que servirán para la prevención de futuras crisis financieras y permitirán un mayor crecimiento potencial de la economía europea en su conjunto.

4

LA ENERGÍA Y EL FUTURO DE EUROPA

La globalización ha dibujado un nuevo paisaje económico, caracterizado por un crecimiento exponencial de los intercambios comerciales en todo el mundo con una competencia cada vez más intensa. Este proceso ha beneficiado a los países que han sabido sumarse a él y, como consecuencia, millones de personas han podido salir de la pobreza.

El futuro de la globalización dependerá de nuestra capacidad para hacer de ella un proceso sostenible. Afrontamos un gran reto: mantener un crecimiento económico vigoroso que permita la extensión de la prosperidad a más personas y sociedades. Todo ello debe hacerse, además, con respeto al medio ambiente.

4.1. Globalización, dinamismo económico y energía

El éxito de la globalización ha elevado la demanda de energía en todo el mundo.

El futuro de Europa necesita un suministro de energía seguro, limpio, eficiente, sostenible y económico. Los países europeos consumen hoy un 45% menos de energía que en 1973 por unidad de producción. Son mucho más eficientes, pero la demanda absoluta de energía continúa en ascenso.

Hay previsiones que apuntan a que el consumo global de energías fósiles crecerá un 60% durante los próximos veinte años. Dos terceras partes de este aumento corresponden a los países de Asia, especialmente China y la India. El petróleo seguirá siendo la fuente de combustible más demandada y el consumo de gas natural crecerá muy significativamente.

Europa es el primer importador mundial de petróleo y gas. Se enfrenta a una competencia creciente en torno a las fuentes de aprovisionamiento.

La energía será uno de los asuntos centrales de la política internacional y de nuestra vida cotidiana en los próximos años. Hay que afrontar este asunto atendiendo a tres consideraciones:

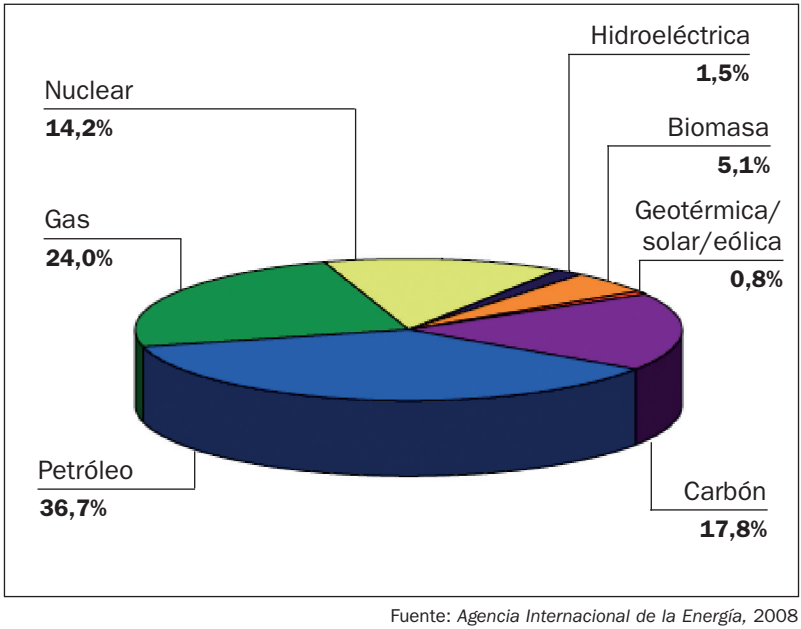
- No hay desarrollo sin energía. Un suministro energético universal, constante y asequible es imprescindible para generar riqueza y permitir el desarrollo de las sociedades.
- El suministro energético global debe ser sostenible y no suponer una agresión al medio ambiente. La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es un objetivo loable. La Unión Europea debe abordarlo con realismo si desea cumplir los compromisos internacionales que ha asumido.
- El suministro energético debe ser seguro. Determinadas fuentes de energía (los combustibles fósiles constituyen el caso paradigmático) se han convertido en un instrumento de coacción política por la facilidad con la que sus precios pueden ser alterados. La inestabilidad endémica de las zonas en las que se encuentran muchas de esas fuentes hace imposible garantizar un suministro estable tanto en cantidad como en precio.

En estas circunstancias es preciso mantener e incluso aumentar el dinamismo económico de Europa. El fin no es otro que garantizar y mejorar su posición en el escenario internacional. Este objetivo exige una mayor eficiencia energética.

En la Europa de los 27 el suministro de energía primaria procede: del petróleo, en una proporción del 36,7%; del gas, en una proporción del 24%; del carbón y otros combustibles sólidos, en una proporción del 17,8%; de la energía nuclear, en una proporción del 14,2%; biomasa, en una proporción del 5,1%; hidroeléctrica, en una proporción del 1,5%; y geotérmica/solar/eólica, en una proporción del 0,8% (Figura 1).

FIGURA 1

UE-27: suministro de energía primaria en 2006



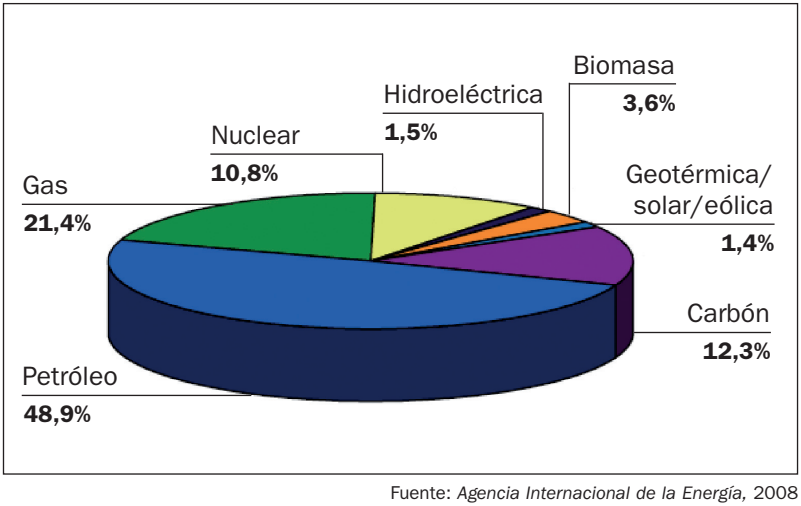
Fuente: *Agencia Internacional de la Energía,* 2008

Sin embargo, el origen del suministro energético varía significativamente en los diferentes países que componen la Unión. Ello tiene notables repercusiones en la economía de cada país y en la seguridad de su suministro energético. Sobre este tema resulta ilustrativa la comparación entre dos países cercanos como son España y Francia.

En el caso de España el suministro de energía primaria depende aun más de los combustibles fósiles y menos de fuentes de baja emisión de CO_2 que la media europea: del petróleo, en una proporción del 48,9%; del gas, en una proporción del 21,4%; del carbón y otros combustibles sólidos, en una proporción del 12,3%; de la energía nuclear, en una proporción del 10,8%; y de las energías renovables, en una proporción del 6,5% (Figura 2).

FIGURA 2

Suministro de energía primaria en España 2006

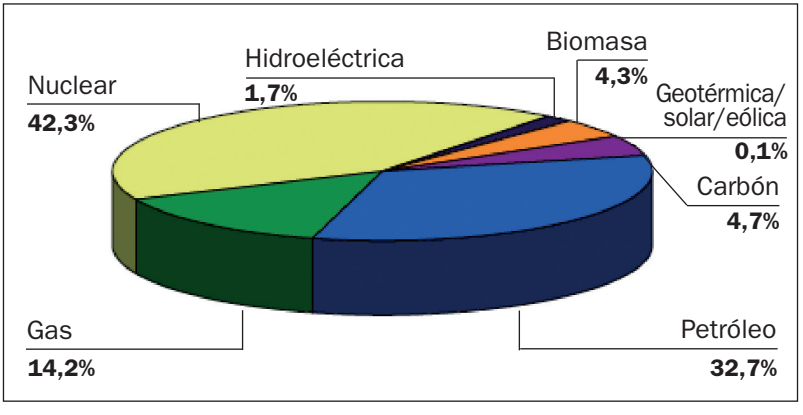


Fuente: *Agencia Internacional de la Energía,* 2008

En el caso de Francia el suministro de energía se basa de manera prioritaria en fuentes de bajas emisiones de CO_2: del petróleo, en una proporción de 32,7%; del gas, en una proporción de 14,2%; del carbón, en una proporción de 4,7%; de la energía nuclear, en una proporción de 42,3%; y de las energías renovables en una proporción de 6,1% (Figura 3).

FIGURA 3

Suministro de energía primaria en Francia 2006



Fuente: *Agencia Internacional de la Energía,* 2008

4.2. Energía nuclear, indispensable para el futuro de Europa

En marzo de 2007, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea adoptaron el marco general de una Estrategia Europea de Energía. En ella, la Unión establece cuatro objetivos prioritarios para 2020:

- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% respecto de los niveles de 1990. Una de las princi-

pales herramientas para alcanzar este objetivo es el Plan de Comercio de Emisiones.

- Aumentar la eficiencia energética en un 20%.
- Incrementar hasta un 20% el peso de las energías renovables en la combinación energética total final en la Unión Europea.
- Sustituir el 10% del consumo actual de carburante para vehículos por biocombustibles.

Para garantizar la seguridad del suministro, acelerar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la competitividad económica, Europa no puede permitirse ignorar ninguna de las posibles fuentes de energía a su alcance.

Para encarar con éxito la competencia global por la energía es necesario:

- Liberalizar el mercado de la energía para hacerlo más eficiente.
- Impulsar el mercado interior de la energía para hacerlo más fuerte, que debe incluir una red integrada con interconexiones eficientes.
- Diversificar las fuentes de suministro.
- Reducir los residuos y mejorar su tratamiento.
- Estimular la eficiencia energética.
- Fomentar medidas que detengan y contrarresten el proceso de deforestación a escala mundial.
- Hacer un mayor uso de energías renovables.
- Fomentar la investigación para la captura y almacenamiento de CO_2.

Pero, aunque las medidas anteriormente mencionadas son necesarias, por sí solas no son suficientes. Pese a los apriorismos ideológicos de algunos, la realidad es que la energía nuclear responde de manera paradigmática a las necesidades hasta ahora enunciadas. Se convierte, por tanto, en un elemento indispensable de un *mix* energético, sostenible y competitivo, para garantizar el éxito en la globalización. La energía nuclear no es la panacea, pero es imposible hablar de una estrategia energética europea (y mundial) convincente que no la incluya.

En cuanto a la seguridad del suministro energético, la energía nuclear es una fuente autóctona. Se apoya en una tecnología de nivel alto en la que Europa es competitiva. Además, las fuentes de uranio se encuentran ampliamente distribuidas en el mundo, fundamentalmente en países estables, como Canadá y Australia. Con la mayor eficiencia en el uso de combustible nuclear gracias a los futuros reactores de cuarta generación, las reservas actualmente existentes se convertirán en virtualmente inagotables.

El uso de la energía nuclear en los países de la Unión impide la emisión a la atmósfera de 675 millones de toneladas de CO_2 al año. Para conseguir un ahorro equivalente, habría que retirar 212 millones de turismos de las carreteras de Europa.

El papel de la energía nuclear para evitar las emisiones ha sido reconocido también en el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de Naciones Unidas.

Desde un punto de vista económico, la energía nuclear es eficiente en comparación con otras formas de generación de electricidad.

Deberíamos recordar que los aumentos repentinos de los precios del petróleo suponen un incremento espectacular del coste de la electricidad en países donde ésta se produce esencialmente por combustión de combustibles fósiles.

En cambio, los costes de producción de electricidad nuclear son estables y predecibles, puesto que al constituir el uranio menos del 10% del coste de la producción total, las fluctuaciones de los precios de los combustibles tienen muy poco impacto sobre el precio final de la electricidad.

Además, a diferencia de las energías renovables, el ritmo de producción de energía que ofrecen las centrales nucleares es constante y estable, al no estar limitado por imponderables ambientales (viento) o los ciclos naturales (luz solar).

Como toda cuestión que afecta al conjunto de la comunidad internacional, la energía atómica requiere abordar de manera coordinada la adecuada gestión de las instalaciones y de los residuos.

Es insoslayable hacer referencia a la seguridad. Todos conservamos en nuestra retina el desastre de Chernobyl (un caso único, fruto de un sistema político viciado, acaecido en una planta claramente subestandar, diseñada para la obtención de material para cabezas nucleares de uso militar). Un desastre de estas características es improbable con las normas de seguridad que exige una sociedad abierta.

Hoy en día, el uso de la energía nuclear debe cumplir ciertos requisitos:

- El funcionamiento de las instalaciones nucleares debe estar sujeto estrictamente al cumplimiento de las normas y recomendaciones nacionales e internacionales de seguridad nuclear.
- Las políticas de gestión de residuos nucleares deben estar definidas y ejecutarse de manera diligente. Existen soluciones tecnológicas para lograrlo. Francia, entre otros países, ha tratado sus residuos durante años y en Finlandia se está construyendo un primer depósito geológico profundo.
- Los países están obligados a cumplir sus compromisos conforme al Tratado de No-Proliferación Nuclear y dentro del marco del Grupo de Suministradores Nucleares, y a someter sus instalaciones a la vigilancia de la Organización Internacional de la Energía Atómica, así como a ejecutar procedimientos de control de exportaciones para evitar la propagación incontrolada de tecnologías y materiales nucleares.

La actual tecnología que usan las centrales de tercera generación precisa una tecnología complementaria altamente sofisticada –de desarrollo muy costoso y complejo– si se quiere destinar éste a usos ilícitos (armamento). Esto facilita el cumplimiento de los requisitos anteriores.

La energía nuclear es un medio para producir electricidad de forma segura, sostenible y competitiva. Hasta el momento, Europa ha podido mantener su liderazgo en el campo de la tecnología nuclear. Esto supone un punto de partida para perseverar y aprovechar al máximo un "saber hacer" y una capacidad industrial únicas que –en conjunción con otras fuentes de energía– favorezca un

mix energético competitivo, sostenible, eficiente, limpio y seguro.

La energía atómica es un componente más, pero imprescindible, de una política que convierta el abastecimiento energético en un factor de progreso y no en una fuerza de exclusión e inestabilidad.

5
EL FUTURO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN EUROPA

5.1. ¿Existe hoy un Estado del Bienestar en Europa?

El proceso de integración europea nunca ha contemplado como objetivo estratégico la construcción de una política social europea. Ésta ha sido y es competencia exclusiva de los Estados nacionales miembros. Sus beneficiarios han sido los ciudadanos de cada Estado miembro o aquellos de otros países con los que existían convenios de reconocimiento mutuo en ámbitos específicos como puede ser la sanidad.

Por eso es pertinente preguntarse: ¿Existe hoy un Estado del Bienestar en Europa? Detrás de este interrogante se esconden dos cuestiones: ¿Existe un modelo europeo de Estado del Bienestar? ¿Contamos con un Estado del Bienestar a escala de la Unión Europea?

El Estado del Bienestar no es simplemente Estado. Considerar que todas las funciones del Estado son Estado del Bienestar nos llevaría a la irrelevancia. El Estado del Bienestar es un sistema de seguro y un sistema de transferencia en dinero o en especie ante ciertos riesgos y necesidades: vejez, familia/hijos, enfermedad y desempleo.

Analizada la realidad europea, la conclusión es que no existe un modelo europeo de Estado del Bienestar con un contenido decidido e interpretado por todos de la misma manera. Cada país de la Unión parece seguir una pauta distinta marcada por sus condiciones de política interior.

Nuestra tesis es que en la Unión Europea hay más Estado del Bienestar que en otros sitios, como pueden ser los Estados Unidos o Japón.

Y hay más Estado de Bienestar en Europa porque la idea nació y se desarrolló aquí, impulsada por los movimientos socialistas, cooperativistas católicos y corporativistas. Con el paso del tiempo hemos asistido a un predominio de la financiación y gestión pública de los sistemas sanitarios, educativos y de pensiones a través de los impuestos o de las cotizaciones sociales, para lograr un efecto redistributivo. Como consecuencia, las políticas macroeconómicas han estado marcadas por el mayor peso del presupuesto público.

5.2. Una realidad heterogénea

Para la Unión Europea, la protección social incluye todas las actuaciones públicas y privadas dirigidas a reducir la carga para los hogares y los individuos ante ciertos riesgos. Eurostat clasifica los beneficios sociales en función de los siguientes riesgos o necesidades: enfermedad, discapacidad, envejecimiento, viudedad, familia/hijos, desempleo, vivienda y exclusión social.

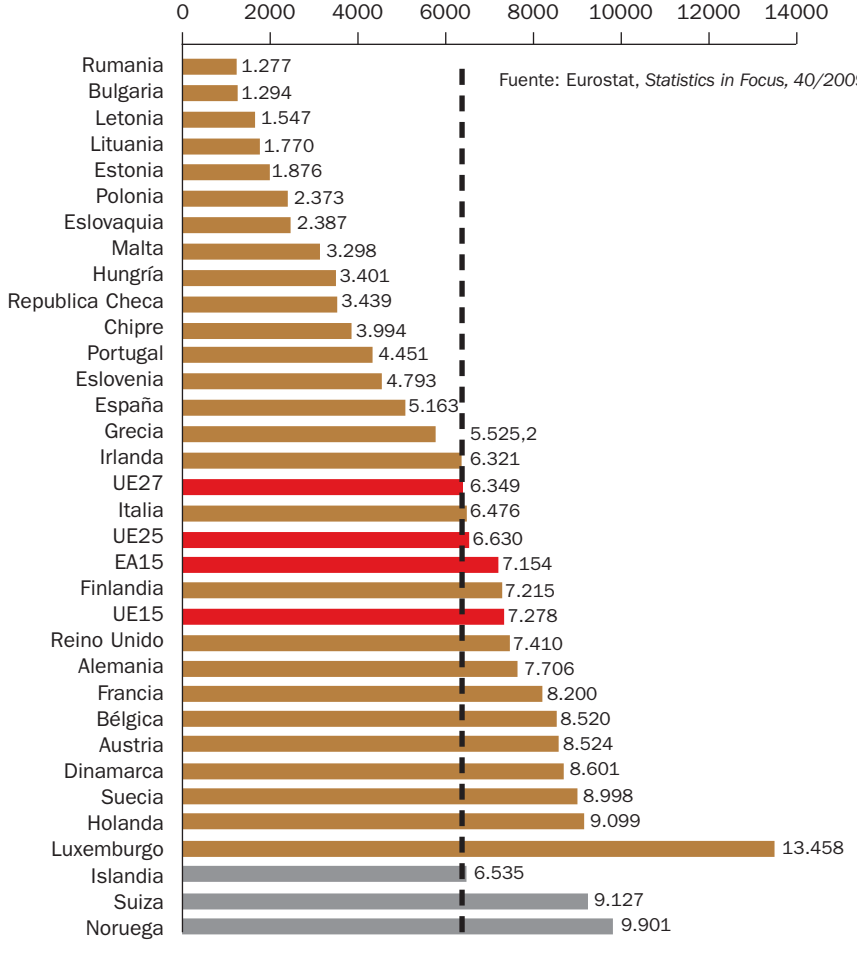
Si comparamos los sistemas de protección social de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea entre sí no se puede llegar a la conclusión de que exista un único modelo social en Europa. Están condicionados por la propia historia de los Estados del Bienestar.

Gasto en protección social

En 2006, el gasto bruto medio en políticas de protección social contabilizó un 26,9% del PIB en la Europa de los veintisiete. Sin embargo, esta media europea enmascara las diferencias nacionales (Figura 1).

FIGURA 1

Gasto en protección social en paridad de poder adquisitivo (PPA) per cápita 2006



Nota: **UE-15** comprende Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido. **UE-25** incluye a los países de la UE-15 más la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. **UE-27** incluye a los países de la UE-25 más Rumania y Bulgaria. **EA-15** incluye Bélgica, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Eslovenia, República Checa y Malta. En el gráfico también aparecen Islandia, Noruega, Suiza.

Luxemburgo es el país que tiene el gasto más elevado en materia de protección social, seguido de Holanda, Suecia y Dinamarca. La media de estos cuatro países es ocho veces superior a la de los cuatro con niveles de gasto más bajos: Rumania, Bulgaria, Letonia y Lituania.

Distribución del gasto en protección social

La protección social a la tercera edad y a las viudas supone la mayor proporción del gasto social (46,2% del total), seguida del gasto público en el tratamiento de enfermedades y asistencia sanitaria (29,2% de todas las prestaciones sociales), y de la financiación del seguro de desempleo (7,5% del total del gasto público) (Figura 2).

En este nivel, las diferencias nacionales también son sustantivas. Polonia, Italia, Bulgaria, Malta y Grecia son los países que más gastan en pensiones. Por su parte, Irlanda, Rumanía y la República Checa forman el grupo de países que más desembolsaron en la financiación del sistema sanitario.

Sin embargo, las mayores diferencias en el seno de la Unión se ponen de relieve en las *ratios* de financiación del seguro de desempleo, así como en políticas familiares. España y Bélgica gastan cuatro veces más que Italia, el Reino Unido, Polonia o Bulgaria en desempleo. Y en materia de políticas familiares Irlanda, Dinamarca y Chipre triplican en gasto a Polonia, Italia y Malta.

FIGURA 2

Beneficios sociales en función del grupo en 2006 expresados en % del total de beneficios sociales (TBS) y en % del PIB

	Tercera edad y viudedad		Enfermedades y asistencia sanitaria		Discapacidad		Familia/ hijos		Desempleo		Vivienda y exclusión social	
	%TBS	%PIB	%TBS	%PIB	%TBS	%PIB	%TBS	%PIB	%TBS	%PIB	%TBS	%PIB
UE27	46.2	11.9	29.2	7.5	7.5	1.9	8.0	2.1	5.6	1.4	3.6	0.9
UE25	46.2	12.0	29.2	7.6	7.5	1.9	8.0	2.1	5.6	1.5	3.6	0.9
UE15	45.9	12.1	29.3	7.7	7.4	2.0	8.0	2.1	5.7	1.5	3.6	1.0
EA15	46.7	12.3	29.1	7.7	6.6	1.7	8.2	2.2	6.4	1.7	3.0	0.8
Bélgica	47	13.5	25.7	7.4	6.4	1.8	7.1	2.0	11.9	3.4	2.0	0.6
Bulgaria	52.9	7.7	26.0	3.8	9.1	1.3	7.4	1.1	2.2	0.3	2.5	0.4
R.Checa	43.1	7.8	34.4	6.2	8.6	1.5	7.6	1.4	3.2	0.6	3.1	0.6
Dinamarca	37.9	10.7	21.6	6.1	14.9	4.2	13.1	3.7	7.2	2.0	5.3	1.5
Alemania	44.3	12.2	29.1	8.0	6.2	1.7	11.1	3.1	6.3	1.7	3.0	0.8
Estonia	45.2	5.5	31.2	3.8	9.5	1.2	12.1	1.5	0.9	0.1	1.0	0.1
Irlanda	27.4	4.6	41.1	7.0	5.4	0.9	14.7	2.5	7.6	1.3	3.8	0.6
Grecia	51.3	12.1	28.7	6.8	4.7	1.1	6.2	1.5	4.6	1.1	4.5	1.1
España	41.3	8.4	31.2	6.4	7.3	1.5	5.7	1.2	12.5	2.6	2.0	0.4
Francia	44.3	12.9	29.9	8.7	6.1	1.8	8.6	2.5	6.9	2.0	4.3	1.2
Italia	60.5	15.5	26.8	6.9	5.9	1.5	4.5	1.2	2.0	0.5	0.3	0.1
Chipre	46.1	8.3	25.7	4.6	3.9	0.7	10.8	1.9	6.1	1.1	7.4	1.3
Letonia	48.3	5.7	29.1	3.5	7.3	0.9	10.2	1.2	3.7	0.4	1.4	0.2
Lituania	44.8	5.7	32.1	4.1	10.7	1.4	9.0	1.1	1.9	0.2	1.6	0.2
Luxemb.	36.7	7.3	25.4	5.1	13.2	2.6	16.9	3.4	4.9	1.0	2.9	0.6
Hungría	42.2	9.2	29.0	6.3	9.6	2.1	13.0	2.8	3.1	0.7	3.1	0.7
Malta	52.8	9.5	28.4	5.1	6.3	1.1	6.3	1.1	3.4	0.6	2.8	0.5
Holanda	41.4	11.4	31.8	8.7	8.5	2.3	5.8	1.6	5.0	1.4	7.5	2.0
Austria	48.6	13.4	25.5	7.1	8.2	2.3	10.4	2.9	5.8	1.6	1.5	0.4
Polonia	61.2	11.5	20.4	3.8	9.3	1.7	4.4	0.8	3.0	0.6	1.8	0.3
Portugal*	49.1	11.7	29.2	6.9	10.0	2.4	5.1	1.2	5.5	1.3	1.2	0.3
Rumanía	45	6.2	34.8	4.8	7.4	1.0	8.9	1.2	2.7	0.4	1.2	0.2
Eslovenia	45.4	10.1	32.1	7.1	8.5	1.9	8.6	1.9	3.0	0.7	2.5	0.6
Eslovaquia	45.3	6.9	31.0	4.7	8.7	1.3	7.8	1.2	3.5	0.5	3.6	0.6
Finlandia	37.8	9.6	26.2	6.6	12.7	3.2	11.6	2.9	8.5	2.2	3.2	0.8
Suecia	40.2	12.1	26.0	7.8	14.9	4.5	9.8	2.9	5.5	1.6	3.6	1.1
R.Unido	44.7	11.6	31.8	8.2	8.7	2.2	6.1	1.6	2.4	0.6	6.3	1.6
Islandia	30.6	6.4	34.8	7.3	15.6	3.3	14.9	3.1	1.4	0.3	2.8	0.6
Noruega	31	6.9	32.6	7.2	18.8	4.2	12.4	2.7	1.8	0.4	3.4	0.7
Suiza	48.9	12.8	26.4	6.9	12.5	3.3	4.9	1.3	3.8	1.0	3.5	0.9

Fuente: Eurostat, *Statistics in Focus, 40/2009*

* Los datos de Portugal son de 2005

Nota: **UE-15** comprende Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido. **UE-25** incluye a los países de la **UE-15** más la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. **UE-27** incluye a los países de la UE-25 más Rumania y Bulgaria. **EA-15** incluye Bélgica, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Eslovenia, República Checa y Malta. En el gráfico también aparecen Islandia, Noruega, Suiza.

En dinero o en especie

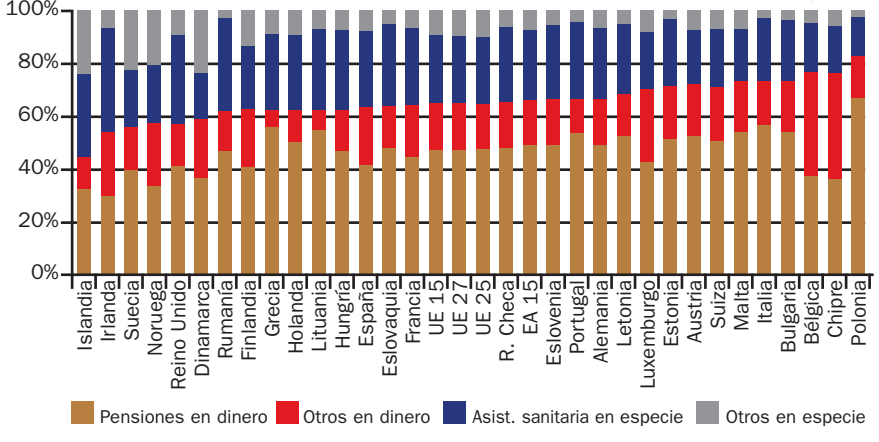
Los beneficios sociales pagados mediante transferencias directas suponen la mayoría de las prestaciones que realizan los sistemas de seguridad social de los países de la Unión Europea.

En 2006, esta forma de pago supuso un 65,6% de todos los beneficios sociales transferidos en la Europa de los veintisiete (46,2% en pensiones y 19,4% en otros beneficios en dinero) (Figura 3).

FIGURA 3

Beneficios de protección social en dinero y en especie 2006

Fuente: Eurostat, *Statistics in Focus, 40/2009*



Nota: **UE-15** comprende Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido. **UE-25** incluye a los países de la UE-15 más la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. **UE-27** incluye a los países de la EU-25 más Rumania y Bulgaria. **EA-15** incluye Bélgica, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Eslovenia, República Checa y Malta. En el gráfico también aparecen Islandia, Noruega y Suiza.

Junto a ellas también están las prestaciones en bienes y servicios, que en 2005 conllevaron un 33,8% de los pagos totales y el 8,9% del PIB de la Unión.

Nivel de renta y beneficios sociales

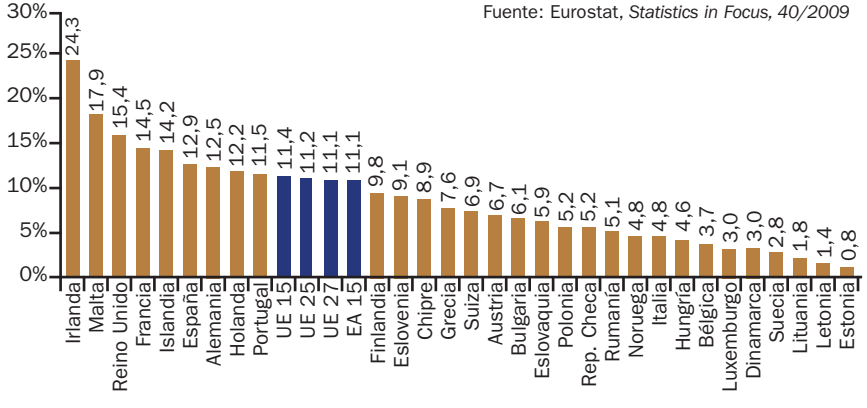
Los beneficios sociales que no tienen en consideración el nivel de renta son la principal fuente de gasto de la Unión Europea. Por su parte, el gasto social para el que se tiene en cuenta el nivel de renta (principalmente ayudas en vivienda y exclusión social) supuso en 2006 un 11,1 % de todos los pagos del sistema de protección social en la Unión (Figura 4).

Irlanda, Malta, Reino Unido y Francia son los países en los que los gastos sociales en función del nivel de renta superan con creces la media de la Unión Europea. Por su parte, Estonia, Lituania y Letonia poseen niveles diez veces inferiores a los de la media de la Unión.

FIGURA 4

Gastos sociales en función del nivel de renta en 2006 (expresada en % sobre el total de los beneficios sociales)

Fuente: Eurostat, *Statistics in Focus, 40/2009*



Nota: **UE-15** comprende Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido. **UE-25** incluye a los países de la EU-15 más la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. **UE-27** incluye a los países de la UE-25 más Rumania y Bulgaria. **EA-15** incluye Bélgica, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Eslovenia, República Checa y Malta.
En el gráfico también aparecen Islandia, Noruega, Suiza.

faes 20 aniversario

Financiación del sistema de protección social

La principal fuente de financiación del sistema de protección social son las cotizaciones sociales, que en 2006 supusieron un 58,9% del total de los ingresos. Ahora bien, tras esta cifra también se esconden notables diferencias nacionales (Figura 5).

FIGURA 5

Distribución de las fuentes de financiación del sistema de protección social en 2006

	CONTRIB. ESTATALES		CONTRIBUCIONES SOCIALES						OTROS INGRESOS	
			Total		Empresarios		Personas protegidas			
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
UE27	:	37.6	:	58.9	:	38.2	:	20.6	:	3.5
UE25	35.5	37.7	60.9	58.8	38.7	38.2	22.2	20.7	3.6	3.5
UE15	35.6	38.0	60.9	58.9	38.7	38.3	22.2	20.6	3.5	3.2
EA15	31.8	34.2	64.3	62.4	41.4	39.8	22.9	22.6	3.9	3.4
Bélgica	25.3	27.7	72.1	70.8	49.9	49.3	22.3	21.4	2.5	1.5
Bulgaria	:	39.5	:	58.0	:	38.3	:	19.7	:	2.5
República Checa	25.0	18.8	73.8	80.3	49.8	53.9	24.0	26.4	1.2	0.9
Dinamarca	63.9	62.8	29.4	30.8	9.1	11.0	20.3	19.8	6.7	6.4
Alemania	31.9	35.3	66.0	63.1	38.4	35.3	27.6	27.8	2.1	1.6
Estonia	20.6	19.5	79.2	80.4	79.2	80.1	:	0.3	0.2	0.1
Irlanda	58.6	53.2	41.0	41.8	25.6	26.2	15.4	15.5	0.4	5.0
Grecia	29.2	31.4	60.8	57.7	38.2	35.1	22.6	22.6	10.0	10.9
España	29.4	33.9	68.0	63.9	51.8	48.5	16.2	15.4	2.6	2.2
Francia	30.3	30.6	65.9	65.2	46.0	44.3	19.9	20.9	3.8	4.2
Italia	40.6	41.9	57.7	56.4	42.8	41.3	14.9	15.1	1.6	1.6
Chipre	39.9	48.1	43.0	39.1	26.6	24.0	16.4	15.1	17.1	12.8
Letonia	34.6	35.5	65.4	63.9	49.4	47.1	16.0	16.8	0.0	0.6
Lituania	38.9	38.5	59.6	61.0	53.7	54.9	5.9	6.1	1.5	0.5
Luxemburgo	46.9	45.6	48.6	50.5	24.7	26.5	23.8	24.0	4.6	3.9
Hungría	31.6	40.6	59.7	53.8	47.0	38.6	12.8	15.2	8.7	5.7
Malta	29.8	35.2	67.6	62.0	46.6	43.3	21.0	18.7	2.6	2.8
Holanda	14.4	20.1	67.5	69.5	29.4	31.8	38.1	37.7	18.1	10.4
Austria	32.3	33.3	66.3	65.3	39.2	37.8	27.1	27.4	1.3	1.4
Polonia	32.5	33.3	55.3	48.0	30.5	25.9	24.8	22.0	12.2	18.8
Portugal	39.1	44.1	53.0	45.3	35.6	30.8	17.4	14.5	7.9	10.6
Rumanía	:	19.6	:	69.5	:	56.3	:	13.2	:	10.8
Eslovenia	31.5	30.7	66.3	67.9	27.0	27.1	39.3	40.8	2.2	1.4
Eslovaquia	31.0	25.5	66.8	65.6	48.3	44.2	18.5	21.4	2.2	8.9

Continúa en página siguiente

Distribución de las fuentes de financiación del sistema de protección social en 2006 (continuación)

	CONTRIB. ESTATALES		CONTRIBUCIONES SOCIALES						OTROS INGRESOS	
			Total		Empresarios		Personas protegidas			
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Finlandia	42.9	43.3	50.0	50.6	38.0	38.8	12.0	11.8	7.0	6.0
Suecia	45.9	48.9	49.9	48.7	40.4	39.9	9.4	8.9	4.3	2.4
Reino Unido	46.4	50.4	52.4	47.9	29.9	34.2	22.5	13.7	1.2	1.7
Islandia	51.4	31.6	48.6	30.6	39.5	24.8	9.1	5.8	:	37.9
Noruega	60.5	52.9	38.4	47.0	24.4	32.0	14.0	15.0	1.1	0.1
Suiza	21.0	22.3	60.4	62.2	29.3	28.7	31.1	33.6	18.6	15.4

Fuente: Eurostat, *Statistics in Focus, 40/2009*

Nota: **UE-15** comprende Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido. **UE-25** incluye a los países de la UE-15 más la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. **UE-27** incluye a los países de la UE-25 más Rumania y Bulgaria. **EA-15** incluye Bélgica, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Eslovenia, República Checa y Malta. En el gráfico también aparecen Islandia, Noruega, Suiza.

En Estonia (80,4%), República Checa (80,3%) y Bélgica (70,8%) más del 70% de todos los ingresos son mediante cotizaciones sociales. Por el contrario, en Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Noruega, los sistemas de protección social se financian con impuestos, ascendiendo su valor a más del 50% de todos los fondos recibidos. Suecia, Chipre y Luxemburgo también son dependientes en gran medida de la financiación gubernamental mediante ese procedimiento.

5.3. Un modelo inexistente en un contexto cambiante

No existe un modelo único europeo de Estado de Bienestar. Muestra de ello son las diferencias existentes en el gasto y su distribución en protección social, la diversidad de las fuentes de financiación o la heterogeneidad de las mismas prestaciones dadas. Cada país de la Unión

sigue una pauta distinta determinada por sus condiciones de política interior.

A pesar de estas diferencias, es posible detectar una serie de características comunes. Entre otras:

- Un acceso general a la educación y a la formación.
- Un acceso general a la protección social y a la asistencia sanitaria.
- El predominio de la financiación pública de los sistemas sanitarios y educativos a través de impuestos o de las cotizaciones sociales, con un efecto redistributivo.

Por todo ello, es mucho más apropiado decir que existe en toda Europa Estado de Bienestar, pero con un modelo diferente en cada país.

Ese Estado del Bienestar se caracteriza por el mayor peso e intervención del sector público en la producción y provisión de protección social. Es preciso reconocer que el actual diseño de ese Estado del Bienestar está anclado en el pasado. No fue concebido para hacer frente a retos como la transición a una economía del conocimiento, la globalización y las nuevas presiones competitivas o las tendencias del envejecimiento.

Por otra parte, el Estado del Bienestar se enfoca en transferencias y subsidios más que en la creación de oportunidades y en políticas activas de empleo.

También se puede decir que el Estado del Bienestar está saturado, lo que no significa que no sea útil, simplemente que su radio de actuación encuentra dificultades crecientes. Emergen nuevos problemas a los que el Estado del Bienestar

clásico difícilmente puede hacer frente: la soledad de los ancianos, las nuevas tóxico-dependencias o las situaciones de riesgo derivadas de la desestructuración familiar.

En los años noventa del siglo pasado la economía internacional se transformó sustancialmente. Mientras la Unión Europea diseñaba planes grandiosos de integración y homogenización, el mundo se globalizaba, derivándose una serie de consecuencias que no se pueden ignorar. La impresión es que Europa no estaba ni está reaccionando lo bastante rápido ante estos cambios. Soporta una carga de regulaciones y rigideces que impiden la movilidad, limitan la competencia, entorpecen la innovación y desincentivan el espíritu de empresa y la asunción de riesgo.

El problema de Europa no es sólo la creación de un mercado único europeo, sino competir en el mercado único universal. En las próximas décadas, los países que se aíslen de los mercados mundiales serán los que tengan los mayores problemas. Sólo existe una estrategia posible para preservar a Europa de las desastrosas consecuencias que se derivarían de tomar este derrotero: prepararse para el próximo ciclo de competencia global, dominarlo y utilizarlo como vehículo para una prosperidad continuada.

En ese escenario y con esa ambición, es urgente reformar el Estado del Bienestar para hacerlo viable y lograr que el bienestar social siga siendo una característica del modelo europeo.

5.4. La racionalidad económica de las reformas

Para que Europa aproveche todas las oportunidades de la globalización es preciso afrontar la reforma del Estado de Bienestar.

Se hace necesario transitar hacia una verdadera sociedad del bienestar, más saludable y dinámica, capaz de ofrecer mejores niveles de vida a sus ciudadanos mediante más y mejores empleos, menos impuestos y mayor libertad de elección en los servicios educativos, sanitarios y sociales.

Esta transición implicará:

- Activar reformas laborales en la dirección de la flexibilidad que hagan más atractiva la contratación y eviten la expulsión del mercado de trabajo de quienes pueden y quieren seguir trabajando.
- Introducir reformas en las prestaciones por desempleo para incentivar la aceptación de empleos. La mejor política social es el empleo. Y es mucho más social crear empleo que cobrar mayores impuestos a los que trabajan para transferírselos en forma de subsidio a los que están parados.
- Impulsar reformas en materia de políticas sociales. Su objetivo debe ser profundizar en la libertad de elección por parte del usuario-contribuyente, en la separación entre quien garantiza los servicios y quien los produce, y en la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones y del sistema de salud para evitar su colapso en el futuro.
- Potenciar reformas educativas. Los sistemas de educación y formación europeos necesitan adaptarse tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de mejorar el nivel y calidad del empleo. Tendrán que ofrecer oportunidades de aprendizaje y formación adaptadas a los beneficiarios en diversas etapas: jóvenes, adultos parados y ocupados que corren el

riesgo de ver sus cualificaciones desbordadas por un proceso de cambio rápido.

El dilema entre equidad y eficiencia es posible que nunca haya existido. En la actualidad menos aún: la equidad se obtiene dando a cada persona la capacidad de competir, y ésta es también la vía fundamental para lograr la eficiencia.

A comienzos del siglo XXI los sistemas de protección social en Europa sólo podrán subsistir si encaran con racionalidad y éxito los desajustes propiciados por el envejecimiento de la población y la inmigración.

Cambios demográficos y crecimiento del gasto público

Europa se enfrenta a una catástrofe demográfica. La mayoría de los escenarios muestran una reducción de la población de la Unión Europea en la primera mitad del siglo XXI.

El porcentaje de población con edad superior a los 65 años crecerá considerablemente en la Unión Europea. De hecho, la *ratio* de dependencia de personas mayores (población de 65 años o más sobre las de 15 a 64) se doblará en todas las variantes desde el 25% que supuso en 2004.

Esto indica que, mientras que en 2004 había una persona mayor inactiva por cada cuatro personas en edad de trabajar, en 2050 habrá una persona mayor inactiva por cada dos personas en edad de trabajar. La baja fertilidad es la principal causa de la continuada reducción de la población en edad de trabajar. Esta última sólo se compensa de modo parcial por la inmigración.

FIGURA 6

Población entre 15 y 64 años para los años seleccionados

(En miles)	2008	2010	2020	2030	2040	2050	2060
UE 27	333 248.5	334 987.4	331 887.3	321 943.6	307 847.7	294 442.3	283 292.6
Bélgica	7 038.5	7 116.3	7 217.7	7 146.8	7 125.7	7 143.9	7 112.0
Bulgaria	5 294.8	5 224.6	4 701.2	4 331.9	3 878.0	3 340.6	2 952.6
Rep. Checa	7 354.5	7 327.8	6 862.9	6 695.5	6 260.5	5 584.2	5 171.3
Dinamarca	3 612.8	3 612.2	3 574.9	3 501.8	3 420.7	3 492.6	3 474.9
Alemania	54 414.8	54 204.1	52 639.0	47 873.0	44 160.2	41 857.0	38 891.9
Estonia	910.3	905.8	843.3	800.6	758.0	686.5	626.1
Irlanda	3 021.5	3 137.3	3 547.7	3 826.3	3 935.7	3 837.8	3 905.4
Grecia	7 525.2	7 554.4	7 453.4	7 272.8	6 809.3	6 334.7	6 160.8
España	31 143.4	31 877.5	33 892.0	33 964.2	31 773.9	29 119.9	28 420.8
Francia	40 323.5	40 584.5	40 426.1	40 415.2	40 267.7	40 736.9	41 202.4
Italia	39 229.8	39 397.5	39 273.2	38 118.0	35 337.0	33 726.9	32 748.5
Chipre	556.8	576.9	644.5	701.3	757.8	772.2	777.0
Letonia	1 566.5	1 550.3	1 422.7	1 304.4	1 194.3	1 042.4	897.5
Lituania	2 316.3	2 310.0	2 178.0	1 966.1	1 791.7	1 589.2	1 347.2
Luxemburgo	326.2	334.9	368.4	385.5	401.5	423.9	441.1
Hungría	6 912.6	6 873.0	6 468.1	6 220.8	5 821.5	5 232.0	4 828.8
Malta	286.9	288.0	277.9	266.9	261.4	242.2	222.2
Holanda	11 055.1	11 084.6	10 900.7	10 366.4	9 906.5	9 878.6	9 586.7
Austria	5 627.5	5 674.2	5 785.8	5 590.7	5 396.4	5 321.5	5 171.7
Polonia	27 083.4	27 220.3	25 436.3	23 623.8	22 086.7	18 900.4	16 334.8
Portugal	7 139.0	7 174.2	7 272.8	7 184.7	6 890.4	6 511.6	6 347.4
Rumanía	14 968.7	14 926.6	14 145.5	13 392.1	12 000.5	10 394.0	9 063.8
Eslovenia	1 416.5	1 414.4	1 346.2	1 252.8	1 152.6	1 027.7	956.2
Eslovaquia	3 901.4	3 921.8	3 745.6	3 511.8	3 240.8	2 771.4	2 398.3
Finlandia	3 530.0	3 542.2	3 353.8	3 238.8	3 211.3	3 133.2	3 048.6
Suecia	6 032.8	6 077.8	6 084.7	6 179.9	6 229.9	6 294.3	6 193.1
R. Unido	40 659.8	41 076.4	42 024.8	42 811.5	43 777.8	45 046.7	45 011.5
Noruega	3 136.5	3 183.6	3 308.8	3 371.0	3 386.3	3 472.4	3 493.6
Suiza	5 169.5	5 222.8	5 376.9	5 349.2	5 331.4	5 368.6	5 307.8

Fuente: Eurostat, *Statistic in Focus, 72/2008*

Nota: **UE-27** comprende Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria. En esta figura también se incluyen Noruega y Suiza.

Se espera que 12 de los 27 Estados miembros experimenten un crecimiento de población al final del periodo de proyección. De éstos, Francia, Irlanda, Chipre, Luxemburgo y Suecia tendrán, además, crecimiento natural positivo. Por el contrario, es muy posible que los países bálticos y del

Este, así como en los países recién ingresados, experimenten una disminución de sus poblaciones.

FIGURA 7

Balance demográfico 1 de Enero 2008-1 de Enero 2060

En miles	Población estimada	Partos acumulados	Muertes acumuladas	Cambio natural	Migración neta acumulada	Cambio total	Proyección de población
	1-1-2008	2008				2059	1-1-2060
UE27	**495 394.0**	**250 897.1**	**298 799.9**	**-47 902.8**	**58 227.4**	**10 324.6**	**505 718.5**
Bélgica	10 656.2	6 453.5	6 472.1	-18.6	1 657.2	1 638.6	12 294.8
Bulgaria	7 642.2	2 739.2	4 940.6	-2 201.4	43.9	-2 157.5	5 484.7
R. Checa	10 345.9	4 364.0	6 433.0	-2 069.0	1 236.8	-832.1	9 513.8
Dinamarca	5 475.8	3 321.0	3 259.8	61.2	383.1	444.4	5 920.1
Alemania	82 179.1	32 205.8	51 693.1	-19 487.3	8 067.4	-11 419.8	70 759.3
Estonia	1 338.6	621.9	827.6	-205.7	-0.6	-206.3	1 132.3
Irlanda	4 414.8	3 784.9	2 307.8	1 477.2	860.2	2 337.3	6 752.1
Grecia	11 216.7	4 997.6	6 944.3	-1 946.7	1 847.9	-98.8	11 117.9
España	45 283.3	23 164.0	28 060.1	-4 896.1	11 525.5	6 629.4	51 912.6
Francia	61 875.8	40 885.0	35 273.7	5 611.3	4 312.5	9 923.8	71 799.6
Italia	59 529.0	25 452.8	37 412.0	-11 959.2	11 819.8	-139.4	59 389.6
Chipre	794.6	582.7	453.1	129.6	396.1	525.8	1 320.3
Letonia	2 269.1	870.6	1 453.0	-582.4	-4.3	-586.7	1 682.4
Lituania	3 365.4	1 331.4	2 145.2	-813.8	-4.0	-817.8	2 547.7
Luxemburgo	482.2	353.2	289.3	63.9	185.6	249.5	731.7
Hungría	10 045.4	4 154.8	6 477.1	-2 322.3	993.6	-1 328.7	8 716.7
Malta	410.5	187.4	242.8	-55.4	49.6	-5.8	404.7
Holanda	16 404.3	9 076.4	9 388.2	-311.8	503.7	191.9	16 596.2
Austria	8 334.3	4 102.5	4 878.7	-776.1	1 479.1	703.0	9 037.3
Polonia	38 115.6	14 910.8	22 417.5	-7 506.7	530.0	-6 976.7	31 139.0
Portugal	10 617.4	4 938.2	6 602.8	-1 664.6	2 312.0	647.4	11 264.8
Rumanía	21 423.4	8 211.6	13 066.8	-4 855.1	353.2	-4 501.9	16 921.4
Eslovenia	2 022.6	816.4	1 251.5	-435.1	191.0	-244.1	1 778.6
Eslovaquia	5 398.8	2 116.6	3 222.6	-1 106.0	254.6	-851.4	4 547.3
Finlandia	5 299.8	2 999.0	3 226.8	-227.8	329.9	102.0	5 401.8
Suecia	9 182.9	5 896.4	5 400.3	496.1	1 196.0	1 692.1	10 875.0
R. Unido	61 270.3	42 359.1	34 660.3	7 698.9	7 707.5	15 406.4	76 676.7
Noruega	4 737.2	3 306.2	2 692.2	614.0	685.6	1 299.6	6 036.8
Suiza	7 591.4	4 166.4	4 321.2	-154.8	1 756.5	1 601.7	9 193.1

Fuente: *Statistic in Focus, 72/2008*

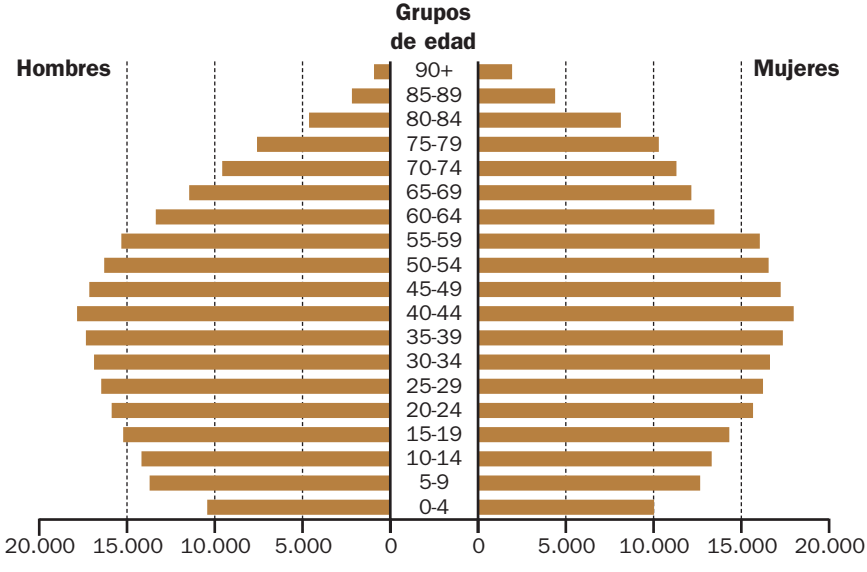
Nota: **UE-27** incluye a Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria. En esta figura también se incluyen Noruega y Suiza.

faes 20 aniversario

Las proyecciones muestran también diferencias en la composición de la pirámide de edades. Serán los países mediterráneos los que se enfrenten a un mayor envejecimiento de sus poblaciones. Mientras que otros, como Luxemburgo, Holanda y Bélgica experimentarán un cambio mucho menor (Figura 7).

FIGURA 8

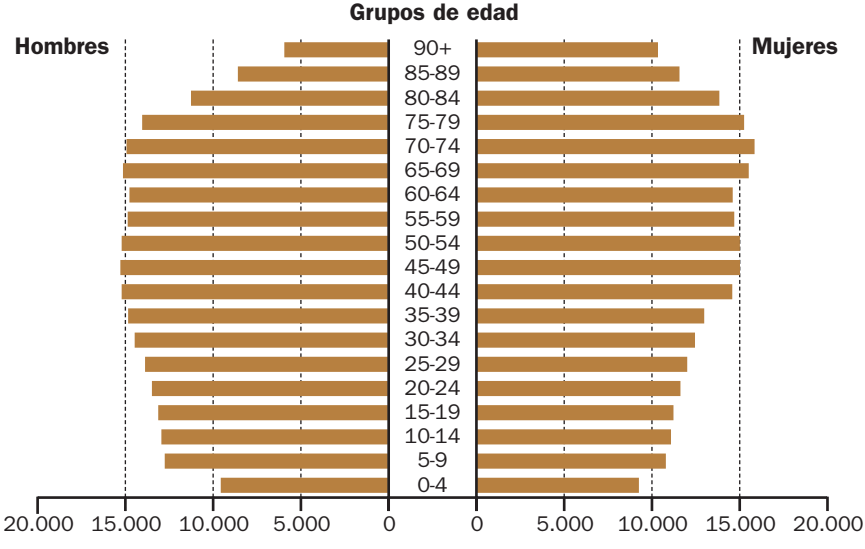
UE27: 2008 Población por grupos de edad y sexo expresada en miles de personas



Fuente: *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Members States (2008-2060)*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea

FIGURA 9

UE-27: 2060 Población por grupos de edad y sexo expresada en miles de personas



Fuente: *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Members States (2008-2060)*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea

Por tanto, cuatro son las tendencias en materia demográfica para la Unión Europea en la primera mitad del siglo XXI:

- La reducción de la población.
- El aumento del porcentaje de población con edad superior a los 65 años.
- El consiguiente incremento de la *ratio* de dependencia.
- La continuada reducción de la población en edad de trabajar.

Todas ellas afectarán de forma decisiva a las estructuras de protección social de los países de la Unión. Crecerá previsiblemente el gasto público en salud y pensiones, pero en un contexto en el que la población activa descenderá.

Para responder a los desajustes que se derivarán de los cambios demográficos nuestras propuestas son:

- **Ajustar esperanza de vida y pensiones**

Esto implica ampliar la vida laboral. Se necesitan reformas significativas, de manera que la gente, que ahora está más sana y tiene una mayor esperanza de vida, y que trabajaría si tuviera incentivos para ello, trabaje durante un mayor período de tiempo. Esto ayudaría, entre otros, a resolver los problemas presupuestarios ligados a las pensiones.

- **Estimular la natalidad**

Para lograrlo será preciso utilizar incentivos fiscales, políticas que favorezcan la conciliación de la vida laboral y familiar, la consolidación de estructuras para la atención y cuidado de la infancia, y reforzar el marco legal y la posición social de las familias.

Muy buenos ejemplos son Alemania y Francia. En el primer caso, la canciller Merkel ha introducido una serie de generosos beneficios para la mujer con el objetivo de incentivar la natalidad. Por su parte, en Francia nos encontramos con un sofisticado y efectivo sistema de ayudas a la natalidad que ha logrado que la tasa de natalidad sea más alta en este país.

• Incrementar la productividad de la población activa actual

La base del crecimiento económico es la productividad, y en este terreno Europa está muy por detrás de Estados Unidos.

Sólo un aumento de la productividad podrá compensar las consecuencias negativas de una población activa decreciente. Europa no tiene un problema de talento, sino de falta de incentivos. Ello se pone de manifiesto en las dificultades para formar nuevas empresas –de legislación y fiscalidad– o en la flexibilidad a la hora de contratar. Esa es la gran diferencia entre Europa y Estados Unidos.

Hay que adoptar medidas que pongan fin a la excesiva regulación del mercado laboral y, al mismo tiempo, creen incentivos para que surjan nuevas empresas. Y siempre habrá que impulsar la formación y el reciclaje de los trabajadores, instrumentos imprescindibles para adaptarse a los cambios y facilitar la movilidad laboral.

• Evitar el abuso en los sistemas de protección social

Los sistemas de protección social europeos, basados en la filosofía de transferencias, subsidios y prestaciones generalizadas, y donde los usuarios son simples receptores pasivos, dejan una puerta abierta al abuso. Son posibles conductas irresponsables que disparan el gasto público en materias como sanidad, educación o servicios sociales. Se producen siempre que los beneficiarios no tienen en cuenta el coste social y económico de las prestaciones en el momento de recibirlas.

Evitar que se produzcan abusos exige introducir incentivos que pongan de relieve el gasto económico de las prestaciones sociales y fomenten la responsabilidad del usuario.

Esto puede lograrse, por ejemplo, incentivando la participación privada y la participación del usuario en la provisión de las prestaciones sociales. La idea es lograr que los ciudadanos se conviertan en coproductores y cogestores de dichas prestaciones.

Un buen ejemplo sería Suecia. Desde principios de los años 90 del siglo pasado, el eje fundamental de las reformas emprendidas en lo que respecta a los servicios de bienestar de responsabilidad pública ha consistido en la ruptura de los monopolios estatales sobre la provisión de los mismos. Se trata de salir de lo que era una economía planificada cerrada para crear un sistema de bienestar mixto, basado en la participación y colaboración de tres actores distintos: el Estado, el mercado y los ciudadanos.

El sistema de bienestar se ha abierto al sector empresarial privado, que participa en la producción de servicios en condiciones lo más cercanas posibles a un mercado plenamente competitivo. A su vez, ha aumentado el poder directo del ciudadano, que puede elegir con libertad, entre una amplia oferta publica o privada, quién le presta el servicio.

La forma más clara de esta libertad de elección es el sistema de *vouchers* o vales de bienestar que son entregados por el Estado a los ciudadanos. Con esos vales, las personas eligen quién les va a proveer de la prestación que necesitan. Posteriormente el Estado los resca-

ta, cambiándolos por dinero. De esta forma, el Estado garantiza el pago de las prestaciones, al tiempo que los usuarios eligen de quién recibirlas.

Mediante este sistema las familias eligen, sin costo extra, la escuela de su preferencia ya sea dentro del sector escolar público o entre las llamadas escuelas independientes. Este sistema está acompañado por una amplia libertad de establecer escuelas de este tipo y de competir, en condiciones básicamente justas, con el sector público.

Las reformas introducidas en la educación se han reproducido en otros sectores. Cada vez son más los municipios que organizan sus servicios a través de sistemas de vales de bienestar, especialmente la atención de jubilados y ancianos y el cuidado de niños en edad preescolar.

En el sector sanitario se ha aceptado el principio de soberanía del usuario. Éste puede elegir con libertad a escala nacional el médico o el hospital donde desea ser atendido. Además el sector empresarial participa como proveedor de servicios sanitarios en un sistema financiado mediante impuestos.

La inmigración y los sistemas de protección social

En Europa el fenómeno de la inmigración plantea importantes retos a los sistemas económicos, sociales y políticos. Afecta a cuestiones tan importantes como la vivienda, las prestaciones sociales, la seguridad, la dependencia y repercute sobre los valores que sustentan las sociedades europeas. Los sistemas de protección social de las sociedades receptoras tienen que encarar este reto.

En primer lugar, es preciso definir y hacer respetar el modo de incorporación de los nuevos residentes a los sistemas de protección social (delimitación de criterios de acceso a algunas prestaciones sanitarias, servicios sociales, sistema educativo o políticas de vivienda). También hay que articular mecanismos de respuesta a las demandas de una población cambiante (tanto en términos de estructura socio-demográfica, como perfiles culturales y lingüísticos).

Los desajustes del Estado de Bienestar causados por el acceso de poblaciones de origen inmigrante a los sistemas de protección social son tres:

1. Las prestaciones sociales como incentivo para la inmigración irregular

Europa se presenta ante los potenciales inmigrantes como una "isla de bienestar". Se les asegura la cobertura de una serie de necesidades en materia de sanidad, educación y servicios sociales. Uno de los factores que intervienen de forma decisiva en la decisión de emigrar es la expectativa de acceder a dichas prestaciones. Hay que evitar que estas prestaciones constituyan un elemento clave en la ecuación costes-beneficios de los inmigrantes irregulares.

2. El posible desequilibrio entre gastos e ingresos para el Estado de Bienestar

Aun existiendo diferencias significativas entre los diferentes países, en términos generales podemos decir que el balance fiscal es inicialmente positivo. Ahora bien, a medio plazo, tal ventaja se podría ir reduciendo progresivamente al converger la estructu-

ra socio-demográfica de las poblaciones de origen inmigrante (proporción de menores y ancianos) con las de la sociedad receptora.

3. La sobrecarga de los servicios públicos

La creciente heterogeneidad de la población (lenguas diversas, necesidades diferentes y tradiciones culturales distintas) conlleva costes añadidos en la prestación de los servicios. Además, el aumento de los potenciales usuarios –muchos de ellos en situación de irregularidad y, en consecuencia, usuarios imprevistos a los que hay que atender con un presupuesto limitado– puede generar cierta saturación y deterioro de los servicios que se prestan. Hay que cuidar que este incremento de usuarios esté controlado y, por tanto, no lleve a una sobrecarga de los servicios públicos que dañe su imagen de buen servicio ante los ciudadanos que los sostienen con sus impuestos.

Encarar los desajustes que se están derivando de los flujos migratorios para los sistemas de protección social europeos implica: por una parte, controlar y canalizar la naturaleza y magnitud de la inmigración y, por otra, gestionar la diversidad etnocultural derivada de la presencia en Europa de importantes colectivos de origen inmigrante.

Ante esta situación, nuestras propuestas son:

- **Hallar soluciones comunes para los problemas de la inmigración ilegal**

Hasta ahora, las actuaciones de los países han sido individuales –por ejemplo legalizando a los inmigrantes en

situación irregular–. Esto ha repercutido negativamente sobre los demás miembros de la Unión Europea como consecuencia de la movilidad laboral dentro de ésta.

Por esta razón, es urgente dar forma a una política migratoria común en el seno de la Unión Europea.

● Replantear las actuaciones y medidas en el terreno de la inmigración legal

Actualmente, las administraciones públicas interfieren excesivamente en decisiones acerca de la llegada de trabajadores inmigrantes. Esas decisiones deberían corresponder principalmente a las empresas y a otros actores del proceso económico.

Las administraciones públicas deberían centrarse en garantizar que el proceso de acceso de inmigrantes al mercado laboral no pone en riesgo determinados bienes públicos (como la sanidad o la seguridad) y los derechos de los trabajadores. Pero la oportunidad empresarial y las condiciones económicas deben ser determinadas por las partes que contratan con pleno respeto a las leyes de ambos países.

En definitiva, se tratar de aunar en un mismo sistema seguridad jurídica, rendimiento económico y flexibilidad y agilidad en la gestión.

● Avanzar en la integración de los inmigrantes

La integración va íntimamente ligada a la educación, el aprendizaje y el trabajo.

Hay que impulsar políticas de formación para los inmigrantes y aumentar los esfuerzos para la mejora de las cualificaciones de los asentados desde hace tiempo. Europa, compuesta por sociedades libres y democráticas, tiene que ofrecerles oportunidades para que sean capaces, a lo largo de toda su vida, de trazar un proyecto vital propio y dotado de sentido.

Uno de los principios que sustentan a las sociedades europeas es la igualdad ante la ley de las personas. La idea de que cada comunidad pueda regirse por leyes propias, imponiéndose a la voluntad de quienes las integran y usurpando en nombre de una cultura los derechos que corresponden a los individuos y no a los grupos, no tiene cabida en el sistema de principios y valores de los sistemas democráticos. Son además valores que la Unión Europea ha hecho suyos a lo largo de los años en diferentes escritos.

Las sociedades democráticas europeas se fortalecerán con la integración activa de los inmigrantes. Esto debería implicar un compromiso expreso no sólo con los derechos, sino también con las obligaciones que son propias de la ciudadanía de cada país europeo.

6

EDUCAR PARA EL FUTURO

La Agenda de Lisboa fue la respuesta del Consejo Europeo para que Europa afrontase los retos del cambio tecnológico y de la globalización. También pretendía conservar el bienestar que se asocia a un modelo social más fácil de reconocer que de definir.

El objetivo era extender al ámbito de la reforma y de la modernización económica los éxitos que la Unión había alcanzado con el Mercado Interior y la estabilidad macroeconómica asociada al euro. Para lograrlo se propuso un nuevo método abierto de coordinación que debía permitir a los Estados miembros aprender de las experiencias propias y ajenas.

Nadie ha cuestionado la importancia de la reforma económica y de la economía del conocimiento como factores decisivos para el futuro de Europa. Se es consciente de que Europa debe prepararse para la competencia en el mundo global en el que tiene que ocupar un puesto relevante.

6.1. Expectativas no cumplidas

Durante estos últimos diez años el foco de la política europea se ha centrado en el proceso de reforma institucional y en la ampliación. La impresión que se tiene es que los

aspectos institucionales son previos a las políticas que es posible y necesario impulsar y coordinar desde las instituciones comunitarias.

Europa se ha dedicado a pensar el cómo, ignorando el qué, el porqué y el para qué. Y una posible consecuencia ha sido el descrédito sufrido por el proceso de integración europea y el surgimiento del populismo en algunos países.

La reforma y la modernización de la economía europea siguen siendo imprescindibles tanto para asegurar el crecimiento y la creación de empleo como la propia cohesión social. Hoy los retos económicos, sociales y regulatorios a los que se enfrenta la Unión Europea derivan de la globalización, el cambio tecnológico o la sociedad de la información. Vivimos en un mundo globalizado en el que bienes, servicios, capitales financieros, maquinaria, dinero, trabajadores e ideas emigran a lugares donde son mejor valorados y donde pueden trabajar de la forma más eficiente, flexible y segura.

Los Gobiernos nacionales por sí solos no pueden enfrentar los retos actuales. Se hace necesario definir claramente los diferentes niveles de acción política. La Unión es un elemento imprescindible para que las naciones europeas afronten y se proyecten en la globalización.

Ya no es válido el viejo modelo en el que la Comunidad se encargaba de las políticas referentes a los mercados y a la competencia para garantizar la prosperidad, y las políticas sociales eran prerrogativa exclusiva de los Estados miembros. En el mundo actual hacen falta reformas estructurales sobre la regulación de los mercados. Pero también son necesarias reformas sobre el modo de prestación de

los servicios públicos para garantizar su calidad, su sostenibilidad y las opciones de los ciudadanos.

Europa tendrá que desprenderse de regulaciones de corte proteccionista e intervencionista que ahogan el desarrollo de una mentalidad empresarial dinámica. También deberá impulsar la sociedad del conocimiento y la innovación si quiere situarse en la vanguardia de la era de la información. Y por último, tendrá que reformar los mercados de trabajo teniendo en cuenta la formación y la empleabilidad a lo largo de toda la vida.

En todo ello será clave la mejora de los sistemas educativos. Si Europa desea ser la zona económica más próspera y dinámica del mundo tendrá que fomentar la competencia y la excelencia en el seno de los sistemas educativos a escala nacional y europea. Es una forma para garantizar la libertad de circulación de las personas y de prepararlas para competir en el mundo global.

En sociedades como las europeas, que aspiran a triunfar en el entorno de la globalización, los ciudadanos no pueden quedar reducidos a ser simples receptores de unos servicios producidos por las Administraciones Públicas en régimen de monopolio. La participación privada en la producción de servicios públicos tampoco puede limitarse a ser un medio de gestión indirecta para ganar eficiencia o reducir deuda pública.

Hay que hacer real la libertad de elegir por parte de los usuarios de los servicios públicos. Ello exige una oferta libre formada por una pluralidad de agentes económicos y sociales, con o sin ánimo de lucro. Las Administraciones Públicas deben garantizar la financiación, la calidad y el

acceso a esos servicios en condiciones de igualdad y no discriminación.

Libertad de elegir y libertad de oferta deben ser principios básicos sobre los que construir un nuevo consenso para la reforma social en Europa, como hemos visto que ha ocurrido con éxito en Suecia. La libertad de elegir no debe ser la opción de unos pocos, sino una oportunidad garantizada a todos. La libertad de oferta, frente al monopolio público, implicará competencia que redundará en mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios.

Europa ha sido creadora de ideas, transmisora de valores y generadora de cultura. Puede y debe seguir siéndolo. La libertad necesita de un conjunto de instituciones que la aseguren y la hagan posible. La prosperidad duradera sólo puede darse en un marco regulatorio estable que ofrezca seguridad jurídica a largo plazo, proteja la propiedad y haga posible la innovación, la creatividad y la iniciativa.

Sólo con una educación de calidad al alcance de todos podrán los europeos competir en la era de la globalización. Los países europeos no necesitan hacer converger todas sus políticas económicas y sociales. Sin embargo, sí tienen la oportunidad de aprender unos de otros, compartir experiencias y desarrollar soluciones compartidas.

6.2. La educación, pieza básica para el empleo de calidad

El futuro de Europa depende del futuro de la educación. La educación es la piedra angular de nuestra sociedad del bienestar y la política de progreso económico y solidaridad social más importante de los Estados democráticos.

La educación hace posible una sólida formación de base. Sólo la educación garantiza una buena formación profesional. Y sólo la educación permite que los ciudadanos adquieran la flexibilidad necesaria para adaptarse a los extraordinarios cambios que hoy afronta nuestra sociedad.

La educación es un sistema para transmitir valores, principios y conocimiento. Ha sido una pieza básica para generalizar oportunidades y posibilitar la movilidad social.

En la era de la globalización, los sistemas educativos se enfrentan a nuevos retos. Deben ser capaces de ofrecer a cada persona en particular el capital humano necesario para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización.

El fenómeno de la inmigración exige que los sistemas educativos sean capaces de integrar a un público diverso y multilingüe. La internacionalización de los mercados, que modifica las formas de trabajar, está demandando a las personas nuevas competencias técnicas y nuevas capacidades de gestión y organización. El desarrollo de la Sociedad de la Información ofrece instrumentos que modernizan los modos de transmitir y hacer ciencia, de relacionarse, de aprender y de organizar el aprendizaje.

El conocimiento, junto con un marco institucional adecuado, es la clave hoy de la riqueza de las naciones. El sistema educativo debe ser fuente de recursos, capital y ventajas competitivas.

La educación es fundamental para el papel que Europa aspira a desempeñar en el futuro. También es decisiva para permitir las oportunidades, la renta y el bienestar que los europeos pueden disfrutar en el mundo de la globalización.

Nuestras propuestas para mejorar los sistemas educativos europeos son:

● Incentivar el esfuerzo, la responsabilidad, el mérito y el reconocimiento del trabajo

El falso igualitarismo en la educación ha tenido consecuencias nefastas. Un buen ejemplo es la promoción automática, una forma más de no reconocer el mérito y la capacidad. También ha derivado en la disminución de las oportunidades, precisamente para aquellos que más necesitan de la educación como factor de prosperidad y movilidad social.

Garantizado un mínimo exigente para todos, el objetivo tiene que ser que cada alumno, con libertad y responsabilidad, saque el máximo rendimiento posible del sistema educativo. Y para ello hay que articular los incentivos apropiados que reconozcan la excelencia. Sólo así la educación pasará a formar parte de un proyecto personal en el que cada estudiante se responsabilice de su propio futuro.

● Potenciar la autoridad del profesor y su prestigio social

Este objetivo implicará desarrollar reformas normativas que reconozcan la autoridad del profesor. También será preciso revisar los sistemas de acceso y selección de los profesores, fomentar la formación inicial y continuada de la función docente, y promover su movilidad geográfica superando los obstáculos de todo tipo que hoy la dificultan, cuando no la impiden. Sólo así los profesores podrán responder con excelencia a los cambios y expec-

tativas de la sociedad, y dedicar a los alumnos una orientación cada vez más personalizada.

● Apoyar la autonomía en la gestión y la competencia entre centros educativos

Para responder adecuadamente a las demandas de la sociedad, mejorar las opciones de las familias ampliando su libertad de elección, y así impulsar la calidad del propio sistema educativo, hay que potenciar la autonomía de gestión de los centros. La competencia entre centros educativos y la posibilidad de elección por parte de los padres es el mejor estímulo para una mayor calidad del sistema educativo.

● Impulsar la transparencia y la responsabilidad en todos los ámbitos del sistema educativo

Los actores del sistema educativo (familias, profesores, alumnos, Administraciones y centros) deben poder tomar sus decisiones disponiendo de información que sea lo más transparente, completa y objetiva posible.

La libertad de elección exige contar con instrumentos de información y de evaluación que muestren con claridad los resultados de los sistemas educativos. Para ello habrá que establecer indicadores a escala europea, nacional, regional, de cada centro educativo e individual, por alumno. Sólo con información veraz sobre los resultados del sistema educativo es posible garantizar la libertad de elección y establecer un sistema de incentivos que impulse la calidad.

La evaluación permite conjugar la autonomía de los centros educativos con la responsabilidad social. Los

sistemas de evaluación de la calidad son el medio por el que una institución educativa puede confirmar que cumple los estándares de formación esperados.

• Mejorar los sistemas de formación permanente a lo largo de toda la vida laboral

La educación no debe limitarse a su concepción en sentido tradicional. Debe alcanzar todas las formas y facetas de formación y aprendizaje. La formación a lo largo de toda la vida debería ser una oportunidad permanente para los trabajadores, y no sólo en tiempos de crisis. En el mundo actual cada persona debería poder contar con los instrumentos necesarios para gestionar de manera activa su capital humano e ir orientándolo con la mayor libertad.

Es imprescindible desarrollar sistemas de cualificaciones y acreditaciones de la formación y aprendizaje que permitan la constante adaptación a las circunstancias cambiantes del empleo y de los mercados. Se trata de conseguir una formación orientada al mercado con la colaboración de las empresas y entidades que las agrupan.

Algunas de estas propuestas ya han sido activadas. Aun más, están siendo experiencias exitosas.

En Finlandia, por ejemplo, los buenos resultados obtenidos por su sistema educativo en las comparativas internacionales están más vinculados a la autoridad del profesor, su prestigio social y al reconocimiento del mérito y el esfuerzo que al gasto por alumno.

Las reformas introducidas en los sistemas educativos de Suecia y del Reino Unido han establecido un modelo de

cooperación público/privado. Éste se basa en la asociación entre instituciones públicas y el sector privado con el objetivo de prestar servicios públicos anteriormente gestionados por la Administración. Su éxito se debe a la mayor y mejor oferta de alternativas pedagógicas para padres y alumnos, al mejor ambiente disciplinario, y a la actitud más comprometida del personal y los padres con el proyecto educativo del centro.

En Dinamarca se está desarrollando la idea de *flexiseguridad*, un término clave en el debate sobre el futuro del mercado laboral y las políticas sociales. Alude al intento de compatibilizar altos niveles de flexibilidad laboral con altos niveles de seguridad. Dicho de otra forma, la flexiseguridad propone no tener que elegir entre flexibilidad o seguridad, sino intentar armonizar formas de trabajo flexibles con garantías de protección social. Dinamarca está desarrollando esta idea. Y lo está haciendo, por un lado, con una regulación más flexible de los mercados de trabajo que facilitan a las empresas tanto la contratación como el despido y la adaptación a los mercados. Y, por otro, con una formación permanente de alta calidad, tasas de cobertura social altas e incentivos y asistencia para la búsqueda de nuevos empleos.

6.3. Los retos de la enseñanza superior

Iniciado hace ya más de una década, el Proceso de Bolonia es un ejemplo de las dificultades que conllevan los procesos de cooperación voluntaria entre países en el ámbito educativo. Su objetivo es la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior con titulaciones fácilmente reconocibles y comparables que favorezca la movilidad de estudiantes y profesores.

Para su consecución, los pasos que se han dado, o se pretenden dar, han sido tres:

- El establecimiento a nivel europeo de un sistema universitario compuesto por dos ciclos: grado y master.
- El diseño de un sistema de créditos nuevo y homogéneo en el que se da prioridad a las destrezas, habilidades y aprendizajes adquiridos por los alumnos.
- La creación de diferentes sistemas de evaluación de calidad comparables.

Ha llegado el momento de preguntarse en qué medida este proceso ha alcanzado los objetivos esperados. El relativo éxito del Proceso de Bolonia apenas aborda el núcleo de los problemas de las universidades europeas. A lo largo de los años, siglos en algunos casos, se han desarrollado en la mayoría de los países unos sistemas universitarios con escasa autonomía e insuficiente transparencia, cerrados, poco competitivos, masificados, con altas tasas de abandono y mal financiados**.**

Las universidades europeas, con claras excepciones que se encuentran entre las mejores del mundo, no están acostumbradas a competir ni a rendir cuentas. Algunas son fruto de intereses políticos locales, y dedican escasa atención a las auténticas necesidades de las empresas y de la sociedad.

Un buen modelo a seguir sería el establecido en zonas como Silicon Valley en California o el Cinturón de la 128 Route en Boston. Su desarrollo industrial pone de manifiesto la fertilidad de iniciativas de colaboración entre la Universidad y la Empresa, como las llamadas *spin off* y *start up*. En ellas, empresas y universidades crean conjuntamente pequeñas industrias de alta tecnología, con personalidad

jurídica propia, ubicadas en el entorno del área universitaria. El elemento nuclear ha sido siempre una idea comercializable procedente de una investigación de alto nivel, a la que se ha agregado el componente de realismo, eficiencia económica y profesionalidad que aporta la empresa.

La autonomía universitaria es necesaria. Debería permitir que las instituciones fueran más flexibles para responder al entorno y facilitar la independencia y la creatividad del trabajo académico. De esta forma las universidades realmente se responsabilizarían de su presupuesto, de la gestión de sus títulos y del producto que ofrecen a la sociedad.

Sin embargo, la autonomía puede convertirse en un obstáculo para la reforma y la modernización si las universidades se gobiernan como corporaciones cerradas sin rendir cuentas.

En la sociedad del conocimiento, las universidades tienen que competir para atraer a los mejores alumnos, a los mejores profesores e investigadores y también recursos financieros de la sociedad.

El viejo modelo de una pequeña universidad que ofrece a una comunidad local todo tipo de titulaciones y grados ya no tiene cabida en un entorno abierto y competitivo. Europa está demandando universidades excelentes, de referencia entre las mejores del mundo. Y para conseguirlo nuestras propuestas son:

- **Caminar por la senda de la especialización**

No todas las universidades en el futuro podrán ofrecer los mismos títulos ni acceder a las mismas fuentes de financiación o programas de investigación. Las universidades han de poder especializarse vocacionalmente en

función de lo que decidan, y siempre teniendo presentes las necesidades locales. Por tanto, es imprescindible una cada vez mejor relación con el tejido empresarial y social de la zona que haga de la universidad un agente innovador y formador.

• Fomentar la competencia entre universidades

Las universidades deben competir. La competencia redundará muy positivamente en la calidad de su docencia, investigación y gestión.

Competir por los mejores alumnos, lo que implica ofertar unas enseñanzas de calidad apoyadas en una investigación de primer nivel. Las universidades deberían tratar a sus estudiantes como clientes, a los que en función de la calidad de la enseñanza y de las oportunidades profesionales y de carrera que abran deberían poder cobrar tasas adicionales.

Competir por los recursos, lo que conlleva mayor responsabilidad de las universidades en la gestión de su presupuesto –tanto de los ingresos como de los gastos–, la evaluación independiente de los proyectos y la introducción de un sistema de evaluación individual de los investigadores.

Competir por el mejor personal tanto en lo referente a la gestión como a los profesores e investigadores. Esto último supone, entre otras cosas, superar los actuales sistemas de retribución homogéneos basados en la antigüedad.

En el caso de la enseñanza superior privada, ajena a las titulaciones oficiales y con mayor flexibilidad organi-

zativa, hay ejemplos en los que Europa se muestra altamente competitiva. Es el caso de las escuelas de negocios. En España hay varias entre las más prestigiosas del mundo, que son capaces de atraer alumnos de otros países, buenos profesores y producir conocimiento. Son privadas y dan beneficios.

● Una nueva cultura universitaria del esfuerzo y el mérito

Es imprescindible que los estudiantes contemplen sus estudios universitarios como una inversión de tiempo, de esfuerzo y de dinero.

Para ello es preciso que se abandone la extendida idea de la enseñanza universitaria como una continuidad natural y casi universal de la enseñanza secundaria. Un sistema educativo equilibrado, competitivo y abierto requiere sistemas de formación profesional con prestigio social y alta calidad. Hay que establecer incentivos que premien la excelencia, el esfuerzo y el mérito en todos ciclos formativos de la educación superior y profesional.

● Impulsar decididamente la movilidad de estudiantes y profesores

La movilidad es una de las piezas clave de la formación en la sociedad del conocimiento. Constituye uno de los pilares para la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Es una estrategia para el futuro de la investigación universitaria y una garantía para una inserción profesional conveniente y competitiva. Y, por último, es un instrumento para la competitividad y calidad de las universidades, así como para la maduración personal.

Para activarla se precisa de una financiación suficiente tanto por parte del presupuesto comunitario como de los Estados miembros. También del sector privado, especialmente interesado en la atracción de los mejores. Sin embargo, no podrá haber una auténtica movilidad sin el reconocimiento mutuo en todos los Estados de títulos y cualificaciones.

• Un nuevo marco institucional

Este marco institucional debería permitir e impulsar una auténtica autonomía universitaria, basada en la diferenciación y especialización, para competir por los estudiantes, profesores, recursos financieros y proyectos de investigación.

Dicho marco requerirá importantes modificaciones legislativas en la mayoría de los Estados miembros. Y sus objetivos tienen que ser la calidad docente, investigadora y de gestión, la movilidad de estudiantes y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones universitarias y su inserción en el entorno.

• Desarrollar redes de colaboración con otras universidades

Las universidades tienen ante sí el reto de desarrollar redes de colaboración a escala nacional, europea e internacional. Así se potenciaría el intercambio de profesores y alumnos, y fomentaría el establecimiento de titulaciones y proyectos de investigación conjuntos.

- **Estimular la transparencia y la rendición de cuentas de las propias universidades**

La transparencia es una condición para mejorar la calidad. Las universidades tienen que dar cuenta a la sociedad que las financia, en especial a los actores del sistema educativo, de sus resultados académicos, profesionales, científicos y financieros. Y sólo podrán hacerlo si existe una cultura de la evaluación que, hasta ahora, ha sido escasamente desarrollada.

En el marco de un Espacio Común Europeo de Enseñanza Superior es imposible construir sistemas comparables, compatibles y competitivos si no se incorporan la evaluación y acreditación de las enseñanzas, del personal y de las finanzas.

6.4. Investigación e innovación en la sociedad del conocimiento

Hace diez años la Agenda de Lisboa puso énfasis en la investigación. El objetivo era aumentar las tasas de inversión en relación con el PIB y hacer las economías europeas más productivas. Para lograrlo se elaboró un proyecto: el Espacio Europeo de Investigación. Éste ha sido definido como un mercado interior de la investigación y el conocimiento en el que los investigadores, la tecnología y los conocimientos circulan libremente, y se coordinan las actividades y los apoyos prestados por los actores regionales, nacionales y europeos.

Hasta el día de hoy, los esfuerzos para su consecución se han concentrado sobre todo en el aumento de los recursos destinados a investigación, en mejorar la

gestión de los mismos y en la búsqueda de nuevas fórmulas de colaboración con el sector privado.

Sin embargo, se está avanzando lentamente hacia el gran objetivo que se marcó la Agenda de Lisboa. No parece que se esté cerrando la brecha en I+D+i con respecto a Estados Unidos, Japón o Corea. Incluso, de acuerdo con algunas estimaciones, pronto China puede superar a Europa en este terreno.

Es evidente que una economía desarrollada necesita incorporar nuevo conocimiento. Su generación es una de las mayores fuentes de riqueza. Sin embargo, es preciso matizar esta idea. No se debe perder de vista la naturaleza instrumental del aumento de los recursos públicos dedicados a I+D. El esfuerzo a realizar en I+D no puede convertirse en un fin en sí mismo, ni va a garantizar de forma automática el éxito económico de Europa. Se puede llegar a hablar de un "nacionalismo científico". Algo que debemos evitar porque es el reverso del nefasto "que inventen ellos", la autarquía en materia de tecnología, ciencia e investigación.

No todos los países europeos están en la misma situación. Parten de circunstancias relativas muy distintas, y más tras la última ampliación. Por ello, en muchos casos el aumento de la productividad y la competitividad no pasa por el incremento de los recursos económicos destinados a investigación. Más bien está vinculado con su administración eficiente y el impulso por incorporar tecnologías ya existentes, aunque se hayan producido en otro lugar.

Por ejemplo, cuando se compara el gasto en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en Estados

Unidos y Europa, diferentes estudios han señalado que la diferencia principal no está tanto en los recursos destinados como en la eficiencia de su uso en las empresas (que a su vez, puede depender de aspectos regulatorios, tamaño del mercado, cultura y tamaño empresarial…). Hay un camino muy importante que recorrer para incorporar tecnologías existentes a las empresas. Esto último permitirá ganar productividad y también incrementar la capacidad de innovación.

Los grandes retos que tiene por delante Europa en materia de investigación e innovación son:

- Favorecer la creatividad y el espíritu emprendedor, pilares básicos de una sociedad dinámica y competitiva.
- Emplear eficientemente los avances en los distintos campos del conocimiento para ensanchar sus límites.
- Desarrollar el marco institucional que permita la emergencia de nuevas empresas y su financiación, y atraer y retener talentos.

Para encararlos es preciso superar los enfoques tradicionales. Nos hace falta una visión más amplia que vaya más allá de la simple necesidad de fortalecer el triángulo educación-investigación-innovación. Hay que incorporar los aspectos financieros y empresariales. La imagen más adecuada sería la de un pentágono: educación-investigación-innovación-financiación-empresa.

Para desarrollar este pentágono, cuyo objetivo último debe ser favorecer que el nuevo conocimiento pueda convertirse en nuevos productos y nuevas empresas, nuestras propuestas son:

● Potenciar el desarrollo de nuevos mercados financieros

Concretamente de aquellos que ayuden a la financiación de las iniciativas empresariales surgidas de los procesos de innovación en sus distintas fases. Los recursos públicos que se destinan a investigación e innovación deberían adoptar la forma de créditos reembolsables o de cualquier otra fórmula que incorpore la lógica empresarial.

● Desarrollar instituciones independientes especializadas en la evaluación de proyectos

Su objetivo tiene que ser generar y divulgar información transparente y veraz que permita a los inversores tomar sus decisiones con todos los elementos de juicio posibles.

A partir de ellas podrían surgir bancos de proyectos empresariales evaluados objetivamente y sin interferencia administrativa, de calidad contrastada, susceptibles de ser financiados a nivel nacional, europeo y global. Se deberían unir a los censos sobre infraestructuras y equipos de investigación y a la publicidad sobre los resultados obtenidos a todos los niveles. Sólo facilitando el acceso a una información evaluada y fiable es posible consolidar una auténtica sociedad del conocimiento.

● Impulsar en toda Europa las redes de Internet de nueva generación

Actualmente hay ciertos aspectos regulatorios y financieros que retrasan su extensión. Las instituciones nacionales y europeas deben velar para que el mercado de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) permita el acceso de los ciudadanos de la Unión al

uso de Internet de última generación de forma fiable, competitiva y económica.

• Fomentar la especialización de las universidades

Las universidades y las empresas son la principal fuente de conocimiento. En lo referente a educación, las primeras se tendrán que especializar cada vez más, orientando su oferta, bien al mercado laboral, o bien a la generación de profesionales e investigadores de elite. En el terreno de la investigación el único criterio debería ser la valoración de la excelencia de los proyectos y de los equipos de investigación.

En Estados Unidos los recursos públicos dedicados a investigación se concentran en unas pocas entidades sometidas a evaluación constante. En Europa, sin embargo, el reto es todavía librar a la política de investigación de las servidumbres del localismo.

• Facilitar las sinergias de diferentes actores

Éstos pueden ser públicos y privados, europeos y nacionales, de uno o de varios países, universitarios, empresariales o de otro tipo. Sólo así se puede conseguir la necesaria masa crítica en la dimensión de los proyectos.

Al hacer esto se debe huir de la tentación de imponer modelos de éxito en contextos distintos del europeo, éxito que en buena medida está ligado a la posibilidad que los actores han tenido para trabajar conjuntamente con libertad y sin imposiciones arbitrarias.

● Establecer una nueva política de incentivos fiscales

Un factor clave en el fomento de la investigación por parte de las empresas y el sector privado son los generosos beneficios fiscales que muchos países europeos aplican. Es indudable que los mismos rebajan la factura fiscal de las empresas cuya actividad es intensiva en I+D+i y que les ofrecen, en principio, mayor flexibilidad que las subvenciones públicas.

Se debería hacer, sin embargo, una cuidadosa evaluación de hasta qué punto estos incentivos están contribuyendo a que nuevas empresas y nuevos actores se incorporen a las actividades de investigación y desarrollo.

La alternativa a los incentivos fiscales es la reducción general de los tipos impositivos, que resulta un incentivo mucho más neutral y eficaz para la asunción de riesgos y la actividad empresarial.

Como alternativa a la deseable reducción general de tipos puede pensarse en la coordinación y armonización de los incentivos para no distorsionar las decisiones de inversión de las empresas.

● La financiación tiene que estar vinculada al proyecto y no al centro de investigación

Para ello es importante la profesionalización del apoyo administrativo asociado a la investigación. Esto significa que el investigador debe depender de su propio trabajo y no del centro en el que lo realiza para mantener y recibir la financiación necesaria. Una investigación puede

iniciarse en un centro y finalizar en otro, sin que eso dañe la continuidad y desarrollo del proyecto.

Los investigadores deben contar con el apoyo necesario para la definición y financiación inicial del proyecto hasta las últimas fases asociadas a la puesta en valor de los resultados obtenidos en forma de iniciativas empresariales.

- **Simplificar y homogenizar las actuales regulaciones en materia de propiedad intelectual y el derecho de patentes**

La propiedad intelectual y el derecho de patentes es, al final, un factor determinante. La regulación europea de las patentes no puede convertirse en un obstáculo que obligue a las empresas a defender sus derechos en múltiples jurisdicciones. Hay que incentivar y facilitar que los investigadores en las universidades y centros de investigación puedan patentar y beneficiarse del conocimiento que generan.

- **Implementar sistemas flexibles de circulación de investigadores**

El objetivo es que el personal investigador pueda circular entre el sector público y el privado e incorporarse temporalmente o a tiempo parcial a actividades empresariales.

7

LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN EUROPA

7.1. Introducción

El Tratado de Ámsterdam de 1 de mayo de 1999 previó por primera vez la creación en el seno de la Unión de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En el Consejo Europeo celebrado en Tampere en octubre de ese mismo año este objetivo pasó a ocupar un lugar prioritario en la agenda política.

Este nuevo ámbito de actuación de la Unión se justificaba por dos razones:

- La convicción de que un mercado único requiere unos espacios jurídicos y judiciales comunes, con actuaciones rápidas y eficaces.
- La apertura de espacios de libertad en Europa, hecho indudablemente positivo, ha conllevado mayores dificultades para la persecución de determinados delincuentes.

En la actualidad ningún Estado está en condiciones de afrontar individualmente determinados desafíos, como el terrorismo o la criminalidad organizada.

La progresiva implantación del principio de confianza entre los Estados miembros –basada en su adhesión a los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y vigencia del Estado de Derecho–, exige un sistema homogéneo de funcionamiento de los ordenamientos y de los sistemas nacionales de seguridad y de justicia.

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ha tenido una compleja configuración jurídica que ha dificultado su desarrollo.

La necesidad de intervención de la Unión en esta materia encuentra la resistencia de los Estados a ceder la competencia sobre cuestiones íntimamente vinculadas a la soberanía y a abandonar tradiciones jurídicas enraizadas en cada historia nacional.

Por ello el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia está fragmentado en cinco ámbitos diferentes:

- Los convenios de cooperación y auxilio judicial.
- La armonización de legislaciones.
- El reconocimiento mutuo de decisiones judiciales.
- La creación de órganos comunes de coordinación o redes y puntos nacionales de contacto.
- La cooperación operativa de policías y servicios de aduanas.

7.2. Avances y retrocesos

La conmoción causada por los atentados de 11 de septiembre de 2001 dio un impresionante impulso a la agenda del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia.

Hasta entonces la preocupación por el terrorismo en Europa era menor. Pocos países eran propicios y sensibles a comprometer acciones comunes contra el terror y hacer de la lucha contra el terrorismo una prioridad europea.

El 21 de septiembre de ese año, bajo presidencia belga, un Consejo extraordinario aprobaba el primer plan de acción para luchar contra el terrorismo.

En el primer semestre de 2002, bajo presidencia española, el Consejo aprobó la Orden de Detención y Entrega europea, y la Decisión marco de armonización del delito de terrorismo. La primera sustituye el procedimiento clásico de extradición por una entrega inmediata de terroristas y grandes delincuentes. La segunda obliga a armonizar los Códigos Penales.

Este arranque vino acompañado de otras importantes medidas impulsadas por la presidencia española:

- La creación de EUROJUST, unidad compuesta por fiscales, magistrados y agentes de policía destinada a facilitar la coordinación de las actuaciones judiciales y la investigación de la delincuencia organizada.
- La articulación de redes judiciales europeas civil y penal, y el nombramiento de magistrados de enlace de unos países en otros.
- La atribución a EUROPOL de recursos para analizar la amenaza terrorista y potenciar su capacidad en el intercambio de información.
- La previsión de equipos conjuntos de investigación compuestos por jueces, fiscales y policías.

- La elaboración de una lista europea de organizaciones terroristas.

Sin embargo, el proceso no ha continuado con la misma intensidad. En junio de 2004, la Comisión enunció con claridad los principales problemas:

- No ha sido posible lograr un acuerdo a escala europea para la aprobación de algunas medidas delicadas que corresponden a políticas arraigadas en el ámbito de la soberanía nacional.
- Las actuales restricciones al papel colegislador del Parlamento Europeo restan transparencia al sistema de toma de decisiones.
- Para garantizar el carácter efectivo de los instrumentos y de las decisiones adoptadas constituyen un obstáculo el papel limitado del Tribunal de Justicia y de la Comisión en este ámbito, así como los límites institucionales para controlar su aplicación por los Estados miembros.

El proceso de ampliación ha añadido nuevos retos:

- El refuerzo de las fronteras exteriores.
- La instauración de la segunda generación del sistema de información Schengen.
- La preparación de los nuevos Estados miembros a participar plenamente en el “acervo Schengen” ante la supresión de los controles en las fronteras interiores.
- La aprobación de medidas destinadas a incrementar la confianza con el fin de consolidar el principio de reconocimiento mutuo.

Con los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005) se inició una nueva ola de decisiones, aunque con un alcance menos incisivo, muchas veces más programático que operativo.

Los atentados de Madrid auspiciaron la creación del "zar antiterrorista" (Coordinador de Actividades de los Servicios de Inteligencia de los países comunitarios en la lucha contra el terrorismo) y la aprobación de un complemento al Plan de acción de 2001. Se puso el acento en:

- La reducción del acceso de los terroristas a las fuentes de financiación.
- La reacción inmediata ante un ataque.
- La protección del transporte internacional.
- El control efectivo de fronteras.
- El fortalecimiento de la coordinación y el intercambio de información.
- La identificación de los factores que contribuyen al reclutamiento de terroristas.
- La promoción en terceros países de la capacidad y el esfuerzo para combatir el terrorismo.

Uno de los nudos gordianos es el intercambio de información. Se plantean las siguientes necesidades:

- Encontrar nuevos mecanismos de intercambio entre las autoridades judiciales y policiales y los servicios de inteligencia.
- Convertir a EUROPOL y EUROJUST en centros de recepción e intercambio de información útil para las autoridades policiales.

- Transferir ciertos datos a Interpol como, por ejemplo, pasaportes robados.

También, desde 2004, la Comisión financia proyectos para sostener la lucha contra el terrorismo y ayudar a las víctimas.

El vigente Plan de acción (2005-2010) frente al terrorismo insiste en una respuesta integrada basada en:

- La prevención (captación de terroristas y financiación).
- El intercambio de información.
- La protección de infraestructuras críticas.
- El plan piloto a favor de las víctimas del terrorismo.
- La colaboración con terceros países, que ha ido cobrando creciente importancia.

En el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el malogrado Tratado Constitucional suponía un cambio decisivo. Lo "comunitarizaba" y reconducía a un marco jurídico común. Se superaba así la división en pilares, aunque con alguna salvedad en cooperación policial y judicial penal, como el mantenimiento de la iniciativa de los Estados.

El Tratado de Lisboa mantiene este importante adelanto. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se configura como una competencia compartida, reconducida a la lógica común de la integración. Se acepta la mayoría cualificada para la aproximación de normas penales, para regular EUROJUST o EUROPOL. Ahora bien, se mantiene la exigencia de unanimidad (previa aprobación del Parlamento),

para la aproximación de normas procesales penales, la cooperación operativa policial o la creación de la Fiscalía. Si no se alcanza, al menos nueve Estados podrán recurrir a la cooperación reforzada.

También este Tratado contiene la novedad más llamativa desde 2002: la creación de una Fiscalía europea para combatir las formas más graves de la delincuencia. Ésta será competente para perseguir y encausar a los autores de delitos graves que afecten a varios Estados miembros.

7.3. La Estrategia Antiterrorista de la Unión Europea

En diciembre de 2005 la Unión Europea aprobó su Estrategia Antiterrorista, cuyos objetivos son:

- Prevención, que busca neutralizar la radicalización y el reclutamiento de terroristas.
- Protección, tanto de los ciudadanos como de las infraestructuras mediante la reducción de la vulnerabilidad de fronteras, transportes e infraestructuras críticas.
- Persecución, que debe impedir los planes de los terroristas, sus viajes, su financiación, su aprovisionamiento de armas y explosivos y sus comunicaciones.
- Respuesta, donde se incluye lo relativo a la gestión de situaciones de crisis y la atención a las víctimas.

Desde entonces, se han aprobado algunos otros instrumentos legales como la Directiva de lavado de dinero, la de seguridad en los puertos o la de retención del tráfico de telecomunicaciones. Se ha trabajado en otras normas

como la de intercambio de información y protección de datos. La Agencia FRONTEX ya está operativa.

Sin embargo queda mucho por hacer. Buena parte de estos instrumentos son embrionarios o están sin desarrollar por los Estados miembros. La información que llega a EUROPOL y EUROJUST es muy limitada. Y los trabajos sobre financiación y protección de infraestructuras no han avanzado.

En definitiva, Europa no ha sido capaz de convertirse en un actor internacional relevante, de generar posiciones comunes, ni de asumir responsabilidades ante las crisis de seguridad de los últimos años. Tampoco ha avanzado sistemática y coherentemente hacia el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Este objetivo debería ser hoy una de las prioridades de la Unión Europea.

7.4. La amenaza terrorista y la delincuencia organizada: peligros globales

El siglo se ha iniciado trágicamente marcado por el terrorismo y la inseguridad: Nueva York y Washington (2001), Bali (2002), Estambul (2003), Madrid (2004), Londres (2005 y 2006), Bombay (2008).

El terrorismo a escala universal y una nueva criminalidad transnacional, organizada mediante redes que se desplazan con gran agilidad y mueven cantidades ingentes de dinero, han evidenciado la vulnerabilidad de las sociedades democráticas y las limitaciones de los Estados.

Actualmente la amenaza terrorista es el mayor peligro para la vida en libertad y en paz. Nuestras sociedades

están obligadas a defender los principios y valores de la convivencia democrática frente al chantaje terrorista.

Se trata de una intimidación cercana. No es un producto ajeno a nuestras sociedades, trasplantado desde remotos territorios. Vive instalada entre nosotros, con personas que estudian en nuestras universidades o trabajan en nuestras comunidades.

A su vez, el crimen organizado, articulado en redes multinacionales, multiplica la capacidad delictiva con potentes estructuras que utilizan miles de personas. Trafican con ellas, las mueven de un territorio a otro y se aprovechan de las flaquezas y facilidades de las sociedades abiertas.

En definitiva, los delincuentes se aprovechan con rapidez del progreso en cualquiera de sus manifestaciones, mientras que los Estados avanzan con lentitud en la eliminación de las trabas que todavía tienen jueces, fiscales y policías.

Combatir el terrorismo y la inseguridad es un objetivo que debe perseguirse con principios y valores claros y firmes. Por una parte, los ciudadanos demandan a los Estados que reduzcan la vulnerabilidad, que generen capacidades de prevención para evitar los atentados, que aumenten sus capacidades de inteligencia y que mejoren la cooperación internacional. Por otra parte, se abren nuevas dimensiones sobre el eterno debate del equilibrio entre seguridad y libertad, y sobre las contrapartidas que impone la seguridad para el mantenimiento de una sociedad libre.

La pregunta es cómo la seguridad puede potenciar la libertad y nuestro sistema de valores y derechos, sin afec-

tarlos gravemente. Dicho en otros términos, cómo conseguir generar seguridad de modo ordinario, evitando restringir las libertades con procedimientos extraordinarios. Esto último supondría una victoria de quienes pretenden aniquilar el propio régimen de libertades.

7.5. Propuestas para impulsar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es uno de los terrenos en los que más debe avanzar la Unión en los próximos años.

Europa debe desprenderse de discursos relativistas que hacen el juego a los fundamentalismos de todo orden. Todos los terrorismos son iguales y deben enfrentarse de manera equivalente. Entrar a valorar las pretendidas razones de cualquier terrorismo es peligroso y erróneo. Todos estamos amenazados, y los terroristas siempre encontrarán un pretexto para su acción criminal.

Se requiere una respuesta firme y urgente. Ningún Estado por sí sólo puede combatir estas amenazas. Y la colaboración europea e internacional es la única respuesta eficaz.

Desarrollar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia representa un objetivo político de gran magnitud. Para alcanzarlo, la Unión debe tener la ambición y firmeza que en su día hicieron posible el Mercado Interior.

No basta con actuaciones de detalle sobre aspectos concretos. Se requiere un planteamiento político global, tanto nacional como europeo. Su punto de partida tiene que ser el

reconocimiento de la gravedad de la amenaza, y se le debe dotar de los instrumentos jurídicos, los medios y la financiación necesarios para que las medidas sean efectivas.

La consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia debe basarse en los valores comunes (derechos fundamentales, Estado de Derecho, instituciones democráticas) y en el refuerzo de la ciudadanía europea.

Para lograr el objetivo de fortalecer la libertad, la seguridad y la justicia en Europa ante los desafíos actuales, nuestras propuestas son:

- **Fortalecer el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia**

El desarrollo del Espacio Europeo de Justicia implica normas comunes mínimas de procedimiento y garantías fundamentales, medidas destinadas a reforzar la protección de las víctimas, y pleno reconocimiento mutuo de decisiones judiciales. También será necesario impulsar dentro de la Unión Europea una política penal coherente para poder luchar con eficacia contra todas las formas de delincuencia grave.

La cooperación operativa plena y el diseño de un sistema europeo de seguridad son elementos imprescindibles para combatir las amenazas actuales. Habrá que impulsar la elaboración de una estrategia europea de información en materia criminal, el intercambio permanente en tiempo real de información operativa, inteligencia y experiencias de los investigadores y las bases conjuntas de información y análisis (de investigaciones, huellas, balística, ADN...), y la creación de un registro europeo de antecedentes penales.

Fronteras más seguras y eficaces

La articulación de una política y unos procedimientos comunes en materia de visados es un elemento necesario para lograrlas. Hay que profundizar los trabajos iniciados para introducir datos biométricos en los documentos de viaje y de identidad, especialmente en los pasaportes. Y hay que cerciorarse de que el Sistema Informático de Visados (VIS), así como el nuevo Sistema de Información Schengen (VIS II), son efectivamente operativos y se utilizan todas sus posibilidades.

La determinación de un estatuto uniforme de asilo y de protección subsidiaria, un procedimiento común de concesión y retirada de dicho estatuto y un sistema común destinado a garantizar protección temporal son reformas pendientes para evitar las distorsiones del sistema actual y evitar abusos en la institución del asilo.

Una política común en materia de inmigración, basada en la solidaridad comunitaria, especialmente con los países con fronteras exteriores, es una consecuencia lógica y necesaria de la libertad de circulación. Su credibilidad dependerá en gran medida de la capacidad de la Unión Europea para controlar la inmigración ilegal, para desarrollar una política efectiva de retorno y readmisión, y para reforzar la lucha contra la trata de seres humanos.

Hay que impulsar la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión tanto desde el punto de vista legislativo como operativo y financiero. Tiene que reforzarse FRONTEX y hay que crear una red europea de patrullas costeras. A medio y largo plazo no hay que descartar la creación de un cuerpo europeo de fronteras

cuya actividad sea complementaria a la de los cuerpos nacionales.

● La derrota del terrorismo como objetivo central de la Unión

El primer paso necesario para lograr este objetivo es la definición del terrorismo como acto criminal e injustificable cualquiera que sean su modalidad o circunstancias.

También es imprescindible la consolidación de una política común global en materia de terrorismo, tanto interior como exterior. Una política de firmeza contra el terror, que maximice la cooperación y que desarrolle capacidades colectivas que suplan las incapacidades de cada Estado individual.

La seguridad de la Unión se reforzará mediante la generalización de los policías, jueces y fiscales de enlace así como de los equipos conjuntos de investigación. O, más intensamente, mediante la creación de unidades policiales o judiciales mixtas, de la implicación de cada Estado en la persecución y neutralización de terroristas que pretendan actuar en otro país de la Unión. Estas unidades mixtas o, cuando menos, los equipos conjuntos, podrían extenderse a los países terceros, especialmente en el ámbito mediterráneo o con los países en los que se reclutan, entrenan o financian terroristas.

EUROPOL debe fortalecerse mediante la creación de una unidad antiterrorista efectiva, dotada de los medios y de las competencias necesarias.

También es preciso reforzar la respuesta para el caso de que la prevención falle. La planificación y la difusión social de una respuesta crítica ante ataques terroristas masivos perpetrados con sustancias NBQR (Nuclear, Biológica, Química y Radiológica) es un objetivo necesario a escala europea. Algunos países europeos ya están diseñando centros de prevención y atención de grandes catástrofes originadas por el terrorismo. La Unión Europea debe sumarse a esos esfuerzos.

• Combatir eficazmente la delincuencia organizada

La definición jurídica y tratamiento común de la delincuencia organizada son requisitos para aumentar la seguridad de los ciudadanos europeos.

No hay que olvidar tampoco que, para ser completamente eficaz, la lucha contra el terrorismo debe tratarse en conexión con las demás formas de delincuencia y, en particular, con la delincuencia organizada. Se necesita un enfoque amplio para mejorar la lucha contra estos fenómenos, especialmente en lo que afecta a la financiación del terrorismo. Es necesario, en particular, mejorar la transparencia y el rastreo de las transacciones financieras.

• Impulsar la cooperación internacional

La seguridad es un bien global que exige una estrecha cooperación internacional para preservarlo. La asociación al modelo antiterrorista europeo de los países terceros y su extensión a los organismos internacionales debe ser un objetivo prioritario de la política exterior de la Unión. Ésta ha de incorporar la firme exigencia de

que, para ser beneficiario de ayudas europeas y proyectos de cooperación, se comprometa el máximo esfuerzo y colaboración en la lucha contra el terrorismo y contra las redes de inmigración ilegal.

El fortalecimiento del consenso internacional en la lucha antiterrorista y el apoyo a las víctimas deben ser objetivos de esa política exterior de la Unión. Hay que intensificar el esfuerzo de los órganos multilaterales en la generalización de sistemas nacionales de lucha antiterrorista bajo patrones comunes y de reconocimiento y ayuda a las víctimas. También es preciso extender la cooperación para restringir el acceso de los terroristas y delincuentes organizados a los recursos económicos y a los circuitos financieros.

La cooperación y ayuda en la lucha contra el terror en países de riesgo prioritario es una contribución efectiva a la seguridad global. La Unión Europea y sus Estados miembros deben marcarse objetivos ambiciosos en este terreno.

Si la cooperación internacional es un requisito ineludible para derrotar al terrorismo y combatir a la delincuencia organizada, estos asuntos deben figurar en un lugar destacado de la agenda política atlántica. El reforzamiento del vínculo atlántico en la lucha antiterrorista, en el marco de la OTAN[3] y en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos, debe ser una prioridad.

[3] *OTAN: Una Alianza por la Libertad*, FAES, Madrid, 2009.

8
LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La Europa que hoy conocemos ha sido posible por el vínculo atlántico. Por eso, Europa ha sido, es y será atlántica. De ahí la importancia que tiene reformar la OTAN en estos momentos para fortalecer la solidez de ese vínculo ante los desafíos comunes a la seguridad. Esa aspiración estaba presente en nuestro informe *OTAN: Una Alianza por la Libertad*.

La salida de la crisis actual y la recuperación del crecimiento también reclaman una más estrecha colaboración entre Europa y Estados Unidos. La creación de un Área Atlántica de Prosperidad, como abogábamos en nuestro informe *A case for an open Atlantic Prosperity Area*, sería un elemento beneficioso y útil para que Europa incrementara su dinamismo económico. Europa sólo aumentará su influencia en el mundo si su economía es más fuerte, abierta y flexible.

Estas dos aspiraciones deben llevar a que Europa incremente su responsabilidad en la gestión de los asuntos globales.

8.1. Medios sin fines

En estos últimos años hemos concentrado una gran atención en los medios necesarios para que la Unión Europea pueda desarrollar una política exterior.

Era y es lógico. Sin ellos difícilmente podremos exigir resultados. Gracias a los tratados vigentes disponemos de la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común –Mister Pesc– y de una estructura orgánica que nos ha permitido iniciar el camino. En ese mismo sentido, el Tratado de Lisboa dedica especial atención a todo lo relativo a la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, desarrollando ideas y propuestas mayoritariamente aceptadas.

Este entramado institucional ha desarrollado un buen trabajo. Ha coordinado a distintos países y, en la medida de lo posible, ha conseguido que las diplomacias de los Estados miembros trabajaran desde el primer momento compartiendo el proceso de diagnóstico y la toma de decisiones. De particular utilidad ha sido el análisis temprano de crisis emergentes, que ha hecho posible el estudio y evaluación conjunto, base para el establecimiento de una posición común.

En síntesis, nunca como ahora los Estados han intercambiado información y diagnósticos, nunca unos han entendido las posiciones de los otros tanto como en nuestros días.

El excelente trabajo realizado desde la parcela administrativa no quita que los resultados logrados hasta la fecha sean muy limitados. Aún más, en términos generales hay que mantener una actitud de prudencia sobre lo que pueda ocurrir en el futuro inmediato. El problema real va más allá de los instrumentos necesarios para realizar correctamente una política exterior y de seguridad. La aprobación del Tratado de Lisboa no resolverá por sí sola la cuestión de fondo, a pesar de los avances que aporta en este tema.

No se trata de medios sino de fines.

A menudo leemos, escuchamos o hacemos críticas a la Unión sin distinguir, por una parte, su aparato burocrático y, por otra, los Estados. El problema principal no está en la Administración, sino en la falta de voluntad política de los gobiernos para asumir responsabilidades y en las profundas diferencias entre los Estados.

La Unión está tratando de lograr una convergencia partiendo de posiciones distintas. No sería sensato esperar que la experiencia de siglos se esfumase en un tiempo breve, porque la Unión Europea es un ensayo para superar las inercias históricas. Hay tradiciones neutralistas, aislacionistas, intervencionistas, ejercicios cotidianos de gran potencia… que se manifiestan en cada ocasión en que la Unión se encuentra ante una situación grave.

Por ejemplo, en el seno de la Unión hay potencias con una activa presencia en todo el planeta desde hace siglos. Y no dudan en hacer uso de la fuerza cuando lo estiman necesario. Por el contrario, muchos Estados, por tamaño y por razones históricas o políticas, son renuentes a desarrollar una política exterior más activa. Apuestan por una proyección de Europa basada casi en exclusividad en el atractivo de su modelo social y económico, abierta al comercio, pero cerrada a experiencias internacionales más arriesgadas. Y eso también influye de forma decisiva en el diagnóstico de la realidad, diagnóstico que en más de una ocasión ignora amenazas presentes y futuras.

Todas estas visiones son legítimas y ninguna es más europea que otra. Sencillamente Europa ha sido y es plural, y no resulta fácil establecer un punto de convergencia.

Cuando las diferencias entre las perspectivas de unos Estados y otros es tan grande y la presión política exige la toma de una posición común, la tendencia es establecer un acuerdo de mínimos. Se trata de una posición que con frecuencia causa decepción y que consolida una imagen de irrelevancia en la escena internacional.

Este hecho se hace más evidente ante la paralela actuación de determinadas diplomacias europeas. Las grandes naciones tienen agendas propias, resultado tanto de su historia como de sus intereses, que a menudo resultan contradictorias entre sí. Es impensable que en un tiempo breve se produzca un cambio tal que lleve a la desaparición de estas características particulares.

8.2. Carencias, obstáculos y contradicciones

Con frecuencia, se dice que Europa tiene una forma de entender y ejercer la acción exterior más moderna y eficaz que la de otras grandes potencias. Sin embargo, la realidad es que la Unión Europea tiene dificultad para generar posiciones comunes suficientemente coherentes a la hora de asumir la responsabilidad de gestionar crisis de cierta dimensión. Las razones vienen tanto de diferencias históricas como del auge de nuevas corrientes culturales impregnadas de relativismo.

Una acción exterior requiere varios elementos presentes a lo largo de la historia: identidad, reconocimiento de intereses, definición de objetivos, instrumentos efectivos para la acción y voluntad política para utilizarlos. A pesar de los avances instrumentales, sólo en contadas ocasiones están presentes estos elementos en la acción exterior de la Unión Europea.

Por otra parte, el desarrollo de una dimensión internacional de Europa va unido al debate sobre las relaciones atlánticas. En unos casos la voluntad de ruptura del vínculo que ha dado estabilidad y seguridad al Viejo Continente es pública. En otros, surge la duda sobre si es posible o no mantener unas relaciones estrechas con Estados Unidos, a la vista de las importantes diferencias sobre cómo afrontar los grandes problemas de nuestro tiempo.

Sea cual sea la posición, las amenazas son las mismas a ambas orillas del Atlántico. También son muy parecidos los intereses a defender. Europa se ha distanciado en el pasado de Estados Unidos, al tiempo que no dejaba de aumentar su dependencia en términos de seguridad y defensa, consecuencia de la falta de inversiones y de políticas comunes.

Con todos sus problemas, el proceso de integración europeo sigue adelante. Según penetra en ámbitos propiamente políticos las dificultades son mayores. Se está negociando sobre el núcleo histórico de la soberanía: orden público, justicia, diplomacia, defensa y hacienda. Y la renuncia por los Estados a parte de estas competencias no puede ser fácil. Sólo con el paso del tiempo se irá consolidando una opinión pública europea, que aporte la base para una acción exterior que vaya más allá de un mero acuerdo entre perspectivas nacionales.

Sin embargo, la historia del proceso europeo es también la historia de formidables avances en la construcción de una Europa unida. Avances ligados al reconocimiento de la imposibilidad de que los Estados por sí solos puedan afrontar con éxito determinados retos.

En un mundo global los Estados europeos carecen del tamaño crítico para poder actuar como actores de referencia. Ahora bien, de nada valdría disponer de unas estructuras institucionales si no se tiene una clara conciencia de qué se quiere defender y voluntad para defenderlo.

8.3. El telón de fondo de la división y la impotencia: los Balcanes, Iraq, Afganistán, Irán, Kosovo y Georgia

Desde los conflictos de los Balcanes hasta Kosovo y Georgia, pasando por la crisis de Iraq, la de Afganistán y la de Irán, en todos los casos o los Estados miembros se han dividido o se han unido en la impotencia.

Cada una de estas situaciones ha puesto de relieve ante el mundo que la Unión no está preparada todavía para ser un actor internacional relevante. El principio de "acuerdo de mínimos" conduce a la inacción.

Crisis de los Balcanes: la Unión Europea pide ayuda a Estados Unidos

Ante la crisis de estabilidad y la catástrofe humana de los Balcanes no era aceptable quedarse de brazos cruzados. La Administración Clinton entendió en principio que se trataba de un problema europeo que no representaba una amenaza de seguridad mayor; Estados Unidos no tendría por tanto por qué intervenir. Los europeos, sin embargo, no sabían qué hacer. Carecían de un marco institucional apropiado desde el que intervenir y andaban faltos de medios, voluntad y determinación para involucrarse militarmente en un área que a lo largo del tiempo había resultado ser una trampa para distintas grandes potencias.

La Unión Europea, al final, tuvo que solicitar a Estados Unidos que asumiera, una vez más, el liderazgo en la resolución de esta crisis. Las voces contrarias en Washington fueron muchas y relevantes: ¿Por qué había que poner en peligro vidas norteamericanas si era una crisis menor y europea? ¿No llevaban años los europeos quejándose del liderazgo norteamericano y demandando una mayor autonomía?

Estados Unidos, preocupado por el efecto que la crisis podía tener en la cohesión de la Alianza Atlántica, finalmente cedió a las demandas. El principio de solidaridad podría deteriorarse si Estados Unidos ignoraba las peticiones de sus aliados.

Iraq: la Unión se divide

A lo largo de la década de los 90, el principio de no injerencia entró en crisis. Había que responder a las sucesivas crisis de seguridad y catástrofes humanas que asolaron a numerosos países, desde la antigua Yugoslavia hasta Timor Oriental, pasando por los Grandes Lagos. Desgraciadamente, el consenso sobre cómo actuar preventivamente o en ausencia de la completa unanimidad de los miembros de la ONU representados en el Consejo de Seguridad no había sido todavía forjado.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 hicieron patente la amenaza esencial que el terrorismo representa para las democracias. Y, unida a ella, los Estados que lo cobijan, financian y promocionan.

Ante el desafío a la comunidad internacional de Saddam Hussein, que acumulaba 17 Resoluciones que lo condenaban y que le conminaban a cumplir una y otra vez con sus

obligaciones, la Unión Europea se dividió. Algunos, ignorando la peligrosidad de dicho régimen y quebrando los procedimientos de toma de decisiones de la Unión Europea, quisieron aprovechar la situación para debilitar el vínculo atlántico y definir un nuevo equilibrio "multipolar".

Afganistán: la Unión reconoce la necesidad de actuar

Algunos Estados enviaron contingentes, otros no. Entre los primeros, unos aceptaron combatir al enemigo, otros no. El resultado es que la situación en Afganistán se deteriora y los talibán han vuelto ganar terreno e influencia social, mientras que muchos de los contingentes europeos dan la espalda a su responsabilidad de garantizar la seguridad a la población afgana.

Es cierto que la responsabilidad recae sobre la OTAN y no sobre la Unión Europea. Pero a nadie se le escapa que los Estados son casi los mismos, y que el problema de fondo radica en la falta de capacidad militar y de voluntad política de muchos gobiernos para asumir sus responsabilidades en la escena internacional.

La crisis nuclear iraní o la debilidad provocadora

En esta crisis, la Unión Europea ha intentado tomar un papel protagonista con el régimen iraní que ha resultado ineficaz. Las negociaciones han dado lugar a una serie de ultimátums europeos reiteradamente ignorados por los iraníes, que continúan con su programa nuclear.

Hace tiempo que se tendrían que haber aprobado sanciones económicas serias que forzaran al Gobierno de Teherán a reconsiderar sus opciones. Más allá de los intereses empresariales, una visión estratégica de Europa exige un Irán sin armas nucleares.

Kosovo y Georgia: las últimas divisiones de la Unión Europea

El reconocimiento de la independencia de Kosovo por parte de algunos Estados y organizaciones internacionales ha supuesto la violación del Acta Final de Helsinki de 1975 y ha fijado un peligroso precedente internacional. A partir de estos momentos habrá quien entienda que la integridad territorial de un país miembro de las Naciones Unidas puede ser alterada como consecuencia de manifestaciones unilaterales de una parte de la población, aceptadas por un cierto número de países contra la voluntad del Estado que sufre la partición.

La independencia de Kosovo cuestiona la voluntad europea de construir sociedades multiétnicas, laicas, tolerantes, plurales y abiertas.

En la crisis de Georgia, la Unión Europea no ha reaccionado como debía ante la invasión de un Estado amigo, con una fuerte vocación europea y con una democracia en construcción. La inacción europea pretendió obtener garantías de aprovisionamiento energético y de inversiones que, finalmente, no ha recibido. Al final, la Unión se ha situado en una débil posición diplomática, incrementando su vulnerabilidad económica.

8.4. La "cooperación estructurada" como alternativa

El Tratado de Lisboa aporta interesantes innovaciones dirigidas a limitar el perverso efecto del "acuerdo de mínimos". Una de ellas es la posibilidad de establecer una "cooperación estructurada".

Nos encontramos ante una opción necesaria, pero que no resultará una panacea. Como hemos podido comprobar

al repasar las últimas crisis, las posiciones de las potencias europeas revelan diferencias de criterio y una disposición a la inacción o a ceder.

La "cooperación estructurada" permitiría reaccionar con más rapidez y coherencia que hasta la fecha. Pero, a la postre, estaría afectada de los mismos problemas que atenazan a la Unión. Además, ni el Tratado de Lisboa ni una posible "cooperación estructurada" alterarían una de las situaciones que más dificultan la existencia de una auténtica política exterior común: el papel del Reino Unido y de Francia en el Consejo de Seguridad.

Su permanencia se convierte en su principal activo diplomático, al tiempo que les obliga a tomar posición sobre cada problema que entra en su agenda. Aunque el Tratado de Lisboa proclame que ambos países representarán las posiciones de la Unión en el Consejo, la realidad puede ser la contraria. En la medida en que Francia y el Reino Unido constaten que no hay una posición única en la Unión, tenderán a renacionalizar su política exterior.

8.5. Propuestas ante los retos inmediatos

El proceso de construcción europea no se desarrolla en una burbuja exenta de la realidad internacional. Al contrario, la Unión se encuentra inmersa en una sociedad globalizada, donde lo que ocurre en cualquier parte del planeta repercute de inmediato en el resto, en especial sobre las sociedades más desarrolladas.

El futuro de la Unión no sólo depende de los debates internos sobre su desarrollo institucional o de su capaci-

dad para volver a ilusionar a la población. Su papel como actor internacional relevante será también clave. Sus éxitos y fracasos influirán en la definición de lo que finalmente sea la Europa unida.

Los europeos tenemos que asumir que en el siglo XXI la política exterior no es ya la expresión del trabajo de unas elites políticas y funcionariales. En las democracias avanzadas sólo hay política, porque las acciones sectoriales no pueden ir en contra de los principios sustentados por la mayoría.

La política exterior y de seguridad común de Europa sólo se consolidará en el debate público. Sólo ganando la batalla de la cultura política se podrá hacer política exterior. Europa necesita un gran debate para fijar los principios generales de su acción exterior.

Los europeos deben ser conscientes de la importancia, de los beneficios y de los costes de una política exterior coherente. Es fundamental que sus Gobiernos cooperen estrechamente sobre la base de esta convicción compartida. Cada vez es más difusa la línea divisoria entre ámbitos de política que hasta ahora tendían a definirse como "internos" o como "externos".

La política exterior debe definir y defender unos intereses comunes y compartidos basados en la libertad y la seguridad de los Estados que conforman la Unión Europea.

Desde el Tratado de Maastricht hemos aceptado que necesitamos dotarnos de una política exterior y de seguridad común. Recordemos que el propio proceso de integración se concibió como un instrumento para defender un

modelo de sociedad que compartía la comunidad atlántica. Es preciso avanzar en la construcción de una política exterior y de seguridad común, pero sin olvidar que la única Europa posible y deseable es la Europa atlántica.

El camino realizado por el Viejo Continente hasta la fecha es corto e insuficiente. Para garantizar su seguridad, Europa no tiene alternativa a la OTAN; Estados Unidos, sí.

A partir de estos principios, es preciso avanzar en la construcción de la dimensión exterior de la Unión Europa con lealtad a los aliados atlánticos. El ambiente en las relaciones entre Europa y los Estados Unidos con la administración del presidente Obama abre un nuevo horizonte para reforzar el vínculo atlántico. En este sentido, nuestras propuestas son:

- **Admitir la plena compatibilidad de la Unión Europea con la OTAN para actuar globalmente**

Una relación atlántica profunda y leal es el requisito para desarrollar con efectividad los intereses de Europa que, en gran medida, coinciden con los de Estados Unidos.

La OTAN es la expresión de esta comunidad. El regreso de Francia a la estructura militar integrada tiene un hondo significado político y estratégico, y ayudará sin duda a superar el falso dilema entre la Alianza Atlántica y la Unión Europea.

Ahora bien, la dimensión internacional de Europa ya no se podrá organizar sólo sobre un entendimiento atlántico. Habrá que extender el acuerdo a otras democracias. La comunidad de valores e intereses de las

naciones democráticas ha crecido, lo que facilita el reparto de responsabilidades y una acción más eficaz.

• Reconocer el terrorismo como una amenaza real para la libertad y la seguridad de Europa

La derrota del terrorismo debe ser uno de los objetivos estratégicos de la Unión Europea. Para lograrlo no sólo hay que desarrollar políticas en el interior de las naciones, sino que es preciso que este objetivo este presente en la política exterior de la Unión Europea y de los Estados que la conforman.

Europa debe asumir este objetivo de derrotar al terrorismo sabiendo que está en juego su propia existencia como sociedad democrática, abierta y libre.

• Fomentar la extensión de la democracia, la tolerancia, el pluralismo, y la sociedad y los mercados abiertos

El desarrollo y la paz exigen democracia, Estados de derecho viables, plenas garantías para el respeto de los derechos de las personas y economías libres que generen riqueza. La experiencia europea es clara a este respecto. La ayuda económica europea a terceros países debe ser eficaz para sentar las bases de la democracia y de la economía libre.

Es necesario trabajar por una Alianza de los Civilizados. La civilización es una, con distintas expresiones culturales, con diferentes experiencias históricas, bajo diversas creencias y raíces religiosas. La civilización hace posible la justicia, el progreso científico y el desarrollo económico de los pueblos, especialmente de los más pobres.

Europa tiene la responsabilidad de que su acción exterior respalde aquellas reformas políticas, económicas y sociales encaminadas al desarrollo de sistemas de gobierno estables y democráticos que aporten una mayor prosperidad económica.

Los principios políticos que son la base de las democracias europeas son irrenunciables, y deben formar parte de su acción exterior. Esto también implica negarse a colaborar con gobiernos que rechazan abiertamente la democracia liberal, más aún con aquellos que fomentan el yihadismo y el terrorismo.

Uno de los objetivos fundamentales debería ser el apoyo a países que cuentan con grandes comunidades musulmanas, como Pakistán, Indonesia y los países de Asia Central, para que sigan el ejemplo de apertura y tolerancia de países como Malasia y la India.

● Europa debe asumir como una prioridad la no proliferación

La no proliferación es el resultado de decenios de trabajo conjunto, con importantes éxitos a sus espaldas. Hoy está en peligro ante su violación por parte de dos regímenes totalitarios: el norcoreano y el iraní.

La no proliferación es un mecanismo para prevenir crisis mayores. Europa debe estar dispuesta a defender el sistema que la protege frente a los Estados que quieren incumplir sus obligaciones. Para Europa la no proliferación no es ni debería ser una opción más. Es una auténtica necesidad.

Los Balcanes, un reto para la integración

Esta región de Europa ha vivido las trágicas consecuencias de la ingeniería social y del nacionalismo excluyente. La solidaridad de los Estados Unidos con Europa hizo posible el establecimiento de la paz y el inicio del camino democrático.

El interés de Europa está en asentar sociedades plurales, tolerantes y democráticas, con economías libres y abiertas. Para lograrlo es necesario ofrecer una perspectiva de integración a países que, por su historia, su cultura y su posición geopolítica, pueden llegar a formar parte por derecho propio del proyecto europeo.

Rusia: una política abierta y coherente

Rusia es un país clave para Europa. El objetivo estratégico de la Unión debe ser fortalecer su institucionalidad democrática, promover la apertura de su economía y favorecer su integración en el concierto de las naciones. Frente al gigante ruso es más necesaria que nunca una política común de Europa coherente con el vínculo atlántico.

Hay que huir de las provocaciones y evitar un nuevo clima de Guerra Fría con Rusia. Una postura de firmeza es más eficaz para lograr un entendimiento con Moscú. Es posible la identificación de intereses comunes en materia de seguridad (lucha contra el terrorismo yihadista y proliferación) y en cuestiones políticas y económicas. Es indudable que todo ello habría sido más fácil de no haberse cometido el error de aceptar la independencia unilateral de Kosovo en contra de los principios del Derecho Internacional.

● Un apoyo firme a Georgia y Ucrania

En el pasado reciente, la Unión Europea no ha dado muestras de un apoyo firme y decidido a democracias jóvenes con serias amenazas a su independencia e integridad.

Europa debe diseñar una política de respaldo a las democracias de Georgia y Ucrania. Sólo de esta forma podrá favorecer su vocación euroatlántica. Ello permitirá consolidar un área de seguridad y prosperidad en dos países amigos con una fuerte vocación europea y con una incipiente democracia.

● Europa y el Norte de África, un vínculo imprescindible

Europa y el Norte de África, cada una con su historia y su cultura, comparten anhelos y problemas. Historia y culturas, en todo caso, mucho más ricas y mucho más emparentadas de lo que parece a simple vista. Europa y el Norte de África pueden fortalecerse mutuamente y contribuir juntas al progreso de la civilización en esta región.

La Unión Europea debe impulsar la apertura política y económica de la región para fomentar su progreso y estabilidad. Son muchos los intereses conjuntos económicos, sociales, políticos y de seguridad. También hay que favorecer una solución de los conflictos abiertos en la región sobre la base del respeto a la legalidad internacional y el acuerdo entre las partes implicadas.

● Europa debe apoyar un acuerdo entre el Estado de Israel y la Autoridad Palestina

La conclusión de este conflicto es determinante para la seguridad europea y la estabilidad mundial. Europa

siempre ha tenido un importante papel en la región.

La solución debe basarse en el reconocimiento de dos Estados viables, con fronteras reconocidas internacionalmente y con su seguridad garantizada.

El futuro Estado palestino tiene que estar basado en una democracia abierta. La seguridad de Israel tiene que estar garantizada plenamente.

● La Unión Europa deberá priorizar sus relaciones con la cuenca Mediterránea

Se trata de una región de especial importancia para la seguridad europea, y de creciente interés económico y político.

El Proceso de Barcelona y la naciente Unión por el Mediterráneo promovida por el Presidente Sarkozy son iniciativas que tienen que ser respaldadas. Aún más, al diseñar sus programas de cooperación económica e intercambio político, la Unión deberá dar prioridad a la estabilidad, apertura y modernización de las sociedades de los países que la conforman.

● La Unión Europea debe comprometerse con la estabilidad de Afganistán

Afganistán es un problema estratégico de primer orden. El presidente Obama quiere desarrollar una estrategia conjunta para Afganistán y Pakistán con el objetivo de derrotar al terrorismo, dar estabilidad a la región y asentar Estados responsables.

La Unión Europea tiene una oportunidad para hacer una contribución decisiva para lograr esos objetivos.

• Reforzar las relaciones con Iberoamérica

Iberoamérica ha sido siempre una prioridad para España. Nuestra creciente influencia en Europa hizo posible que los objetivos de asentar la democracia en la región, fomentar su apertura y modernización económica e impulsar el bienestar social fueran compartidos por la Unión Europea.

Hoy en día la democracia, las libertades y la estabilidad retroceden en algunos países de la región[4]. Es necesario que Europa, con el impulso de España, adopte una política decidida de fortalecimiento de la democracia, integración económica y apoyo a la estabilidad.

• Respaldar a todos aquellos gobiernos que luchan contra el terrorismo y el crimen organizado, como México y Colombia

La debilidad institucional es un terreno abonado para el asentamiento del terrorismo y el crimen organizado. La ausencia de ley en regiones enteras, en las que los gobiernos se muestran incapaces de mantener el orden, las convierte en lugares adecuados para que el terrorismo y el crimen organizado establezcan bases logísticas, busquen fuentes de financiación o creen campos de entrenamiento.

---

[4] *América Latina: Una Agenda de Libertad*, FAES, Madrid, 2007.

La Unión Europea debe apoyar a los gobiernos que hacen esfuerzos para combatir el terrorismo y el crimen organizado. Este objetivo es especialmente recomendable en el caso de democracias amenazadas por la violencia, sea de delincuentes organizados o de terroristas, como México y Colombia.

● Apoyar a las víctimas del terrorismo y reconocerlas como referente moral

La derrota del terrorismo exige perseverancia en la voluntad política. La referencia moral que aportan las víctimas es imprescindible para lograr es objetivo.

Las víctimas del terrorismo recuerdan a la sociedad y a los Estados que deben actuar en contra de todo fenómeno terrorista. Su demanda de justicia exige que ningún gobierno democrático se siente a negociar con terroristas. Ningún atentado terrorista debe quedar sin esclarecer porque haya razones o intereses políticos que así lo recomienden, o simplemente por la dejadez de la sociedad y de los sistemas policiales o judiciales.

EPÍLOGO
PARA ESPAÑOLES

La adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986 culminó un largo proceso iniciado muchos años antes. Desde 1970, España contaba ya con un Acuerdo Comercial Preferencial firmado con las Comunidades, acuerdo que resultó ser muy valioso durante años. Pero la condición no democrática del régimen español lo inhabilitaba para formar parte del proyecto europeo. La aceptación de la candidatura española en 1977, en coincidencia con la celebración de las primeras elecciones democráticas, abrió el camino a la adhesión, que se produjo el 1 de enero de 1986.

La adhesión permitió el retorno de nuestro país a su vocación esencialmente europea como miembro de pleno derecho del proyecto iniciado en los años 50, y confirmó su plena inserción en el escenario de la política occidental y atlántica.

En 1985, la aprobación de la Ley Orgánica que autorizaba la ratificación del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas se produjo por unanimidad tanto del Congreso como del Senado. Mayorías próximas a la unanimidad se alcanzaron también poco después con motivo de la aprobación del Acta Única Europea en 1986 y unos años más tarde, en 1992, con ocasión del Tratado de Maastricht.

Esta rara unanimidad parlamentaria que concitó el ingreso de España a las Comunidades Europeas y las altísimas mayorías que merecieron los Tratados posteriores se explican por el deseo de los españoles de formar parte activamente de las instituciones que debían impulsar el proceso de modernización económica y social de nuestro país.

La enorme carga simbólica que las Comunidades habían adquirido con el paso de los años en la imaginería política española, hacía de ellas una especie de tierra prometida que sólo se alcanzaría cuando España acreditara ante los países europeos una "forma de Estado democrática, una organización política liberal", según afirmaron las autoridades comunitarias en 1962.

Para formar parte del proyecto europeo, España necesitaba pluralismo político y social, partidos políticos y elecciones libres, compromiso con la vocación esencialmente política de los tratados europeos.

No hay mejor modo de mantener vivo el europeísmo maduro de los españoles que tomarse en serio la política europea, defender exigentemente los intereses nacionales de España

Todo eso comenzó a cumplirse en España en el verano de 1977. Desde ese momento y hasta 1986 transcurrió casi una década de complejas negociaciones, de vetos injustificables y de laboriosos acuerdos. Finalmente, la honda aspiración de tantas generaciones de españoles obtuvo satisfacción.

Pero han pasado ya muchos años desde ese momento y, como demostraron los Gobiernos del Partido Popular, no hay mejor modo de mantener vivo el europeísmo maduro de los españoles que tomarse en serio la política europea, defender exigentemente los intereses nacionales de España al tiempo que se ayuda a que los demás Estados miembros defiendan los suyos.

España no necesita tutelas ni padrinazgos, no necesita favores ni portavoces en el seno de la Unión. Necesita de un Gobierno capaz de entender la complejidad y las exigencias de la política comunitaria y dispuesto a emplearse a fondo en el cumplimiento de sus obligaciones. Ése es el verdadero espíritu europeísta.

Con frecuencia, en España se exhibe un europeísmo puramente retórico, falto de nervio político, de realismo, y poco atento al verdadero núcleo del proceso de integración europea: la protección de los intereses nacionales de cada Estado miembro mediante la búsqueda de los intereses del conjunto. Ese falso europeísmo aleja a la opinión pública de los asuntos europeos y crea en ella la sensación de hallarse ante un europeísmo de cartón piedra, inconsistente, ante una pura representación para la galería que no se corresponde con la vida real.

El europeísmo útil se asienta sobre una cooperación activa en el seno de un entramado jurídico e institucional de integración, pero al servicio de todos y de cada uno de sus miembros. Ése ha sido el secreto de sus éxitos, y su olvido suele estar en el origen de sus fracasos. No se trata de ejercitarse en un lirismo almibarado acerca de la fraternidad europea y de la “superación” de los Estados nacionales. Se trata de lo que Europa es capaz de hacer en beneficio de los europeos,

cuya vida política debe regirse en lo fundamental por sus instituciones políticas nacionales.

La Unión Europea no sólo no exige la difuminación de los perfiles nacionales de sus miembros, sino que da por hecho que esos perfiles se mantendrán. Basta con hacer un simple ejercicio mental para verificar que, lejos de exigir su disolución, la Unión Europea puede vigorizar a quienes forman parte de ella. Compárese el aspecto de los Estados fundadores en 1951 y su aspecto 50 años después. Compárense su PIB, su estructura social, su peso en las relaciones exteriores o cualquier otra variable relevante. E igualmente, compárese la España de 1977 con la España de hoy.

La Unión Europea no persistirá salvo como instrumento de la voluntad política de las naciones europeas

La Unión Europea no anula la diversidad sino que pone la diversidad al servicio del conjunto. Más aún, no puede funcionar si no es mediante la integración (no la desaparición) de los intereses particulares en un interés común. Es obligación de cada Estado miembro hacer valer su propio interés en las instituciones europeas, que dan por descontado que será así como se actúe. Nadie puede sustituir al Gobierno español en el ejercicio de sus obligaciones, y nadie le exigirá que las cumpla si no lo hacemos los propios españoles.

En muchos libros dedicados al estudio del proceso de integración europea aparece citada esta frase del famoso filósofo español José Ortega y Gasset, fallecido en octubre de 1955: *"Europa es, en efecto, enjambre: muchas abejas y un solo vuelo"*. La frase suele ser empleada para respaldar

el europeísmo del autor que lo cita, y para llamar la atención sobre la idea de que Europa es "un solo vuelo", sin prestar demasiada atención al hecho de que ese vuelo común es el de "muchas abejas".

La frase mencionada está precedida por esta otra: *"Porque el equilibrio o balanza de poderes es una realidad que consiste esencialmente en la existencia de una pluralidad. Si esta pluralidad se pierde, aquella unidad dinámica se desvanecería"*. E inmediatamente después aparece esta otra: *"Este carácter unitario de la magnífica pluralidad europea es lo que yo llamaría la buena homogeneidad, la que es fecunda y deseable"*.

Conviene atender a la advertencia del filósofo y recordar que los europeos constituimos una "sociedad" que merece cooperación política, pero cuyo rasgo definitivo es la diversidad, sin la que Europa dejaría de ser lo que es. Cuando se atenta contra la diversidad, cuando se trata de proceder a una homogeneización forzosa, el resultado es calamitoso. Sin embargo, cuando se respeta la esencia de la sociedad europea, la diversidad radical de los elementos que la constituyen, Europa es fecunda y vigorosa. Ése ha de ser el papel de la Unión Europea.

La Unión Europea no persistirá salvo como instrumento de la voluntad política de las naciones europeas. Existirá y será fuerte en la medida en que los Estados europeos deseen desarrollar programas políticos que exijan una Unión Europea fuerte y tengan la claridad de ideas y la voluntad política necesaria para dotarse de ese instrumento. No hay base sociopolítica para justificar su existencia de otro modo.

Pero la hay, sobradamente, para justificarla y para desearla si se entiende de ese modo: los europeos que desean

ordenar su vida política mediante las instituciones propias de la democracia liberal y que saben que su prosperidad depende del buen funcionamiento de la economía de mercado necesitan la Unión Europea. No cualquier Unión Europea, sino la que es necesaria para ese fin.

Por esta razón, es igualmente apremiante que los Gobiernos de los Estados miembros aborden con franqueza ante sus opiniones públicas el debate sobre las decisiones que se requieren para impulsar el programa de reformas que necesitamos con urgencia y que hemos expuesto en este informe.

No se trata simplemente de "estar" en Europa. Se trata de volver a ser parte activa y decisiva del proceso de integración europea que España necesita

El momento que vivimos exige reformas profundas de las economías europeas, como exige revisar también las alianzas de seguridad (reforma de la OTAN) y fortalecer las instituciones de la democracia liberal. En el caso de España, la necesidad es aún mayor.

No es aceptable que la Unión Europea siga siendo utilizada por los Gobiernos nacionales para atribuirle las políticas impopulares que ellos mismos han promovido, porque de ese modo se hurta a las opiniones públicas el necesario debate político y se daña la imagen pública de la Unión. Ya se ha visto el escaso recorrido de ese tipo de comportamientos, porque si las opiniones públicas no comparten ni respaldan los grandes procesos políticos de los que la Unión Europea es instrumento y herramienta –por desconocimiento o por falta de un liderazgo que las motive y que

las oriente–, la implantación de esas políticas será prácticamente imposible.

Ésta debe ser la perspectiva desde la que se aborde el futuro del proyecto europeo, y ésta es precisamente la que conviene a España.

Nuestro país ha sabido obtener siempre beneficios extraordinarios de su europeísmo consciente. Pero es evidente que desde 2004, desde el momento en que ese europeísmo fue sustituido por un europeísmo retórico y vacío de contenido, hemos perdido nuestro lugar y hemos dañado seriamente nuestra imagen ante nuestros socios europeos.

Los españoles hemos pagado la factura de la incompetencia del Gobierno socialista. Una factura demasiado elevada como para conformarnos con dejar que todo siga igual. No se trata simplemente de "estar" en Europa. Se trata de volver a ser parte activa y decisiva del proceso de integración europea que España necesita.

AGRADECIMIENTOS, CONTRIBUCIONES RECIBIDAS Y PERSONAS E INSTITUCIONES CONSULTADAS

Para la elaboración de este documento se han celebrado múltiples seminarios, reuniones y encuentros. Se han solicitado colaboraciones y formulado consultas que han resultado de gran valía para la elaboración del informe.

Sólo FAES, sin embargo, es responsable del texto final publicado.

La Fundación quiere agradecer las opiniones, reflexiones y aportaciones de las personas e instituciones que se citan a continuación.

Borja Adsuara Varela
Asesor del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Cayetana Álvarez de Toledo Peralta Ramos
Diputada por Madrid

Carlos Aragonés Mendiguchía
Diputado por Madrid. Del Patronato de la Fundación FAES

José María de Areilza Carvajal
Titular de la Cátedra Jean Monnet. Decano, IE Law School

Miguel Arias Cañete
Diputado por Madrid. Ex ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca

Fernando Arias-Salgado Montalvo
Embajador

José Luis Arnaut Duarte
Diputado de la Asamblea de la República de Portugal. Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores

Félix Arteaga Martín
Profesor de Seguridad del Instituto Gutiérrez Mellado, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
Diputado por Vizcaya. Letrado de las Cortes

Jaume Aubía Marimon
Director General del Colegio Oficial de Médicos de Barcelona

Alberto Ballarín Marcial
Notario. Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario

Raquel Barras Tejudo
Asesora del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Ex becaria FAES (2008)

Eugenio Belloni
Presidente, Fundación Res Publica

José María Beneyto
Catedrático de Derecho Internacional Público y de Derecho Comunitario Europeo, Universidad San Pablo-CEU. Cátedra Jean Monnet de Integración Europea. Socio del Despacho Gómez-Acebo & Pombo, Abogados

Rogelio Biazzi Solomonoff
Profesor de Economía, CES

Vicente Boceta Álvarez
Técnico Comercial y Economista del Estado. Ex Vocal del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid

Michele Boldrin
Profesor de Economía, Washington University in St. Louis. Catedrático REPSOL en FEDEA

Javier Borrego Borrego
Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional. Ex Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Valentín Bote Álvarez-Carrasco
Profesor de Teoría Económica, Universidad Autónoma de Madrid. Director General de Empleo, Comunidad de Madrid

Concepción Bravo Ibáñez
Diputada por La Rioja

Carlos Bustelo García del Real
Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid

José Carlos Caballero Rubiato
Director de Departamento, Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA)

Mariano Cabellos Velasco
Presidente de Energías sin Fronteras

Francisco Cabrillo Rodríguez
Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid. Presidente del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid

Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín
Director del Máster en Relaciones Internacionales, Profesor del Área Jurídica, IE Instituto de Empresa

Emilio Campmany Bermejo
Jurista e historiador

Ana Capilla Casco
Licenciada en Derecho, Universidad San Pablo-CEU. Asesora Técnica del Gabinete de la Consejera, Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Ex becaria FAES (2007)

Pilar del Castillo Vera
Eurodiputada. Del Patronato de la Fundación FAES

Antonio Cayarga Rodríguez
Técnico de Cooperación, Fundación Humanismo y Democracia. Ex becario FAES (2008)

Gerardo del Caz Esteso
Asesor del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Ex becario FAES (2005)

Felipe de la Morena
Embajador de España. Presidente de la Fundación Hispano-Británica

Antonio Colino Martínez
Académico de la Real de Ingeniería. Consejero del Consejo de Seguridad Nuclear

Manuel Coma Canella
Profesor de Historia Contemporánea, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Agustín Conde Bajén
Senador por Toledo. Portavoz en la Comisión de Justicia

Miguel Ángel Cortés Martín
Diputado por Valladolid. Portavoz en la Comisión de Industria, Turismo y Comercio. Del Patronato de la Fundación FAES

Ignacio Cosidó Gutiérrez
Diputado por Palencia

Alberto Crespo Ballesteros
Asesor del Consejero de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid. Ex becario FAES (2008)

Alfonso Dastis Quecedo
Ex Embajador de España en la Haya. Ex Secretario General de Asuntos Europeos

Erwan Davoux
Secretario General, Fondation Prospective et Innovation

José Ignacio Echániz Salgado
Diputado por Guadalajara. Portavoz en la Comisión de Trabajo e Inmigración

Patrick Thomas Egan
Director, Regional Program for Europe, International Republican Institute

Gabriel Elorriaga Pisarik
Diputado por Madrid. Portavoz en la Comisión de Ciencia e Innovación. Del Patronato de la Fundación FAES

Antonio Erias Rey
Diputado por La Coruña

Román Escolano Olivares
Técnico Comercial y Economista del Estado

María Teresa Estévan Bolea
Ex Presidenta del Consejo Superior de Industria y Energía, Consejo de Seguridad Nuclear. Ex Consejera de la CNE

Werner Fasslabend
Presidente, Austrian Institute for European Security Policy

Ignacio Fernández Bargues
Administrador del Parlamento Europeo en excedencia

Javier Fernández-Lasquetty Blanc
Consejero de Inmigración y Cooperación, Comunidad de Madrid. Del Patronato de la Fundación FAES

Fernando Fernández Méndez de Andés
Economista. Rector de la Universidad Antonio de Nebrija

José Luis Fontalba
Director de Comunicación y Marketing, Centre for European Studies (CES)

Roland Freudenstein
Director de Investigación, Centre for European Studies (CES)

Mario Garcés Sanagustín
Interventor y Auditor del Estado. Inspector de Hacienda

David García Cantalapiedra
Departamento de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid

Benjamín García Sanz
Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid

Isabel García–Tejerina
Directora de Planificación Estratégica. FERTIBERIA

Raffaele Giannattasio
Senior Associate Litigation & Regulatory, DLA Piper Spain S.L.

Ramón Gil-Casares Satrústegui
Diplomático

Xavier Gisbert da Cruz
Director General de Mejora de la Calidad de la Enseñanza, Comunidad de Madrid

Julio Gómez-Pomar Rodríguez
Inspector de Hacienda. Director del Centro PwC del Instituto de Empresa del Sector Público

Pablo Gómez Tavira
Director General de Inmigración, Comunidad de Madrid

Beatrice Gorawantschy
Fundación Konrad Adenauer

Eduardo Gutiérrez Sáenz de Buruaga
Diplomático

Esther Herranz García
Diputada del Parlamento Europeo

Luis Herrero-Tejedor Algar
Periodista

Kim Holmes
Vicepresidente de Política Exterior y de Defensa de la Fundación Heritage

Staffan Jerneck
Director de Relaciones Corporativas, Centre for European Policy Studies (CEPS)

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid

Javier Laorden Ferrero
Abogado. Economista. Ex Vocal del Consejo General del Poder Judicial

Gonzalo León Serrano
Vicerrector de Investigación, Universidad Politécnica de Madrid

Henri Lepage
Director, Institute Turgot

Verónica Lipperheide Guzmán
Directora Corporativa de Comunicación y Medio Ambiente, MAXAM

Ignacio López García de la Torre
Secretario General de la Confederación Española de Policía

Antonio López-Istúriz White
Secretario General del Partido Popular Europeo. Secretario ejecutivo de la Internacional Demócrata de Centro

Lourdes López Nieto
Profesora de Ciencia Política, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

José Luis Lopéz Valenciano
Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Ex becario FAES (2008)

Alessandra Manfredi
Fondazione Res Publica

Renatta Manno
Fondazione Res Publica

José María Marco Tobarra
Escritor. Profesor de Literatura, Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Del Patronato de la Fundación FAES

Guillermo Mariscal Anaya
Diputado por Las Palmas

Giorgio Marrapodi
Ministro Consejero, Embajada de Italia en España

Jorge Martín Frías
Licenciado en Filosofía. Ex becario FAES (2007)

Luis Martín Oar
Jefe de Unidad del Parlamento Europeo. Comisión de Industria, Energía e Investigación

Valentina Martínez Ferro
Jefa de Gabinete del Coordinador de la Presidencia y de Relaciones Internacionales del Partido Popular

Fernando Martí Scharfhausen
Vicepresidente de la Comisión Nacional de Energía

Jaime Mayor Oreja
Eurodiputado. Del Patronato de la Fundación FAES

Íñigo Méndez de Vigo
Eurodiputado

Pedro Mielgo Álvarez
Ex Presidente de Red Eléctrica de España, S.A. Consultor en materia de Energía

Ramón de Miguel Egea
Presidente de Iberdrola, Ingeniería y Construcción

Amando de Miguel Rodríguez
Escritor. Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid

Francisco Millán Mon
Eurodiputado

Mira Milosevich
Profesora del Instituto Ortega y Gasset

Sandra Moneo
Diputada por Burgos. Secretaria de Educación e Igualdad de Oportunidades del Partido Popular

Jorge Moragas Sánchez
Diputado por Barcelona. Coordinador de la Presidencia y de Relaciones Internacionales del Partido Popular. Del Patronato de la Fundación FAES

Alejandro Muñoz-Alonso Ledo
Senador por Madrid. Catedrático de Opinión Pública, Universidad San Pablo CEU. Del Patronato de la Fundación FAES

Álvaro Nadal Belda
Diputado por Albacete. Secretario de Economía y Empleo del Partido Popular. Técnico Comercial y Economista del Estado

Eugenio Nasarre Goicoechea
Diputado por Jaén. Del Patronato de la Fundación FAES

Elena Nemirovskaya
Directora, Moscow School of Political Studies

César Nombela Cano
Catedrático de Microbiología y Director de la Cátedra Extraordinaria MSD de Genómica y Proteómica, Universidad Complutense de Madrid

Ana Ortiz Obregón
Analista del GEES

Ana Palacio Vallelersundi
Vicepresidenta de Asuntos Internacionales y Marketing de AREVA. Del Patronato de la Fundación FAES

Ana Pastor Julián
Diputada por Pontevedra. Vicepresidenta Segunda del Congreso de los Diputados. Del Patronato de la Fundación FAES

Víctor Pérez Díaz
Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid

José Cruz Pérez Lapazarán
Senador por Navarra. Portavoz Adjunto y de Agricultura del Grupo Parlamentario Popular en el Senado

Ramón Pérez-Maura
Periodista. Adjunto al Director del diario ABC

Yolanda Pérez Tovar
Asesora de la Delegación Española del Partido Popular en el Parlamento Europeo

Amadeo Petitbó
Ex Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia. Director de la Fundación Rafael del Pino

Mercedes Pizarro Santos
Directora del Departamento de Economía, Fomento del Trabajo Nacional

Manuel Pizarro Moreno
Diputado por Madrid. Del Patronato de la Fundación FAES

Florentino Portero Rodríguez
Profesor de Historia Contemporánea, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Carlos Poza Lara
Profesor del Departamento de Economía y Administración de Empresas, Universidad Antonio de Nebrija

Gergely Pröhle
Ex Embajador. Consultor de Roland Berger Strategy Consultants

Valentí Puig Mas
Escritor

Miguel Ángel Quintanilla Navarro
Politólogo

Gonzalo Robles Orozco
Diputado por Salamanca. Secretario Nacional de Nuevas Políticas del Partido Popular

Alberto Rodríguez Raposo
Ingeniero de Telecomunicaciones

José Luis Roig Torres
Periodista

José Manuel Romay Beccaría
Ex Ministro de Sanidad y Consumo. Ex Presidente del Consejo de Estado. Del Patronato de la Fundación FAES

José María Romero Vera
Asociado. Economía y Negocios Internacionales. Equipo Económico

José María Rotellar García
Profesor de Teoría Económica, Universidad Autónoma de Madrid. Director General de Economía, Estadística e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid

Juan José Rubio Guerrero
Vicerrector de Docencia y Ordenación Académica, Universidad de Castilla-La Mancha

Cristina Sádaba Garraza
Asesora de Relaciones Internacionales del Partido Popular

Blanca Sánchez Alonso
Profesora de Historia Económica, Universidad San Pablo-CEU

Emilio Sáenz-Francés San Baldomero
Historiador

Jorge Sainz González
Subdirector General de Investigación de la Comunidad de Madrid

Ismael Sanz Labrador
Asesor de la Consejera de Educación, Comunidad de Madrid

David Sarias Rodríguez
Licenciado en Historia. Ex becario FAES (2007)

Pedro Schwartz Girón
Académico de número de la Real de Ciencias Morales y Políticas. Catedrático de Economía, Universidad San Pablo-CEU. Del Patronato de la Fundación FAES

Marc Soler Fábregas
Director Adjunto Corporativo, Colegio de Médicos de Barcelona

Roberto Soravilla Fernández
Ex Portavoz del Grupo Popular en la Comisión Mixta para la Unión Europea

Baudilio Tomé Muguruza
Diputado por Zaragoza. Del Patronato de la Fundación FAES

Joaquín Trigo
Director Ejecutivo de Fomento del Trabajo Nacional. Profesor Titular de Teoría Económica, Universidad de Barcelona

Pablo Vázquez Vega
Profesor Titular de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid

Iván Vejvoda
Director, Balkan Trust for Democracy

Álvaro Vermoet Hidalgo
Presidente Nacional de la Unión Democrática de Estudiantes

Manuel de Vicente-Tutor Rodríguez
Socio Director Equipo Económico

Alejo Vidal-Quadras Roca
Eurodiputado y Vicepresidente del Parlamento Europeo. Catedrático de Física Nuclear, Universidad Autónoma de Barcelona. Del Patronato de la Fundación FAES

Michael Wolgemuth
Profesor Doctor Managing Research Asociate Walter Eucken Institut e.V.

Jessica Zorogastúa Camacho
Directora de Gabinete del Consejero de Inmigración y Cooperación, Comunidad de Madrid