



EL POTENCIAL DE EUROPA ANTE LA CRISIS

Documento estratégico para el 5º Foro Hispano-Alemán
Madrid, 12 y 13 de marzo de 2009

presentado por el Grupo de Estudios sobre Europa
del Centro de Estudios de Política Aplicada (CAP) de la Universidad
Ludwig-Maximilian de Múnich

En 2009, la Unión Europea (UE) se encuentra ante importantes decisiones en varios ámbitos clave de su política:

- El futuro de las urgentes reformas que debería traer consigo el Tratado de Lisboa sigue siendo incierto desde el «no» en el referendo irlandés del 12 de junio de 2008.
- Las crisis internacionales, como las de Georgia, Gaza o Afganistán ponen de manifiesto que la Unión Europea depende de socios fiables en sus actuaciones a nivel internacional. En este aspecto, la estructura futura de las relaciones transatlánticas bajo la nueva administración estadounidense adquieren una particular importancia.
- El conflicto del gas entre Ucrania y Rusia ha vuelto a dejar al descubierto la vulnerabilidad de la política energética de la UE. Una mayor integración de la política europea en materia de energía y cambio climático es decisiva para la forma de abordar estos fenómenos.
- En vista de la crisis financiera y económica mundial, la Unión se muestra indecisa. Un planteamiento europeo coordinado podría contribuir a encontrar el camino para salir de la crisis.
- Los esfuerzos de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo tan sólo muestran éxitos moderados. Existe una necesidad enorme de una estrategia común para promover la ciencia y la investigación.

Para superar todos estos retos es necesario aclarar algunas cuestiones conceptuales fundamentales. Europa necesita orientación, un consenso sobre una idea fundamental. La UE se juega muchas cosas si no alcanza un acuerdo al respecto, como la corresponsabilidad de Europa en la política mundial, su capacidad de acción y su posibilidad de infundir una identidad. Por ello, Europa necesita una nueva claridad de perspectiva.

Se necesitan iniciativas de Estados miembros con capacidad y voluntad de liderazgo. Debido a su larga e intensa tradición europea, a Alemania y España les corresponde la responsabilidad especial de servir de motores de la integración europea. Los vínculos entre ambos países forman parte de unas relaciones especiales, incluso en la Unión Europea de los 27, que posiblemente pronto tendrá más Estados miembros. Ambos países son componentes importantes del mercado europeo, ambos ocupan una posición geográfica especial y tienen un interés especial en la integración europea. Tanto en el caso de España como en el de Alemania, el éxito económico y la consolidación democrática están estrechamente relacionados con Europa y el proceso de unificación europea. Las poblaciones de ambos países se encuentran entre las más favorables a la integración de toda la Unión Europea.

Al mismo tiempo, a España y a Alemania les corresponde un papel clave como mediadores en grandes espacios económicos, políticos y culturales. España desempeña esta función en América Latina y la región mediterránea, Alemania en Europa Central y Oriental, y con Rusia. La definición estratégica y concertada de las relaciones con estas regiones del mundo resulta tan determinante para el

futuro papel de Europa tanto como actor de la política mundial como para el éxito económico y, por ende, para el bienestar de los europeos.

El presente documento estratégico pretende identificar los ámbitos clave de un planteamiento europeo común y señalar las opciones de actuación. Su objetivo es ofrecer impulsos innovadores para superar los desafíos a los que se enfrenta actualmente la Unión Europea.

Reconstrucción de la estructura institucional de la UE

La densidad de la integración europea ha alcanzado un nivel que plantea obligatoriamente la cuestión de su identidad. La Unión Europea cuenta con el mayor mercado interior del mundo, dispone de una de las monedas más fuertes, el euro, es un actor importante para la resolución de las crisis internacionales y ofrece a sus ciudadanos una amplia seguridad jurídica y social. La Unión Europea ha logrado todo ello sin que la capacidad de actuación política y la legitimación supranacional fueran categorías elementales de su destino. En cada situación de la historia de su integración se delegaron casi de forma casual competencias de acuerdo con intereses particulares y estados de ánimo momentáneos. Todo ello sin acceso sistemático, desde el mercado interior a la política monetaria, de la política medioambiental hasta la seguridad.¹

Las reformas de Maastricht, Amsterdam y Niza no prepararon suficientemente a la Unión Europea para el cambio de las condiciones mundiales ni de forma sostenible para la ampliación a 27 Estados miembros o más. A modo de parches se fueron agregando nuevas disposiciones a los Tratados y desplazando elementos entre los tres pilares de la UE introducidos en Maastricht. De este modo, la obra resultante no sólo parece una alfombra parchada, sino que también la distribución de las tareas entre la UE y los Estados miembros resulta casi incomprensible. A ello hay que añadir que el sistema institucional y las estructuras decisorias a nivel europeo amenazan con romperse como consecuencia de la ampliación y la profundización.

Tras el ambicioso intento de dar una Constitución a la Unión Europea que fracasó en la primavera de 2005 con los resultados negativos en los referendos de Francia y los Países Bajos, mediante el Tratado de Lisboa se pretendía llevar a cabo la urgente y necesaria adaptación de la arquitectura política de Europa.² Sin embargo, también esta tentativa de reforma se encuentra antes su posible fracaso tras la decisión del electorado irlandés del 12 de junio de 2008. Un 53,4% de los

¹ Gasteyer, Curt: Europa zwischen Spaltung und Einigung, Bonn 2005; Judt, Tody: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, Francfort del Meno 2006; Weidenfeld, Werner (encargado de la edición): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2008.

² Auswärtiges Amt: Denkschrift zum Vertrag von Lissabon, Berlin 2008; Hofmann, Andreas / Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, integration 1/2008, pp. 3-20; Weidenfeld, Werner (encargado de la edición): Lissabon in der Analyse – Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008.

electores rechazaron el Tratado, la participación fue del 53,1%, bastante más alta que en 2001, cuando los irlandeses habían rechazado igualmente el Tratado de Niza. El resultado de los referendos sobre el Tratado Constitucional europeo y el Tratado de Lisboa ponen de manifiesto que Europa no puede seguir contando con la aprobación implícita de sus ciudadanos, sino que debe esforzarse activamente para obtener su apoyo y aceptación.

Sin embargo, no es posible poner término a las reformas. El estancamiento e incluso la desintegración amenazan a la Unión Europea. No obstante, si vemos lo que ha logrado la integración europea, ésta no puede ser una alternativa. Las reformas del Tratado de Lisboa deben aplicarse, ya que servirán para corregir los procesos decisorios y garantizar la legitimidad democrática.

Entre las principales reformas se hallan la ampliación de las decisiones por mayoría, la introducción de la doble mayoría y, con ello, la supresión de la tan problemática triple mayoría en el Consejo de Ministros, la reforma de la composición de la Comisión, el refuerzo de la Política Exterior y de Seguridad Común, una clara delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, el refuerzo de los derechos del Parlamento Europeo, el carácter vinculante de la Carta de los Derechos Fundamentales, la introducción del derecho de iniciativa de los ciudadanos, así como la ajuste de los instrumentos para una integración diferenciada. Asimismo, el nuevo Tratado contempla mecanismos que permiten el desarrollo ulterior de la UE incluso sin necesidad de negociar nuevos tratados.

Por último, el nuevo Tratado crea nuevos «rostros» para la Unión Europea. De este modo, el Consejo Europeo tendrá un presidente electo cada dos años y medio. Además, en el futuro un Ministro de Asuntos Exteriores representará a la Unión en el exterior – aunque no lleve esta denominación, sino la de «Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad». De esta manera, mejorará considerablemente la visibilidad de la UE tanto ante sus socios internacionales como ante los ciudadanos, permitiéndoles así identificarse con Europa.

En comparación con la situación actual, el Tratado de Lisboa representa un incremento considerable de la capacidad de acción y de la democracia en Europa. Por ello, es urgente que entren en vigor las normas que contempla el nuevo Tratado. Aunque la República Checa, Alemania y Polonia aún no han ratificado el Tratado de Lisboa debido a los recursos contra éste ante los Tribunales Constitucionales o a que no ha sido firmado por el Presidente polaco, es muy probable que a mediados de año haya concluido el proceso de ratificación en todos los Estados miembros de la UE, excepto Irlanda. De esta forma aumentará la presión sobre el Gobierno de Dublín para que encuentre una solución para el proceso de reforma de modo que el nuevo derecho primario de la UE pueda entrar en vigor a finales de 2009 o comienzos de 2010.

Un análisis del referendo irlandés indica que el Tratado de Lisboa despierta numerosos temores: desde un riesgo para la neutralidad irlandesa, pasando por la pérdida de las ventajas para el establecimiento de empresas, hasta un peligro para

la soberanía nacional. El nuevo Tratado no interviene en estos ámbitos. Un segundo referendo podría tener éxito si se logra explicar estos hechos a los irlandeses y se garantizan en forma de declaraciones del Consejo Europeo. Sin embargo, un requisito previo para esta solución es que el Gobierno de Dublín asuma sus responsabilidades y entable un amplio diálogo con la población de su país a fin de conocer mejor lo que preocupa a los ciudadanos, por una parte, y de explicar lo que realmente contempla el Tratado, por la otra.

No obstante, independientemente del resultado de todas las variaciones tácticas seguirá existiendo el mayor defecto del proceso de integración europea, por el cual se puso en marcha el proceso de reforma. Falta transparencia, falta un texto breve y fácilmente comprensible que contenga y lo explique todo. En este aspecto, la Unión Europea requiere más que los Estados nacionales una lógica de justificación. En tanto que sistema político en desarrollo debe ofrecer una orientación a sus ciudadanos para reforzar su propia legitimidad. Lo que requiere Europa actualmente es una fórmula convincente sobre la futura necesidad de la integración europea. ¿Para qué necesitamos a la UE en el futuro, aparte de para conservar lo ya alcanzado?

Las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009 mostrarán si los ciudadanos sienten que la Unión les puede dar una respuesta satisfactoria a esta pregunta.³ El fortalecimiento de los partidos euroescépticos debería alarmar a los responsables políticos de la UE. Por ello, en las próximas elecciones resultará determinante informar ampliamente a los ciudadanos sobre las consecuencias de su voto. Cada candidato, partido y grupo político tienen la obligación de dar a conocer mejor su papel a la opinión pública. La campaña de las elecciones europeas de 2009 brinda una ocasión ideal para que los ciudadanos tomen conciencia de Europa.

Otra plataforma puede ofrecer una oportunidad para llevar a cabo un debate sobre el sentido y la esencia del proceso de integración europea en los próximos meses, pues mediante la decisión de crear un «Grupo de reflexión» integrado por doce personalidades, la UE se ha fijado la tarea de esbozar el perfil de la Europa del futuro.⁴ Este grupo consultivo cuenta con un experimentado político europeo a su cabeza, el ex Presidente del Gobierno español, Felipe González. Este Grupo deliberará de aquí a junio de 2010 sobre las principales tareas que la Unión debe emprender hasta 2020-2030: desde la política social, pasando por el cambio climático y el abastecimiento energético, la migración, el terrorismo y la seguridad hasta la cuestión de los valores y la identidad de la Unión Europea. De este modo, podría ponerse en marcha un verdadero debate sobre el futuro de Europa. No obstante, el éxito y la aceptación de este grupo consultivo dependerán de forma decisiva de la participación de la opinión pública. Si se repiten las negociaciones secretas a puerta cerrada, volverá el escepticismo sobre el presunto «proyecto europeo de las elites» y se renovará la resistencia contra el

³ Seeger, Sarah / Valentin Kreiling: Europawahl 2009: Erwartungen – Programme – Visionen, C·A·P Aktuell 8, Munich 2008.

⁴ Chardon, Matthias / Dominik Hierlemann / Sarah Seeger: Den Weisen einen Rat, spotlight europe 7, Gütersloh/Munich 2007.

proceso de integración europea.

En principio, la Unión Europea debe dejar detrás de sí los innumerables debates sobre su futuro institucional después de todos estos años. Las tareas que tiene por delante exigen la unión de fuerzas. Para ello, es indispensable apostar por socios fiables y desarrollar las amistades tradicionales.

La unión hace la fuerza – El futuro de las relaciones transatlánticas

En los últimos meses se han producido muchos hechos dramáticos en el escenario de las relaciones internacionales. Numerosos fenómenos demuestran la fragilidad del orden internacional: El terrorismo mundial, la delincuencia internacional, la crisis económica y financiera mundial, los imparable flujos migratorios, las catástrofes climáticas, la escasez de recursos o el peligro de proliferación de armas convencionales y atómicas son fenómenos que no se detienen en las fronteras nacionales, sino que afectan simultáneamente a numerosos países. Es necesario realizar grandes esfuerzos para solucionar de forma estable y sostenible los polifacéticos y complejos conflictos de carácter económico, político o étnico.

Ningún país puede llevar a cabo estas tareas por sí solo. Por el contrario, se requiere un marco multilateral estable y fiable que contribuya a diseñar estrategias a largo plazo basadas en valores e intereses comunes. A pesar del evidente desplazamiento de las fuerzas globales hacia la región del Pacífico, la Alianza transatlántica sigue ofreciendo un fundamento estable para una cooperación duradera. Las experiencias comunes de la época de la Guerra Fría hicieron que surgiera a lo largo de los años una confianza recíproca que constituye la base para superar problemas comunes. Sin embargo, no debemos ignorar que los diversos acontecimientos y sucesos de la escena internacional, la aparición de poderosos actores, como China, la India o Brasil, así como los desplazamientos de los distintos intereses y prioridades ejercen cada vez más presión sobre la capacidad de supervivencia y la profundidad estratégica de las relaciones transatlánticas. El inicio de la Guerra de Irak en 2003 dejó inequívocamente claro que la alianza atlántica tradicional no puede darse automáticamente por sentada, sino que debe renovarse una y otra vez sobre la base de una ponderación objetiva de intereses.

La base para esta nueva orientación de las relaciones pasa por cerciorarse de la situación de partida concreta de ambos socios. Los Estados Unidos se encuentran en una profunda crisis de confianza que los debilita en la escena internacional. La economía estadounidense ha sufrido una serie de sacudidas desde el terremoto de los mercados hipotecarios y financieros, que entretanto se ha extendido de forma sensible a la economía real y al mercado laboral. El sistema sanitario sufre un déficit crónico y tan sólo cubre a una parte de la población del país. Todos los intentos de reformarlo han fracasado, ya sea por

causas políticas o financieras. También el sistema de pensiones, sólidamente unido a las inversiones en títulos inmobiliarios – actualmente consumidas – debe transformarse para poder compensar las posibles pérdidas y las medidas estatales de apoyo resultantes. En el ámbito de la política exterior, los Estados Unidos deben enfrentarse a las medidas de estabilización en Afganistán e Irak, así como a las acusaciones de tortura y el régimen de Guantánamo. La revolución verde que debe llevar al país de la era del derroche energético sin fin a la realidad de la escasez de recursos llega muy tarde y hará que el país sufra nuevas presiones financieras.

Al mismo tiempo, la reputación del país dentro de la comunidad internacional ha sufrido graves daños debido al unilateralismo, como en el caso de Irak. La obstrucción activa de las actividades de la Corte Penal Internacional, a la que los Estados Unidos no se han adherido aún, la denuncia unilateral o la socavación de los tratados de control de armamento, pero también la posición de denegación ante acuerdos internacionales, como el Protocolo de Kioto o el Tratado sobre la prohibición de las bombas de racimo, han causado graves daños a su prestigio de potencia y modelo de la democracia occidental.⁵ El país se encuentra en posición defensiva desde una perspectiva tanto interna como externa. Por este motivo, las expectativas que reposan sobre los hombros del nuevo Presidente estadounidense Barack Obama son enormes.

En su discurso inaugural, el nuevo Presidente esbozó los principales puntos de su programa político. Si bien cabe esperar una continuación del rumbo del segundo mandato de George W. Bush, sobre todo en Afganistán e Irak⁶, durante su campaña electoral Obama mantuvo abierta la controvertida posibilidad de utilizar un golpe militar preventivo en caso de peligros potenciales. No obstante, el nuevo Presidente ha mostrado un cambio de la actitud fundamental de su país que implica la cooperación con sus socios internacionales y un alto valor para la diplomacia. El Presidente envió claros mensajes en este sentido mediante el decreto para cerrar Guantánamo promulgado el primer día de su mandato y la oferta de amplio diálogo al mundo musulmán.

Según Obama, la renovación del país tendrá igualmente efectos en la política interior, y es precisamente en este ámbito que el nuevo Presidente deberá mostrar resultados si desea mantener en el futuro su reputación y posición. El primer desafío interior lo representa la lucha contra la crisis financiera y económica que ha golpeado a los Estados Unidos con una fuerza desconocida hasta ahora. En vista de estos inmensos problemas habrá que esperar para ver si el anunciado multilateralismo de Obama será algo prioritario, ya que su libertad de acción está limitada.⁷

En esta situación de nuevo inicio, la Unión Europea tiene la oportunidad de

⁵ Fehl, Caroline / Johannes Thimm: Weltmacht und Weltordnung. Multilateralismus im transatlantischen Spannungsfeld, SWP-Studie 6, Berlin 2008.

⁶ Brose, Christian: The Making of George W. Obama, Foreign Policy, enero/febrero 2009.

⁷ Fröhlich, Stefan: Außenpolitik unter Obama – pragmatischer Multilateralismus und transatlantische Annäherung, integration 1/2009.

imprimir a las relaciones transatlánticas sus propios impulsos e ideas. Las reacciones a la elección de Obama en las capitales europeas dan testimonio de esta esperanza de poder establecer un fundamento estable de objetivos comunes tras tantas medidas unilaterales por parte de los Estados Unidos. Lo decisivo es que los europeos acuerden una agenda común y la defiendan con determinación ante el nuevo Presidente.⁸ En el pasado no fue posible llegar a una posición uniforme debido a las grandes diferencias de intereses entre los Estados miembros de la UE, como por ejemplo, en la cuestión del despliegue de componentes de un sistema antimisiles estadounidense en Polonia y la República Checa. Si la Unión Europea desea negociar en el futuro en igualdad de condiciones con el Presidente estadounidense es necesario que acuerde unos cuantos puntos principales de una política común respecto a los Estados Unidos y aplicarla de forma congruente.⁹

Principales puntos de una política europea en materia de energía y protección del clima

El conflicto del gas entre Ucrania y Rusia a principios de 2009 ha vuelto a situar el tema de la energía y la protección del clima en el orden del día de la Unión Europea.¹⁰ Tras estos temas se oculta ante todo la preocupación por el agotamiento de las fuentes fósiles de energía e, implícitamente, sus dramáticas consecuencias para las sociedades actuales, cuyo funcionamiento está indisociablemente unido a la disponibilidad de energía.

La escasez de los recursos se debe a diversos factores. Por una parte, la demanda mundial de energía provoca cuellos de botella temporales y fuertes oscilaciones de los precios de la energía. A ello hay que agregar que los países productores sólo pueden o quieren satisfacer parcialmente esta demanda, lo que se debe a su vez a tres causas:

- Por una parte, las infraestructuras anticuadas o ineficientes impiden una ampliación de las capacidades, la cual sólo sería posible con grandes inversiones.
- Además, las limitaciones geológicas y los enormes esfuerzos financieros y físicos que éstas conllevan hacen que cada vez resulte más difícil explotar las fuentes de energía restantes.
- Además, la reducción intencional de las capacidades de producción permite a los contados países productores, a menudo inestables y no democráticos, obtener abundantes beneficios que pueden utilizar para

⁸ Bauer, Thomas: Congratulations, Mr. President...here is our agenda, C·A·Perspectives 2, Munich 2008.

⁹ Graubard, Stephen: A Broader Agenda. Beyond Bush-Era Foreign Policy, Foreign Affairs, enero/febrero de 2009.

¹⁰ Schäffer, Sebastian / Dominik Tolksdorf: Dispute between Russia and Ukraine settled? Strategies for the EU to get out of the gas trap, C·A·Perspectives 1, Munich 2009.

imponer intereses políticos.

El enorme aumento de la demanda de fuentes de energía se enfrenta al agravamiento de la problemática medioambiental y climática. Los acuerdos del Protocolo de Kioto sobre la reducción de las emisiones de dióxido de carbono no se aplican correctamente sin que puedan aplicarse los mecanismos sancionadores de las infracciones. Éste será uno de los puntos de debate en las negociaciones sobre el cambio climático de las Naciones Unidas que se celebrarán en Copenhague en 2009.

En vista de ello resulta obvio que la cuestión del abastecimiento energético ha dejado de ser un problema puramente económico. Al contrario, este tema debe entenderse como una tarea horizontal en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, la política tecnológica, la política económica, de empleo, comercial, y medioambiental. Su estrecha concertación dentro de la Unión Europea reviste una importancia especial para aprovechar las posibilidades tanto del mercado interior de la energía como de un acuerdo en materia de política energética exterior respecto a los países productores y de tránsito, así como otros consumidores.

Actualmente, gran parte de las competencias en materia de política energética están en manos de los Estados nacionales. El capítulo sobre energía del Tratado de Lisboa convertiría la política energética en una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, permitiendo así avanzar en este ámbito.¹¹ Sin embargo, el futuro de estas reformas resulta incierto como consecuencia del resultado del referendo sobre el Tratado en Irlanda. Mientras el nuevo derecho primario quede congelado, las disposiciones en materia de política energética deberán seguir derivándose de la legislación relativa al mercado interior y al medio ambiente.

Los Estados miembros de la Unión Europea han hecho en los últimos años grandes avances sobre este fundamento para integrar su política energética de protección del clima a iniciativa de la Comisión.¹² En el centro de las reflexiones se encuentra la cuestión de garantizar un abastecimiento de energía sostenible, seguro y competitivo. Para ello, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE adoptaron en el Consejo Europeo de marzo de 2007 un amplio plan de acción para el período 2007-2009, que establece el marco para la política energética de la UE.¹³ Sobre esta base se formuló en marzo de 2008 una serie de ambiciosos objetivos que deberán alcanzarse a más tardar en 2020:

¹¹ Baumann, Florian / Jürgen Turek: Die europäische Energiepolitik im Vertrag von Lissabon, Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Lissabon in der Analyse – Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2009, pp. 157-169.

¹² Geden, Oliver / Severin Fischer: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden 2008.

¹³ Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo (Bruselas), 8 y 9 de marzo de 2007, Conclusiones de la Presidencia, documento 7224/1/07 REV 1, Bruselas 2007, pp. 16-23.

- En primer lugar, las emisiones de gases de efecto invernadero deberán reducirse en un 20%. En caso de que otros consumidores sigan en esta dirección, la UE se compromete a una reducción del 30%.
- En segundo lugar, la eficiencia energética respecto al consumo previsto en 2020 deberá mejorar un 20%.
- En tercer lugar, la parte de las energías renovables dentro del consumo total de energía deberá aumentar un 20, y la parte de los combustibles procedentes de fuentes renovables un 10%.

Las medidas con las que los Estados miembros de la UE quieren alcanzar estos objetivos se refieren a cinco ámbitos principales.

1. El mercado interior de la energía deberá funcionar mejor y ser más competitivo mediante una separación de las empresas producción y de transporte de energía. Además se trata de mejorar la interconectividad de las redes de los Estados miembros de la UE a fin permitir el intercambio transfronterizo de recursos con los menores obstáculos posibles.

2. En relación con la seguridad energética, las reflexiones prevén ante todo una diversificación tanto de los recursos energéticos como de los proveedores de energía. Aparte de ello será determinante contar con capacidades de almacenamiento de petróleo y gas suficientes, y dar más transparencia a las existencias de energía. Este aspecto cumple una función particular en relación con la solidaridad entre los Estados miembros en caso de cuellos de botella en el abastecimiento, como en el reciente caso de Bulgaria o Eslovaquia.¹⁴

3. La diversificación del abastecimiento de energía es inseparable de la elaboración de una política energética exterior, ya que después de todo más del 50% de las necesidades de energía de la Unión Europea proceden de importaciones extranjeras.¹⁵ Los acuerdos de larga duración con terceros países pueden establecer condiciones jurídicas estables con los países productores y de tránsito. En relación con Rusia, que es el principal proveedor de gas de la UE, las negociaciones en curso de un nuevo Acuerdo de asociación y cooperación ofrecen un marco para sondear nuevos ámbitos de colaboración.¹⁶ Por ello resultará aún más importante que los Estados miembros adopten un planteamiento común ante el Gobierno de Moscú.

¹⁴ Baumann, Florian: *Energiesolidarität als Instrument der Versorgungssicherheit*, C·A·P Aktuell 6, München 2008; Geden, Oliver: *Energiesolidarität im EU-Reformvertrag*, SWP-Aktuell 34, Berlin 2007.

¹⁵ Comisión Europea: *EU Energy in Figures 2007/2008*, Bruselas 2008, p. 13.

¹⁶ Fischer, Joschka: *An Answer to the Russian Challenge*, Project Syndicate 2009; Kempe, Iris: *A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency*, C·A·P Policy Analysis 4, Munich 2007; Rahr, Alexander: *Kein Europa ohne Russland. Moskau muss über eine strategische Partnerschaft in ein europäisches Bündnis eingeschlossen werden*, *Internationale Politik*, enero de 2009, pp. 45-50.

4. La importancia del incremento de la eficiencia energética y la ampliación de las energías renovables ha aumentado al acentuarse fuertemente con el tiempo la política energética favorable a la protección del clima.¹⁷ La opinión pública se muestra abierta al respecto, pues cuatro de cada cinco entrevistados por una encuesta del Eurobarómetro de 2007 se pronuncian a favor de un mayor uso de las energías solares, mientras que sólo una cuarta parte es favorable a la intensificación del uso del carbón y un 20% a la de la energía atómica. Además, más de la mitad considera «muy importante» reducir el consumo de energía en Europa.¹⁸ Debido a las grandes divergencias entre los planteamientos relativos a las energías renovables existentes hasta ahora, para llegar a un planteamiento común y eficaz de los Estados miembros es necesario que los costes en este ámbito se repartan de forma equitativa («effort sharing»). También la cuestión del uso de la energía nuclear para reducir las emisiones de dióxido de carbono es objeto de distintas valoraciones en los Estados miembros, de modo que pueden surgir nuevas controversias al respecto.

¹⁷ Baumann, Florian: Klimafreundliches Brüssel!? Die neue EU-Energiepolitik, C·A·P Aktuell 5, Munich 2007.

¹⁸ Comisión Europea: Energy Technologies: Knowledge, Perception, Measures, Special Eurobarometer 262, Bruselas 2007, pp. 27 y sigs.

Consumo bruto de energías renovables en los Estados miembros de la UE (en porcentaje)

	Consumo bruto de energías renovables (2006) (en porcentaje)
UE-27	7,1
Letonia	30,4
Suecia	29,1
Finlandia	22,7
Austria	21,4
Portugal	17,0
Dinamarca	15,8
Rumania	11,7
Eslovenia	11,0
Lituania	9,5
Estonia	9,2
Italia	7,0
España	6,5
Francia	6,3
Alemania	6,1
Grecia	5,7
Bulgaria	5,4
Polonia	5,1
Eslovaquia	4,8
Hungría	4,7
República Checa	4,3
Chipre	3,9
Países Bajos	3,6
Bélgica	2,9
Irlanda	2,6
Luxemburgo	2,1
Reino Unido	1,9
Malta	0

Fuente: Comisión Europea: EU Energy in Figures 2007/2008, Bruselas 2008, p. 10.

5. Los esfuerzos de la UE para reactivar las inversiones en nuevas tecnologías están directamente relacionados con el aumento de la cuota de las energías renovables. Debido a que la competitividad y la efectividad de las energías renovables son inferiores a las de las energías tradicionales, se requieren esfuerzos comunes de investigación en este ámbito. Al mismo tiempo existe una gran necesidad de llevar a cabo estudios sobre la utilización de combustibles fósiles, como por ejemplo, en relación con la disociación y el almacenamiento del dióxido de carbono, así como del almacenamiento definitivo de residuos radiactivos.

Los Estados miembros de la Unión Europea se encuentran ante la difícil misión de encontrar un equilibrio entre la seguridad del abastecimiento, la competitividad y la sostenibilidad de su política energética. Dicha búsqueda puede dar lugar a tensiones, ya que el objetivo de la política de competencia podría entrar en conflicto con el objetivo de un abastecimiento energético sostenible y compatible con el medio ambiente. Sin embargo, los esfuerzos de investigación necesarios, así como la exportación de las tecnologías relacionadas con las energías renovables ofrecen posibilidades para la política de empleo. Se requiere un planteamiento común en materia de política energética para Europa destinado a generar sinergias a través de los procesos de aprendizaje e intercambio.

Un planteamiento coordinado a nivel europeo para superar la crisis financiera y económica

Al perfilarse en 2007 el hundimiento del mercado hipotecario estadounidense, que es uno de los pilares de la economía de ese país, muchos actores internacionales tomaron nota de ello con gran preocupación. Sin embargo, en ese momento aún no podía predecirse el dramático curso que tomaría la crisis ni los estremecedores efectos que tendría sobre la economía real. La quiebra del banco de inversiones Lehman Brothers constituye un símbolo del desplome del sistema financiero anglosajón considerado modélico hasta entonces.

La causa de este colapso fue en gran parte la liberalización y desregulación sin límites del sector financiero. Ante el libre juego de las fuerzas de mercado pudo surgir un complejo sistema de nuevos instrumentos financieros, muchos de ellos no controlados por la administración pública o que ésta no supervisaba de forma crítica.¹⁹ La crisis de las hipotecas *subprime* tuvo efectos catastróficos en todo el sector bancario, numerosos grandes bancos, tanto estadounidenses como de muchos otros países, sufrieron sacudidas de dimensiones hasta entonces desconocidas.

Debido a que la crisis se inició en los mercados financieros, es necesario deliberar sobre normas obligatorias para dicho sector. Para ello deben reforzarse tanto los instrumentos que permiten un control independiente de los mercados financieros, como los mecanismos internos de gestión de crisis de los bancos. En vista de la estrecha interconexión entre los mercados financieros internacionales, para ello se requiere un planteamiento coordinado a nivel mundial, mediante el cual se examine el papel de las organizaciones internacionales, como por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, y de ser necesario adaptarlo. Aunque el sector financiero podría considerar en un principio que estas normas comunes

¹⁹ Dieter, Heribert: Das Ende des amerikanischen Modells. Warum die Finanzkrise in den USA eine Zeitenwende markiert, SWP-Aktuell 71, Berlín 2008.

de regulación constituyen una pesada atadura y rechazarlas, si con ellas se recupera la estabilidad y la transparencia, estas medidas podrían promover a medio plazo el atractivo de un actor como destino financiero.

Y como la crisis financiera se ha convertido en una delicada crisis de la economía real, existe una urgencia real de actuar también en este ámbito. Una previsión de la Comisión Europea de enero de 2009 pronostica que la economía europea se contraerá un 1,8% este año y sólo crecerá un 0,4% en 2010. Alemania con un descenso de la productividad del 2,3% y España con un 2,0% se verán especialmente afectadas.²⁰

La grave situación de numerosos Estados miembros de la UE llevó a intervenciones por parte del Estado que equivalen a la violación de un tabú. En Alemania, el Reino Unido o Irlanda, entre otros, se nacionalizaron (parcialmente) bancos o éstos recibieron un masivo apoyo financiero y garantías del Estado. Aparte de ello, las grandes ayudas públicas a sectores especialmente afectados por la crisis revelan la intención de proteger industrias nacionales de especial importancia. Sin embargo, a pesar de estas tendencias de renacionalización resulta incontestable que los Estados miembros se aproximan entre sí en tiempos de crisis. Los instrumentos comunes de coordinación se utilizan como nunca antes.

El hecho de que la importancia de la dimensión europea aumente ante el enorme terremoto de la política financiera y económica se pone de manifiesto en el continuo atractivo del euro, que a final de año celebró su décimo aniversario. Por ejemplo, Polonia expresó un gran interés por sumarse lo antes posible a los 16 Estados miembros del Grupo del Euro a fin de aprovechar su efecto estabilizador. También en Dinamarca, que no forma parte de la zona del euro debido a normas especiales, los argumentos a favor de la adopción del euro han ganado dinamismo en vista de la crisis. Sin embargo, no hay que olvidar que la competitividad entre los Estados miembros de la zona del euro diverge considerablemente en la actual crisis.²¹ Por ello, se debate intensamente la posibilidad de complementar la concertación monetaria en la zona del euro mediante una coordinación fiscal – posiblemente en forma de una gobernanza europea.

Fue sobre todo el Presidente francés Nicolas Sarkozy el que insistió durante la Presidencia francesa de la UE en el segundo semestre de 2008 en la creación de dicho grupo. Sus reflexiones consisten en convertir las reuniones de los Ministros de Finanzas del Eurogrupo en reuniones a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Esta idea siempre provoca una gran resistencia, sobre todo debido al temor de que dichas reuniones pondrían en peligro la independencia del Banco Central Europeo. Sin embargo, los últimos meses han puesto de manifiesto que la coordinación a nivel europeo posiblemente requiera un nuevo planteamiento.

²⁰ Comisión Europea: Interim Economic Forecast, Bruselas 2009.

²¹ Schwarzer, Daniela: Zehn Jahre Governance der Eurozone: ökonomische Bilanz und institutionelle Dynamiken jenseits der Vertragsrevisionen, *integration* 1/2009, pp. 17-32.

Incluso la Comisión Europea, tras su postura titubeante y reservada de un principio, ha dejado oír su voz acerca de la crisis y se ha establecido como uno de los actores más importantes para superar la crisis. La Comisión de Bruselas ya ha formulado una primera y amplia propuesta sobre la forma de proceder que ha adoptado la forma de un plan europeo de recuperación económica aprobado por el Consejo Europeo²². Se trata de un planteamiento común europeo que deja suficiente margen para responder a las necesidades nacionales específicas. El plan se centra en medidas políticas, cuyo objetivo es estimular la demanda de los consumidores. El volumen financiero del Plan de recuperación económica se eleva a aproximadamente un 1,5% del PIB de la Unión Europea, que corresponde a unos 200.000 millones de euros. Con miras a las reformas estructurales a largo plazo, la Comisión concede especial importancia, de conformidad con los objetivos de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, al fomento de la innovación y la investigación, así como a una sólida orientación ecológica de las economías europeas.

Sin embargo, debido a ello han surgido tensiones entre las actuales medidas de gestión de la crisis y las tareas marco a largo plazo de la política económica y monetaria común. Algunos de los paquetes coyunturales de los gobiernos conllevan un nuevo endeudamiento considerable e infringen de forma notoria las normas del Pacto de estabilidad y crecimiento. De este modo, la Comisión espera que el déficit presupuestario medio de la zona del euro sea del 4,8% en 2010. Alemania con un déficit del 4,2% y España con un 5,7% no serán una excepción en este aspecto. En total, 17 de los 27 Estados miembros superarán el límite del 3% del PIB para el déficit presupuestario en 2010.²³ Por ello, es urgente llevar a cabo un debate sobre qué sucederá en el futuro con el Pacto que constituye uno de los pilares fundamentales de la política monetaria común.

Para que este ambicioso plan de recuperación económica pueda tener éxito será necesario, por una parte, que los Estados miembros actúen de forma coordinada y solidaria, a pesar de su situación nacional específica. Y por la otra, será necesario implicar a socios importantes a nivel mundial, en particular los Estados Unidos. La coordinación en el marco del G-20 ofrece una plataforma para ello, que puede promover un debate abierto y un intercambio a nivel mundial sobre las posibles nuevas estructuras del sistema económico mundial.

Una de las tareas más difíciles será devolver a los consumidores la confianza que han perdido. Casi un 60% de los ciudadanos de la Unión consideran que la actual situación económica en Europa es mala o muy mala. Y también las expectativas son más bien moderadas: Aproximadamente la mitad de los ciudadanos espera que la situación del mercado laboral y la situación económica general de Europa y el mundo empeore aún más en los próximos doce meses.²⁴

²² Comisión Europea: Plan Europeo de Recuperación Económica. Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Bruselas 2008; Consejo de la Unión Europea: Reunión del Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre de 2008 en Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas 2008, documento 17217/08, pp. 3-8.

²³ Comisión Europea: Interim Economic Forecast, Bruselas 2009.

²⁴ Comisión Europea: Standard Eurobarometer 70. First Results, Bruselas, 2008, pp. 6 y sigs.

En este aspecto los políticos deben demostrar toda su capacidad de organización y solución de problemas.

Un Espacio Europeo de Investigación

La política de investigación está estrechamente asociada al éxito económico. Tanto el sector privado como el Estado con sus escuelas superiores e institutos de investigación contribuyen a las innovaciones, las cuales permiten a su vez que las economías sigan siendo competitivas. Sin embargo, al inicio de la integración europea, la política de investigación fue un ámbito controvertido. El hecho de que la comunitarización podría entrar en conflicto con las ambiciones nacionales daba lugar a constantes controversias.²⁵

En la segunda mitad de los años ochenta se echaron las bases decisivas para la alineación estratégica de Europa. En vista de que Europa sólo podría superar la competencia en el ámbito de la innovación, por ejemplo, con los Estados Unidos o Japón, por medio de enormes esfuerzos, en 1984 se creó el instrumento de los programas de investigación y desarrollo. Mediante el Acta Única Europea (1987), la política de investigación y desarrollo tecnológico pasó a ser parte de los Tratados. Ya en esa época se sabía que el crecimiento sostenible no es posible sin una intensa promoción de la investigación que vaya mucho más allá del simple apoyo a la investigación fundamental, tan alejada de los mercados.

Fue especialmente en los años noventa que el contenido de la promoción europea de la investigación fue más allá de la cooperación sobre el uso pacífico de la energía atómica en el marco del Tratado Euratom. A medida que pasaba el tiempo, el ancho de banda de los temas promovidos aumentó de forma continua. Por ejemplo, el actual Séptimo Programa Marco, que es el principal instrumento de promoción de la investigación de la UE, menciona como temas de cooperación los siguientes ámbitos, que a menudo sólo pueden abordarse desde una perspectiva comunitaria:²⁶

- Salud;
- Alimentos, agricultura, pesca y biotecnología;
- Tecnologías de la información y la comunicación;
- Nanociencias, nanotecnologías, materiales y nuevas tecnologías de producción;
- Energía y medio ambiente;

²⁵ Véase Sturm, Roland: Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union, Werner Weidenfeld (encargado de la edición): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2008, pp. 237-253.

²⁶ Turek, Jürgen: Forschungs-, Technologie und Telekommunikationspolitik, Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (encargado de la edición): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden Baden 2008, pp. 149-152.

- Transporte y espacio;
- Ciencias sociales y económicas, y humanidades;
- Seguridad.

Con la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo se adoptaron importantes decisiones en materia de política de investigación. En el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE de esa época se fijaron el objetivo de «convertir a la UE en la región económica basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo en 2010».²⁷ A continuación, la Comisión diseñó la estrategia para la agrupación e integración de la investigación europea, a la que dio por título «Espacio Europeo de Investigación». En una modificación efectuada en 2005 – al mismo tiempo que la revisión de la Estrategia de Lisboa – se concretó como objetivo que para 2010 se invertiría un 3% del PIB de los Estados miembros en investigación y desarrollo. Sin embargo, este objetivo parece casi imposible de realizar. En 2006, el porcentaje medio del PIB dedicado a la investigación era del 1,84%, muy lejos aún del objetivo fijado, y en 2004 incluso fue inferior. Así pues, Europa sigue invirtiendo mucho menos en investigación y desarrollo que los Estados Unidos, que dedican un 2,61% de su PIB a este ámbito.

Intensidad de investigación (Porcentaje de los gastos de investigación y desarrollo dentro del PIB en 2006)

	Intensidad de investigación (en porcentaje)
Japón	3,39
EE.UU.	2,61
Alemania	2,53
Francia	2,09
UE-27	1,84
Reino Unido	1,78
España	1,2
Italia	1,09

Fuente: Comisión Europea: A more research-intensive and integrated European Research Area. Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, Bruselas 2009.

²⁷ Consejo de la Unión Europea; Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000 – Conclusiones de la Presidencia, p. 2.

A fin de dar una mayor eficiencia a las medidas de la política de investigación, la Comisión relacionó más estrechamente en un Libro Verde la idea del Espacio Europeo de Investigación con los objetivos de crecimiento y empleo de Lisboa y fijó el marco para su desarrollo hasta 2010.²⁸ Según este documento, las principales características del espacio de investigación que se desea crear son un intercambio adecuado de investigadores competentes, así como la creación e interconexión de establecimientos de investigación de primera línea. El Séptimo Programa Marco dispone de 50.000 millones de euros para ello.

En el curso de la ampliación del Espacio Europeo de Investigación se creó el Instituto Europeo de Tecnología en Budapest en 2008, el cual deberá dirigir la construcción de redes de investigación paneuropeas a través de comunidades de conocimiento e innovación. El Instituto tendrá por misión conectar entre sí a los mejores estudiantes, investigadores y operadores del sector.

La aproximación e interconexión de la enseñanza superior también forma parte de la estrategia europea de investigación. En este aspecto, la Unión aprovecha el Proceso de Bolonia, que a pesar de su carácter paneuropeo está estrechamente relacionado con los instrumentos y experiencias de la UE o de la Comisión.²⁹ Es precisamente en este ámbito tradicionalmente nacional que los mecanismos del Derecho indicativo («soft law»), como el «método de coordinación abierta», desempeñan un papel determinante. Si bien los Estados miembros mantienen las competencias decisivas, se concede cada vez mayor importancia a la coordinación y concertación a nivel europeo.

Habrà que esperar para ver hasta qué punto se convierten en realidad estos ambiciosos objetivos. Las tensiones entre concepción y aplicación se ponen de manifiesto en particular en el cada vez más importante ámbito de la política espacial, ya que el programa de navegación por satélite Galileo, que la UE había iniciado como proyecto clave, sufrió enormes dificultades financieras en 2007 debido a las disputas dentro del consorcio privado de operadores.³⁰ Y aunque a finales del año fue posible garantizar la financiación con recursos de la UE, este proyecto ha sufrido graves retrasos debido a numerosos errores de cálculo y nuevas licitaciones.

Para poder lograr resultados satisfactorios en el futuro será necesario que la UE base sus ayudas en el valor añadido europeo a fin de establecer una interrelación a nivel regional, nacional y europeo.³¹ La cooperación entre Alemania y España, por ejemplo, en la investigación de las tecnologías solares y

²⁸ Comisión Europea: Libro Verde: El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas. COM(2007) 161 final, Bruselas 2007.

²⁹ Reinalda, Bob: The ongoing Bologna Process and Political science, *European Political Science* 7, 2008, pp. 382-393.

³⁰ Seeger, Sarah: Dramatik auf der Hauptbühne, Routine an den Nebenschauplätzen. Die Bilanz des Europäischen Rates am 21./22. Juni 2007, C·A·P Aktuell 11, Munich 2007.

³¹ Chardon, Matthias: Gut aufgestellt im Europäischen Forschungsraum? Baden-Württembergs Forschungspolitik im Kontext der Europäischen Union, Frech, Siegfried / Martin Große Hüttmann / Reinhold Weber (encargado de la edición): *Handbuch Europapolitik*, Baden-Württemberg, Stuttgart 2009 (i.E.).

la biotecnología, viene a demostrar que la colaboración bilateral en materia de investigación sigue desempeñando un importante y fructífero papel en el entorno europeo. El espacio económico europeo sólo alcanzará un grado de innovación competitivo a nivel internacional si logra interconectar las iniciativas nacionales y regionales en una estrategia equilibrada paneuropea. Habrá que prestar especial atención a los futuros trabajos del Consejo Europeo de Investigación, que será autónomo, y a la interacción entre instrumentos y estrategias. El potencial de una política europea de investigación resulta evidente, pues los efectos de las sinergias y de la transferencia de conocimientos de los programas europeos de investigación pueden desempeñar un papel destacado en la lucha contra la crisis financiera y económica.

Perspectivas

Actualmente, Europa se enfrenta a grandes desafíos para los que deberán encontrarse respuestas eficaces en un futuro próximo. La presión para buscar soluciones comunes ha hecho que los Estados miembros de la UE se acerquen entre sí, ya sea para redefinir las relaciones transatlánticas, para formular una política integrada en materia de energía y protección del clima, para hacer frente a la crisis financiera y económica mundial o bien para elaborar un planteamiento común para la política de ciencia e investigación.

El hecho de que las decisiones a menudo sean reacciones y no siempre cumplan las expectativas se debe a la heterogeneidad de los intereses de los 27 Estados miembros. Por otra parte, también se debe a la compleja estructura decisoria de la Unión Europea que se extiende a numerosos niveles y actores. En este aspecto, un acuerdo sobre un consenso fundamental relativo a la orientación y la finalidad de la Unión Europea podría resultar útil y ofrecer asimismo un marco de actuación estable que trascienda los sucesos de la política cotidiana.

Por ello ahora hay que preguntarse de qué forma puede Europa encontrar una nueva vitalidad. Esta vitalidad no surgirá de mastodónticos tratados burocráticos. Hoy en día, Europa sólo puede desarrollar una nueva ética como respuesta elemental y de salvación a la globalización. En la globalización reside la idea para una nueva y vigorosa justificación. Para salir de las «segunda euroesclerosis» se requieren personas que dominen el gran arte de la interpretación. Al inicio se encuentra la globalización con sus drásticas consecuencias para todos. Europa responde a ella con su concepto estratégico de la diferenciación hacia el interior y hacia el exterior. Únicamente la Unión puede ofrecer respuestas contundentes, sólo la Comunidad tiene la fuerza necesaria para garantizar protección, orden e individualidad a cada Estado.

Europa puede ser una potencia mundial. Este potencial debe organizarse de forma adecuada y colmarse con el espíritu de la identidad europea. Esta hazaña histórica puede ser realizada por la misma Europa que hoy titubea ante los

grandes desafíos. No serán los grandes aparatos los que superarán la crisis, sino únicamente la gran idea, el plan intelectual correcto. De él surgirá el impulso que dará a Europa su nuevo rostro.