

DOCUMENTOS DE DEBATE

## PRIORIDADES ECONÓMICAS DE EUROPA, 2010-2015

André Sapir

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento sólo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

DD  
6/2009



**Philip Pettit** es, en la actualidad, Catedrático L. S. Rockefeller de Ciencias Políticas y Valores Humanos en la Universidad de Princeton. Profesor visitante de la Universidad de Cambridge, donde en 2010 impartirá las *Seeley Lectures* sobre teoría de la democracia. Asimismo es miembro del Comité Científico de la Fundación IDEAS.

Este documento se ha elaborado en el contexto de la conferencia “Progreso Global – Hacia un Nuevo Pacto Global” organizada por la Fundación IDEAS y el *Center for American Progress*, celebrada en Madrid en octubre de 2009.

#### Publicaciones de la Fundación IDEAS para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

**Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.**

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS  
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid  
Telf. +34 915 820 091  
Fax. +34 915 820 090  
[www.fundacionideas.es](http://www.fundacionideas.es)

ISBN: 978-84-937884-4-5  
Depósito legal: M-23536-2010

## 1

## Introducción

La Presidencia española de la Unión Europea (UE) durante el primer semestre de 2010 tendrá lugar en un momento decisivo. En el plano institucional, coincidirá con el inicio de la segunda Comisión Barroso y cabe esperar que con la implantación del Tratado de Lisboa y la introducción de determinadas reformas importantes. En el plano económico, tendrá lugar en un momento en el que la recuperación de la crisis todavía será superficial y en el que deberán tomarse importantes decisiones para asegurar una recuperación firme y sostenible. En resumen, se producirá en un momento en el que la UE se enfrentará a decisiones que conformarán su futuro para los próximos años.

Habida cuenta de lo que se dirime para las instituciones europeas, el Instituto Bruegel, *think tank* europeo con sede en Bruselas, ha hecho público recientemente un volumen de memorandos que, a pesar de estar dirigidos formalmente a la nueva Comisión Europea, conciernen a todos los actores e instituciones implicados en la política económica de la UE<sup>1</sup>. En el siguiente texto se reproducen, con cambios editoriales menores, el preámbulo (titulado aquí “Principales mensajes”) a este volumen, así como el memorando al Presidente de la Comisión Europea, ambos escritos en colaboración con Jean Pisani-Ferry, director del Instituto Bruegel.

1 André Sapir (ed.), *Europe's Economic Priorities 2010-2015: Memos to the New Commission*, Bruegel. Los memorandos se publicaron el 1 de septiembre de 2009, dos semanas antes de que el Parlamento Europeo confirmara a José Manuel Barroso como Presidente de la nueva Comisión. Por consiguiente, están dirigidos a la “nueva Comisión” y no a la “segunda Comisión Barroso”.

## 2

## Principales mensajes

En este momento, existe una posibilidad clara de que la presente crisis se recuerde como la ocasión en la que Europa perdió terreno de manera irremediable, tanto desde el punto de vista económico como político. En el plano económico, existe el riesgo de que, conjugando problemas económicos y demográficos persistentes, la crisis provoque una espiral de cuasi estancamiento, aumento de la deuda pública y deterioro de las actividades en materia de innovación. En el plano político, la UE corre el riesgo de que se la acuse de haber fomentado una agenda liberalizadora en el pasado, en lugar de recibir elogios por haber impulsado una respuesta coordinada a la crisis cuando ésta se declaró. Aunque Europa debería ser parte de la respuesta a los problemas económicos presentes, en la actualidad no se contemplan iniciativas europeas audaces.

Por estas razones, la nueva Comisión Europea se enfrentará a una tarea tremendamente difícil. En un momento de repliegue al ámbito nacional y de desencanto con la UE, deberá luchar por defender reglas aprobadas de mutuo acuerdo, proponer nuevas soluciones, volver a definir el discurso europeo y convertir a la UE en un actor efectivo en el contexto de un mundo que se transforma rápidamente. Si la Comisión tiene éxito, puede hacer que la crisis se convierta en una oportunidad. Si fracasa, la UE puede perder relevancia.

Por tanto, lo que se dirime es importante y deberán establecerse las prioridades desde el primer día. El objetivo de los memorandos del Instituto Bruegel consiste en contribuir a establecer dichas prioridades. No cubren la totalidad de las políticas, pero se centran en las cuestiones económicas más importantes a escala de la UE. Es imposible reducir sus conclusiones a unos pocos puntos. No obstante, destacan dos temas comunes.

El primero es la necesidad de mantener el equilibrio entre la necesidad de centrarse en encarar la crisis y mantener una línea firme respecto a los desafíos a largo plazo, que, a su vez, tienen una dimensión nacional y exterior. A nivel interno, la Comisión debe plantar cara directamente a las crecientes tensiones económicas y sociales entre Estados miembros individuales. A nivel exterior, debe asegurar que Europa sea un actor consistente y no fragmentado, tanto a escala global como a escala regional europea.

El segundo tema es que los tiempos actuales requieren coraje. En mayor medida que sus predecesores, la nueva Comisión se enfrentará a la necesidad de conjurar el nacionalismo económico y plantear directamente decisiones críticas a los Estados miembros y a los ciudadanos europeos. El riesgo de que se produzca una recaída económica, social y política es simplemente demasiado alto para que una estrategia de perfil bajo resulte aceptable.

## 3

## Memorando al Presidente de la Comisión Europea

Durante un cuarto de siglo, cada Comisión Europea se ha definido por un logro de capital importancia, a menudo relacionado con cambios fundamentales en los tratados: la primera Comisión Delors será recordada por el mercado único; la segunda por el Tratado de Maastricht; la Comisión Santer por el lanzamiento del euro; la Comisión Prodi por la gran ampliación al Este; y cabe esperar que la Comisión Barroso 2004-2009 pase a la historia por haber tomado la iniciativa en materia de cambio climático y por haber conseguido la ratificación del Tratado de Lisboa.

Cada uno de estos logros supuso un paso adelante para Europa. ¿Debería la nueva Comisión fijarse un objetivo similar y proponérselo a los ciudadanos europeos? ¿O debería, por el contrario, aceptar que deberá luchar fundamentalmente para preservar los logros pasados y fijarse como meta limitar la caída? Se trata de la principal pregunta que debería hacerse el Presidente a la hora de prepararse para los próximos cinco años.

### 3.1 Los desafíos

A la hora de reflexionar sobre la agenda para los próximos cinco años, convendría apartarse momentáneamente del debate actual y evaluar cuáles eran las prioridades de Europa antes de la crisis. Sus principales desafíos eran esencialmente desafíos a largo plazo. Se referían a determinados cambios en la arquitectura iniciados a finales del siglo pasado y que es probable que tengan un profundo impacto en el siglo XXI: la globalización y el (re)surgimiento de China y de India como potencias económicas

y políticas; la erosión de la tradicional ventaja comparativa de Europa en materia de capital humano y la necesidad de impulsar el desarrollo de una economía basada en el conocimiento; el envejecimiento de la población y sus consecuencias para las sociedades europeas y para las finanzas públicas; el retorno de la migración masiva; la seguridad energética; y la necesidad de adoptar medidas firmes para luchar contra el cambio climático. A escala regional, los desafíos planteados a una Europa ampliamente reunificada consistían en seguir adelante con la ampliación y en redefinir su relación con sus vecinos. A escala mundial, se trataba de comportarse como la potencia indulgente, pero eficaz, que reclamaba ser.

Se trataba de desafíos de enormes proporciones, pero sobre todo de desafíos que, naturalmente, requerían una respuesta europea común y eran percibidos como tales por la opinión pública. Tomando sólo algunos ejemplos, no era necesario ser federalista para admitir que el cambio climático y la migración masiva debían abordarse a escala europea, o incluso que sólo la UE podía tener el peso suficiente en las negociaciones internacionales con los nuevos gigantes. La lentitud de movimiento del aparato de gobierno de la UE también ofrecía una base adecuada para equilibrar la inevitable naturaleza a corto plazo de los gobiernos electos y la necesidad de dar respuesta a desafíos a largo plazo.

A lo largo de los últimos diez años, la UE ha empezado a dar respuestas estructurales a estos desafíos. La ampliación ha constituido un logro muy importante. En algunos frentes (la sociedad del conocimiento, la migración o el cambio climático), todavía no se ha dicho la última palabra, ya que una vez adquiridos los compromisos deben elaborarse las leyes, pero al menos la agenda se ha establecido con claridad. En otros frentes (envejecimiento, seguridad energética, vecindad, representación exterior), prácticamente no ha ocurrido nada hasta la fecha, pero al menos las cuestiones se han puesto sobre la mesa.

En resumen, antes de la crisis, Europa tenía una agenda clara, se habían realizado algunos progresos hacia su definición e implantación, y quedaba todavía mucho por hacer. También había una estrategia clara para el Presidente de la Comisión: centrarse en los desafíos, uno a uno, tomar la delantera intelectual, exponer los riesgos, esbozar las respuestas políticas y construir coaliciones para soluciones europeas comunes. En un momento en el que, a todas luces, había pocas ganas de lanzar iniciativas institucionales de importancia, éste era un enfoque práctico, orientado a los resultados, muy en consonancia con el famoso método de los “pequeños pasos”.

La actual crisis ha introducido seis cambios de gran calado en este panorama. En primer lugar, ha agudizado los desafíos a largo plazo a los que se enfrenta Europa. A escala mundial, la convergencia entre países emergentes y países desarrollados se acelerará, sin lugar a dudas, ya que es probable que el impacto negativo en el crecimiento por la reestructuración del sector financiero se haga sentir en mayor medida en los países desarrollados que en los países emergentes (que todavía pueden confiar durante un tiempo en fuentes tradicionales de crecimiento basado en la imitación). Esto afectará al equilibrio de poder mundial –de hecho, ya se ha redefinido–, pero también reforzará la necesidad de ajustes estructurales en Europa, en particular en los antiguos Estados miembros. Simultáneamente, la deuda pública de estos países aumentará significativamente, precisamente en un momento en el que el efecto del envejecimiento en las finanzas públicas empieza a aparecer, a medida que se jubilan los trabajadores nacidos en el *baby-boom*. Esto agravará las presiones vinculadas a la globalización y tendrá serias consecuencias para los modelos sociales de Europa, en un momento en el que ya se encuentran bajo tensión debido al retorno del desempleo masivo.

En segundo lugar, la crisis está poniendo en tela de juicio uno de los recientes éxitos de la UE. El modelo de crecimiento de varios de los nuevos Estados miembros, que dependían de entradas masivas de capital, resulta de repente problemático. En general, el potencial de recuperación sigue siendo bueno, pero la vía hacia dicha recuperación está mucho menos asegurada y los Estados miembros que financiaron el actual consumo con ahorro procedente del exterior deberán volver a evaluar los fundamentos de su estrategia económica. La intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) dentro de la UE por primera vez en tres décadas pone de relieve la gravedad de la situación y la capacidad limitada de Europa para encarar sus propias dificultades. En algunos de los nuevos Estados miembros, la drástica revisión de las previsiones de crecimiento puede incluso acabar sacudiendo el consenso existente a favor de la integración europea.

En tercer lugar, la amplia intervención del Estado para prestar ayuda a sectores en peligro está creando tensiones entre la lógica de la integración económica europea y la lógica de la responsabilidad política nacional. Los gobiernos que se esfuerzan por prevenir quiebras financieras o de empresas deben responder ante sus ciudadanos por el uso de fondos públicos e insistir en que se usen a escala nacional, lo que entra en contradicción con los principios mismos de la integración de la UE. La integridad del mercado único está siendo amenazada, y probablemente lo seguirá estando, por planes estatales de apoyo a determinados sectores durante la crisis. El problema más flagrante lo encontramos en el sector bancario, que ahora depende en gran medida

del apoyo presupuestario nacional, lo que a menudo implica medidas que distorsionan el mercado. Pero también encontramos el problema fuera del sector financiero. Es más profundo en el sector del automóvil, donde la intervención nacional está destinada a preservar puestos de trabajo nacionales, a menudo en detrimento de puestos de trabajo en otros países de Europa, pero podría extenderse a otros sectores.

En cuarto lugar, la crisis está haciendo aflorar fallas en el actual sistema europeo de gobernanza. De entrada, la integración política en el sector financiero va por detrás de la integración del mercado, y se ha puesto de manifiesto que la coexistencia de bancos pan-europeos con una supervisión meramente nacional resulta insostenible. Tal y como se expresa en el informe *Turner Review* encargado por el gobierno británico, “unas disposiciones más sólidas requieren reforzar los poderes nacionales, lo que supone un mercado único menos abierto, o un mayor grado de integración europea”. El problema se está abordando mediante una coordinación reforzada, pero una solución parche no será suficiente. Una falla relacionada con lo anteriormente expuesto es la de la gestión de la crisis: en el punto cumbre de la crisis financiera, en octubre de 2008, la UE fue capaz de reaccionar, pero sobre todo fuera del marco institucional. Lo que pone de manifiesto este episodio es que la UE dispone de un elaborado sistema de prevención de crisis, pero no de una capacidad de gestión de crisis integrada. No es casualidad que el Banco Central Europeo (BCE) sea la única institución de la UE que, de momento, sale reforzada de la crisis: es una entidad de toma de decisiones con todas las de la ley y sin parangón en su ámbito. El dilema al que se enfrenta la UE es que la crisis ha puesto de relieve la necesidad de una mayor reforma de su gobernanza económica, con mayor centralización política en algunos ámbitos, cuando en realidad no hay ninguna ambición por llevar a cabo tales reformas, y mucho menos por transferir más poder a Bruselas.

En quinto lugar, se corre el riesgo de que la crisis ponga en tela de juicio la propia legitimidad de la UE. A lo largo de los últimos 20 años, la integración de la UE se ha asociado fundamentalmente a la liberalización (si bien las percepciones varían de un país a otro). Aun así, existe una percepción generalizada (y con razón) de que la crisis es un fracaso fundamental de la liberalización financiera, a lo que no se puede responder simplemente haciendo pequeños ajustes en la regulación. Por el contrario, la situación requiere una redefinición en profundidad de los papeles relativos de los gobiernos y los mercados, sin duda por lo que respecta a los mercados financieros, pero tal vez incluso en otros ámbitos. Esto suscita la pregunta de si tal aumento de la intervención pública se producirá a nivel del Estado miembro o de la UE (o incluso a escala mundial). En última instancia, la cuestión es, por tanto, si la reacción potencial contra la liberalización provocará una reacción colateral contra la UE. En efecto, una

reacción contra el mercado podría, sin duda, convertirse fácilmente en una reacción contra los cimientos mismos de la integración económica europea, el mercado único. ¿O tal vez la UE formará parte de la redefinición de los papeles relativos de Estados y mercados? Esta pregunta nos lleva, a su vez, al problema de la reforma de la gobernanza, y la respuesta que se da a esta cuestión podría tener consecuencias significativas para la propia UE.

En sexto lugar, una característica notable de la reacción a la crisis, hasta ahora, es que la comunidad internacional ha respondido reforzando la gobernanza global, lo que ha contribuido a mantener la integridad de las relaciones económicas internacionales, mitigando al mismo tiempo los efectos de la sacudida en los países más golpeados. La UE, que se considera defensora natural y laboratorio de la gobernanza global, apoya firmemente el proceso iniciado con las dos cumbres del G-20. Aun así, asumiendo que este espíritu de coordinación global sea duradero, no dejará de plantear dificultades a la UE, que sólo está parcialmente equipada para actuar como un actor global eficaz, comportándose en muchas ocasiones como un “poder fragmentado”. Un restablecimiento duradero de la gobernanza global –y la redistribución del poder institucional global que este fenómeno implicaría necesariamente– revelaría la debilidad de la representación exterior y de la gobernanza europeas y podría convertirse en un arma de doble filo. Para los Estados miembros más grandes, la coordinación a nivel del G-20 podría llegar a sustituir la coordinación a nivel de la UE. El que la UE acabe siendo un actor o un espectador en el juego de la gobernanza global puede tener implicaciones cruciales para su futuro.

### 3.2 La estrategia

La primera tarea del nuevo Presidente consistirá en abordar las consecuencias de la crisis por medio de una serie de iniciativas. En primer lugar, como guardiana del Tratado, la Comisión tiene el deber de vigilar las reglas existentes de la UE. Esto significa combatir el incumplimiento de las reglas de la competencia y del mercado único, y aplicar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para activar los ajustes presupuestarios necesarios. En segundo lugar, la nueva Comisión también tendrá que finalizar el proceso legislativo en curso, introduciendo el nuevo marco para la supervisión financiera de la UE. En tercer lugar, la Comisión deberá colaborar estrechamente con nuestros socios extranjeros para cumplir la promesa hecha por los líderes mundiales reunidos en L'Aquila, en julio, de completar la Ronda de Desarrollo de Doha en 2010, que sigue siendo nuestro mejor seguro contra los riesgos de respuestas proteccionistas a las secuelas económicas y sociales de la crisis. La otra tarea prioritaria para los próximos meses será producir resultados respecto a los compromisos de la UE en materia de control del cambio climá-

tico y asegurar promesas igual de ambiciosas por parte de nuestros socios extranjeros, de manera que se garantice el éxito de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebrará en Copenhague a finales de este año.

Pero, por mucho que exijan estas tareas, el nuevo Presidente no puede permitirse limitarse a planificar los próximos meses. Los desafíos que hemos descrito más arriba sugieren claramente que lo que se dirime para Europa en los próximos años es mucho, y que requerirá una agenda transformacional. De hecho, la falta de ambición para Europa no apaciguará a las fuerzas anti-europeas que han surgido en los últimos años, sino que las reforzará en sus posiciones, y conlleva el riesgo de poner en peligro el propio proyecto europeo.

Aun así, al mismo tiempo, debe reconocerse que nadie está contemplando una iniciativa institucional de gran calado, y menos todavía un cambio de tratado. Por consiguiente, lo que se haga debe llevarse a cabo esencialmente dentro del marco del Tratado de Lisboa, asumiendo que se habrá ratificado cuando tome posesión la nueva Comisión.

La solución a este dilema radica fundamentalmente en el liderazgo. El deber de la nueva Comisión será definir los desafíos, exponer las posibilidades y proponer las respuestas comunes que Europa necesita. En un momento en el que todos y cada uno de los jefes de Estado y de gobierno estarán abrumados por los problemas internos, el Presidente de la Comisión no puede esperar que éstos adelanten ideas e iniciativas en aras del bien colectivo. No es probable que su consenso proporcione una guía útil. Será necesaria audacia y no es probable que surja de ellos. Deberá proceder del nuevo Presidente de la Comisión y de sus colegas. Por tanto, debería estar preparado para luchar por las ideas y asumir los riesgos necesarios.

El nuevo Presidente deberá redefinir el discurso de la UE en un contexto nuevo. Los ciudadanos necesitan saber cuál es la razón de ser de la UE, es decir, en qué consiste y qué representa. La Comisión saliente ha tenido cierto éxito a la hora de definir en qué consiste la UE: con sus iniciativas sobre el clima, la energía y la migración, ha sido capaz de cambiar el papel de Europa en la era de la globalización. Por otra parte, no ha conseguido demostrar qué representa la UE: tuvo que dar marcha atrás en la Directiva de servicios, no fue consistente en la liberalización financiera y fue incapaz de definir en qué podía consistir una agenda social europea renovada. Habida cuenta de que la vieja alianza de conveniencia entre los defensores del libre mercado y los federalistas ha perdido ímpetu en gran medida, es necesario encontrar un nuevo compromiso que permita a los ciudadanos de diferentes extractos culturales y políticos identificarse con Europa. Se han propuesto algunas ideas, como el llamamiento de Mario Monti a

un nuevo equilibrio entre liberalización y redistribución. El nuevo Presidente deberá encontrar las palabras que capten la idea que pretende recomendar pero, lo que es más importante, deberá contar con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la sociedad civil para crear consenso en torno a sus propuestas y conseguir apoyo para éstas.

También será necesario liderazgo para poner en marcha una estrategia económica poscrisis coherente. Con independencia de la gravedad de los problemas inmediatos, la Comisión deberá centrar su actuación y la de los gobiernos nacionales en los desafíos a largo plazo. Esto implicará hacer presión en los gobiernos nacionales para evitar movimientos inmediatos que pongan en peligro objetivos comunes a largo plazo, pero también supondrá definir y aplicar medidas que refuercen el potencial de crecimiento y permitan eludir la trampa del estancamiento que amenaza el futuro de Europa. Para ello, las respuestas a corto plazo deben ser consistentes con los objetivos a largo plazo, lo que no ocurre en la actualidad, al existir, por una parte, una serie de iniciativas inmediatas a corto plazo y, por otra parte, una Estrategia de Lisboa que está perdiendo el poco ímpetu que tuvo en su momento.

El Presidente de la nueva Comisión debería tomar la iniciativa y proponer que se defina y se aplique, en los próximos cinco años, un paquete de recuperación económica consistente en:

- Un programa para restaurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Un programa de recuperación en los nuevos Estados miembros y para la ampliación de la zona euro.
- Un plan para salir de una actuación excepcional de gestión de crisis.
- Un Programa Europeo de Crecimiento y Empleo.

Los detalles de las dos primeras propuestas se presentan en el memorando al Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios<sup>2</sup>, por lo que nos centraremos aquí en las dos últimas.

Abandonar las medidas excepcionales de gestión de crisis implica muchas dimensiones técnicas que los especialistas abordarán mejor. Pero existe una dimensión en la que el Presidente debería concentrarse: el grado en que dichas políticas deben ser coordinadas. En el sector de la banca, la ausencia de un proceso europeo de selección, incluyendo una evaluación consistente de balances y *stress testing*, lo que supone un

2 Elaborado por Jürgen von Hagen y Jean Pisani-Ferry.

riesgo para el mercado único, ha puesto de relieve la naturaleza poco estricta de la coordinación. El Presidente debería insistir en que, si bien los Estados miembros siguen siendo responsables de proporcionar ayuda financiera, es necesaria una solución común a los problemas del sector bancario europeo. De forma similar, a no ser que la Comisión tome la iniciativa para contribuir a reestructurar un sector del automóvil que sufre de un exceso de capacidad (en razón no sólo de nuevos competidores sino también del aumento del precio del petróleo y de las preocupaciones respecto al cambio climático), la intervención nacional podría dañar gravemente al mercado único. En ambos casos, las medidas excepcionales no requieren una transferencia permanente de soberanía, sino una respuesta común explícitamente temporal.

Se corre el riesgo de que la crisis reduzca de manera significativa y permanente el rendimiento potencial de la UE. También existe un serio peligro de que se produzca una reducción en los potenciales índices de crecimiento a largo plazo, ya que es probable que la crisis conduzca a un régimen financiero más restrictivo y menos propicio a la innovación. Sumadas a la debilitación de las condiciones demográficas y a tipos impositivos más altos, como consecuencia del deterioro de las finanzas públicas, estas tendencias convertirían a Europa en una zona de bajo crecimiento permanente, incapaz de atraer, o incluso de retener, al personal y a las empresas más productivas.

Contrarrestar estas fuerzas negativas requerirá un nuevo Programa Europeo de Crecimiento y Empleo –como tal, el sucesor de la Estrategia de Lisboa–, que podría basarse en algunas de las características de la agenda de Lisboa, en particular en el papel de un mercado único competitivo como motor que impulse el crecimiento de la productividad y en mercados laborales y condiciones sociales que funcionen con el fin de mejorar el rendimiento del empleo. Además, y a diferencia de Lisboa, el nuevo programa debería adoptar un nuevo enfoque y un componente UE más fuerte en determinados campos, entre los que cabe mencionar: los mercados financieros, que se dejaron de lado en la Estrategia de Lisboa y siguen siendo un catalizador esencial para la inversión y la innovación; el triángulo del conocimiento y, en particular, la educación superior, donde Europa puede aprovechar el éxito del proceso de Bolonia y tomar iniciativas en consonancia con el concepto del Espacio Europeo de Investigación consagrado en el Tratado de Lisboa; y un crecimiento verde, donde la UE debe basar su estrategia de desarrollo económico sostenible en los compromisos adquiridos en materia de clima.

A la hora de concebir el nuevo Programa Europeo de Crecimiento y Empleo para el período posterior a 2010, el nuevo Presidente de la Comisión se enfrentará a una dificultad importante. No dispondrá de nuevos fondos en los que apoyarse ya que las

finanzas de los gobiernos no dan más de sí. Afortunadamente, tendrá la oportunidad de mejorar el presupuesto de la UE: en 2005, el Consejo Europeo aprobó el principio de llevar a cabo una revisión en profundidad del presupuesto. Esta revisión, inicialmente prevista para 2008/2009, se ha pospuesto hasta después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El Presidente debería llevar a cabo esta revisión en cuanto tome posesión de su cargo y presentar, sin demora, propuestas para una revisión inmediata del presupuesto de la UE. La nueva situación económica exige nuevas prioridades de gasto. Posponer los cambios hasta el inicio del próximo período de programación en 2014 sería un signo de inflexibilidad fuera de lugar. De manera consistente con el Programa Europeo de Crecimiento y Empleo debería, por tanto, proponer una revisión del presupuesto de la UE que entre en vigor en 2011.

Por último, aunque no por ello menos importante, la estrategia económica de la Comisión debe seguir aprovechando los esfuerzos de la anterior Comisión Barroso para modelar la globalización. La aparición de nuevas potencias globales requiere un nuevo planteamiento de la gobernanza global, al objeto de garantizar que todos los actores esenciales participan en el proceso y se implican realmente en él. Esto afecta no sólo a ámbitos e instituciones tradicionales, como el comercio y la Organización Mundial del Comercio (OMC) o las finanzas internacionales y el FMI, sino también a nuevos ámbitos como el cambio climático. La combinación de un espíritu de cooperación global inspirado en la crisis y de una administración estadounidense que es receptiva al multilateralismo brinda una ocasión excepcional para el progreso. Para desempeñar su papel, la UE debería primero superar su síndrome de “poder fragmentado” y reformar su gobernanza interna, al objeto de que su voz sea más eficaz en los foros económicos internacionales. Una situación en la que la UE tiene una silla en el G-20 mientras que sus propios miembros no consideran su voz legítima es insostenible. Existen medios para mejorar partiendo de la situación actual, incluso en ausencia de una reforma de la gobernanza. Por ejemplo, los países de la UE que participan en el G-20 podrían hablar con una sola voz en este foro, delegando en uno de ellos la responsabilidad de representar la posición europea sobre un tema concreto. En segundo lugar, la UE debería dejar de jugar en la retaguardia y exponer sus condiciones para aceptar una *capitis deminutio* significativa en los foros internacionales.

Aunque la agenda global debería ser una de las prioridades del nuevo Presidente durante los próximos meses y años, no debería llevarlo a olvidar que Europa también tiene responsabilidades regionales cruciales. Nuestra vecindad tiene un alto potencial de inestabilidad y requiere una atención más centrada por nuestra parte, en particular a la vista de las repercusiones desestabilizadoras de la crisis. A

pesar de algunos progresos en los últimos tiempos, la política de vecindad de la UE sigue sin estar preparada para este propósito. Esto refleja, en parte, una posición insegura y ambigua respecto a la ampliación, y, en parte, el hecho de que dos pilares importantes de nuestra interacción con los países vecinos –seguridad energética y migración– siguen en gran medida estando fuera del alcance de una acción común y efectiva de la UE. Será necesario remediar estas deficiencias.

## **Documentos de debate publicados**

1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella

2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel

3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica.

Carlos Mulas-Granados

4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit

5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo.

Jeremy Rifkin









André Sapir

**PRIORIDADES ECONÓMICAS  
DE EUROPA, 2010-2015**