

UN PROYECTO PARA EUROPA

Reflexiones y propuestas
para la Presidencia española
del Consejo de la Unión Europea



Con el apoyo de:



Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Secretaria per a la Unió Europea

© CIDOB & Círculo de Economía

Consejo editorial

Jordi Alberich
Marta Angerri
Anna Ayuso
Francesc Badia i Dalmases
Joan - Ramon Borrell
Anna Borrull
Carmen Claudín
Antón Costas
Deniz Devrim
Íñigo Macías
Laia Mestres
Miquel Nadal
Yolanda Onghena
Gemma Pinyol
Eduard Soler i Lecha
Jordi Vaquer i Fanés

Coordinación general

Jordi Alberich y Jordi Vaquer i Fanés

Coordinadores de capítulos

Capítulo 1 (Europa)
Jordi Vaquer i Fanés
Capítulo 2 (Economía)
Joan Ramon Borrell
Capítulo 3 (Inmigración)
Gemma Pinyol
Capítulo 4 (Energía)
Antón Costas y Miquel Nadal
Capítulo 5 (Seguridad)
Laia Mestres
Capítulo 6 (Mediterráneo)
Eduard Soler i Lecha
Capítulo 7 (América Latina)
Anna Ayuso

Edita

CIDOB
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel. 93 302 64 95
Fax. 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org
www.cidob.org

CÍRCULO DE ECONOMÍA
Provença, 298
08008 Barcelona
Tel. 93 200 81 66
Fax. 93 202 27 89
circuloeconomia@circuloeconomia.com
www.circuloeconomia.com

Producción
CIDOB edicions

Imprime
Color Marfil, S.L.

Distribuye
Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis. 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

ISBN: 978-84-92511-16-7
D.L.: B-39.068-2009

Barcelona, Octubre 2009

SUMARIO

PRÓLOGO	5
----------------	---

INTRODUCCIÓN	7
---------------------	---

PRIMERA PARTE: UNA UNIÓN EUROPEA FUERTE, ÚTIL Y ABIERTA	23
--	----

CAPÍTULO 1. LA “EUROPA AMPLIA”: APUESTA POR UNA UNIÓN FUERTE	25
--	----

CAPÍTULO 2. LA EUROPA ÚTIL: RECUPERACIÓN ECONÓMICA E IMPULSO DE LA AGENDA SOCIAL EUROPEA	35
---	----

CAPÍTULO 3. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN	43
---	----

CAPÍTULO 4. LA AGENDA ENERGÉTICA: ENTRE EL DESEO Y LA REALIDAD	51
--	----

SEGUNDA PARTE: LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL	59
--	----

CAPÍTULO 5. HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA EUROPEA DE SEGURIDAD	61
---	----

CAPÍTULO 6. EL MEDITERRÁNEO Y ORIENTE MEDIO: UNA PRIORIDAD DE RIESGO	73
---	----

CAPÍTULO 7. AMÉRICA LATINA Y EUROPA: SOCIOS GLOBALES	83
--	----

Narcís Serra

Presidente de la Fundación CIDOB

Salvador Alemany

Presidente del Círculo de Economía

La Presidencia española de la Unión Europea, durante el primer semestre de 2010, llega en unos momentos de crisis económica y política de indudable trascendencia para el futuro de la Unión.

Europa se enfrenta a la severa crisis económica global, sin duda la de mayor dureza desde los orígenes de la actual Unión Europea a inicios de la década de los cincuenta del pasado siglo. Y, al mismo tiempo, se ve obligada a superar el manifiesto rechazo que el avance en la integración europea ha despertado en diversos estados de la Unión. Quizás por primera vez en su ya larga historia, se intuye la posibilidad de una Unión Europea en retroceso.

Pero esta misma crisis económica, que ha despertado actuaciones unilaterales por parte de muchos estados, ha favorecido también una conciencia ciudadana europea a favor de "más Europa", desde el convencimiento de que, sin la Unión, las consecuencias de la crisis hubieran resultado mucho más graves. Asimismo, tras los sucesivos fracasos en las propuestas de consolidación institucional, la ratificación del Tratado de Lisboa puede suponer un avance suficiente para iniciar una nueva etapa de mayor ambición europea.

Por todo ello, la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 puede representar un gran impulso, precisamente en los momentos en que resulta más necesario. Una oportunidad que ni España ni Europa pueden desaprovechar. Y una exigencia para nuestro país, que se ha destacado por situarse claramente entre los que tienen una ciudadanía y una clase política más claramente comprometidas con la integración europea.

CIDOB y Círculo de Economía han realizado un esfuerzo común por aportar sus reflexiones y propuestas a la Presidencia española. El documento que presentamos es fruto del debate abierto y plural entre conocedores de los diversos ámbitos que recoge el presente informe, que no son ni de

largo la totalidad de los que abarca una Presidencia de turno de la Unión Europea, sino algunos de los que las dos instituciones tienen como temas habituales de reflexión. Un trabajo elaborado desde el profundo compromiso con la construcción europea que ha caracterizado, desde siempre, a ambas instituciones.

El 1 de enero de 2010 España asumirá, por cuarta vez, la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea. A la vista de los resultados de las anteriores tres presidencias (1989, 1995 y 2002), de la participación a lo largo de más de dos décadas en la maquinaria europea y de su fuerte vocación europeísta, España cuenta con una sólida experiencia, recursos suficientes y probada capacidad política y diplomática para afrontar este reto con todas las garantías. La Presidencia, además de ser una difícil prueba organizativa, es una ocasión de oro para imprimir a la agenda europea una huella propia, ocasión que tardará muchos años en volver a llegar (por lo menos 14, probablemente más con la ampliación) y que, con toda seguridad, será ya muy distinta cuando vuelva a presentarse.

Solía decir un influyente diplomático español que, en la Europa de los quince, España no acababa de encontrar su lugar. Había países pequeños ricos, contribuyentes netos, así como los había también pequeños pero relativamente pobres. Entre los grandes, sin embargo, no había ningún otro Estado “pobre”; España tuvo siempre dificultad en conciliar su condición de primer receptor de ayudas europeas con su vocación de Estado grande con intereses globales. Sin embargo, una Comisión fuerte y la proximidad al motor franco-alemán le permitieron alcanzar algunos éxitos nada desdeñables, además de aprovechar ampliamente las oportunidades de crecimiento. ¿Qué decir de España en la Europa de los 27? Relegada de nuevo a una condición periférica, sin presencia o influencia notable en ninguno de los nuevos Estados Miembros, España no fraguó con los nuevos socios, en la última década, grandes acuerdos ni alianzas estratégicas que pudieran compensar una evidente pérdida de peso relativo en la Unión ampliada. Una dura crisis, que ha afectado a la economía española con mayor virulencia que a la mayoría de economías, ha puesto en duda la imagen de éxito proyectada por el país en la última década.

La Presidencia española de la UE ofrece una oportunidad única para dibujar no sólo qué modelo de Unión Europea quiere España, sino sobre todo qué papel quiere representar en su seno, y cómo piensa desarrollarlo en los años venideros. Si, como afirmó el presidente del Gobierno José

La Presidencia española de la UE ofrece una oportunidad única para dibujar no sólo qué modelo de Unión Europea quiere España, sino sobre todo qué papel quiere representar en su seno

España tiene mucho que aportar a otras áreas menos tradicionales como la política de seguridad o la relación con Rusia

Luís Rodríguez Zapatero, la Presidencia española de la UE debe ser un proyecto político y no simplemente la pesada prueba administrativa de gestionar una agenda intensísima, este diseño debería emerger en sus líneas generales antes de empezar la Presidencia, e inspirar no sólo las acciones que se lleven a cabo durante el primer semestre de 2010, sino también (y aquí se justifica el esfuerzo de pensar a medio y largo plazo) en los que le sigan.

La victoria del sí en el referéndum sobre el Tratado de Lisboa en Irlanda despejó una de las incógnitas fundamentales que pesaban sobre el semestre de Presidencia española: el marco legal e institucional en el que se desarrollará la aplicación de las nuevas disposiciones. Por ello, es posible que la Presidencia de los Consejos Europeos y del Consejo de Asuntos Generales no sean ocupadas por el presidente del Gobierno de España y su ministro de Asuntos Exteriores, respectivamente, sino por un/a presidente permanente. Ello pondrá en evidencia hasta qué punto esto puede afectar a la capacidad de incidencia y a las responsabilidades que se atribuyan al país que ejerce el turno de presidencia. En el caso de que hubiese una crisis internacional que requiriera una reacción rápida y enérgica, por ejemplo, sería de desear que la Presidencia permanente fuese la voz visible de la Unión Europea. Cediendo protagonismo allá donde haga falta, el Gobierno de España puede ayudar a establecer el liderazgo necesario de la Unión en la figura de su presidente, demostrando así el calado del europeísmo de España y estableciendo hacia el futuro una nueva manera de gestionar las presidencias en las que el Estado Miembro se pone al servicio de la Unión, y no al revés.

Con buen criterio, el Gobierno actual ha optado por darle al trío de presidencias –el trabajo conjunto con los gobiernos de Bélgica y Hungría durante el año y medio que cubren las tres presidencias combinadas– una gran importancia. No hay precedente del número de reuniones y la intensidad de la coordinación en el anterior trío (Francia, República Checa y Suecia), y el esfuerzo que se está haciendo en prever este programa conjunto es admirable. Todo este trabajo puede resultar, además, una extensión de la influencia de España más allá del semestre de su Presidencia, durante al menos un año y medio; de ahí la oportunidad de un verdadero diseño a largo plazo, pues este período adicional puede ser crucial para consolidar los logros del semestre español. Esta intensa coordinación, sin embargo, no puede sustituir a la imprescindible consulta permanente con las capitales de los grandes estados (París, con quien hay buena sintonía; Berlín, mucho menos receptiva en temas europeos de lo que tradicionalmente fue; Londres, donde soplan poderosos vientos de cambio en una dirección poco prometedora para un proyecto europeísta; y una Roma absorta en su situación interna), o a la construcción de coaliciones en torno a los proyectos y propuestas ambiciosas que España pretenda impulsar.

Los primeros documentos, declaraciones y entrevistas en torno a la Presidencia mostraron que los intereses tradicionales y la agenda de política interior han sido determinantes a la hora de elegir los temas prioritarios para la Presidencia, como es, por otro lado, habitual en las presidencias de turno. Pero si se quiere aprovechar el primer semestre de 2010 para dar un nuevo papel a España, no se debe correr el riesgo de congelar la que hace veinte años fue una visión innovadora del papel que España podía tener en Europa y en el mundo, y dejar pasar oportunidades importantes en nuevos ámbitos temáticos. En buena lógica, el Gobierno de España

deberá concentrar su visión estratégica y sus esfuerzos diplomáticos en temas ya consolidados de su actuación europea como son las cuestiones relativas al presupuesto, migraciones, Mediterráneo o América Latina, tanto más cuanto algunos de los temas más trabajados por la diplomacia española aparecen, para algunos actores centrales de la UE, como relativamente antiguos o agotados (como pasa con las políticas mediterránea, de cohesión o agrícola). Pero España, además, tiene mucho que aportar a otras áreas menos tradicionales, como la política de seguridad o la relación con Rusia, y no debe renunciar a dejar su impronta en temas centrales de la agenda europea.

El presente documento invita, pues, a contemplar la Presidencia de la UE en una perspectiva que vaya más allá del primer semestre de 2010. Contemplarla como una ocasión para revisar las prioridades de España en Europa, su peso y el papel que desea desempeñar, y contemplarla también como una gran oportunidad para contribuir de manera decisiva en el relanzamiento de Europa, iniciando el despliegue del Tratado de Lisboa. El ejemplo más obvio sería la discusión sobre las perspectivas financieras a partir de 2014. Una visión que siguiese la tradición de la lógica negociadora española aconsejaría una resistencia numantina para salvar lo que se pueda de los fondos existentes, tanto en política regional como en la política agrícola (y pesquera), para intentar mantener la condición de receptor neto aun cuando (si los resultados del actual bache económico no lo cambia) España está ya por encima de la renta media de la Europa ampliada. Sin embargo, nuestra condición de contribuyente neto puede ser vista también como una oportunidad para transformar el papel de España en la definición del presupuesto europeo, reforzando su peso en la negociación de las partidas, evitando ser percibida como competidora por los nuevos receptores y, en definitiva, para desempeñar un mayor papel en la configuración de la propia Unión y su futuro incorporándose, aquí también, al núcleo duro de la Europa política. Las perspectivas económicas, además, son las que harán o no creíble prioridades declaradas por España, como la apuesta por la ampliación.

Consolidada su condición europea a la vez que sus ámbitos de activismo internacional (en América Latina y el Mediterráneo, pero también en ámbitos emergentes como África Occidental), para España el camino de vuelta al "corazón de Europa" pasa en este momento por el Centro y el Este del continente. Por un lado, y en el seno de la propia Unión Europea, este camino incluye capitales comunitarias como Berlín y Varsovia, demasiado descuidadas (también, en parte, por su propio ensimismamiento) en el diálogo político, y sigue con el resto de estados centroeuropeos y bálticos; por el otro, empezando por el triángulo Moscú-Ankara-Belgrado privilegiado por el Gobierno actual, sería conveniente estrechar lazos con otros actores con quienes la relación es menos intensa, como Ucrania, los estados balcánicos y los del Cáucaso. Pensamos que, en una UE cuyo centro de gravedad ha orbitado de manera clara hacia el Este, y cuyo foco de atención es probable que siga fijado en esa dirección en los tiempos por venir, no es suficiente tener y defender una agenda comunitaria e internacional propia, sino que es imprescindible, además, tener posiciones hacia los temas de interés global, y en particular en todo lo referente al Este del continente europeo. España no puede ser creíble como Estado grande de la UE si no tiene una presencia, posición, conocimiento y vínculos muchísimo más estrechos con el espacio (en buena parte ya integrado en la propia Unión) que se extiende al este de Adriático y del Oder.

Nuestra futura
condición de
contribuyente neto
puede ser vista como
una oportunidad para
transformar el papel de
España en la definición
del presupuesto
europeo

Para que la influencia española se haga sentir, no basta con tejer alianzas y gestionar bien: hay que articular una visión propia de Europa

La apuesta es una Europa fuerte y abierta, sólida institucionalmente, con capacidad de liderazgo internacional eficaz y de resolver los problemas del día a día de las personas

Una Europa cerrada al mundo es un proyecto en vía muerta, y esta máxima es tan válida para la entrada de personas como para la ampliación

Para que la influencia española en la Unión Europea se haga sentir, no basta con tejer alianzas y realizar una buena gestión. Es todavía más importante articular de modo claro una visión propia de la Europa que se quiere, y de los objetivos que España propone para Europa en los principales ámbitos temáticos y geográficos. Esta visión debe estar en consonancia con una mayor alineación y coherencia de las posiciones del Gobierno español en los distintos ámbitos decisorios de la Unión Europea. En particular, la Presidencia debería proponer políticas y estrategias a las cuales tenga la voluntad política y capacidad operativa de contribuir –por ejemplo, en el ámbito de la defensa, donde es evidente la contradicción entre la declarada voluntad europeísta y los recursos reales destinados a una defensa europea, o entre el discurso multilateral y los instintos unilaterales mostrados en las precipitadas retiradas de Haití y Kosovo, que minan la credibilidad del Gobierno español. A largo plazo, además, resultaría imprescindible efectuar en España los arbitrajes necesarios para eliminar la contradicción frecuente entre las posiciones españolas en cuestiones de política comercial, agrícola, pesquera y de control de fronteras y los objetivos declarados en política exterior, de ampliación, vecindad o desarrollo.

La intención de este documento no es otra que contribuir al imprescindible debate para articular esta visión de Europa y sus políticas. La apuesta sería la siguiente: una Europa fuerte y abierta, sólida institucionalmente y con capacidad de liderazgo internacional, comprometida tanto con los grandes retos globales como con los problemas concretos de su ciudadanía en tiempos de dificultades económicas. Desde nuestra visión, una Europa cerrada al mundo es un proyecto en vía muerta –y esa máxima es tan válida para la ampliación como para la entrada de personas. Es importante mantener la convicción en el valor de esta máxima en un momento en que proliferan los “euroescepticismos” y en que incluso la apertura interior está en cuestión: la contundencia en defender pilares básicos de la construcción europea, como son el mercado interior (cabe recordar aquí la necesidad de aplicar la normativa que garantiza la libre prestación de servicios) y la libre circulación de personas en el seno de la Comunidad (rechazando trabas entre los Estados Miembros o cláusulas restrictivas para estados candidatos) es precondition básica para profundizar en la integración europea. Nuestra propuesta es que la profundización se materialice en un papel más unificado y eficaz de la UE en el mundo, pero también en el día a día de las personas, con el fortalecimiento de la Europa social y económica en sus principales aspectos (política monetaria, regulación de actividades fiscales, gestión de la inmigración, política energética, etc.). A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Presidencia española podrá hacerlo además arrojando a un presidente del Consejo de la Unión fuerte, que sea percibido por los ciudadanos como el líder de un proyecto político de futuro.

Esta visión podría ser abanderada por un Gobierno español que supiera aprovechar su peso relativo y construir sobre el acervo de más de dos décadas de pertenencia a la UE y ejercicio de anteriores presidencias, pero también por una España que logre encontrar un papel nuevo y más relevante en el conjunto de la Unión. Agotado el maná de los fondos europeos, que deben fluir rápidamente a regiones y estados mucho más necesitados de ellos que cualquier rincón de España, es hora de comparecer en Europa con una agenda para el conjunto y no sólo para lo particular. Cuando así lo ha hecho España en el pasado, ha conseguido logros importantes para la construcción europea y a la vez ha aumentado su prestigio e influencia. El año 2010 es una nueva y excelente oportunidad para

repensar a España en Europa, además de la Europa que España propone. Esta Europa es la que debería emerger con ánimos renovados del largo, inquietante y amargo trance constitucional y retomar la senda del crecimiento económico, de la profundización democrática y de la ampliación.

PRIMERA PARTE: UNA UNIÓN EUROPEA FUERTE, ÚTIL Y ABIERTA

La Unión Europea, convertida en el proyecto político hegemónico en el continente europeo, tiene la oportunidad de iniciar una nueva etapa marcada por una menor centralidad de las cuestiones institucionales y una mayor preocupación por responder a las prioridades de su ciudadanía. Hemos sintetizado esta visión con tres adjetivos: fuerte, útil y abierta. Fuerte como resultado de la reactivación del proceso integrador europeo en nuevos ámbitos y del despliegue de nuevos mecanismos institucionales que permitan afrontar retos internos y globales. Útil, al ser capaz de articular respuestas conjuntas y efectivas a retos inmediatos que afectan a la ciudadanía como son la crisis económica, la necesidad de hallar un nuevo modelo de crecimiento o la seguridad en el suministro energético. Y abierta, tanto a los estados europeos que quieran sumarse a la construcción de esta Unión cada vez más profunda, como a las personas que nuestras economías y envejecidas sociedades seguirán necesitando en los años por venir.

La crisis económica ha sido una señal de alerta, pero ha demostrado también que algunos aspectos del modelo europeo, como la protección social ofrecida por el Estado del bienestar o la moneda única, han servido de amortiguadores de sus efectos y han permitido a muchos estados evitar males mayores. Por ello, aprovechando el fin del bache constitucional, nos encontramos en un momento idóneo para una mayor profundización de algunas políticas estratégicas (como la energética, la migratoria o la política económica) a partir de las lecciones de estos tiempos de crisis. Un refuerzo de la credibilidad del proyecto de ampliación de la UE y del respeto a los compromisos adquiridos puede servir en momentos como los actuales de importante turbulencia en Europa Central y Oriental, de ancla de estabilidad en la globalidad del continente, y disipar a la vez algunas de las dudas y confusiones generadas durante el reciente debate sobre la nonata Constitución Europea y su sustituto, el Tratado de Lisboa.

España tiene en su haber activos importantes que aportar y lecciones aprendidas que pueden servir de inspiración no sólo a países candidatos o miembros recientes, sino también al global de la Unión en áreas tan diversas como la regulación bancaria, el estímulo a las energías renovables o los derechos laborales y sociales de los inmigrantes. Estos activos, junto con la capacidad de contribuir a una visión ambiciosa de la nueva etapa que se abre tras el referéndum irlandés, proyectando hacia el futuro la figura del presidente permanente de la Unión, son las bazas con las que cuenta España para contribuir a modelar esta renovada Unión Europea a partir de la primera mitad de 2010.

Amplia y profunda: La apuesta por una Unión fuerte

España asumirá la Presidencia al poco de empezar una nueva fase de la construcción europea en la que no habrá ya excusas para no abordar la

Es hora de comparecer en Europa con una agenda para el conjunto y no sólo para lo particular; cuando así lo hizo en el pasado, España alcanzó sus mayores logros

La Unión Europea tiene la oportunidad de iniciar una nueva etapa marcada por una mayor preocupación por las prioridades de la ciudadanía

El respeto a los compromisos de ampliación puede servir de ancla de estabilidad en momentos de turbulencia en Europa Central y Oriental

España es hoy el Estado Miembro que con mayor claridad apoya a la vez una UE más integrada y la continuidad del proceso de ampliación

Para poner en marcha el motor integrador se podría concluir la Presidencia con una declaración institucional que dé paso a una fase de mayor apertura a los problemas del mundo y a las preocupaciones de la ciudadanía

En la Europa amplia, cuyos límites coinciden con los del Consejo de Europa, todos los estados deberían tener una perspectiva de ampliación siempre que cumplan los criterios de Copenhague

solución a los problemas de funcionamiento o para no poner en marcha nuevos proyectos integradores. Urge ahora proponer un proyecto de revitalización de la integración europea. España es hoy el Estado Miembro que con mayor claridad apoya a la vez una UE más integrada y la continuidad del proceso de ampliación. El mensaje puede resultar minoritario entre las élites europeas, aunque no entre la ciudadanía: desde la posición española, no habría contradicción alguna entre ampliar y profundizar, puesto que el éxito del proyecto europeo viene, en buena parte, de su capacidad para abrirse, atraer y transformar a otros estados que se suman a una Unión cada vez más estrecha.

La Presidencia sería una oportunidad única para situar a España en el motor integracionista de la UE actuando en tres direcciones: profundizar institucionalmente, desplegando el Tratado de Lisboa; rehacer la coalición integracionista con los gobiernos más favorables para iniciar núcleos de integración más profunda; y, por último, descartar toda tentación unilateral, evitando abordar únicamente los temas tradicionales de España y afrontando, por el contrario, con decisión y firmeza, los temas centrales de la agenda europea.

En nuestra opinión, un buen modo de poner en marcha el motor integrador sería concluir la Presidencia con una gran Declaración Institucional comparable a la de Laeken, que en 2001 inició el proceso de la Convención y puso como horizonte la Constitución Europea. La nueva declaración, que recogería el núcleo de las ideas del Grupo de Sabios sobre el Futuro de Europa, supondría el punto final a una etapa de incertidumbre, centrada en los procedimientos y en la absorción de la última ampliación, y alumbraría una nueva fase de mayor apertura hacia los grandes problemas del mundo (cambio climático, seguridad, pobreza, gobernanza global) y, a la vez, mayor proximidad a las preocupaciones y opiniones de la ciudadanía.

A esta apuesta por la profundización podría sumarse una nueva visión de la "Europa amplia". Pensamos que la idea de vecindad, que pone al ámbito mediterráneo y a la Europa Oriental en un mismo marco institucional, no satisface las aspiraciones de los estados a los que está dirigida: poner a estados con vocación europea como Ucrania o Georgia en el mismo marco institucional que Libia o Siria supone, en nuestra opinión, renunciar a una parte importantísima del poder transformador y estabilizador de la UE. Convendría, por consiguiente, optar por separar la política hacia el espacio mediterráneo de la visión de una Europa que alcanzase los límites geográficos del Consejo de Europa (hasta Rusia, el Cáucaso y Turquía –sin la actual excepción bielorrusa–), donde todos los estados tuviesen la perspectiva de llegar a ser miembros de la UE mientras cumplan los criterios de Copenhague. Asumiendo que se trata de una evolución importante de la actual posición mayoritaria en Bruselas, se podría defender con valentía este concepto de "Europa amplia", que comprendería, por lo tanto, a los países con perspectiva de ampliación, los de la Asociación Oriental, Rusia, Noruega, Suiza y los microestados europeos. Pensamos que esta "Europa amplia" debería estar abierta a Rusia y no podría ser construida contra ella, y tendría la virtud de evitar que ésta tenga la tentación de construir una Europa "alternativa", sin condicionalidad ni exigencias de reforma, que pueda resultar atractiva no sólo a estados ex soviéticos, sino incluso a candidatos frustrados por la incertidumbre de la perspectiva de una adhesión sin horizonte temporal bien definido.

El Gobierno español, en consonancia con su apoyo decidido a la adhesión turca, debería además asegurar que durante su Presidencia la negociación con Turquía avance efectivamente. La Presidencia no debería perder la oportunidad de progresar visiblemente, o incluso intentar cerrar los dossiers de Croacia e Islandia; ni de dar pasos significativos con los otros estados candidatos de los Balcanes Occidentales. Salvada la incertidumbre institucional tras el referéndum irlandés, el Gobierno español podría trabajar para asegurar el marco presupuestario y los grandes acuerdos entre estados que han sido la precondition de todas las anteriores oleadas de ampliación, y que consecuentemente lo serán de la próxima. Para hacerlo, sería importante que la Presidencia recabe el apoyo de los estados más propicios a la ampliación a la par que establece el diálogo con los más reticentes (en particular Francia y Alemania), rebatiendo la idea que ampliar significa diluir.

La Presidencia española es una oportunidad singular para contribuir a dar a la próxima fase del proceso de integración una forma más acorde con su objetivo de una Unión más fuerte gracias tanto a una mayor integración como a su capacidad de atraer y transformar la totalidad de países del continente. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, defender una "Europa amplia" con estos argumentos, asumiendo con valentía las previsibles reacciones encontradas por parte de los más escépticos, situaría a España en la vanguardia de un proyecto europeo fiel a sus orígenes abiertos e integradores así como decididamente orientado hacia el futuro.

La Europa útil: Recuperación económica e impulso de la Agenda Social Europea

En un momento de crisis profunda, en la que algunas economías europeas están sufriendo gravemente, la política económica pasa a tener un papel protagonista en el escenario europeo. En este capítulo, tres serían los problemas prioritarios a los que se debe enfrentar la Presidencia española del Consejo de la UE: la definición de una estrategia de salida de la crisis; la redefinición de una Agenda de Crecimiento y Empleo más orientada a la inversión sostenible en capital físico, humano y tecnológico, con la transformación de la Agenda Social Europea en el germen de un Espacio Europeo de Protección Social; y el impulso del mercado interior, especialmente en el sector servicios.

La crisis está poniendo en cuestión la credibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que choca en su concepción con el nuevo Plan Europeo de Recuperación Económica que precisamente anima a los Estados Miembros a incurrir en déficits públicos para paliar los efectos de la crisis sobre la demanda agregada en la Unión, en particular en España. Es especialmente importante para España establecer una senda creíble de retorno a la estabilidad presupuestaria ya que los mercados de capitales castigarían severamente la deuda española. La Presidencia española debe hacer por ello un esfuerzo especial para asegurar que el Consejo apruebe las recomendaciones que guiarán el ajuste hacia la estabilidad presupuestaria en la Eurozona en el marco de la aplicación del Pacto. Los tiempos pueden ajustarse al ciclo, pero los objetivos del Pacto deben no sólo mantenerse sino reforzarse.

La Presidencia española es la oportunidad de darle a la próxima etapa del proceso de integración una forma más acorde con el objetivo de una unión más fuerte

Habrán tres problemas prioritarios: salida de la crisis, nueva agenda de crecimiento sostenible en el marco de una Europa social e impulso del mercado interior

La crisis ha puesto de manifiesto que la coordinación europea es vital en la gestión del ciclo económico

La crisis ofrece la oportunidad de iniciar la armonización y reformas necesarias para la creación de un espacio europeo de protección social que permita la convergencia en políticas sociales a distintas velocidades

Asimismo, creemos que cualquier tentación por alargar el impulso fiscal, si la coyuntura continua siendo desfavorable, debe incorporarse a nuevas revisiones del plan europeo de recuperación económica. La crisis ha puesto de manifiesto que la coordinación es vital en la gestión del ciclo, y que los mercados castigan especialmente aquellas economías que, por su estructura económica o por sus políticas, se exponen más que sus vecinos a la financiación exterior. Finalmente, pensamos que las políticas de salida de la crisis carecerán de toda credibilidad si no se acompañan de la reforma en profundidad de la supervisión financiera, temas en los que España puede aportar una buena experiencia.

La Agenda de Lisboa, que debe ser revisada en 2010, parece haber entrado en rendimientos decrecientes, como lo demuestra la completa revisión de la misma en 2005, su encaje con los programas nacionales de reformas, y su integración con las políticas de empleo y cohesión social. Ante el riesgo de una fatiga reformista de gobiernos y opiniones públicas, la nueva Estrategia para el Crecimiento debería poner el énfasis en las políticas económicas de inversión en los activos físicos, humanos y tecnológicos que sostienen el crecimiento a largo plazo tanto por las entidades públicas como privadas, y no tanto en las reformas orientadas a redefinir el papel de lo público y lo privado en este impulso colectivo. Por su parte, la Estrategia Europea de Empleo debería adaptarse a un entorno en el que el paro está afectando de forma dramática a un elevado número de personas, y que si la economía no despega en el futuro próximo puede lastrar su ocupabilidad a medio y largo plazo. Por ello, la Presidencia española de la UE debe dar un impulso decidido hacia la homologación europea de los servicios públicos de ocupación como instrumento de reflexión y reforma de las políticas activas de empleo.

Las acciones para profundizar en la Agenda Social Europea son la otra cara de la moneda de la integración económica europea. Ahora bien, el avance en este terreno ha sido especialmente difícil en la UE debido a la poca predisposición de algunos Estados Miembros –en especial, el Reino Unido pero también Irlanda y ahora los nuevos Estados Miembros del Este– a aceptar un proceso de armonización que pudiera llevar la convergencia en los mecanismos de protección social y fiscalidad comunes en los países centroeuropeos y nórdicos. La crisis puede ofrecer la oportunidad para iniciar un camino de armonización y reformas de carácter optativo y paneuropeo bajo un título aceptable por todos como podría ser el de “Espacio Europeo de Protección Social”, que a imagen y semejanza de otros espacios europeos (Schengen, de Educación Superior, de Investigación) permita la convergencia y reforma de las políticas sociales por grupos de países europeos a distintas velocidades. Se debería construir, a partir de los ya existentes, acuerdos recíprocos de reconocimiento de derechos sociales y laborales, y del proceso de reflexión en el ámbito del Método Abierto de Coordinación sobre la flexi-seguridad y en el terreno de la armonización fiscal.

La creación del mercado interior ha sido en la Unión Europea el mecanismo más efectivo de impulso de las reformas económicas en los Estados Miembros. Sin embargo, algunas controversias recientes ponen de manifiesto un cierto agotamiento y cansancio de esta política. La Presidencia española de la UE tiene, en nuestra opinión, una especial responsabilidad en asegurar que se actúe de forma ambiciosa y exigente en los procedimientos de evaluación de la transposición de la directiva de servicios, para así mejorar la integración en la prestación de los servicios que han quedado sometidos a la nueva directiva.

En conclusión, estamos convencidos de que los instrumentos con los que cuenta la Presidencia del Consejo Europeo permiten al Gobierno español identificar unos problemas, y proponer unas prioridades y acciones que pueden ser compartidas por el núcleo de Estados Miembros más dispuestos a dar apoyo a políticas europeas pragmáticas y realistas de recuperación económica. Según nuestro análisis, la clave para desarrollar acciones en estas tres prioridades dependerá de la capacidad que tenga el Gobierno español en tejer alianzas con los Estados Miembros más necesitados o deseosos de contar con políticas europeas que ayuden a encauzar el malestar por la crisis y sentar las bases para la recuperación. El objetivo sería demostrar ante la ciudadanía que el proyecto europeo es útil a sus intereses en unos momentos particularmente difíciles en lo económico.

La construcción de una Política Europea de Inmigración

En materia de Política Europea de Inmigración, la actual crisis económica puede ser un acicate para que los Estados Miembros intenten consensuar aquellos puntos en los que, habitualmente, la defensa de la soberanía nacional lleva a la parálisis e impide alcanzar acuerdos. Las duras consecuencias del mal momento económico sobre las personas trabajadoras y, especialmente, para la población inmigrada pueden ser un punto de partida para la reflexión sobre la política de inmigración que debe desarrollarse en el marco europeo. Además, la Presidencia española deberá prestar atención a la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras, avanzando en el establecimiento de unos mínimos comunes para la “primera acogida” y reivindicando la necesidad de fortalecer la igualdad de oportunidades para garantizar la integración y la cohesión social en los países europeos.

Uno de los principales desafíos que la Presidencia española podría asumir es proponer la reformulación del discurso europeo sobre inmigración y poner el acento en la promoción efectiva de la inmigración regular. Es necesario, si no urgente, contrarrestar un discurso, ciertamente rentable en términos de política interior en algunos Estados Miembros, que hasta ahora se ha centrado excesivamente en los elementos de control y en la dimensión securitaria de la inmigración, y poner el acento en la idea de una inmigración ordenada y regulada. En este sentido, el Gobierno español podría defender con autoridad un modelo que vincule primordialmente los flujos migratorios a las necesidades del mercado de trabajo, reconociendo la contribución positiva de la inmigración al desarrollo económico –pasado y futuro– de la Unión Europea.

La Presidencia española deberá asumir el diseño de una hoja de ruta para el Programa de Estocolmo, coherente con el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo y acorde a los procedimientos de la nueva arquitectura institucional que supondrá la aplicación del Tratado de Lisboa. En línea con un discurso renovado e innovador, el Gobierno español podría, durante su Presidencia, impulsar una visión más global de los temas de inmigración, avanzando hacia una Política Europea de Inmigración que comprenda la totalidad de los aspectos afectados por el fenómeno migratorio. Para llevar a la práctica esta aproximación integrada, se podría pensar en promover la creación de una Agencia Europea para la Inmigración que asuma el desafío de garantizar la construcción y puesta en práctica de una política coherente y comprensiva, y ofrecer así un horizonte en positivo para esta cuestión sensible.

Hay que demostrar a la ciudadanía que el proyecto europeo es útil a sus intereses en momentos particularmente difíciles en lo económico

La presidencia española deberá prestar atención a la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras, reivindicando la necesidad de fortalecer la igualdad de oportunidades

El Gobierno español debe avanzar en una política europea de inmigración que comprenda la totalidad de los aspectos afectados por el fenómeno migratorio

En el diálogo con terceros países, la seguridad del espacio europeo no puede venir a costa de las libertades y derechos fundamentales de los inmigrantes

La energía puede formar parte de las soluciones estructurales a la crisis si se apuesta por un cambio de modelo energético que sirva de vector de crecimiento económico

La Presidencia sería una buena oportunidad para buscar fórmulas concretas para aplicar el principio de "quien contamina, paga" a todos los sectores

España puede aprovechar su propia experiencia para impulsar la dimensión exterior de la Política Europea de Inmigración, en consonancia con los compromisos asumidos en el Enfoque Global sobre Inmigración. La Presidencia española estará en condiciones de impulsar y fortalecer el diálogo político con terceros países en esta materia, para avanzar en temas como la integración de los inmigrantes, las transferencias de remesas, la lucha contra la trata de personas y los vínculos entre migración y desarrollo. En el diálogo con terceros países, la garantía de la seguridad del espacio europeo no puede venir a costa de la protección de las libertades y los derechos fundamentales de los inmigrantes. El Gobierno español tiene pues, durante su Presidencia, la oportunidad real de hacer avanzar de manera significativa un dossier que, como frontera sur y oeste de Europa, le es especialmente sensible

La agenda energética: entre el deseo y la realidad

La evidente voluntad política de las autoridades europeas de ir poniendo en pie una nueva política energética, con un relevante protagonismo de la dimensión exterior, contrasta con la constatación de que hasta la fecha no se han producido avances sustanciales que permitan a la ciudadanía de la UE disfrutar de un suministro energético cada vez más asequible, más seguro y menos perjudicial para el medio ambiente. La confusión y las disfunciones en el mercado energético europeo y las resistencias de gobiernos y empresas al cambio no ayudan en nada a la imprescindible tarea de informar a la opinión pública e involucrarla en un debate que tiene consecuencias enormes para el día a día de todos.

La energía, sin embargo, puede formar parte de las soluciones estructurales a la crisis actual si se apuesta por un cambio de modelo energético que sirva de vector de crecimiento económico. Las energías renovables presentan oportunidades obvias, pero ninguna parte del mix energético –ni siquiera el carbón o las nucleares– puede ser ignorada a la hora de replantearse el escenario futuro. Además de la diversificación, los acuerdos con terceros países –que refuercen no tanto la independencia como una mutua interdependencia– y un salto cualitativo en las infraestructuras energéticas, tanto las que conectan con terceros países como las que se hallan en el seno de la propia Unión, son tareas a las que la Presidencia debería prestar especial atención para garantizar a largo plazo la seguridad de suministro.

España, cuyo progreso en el ámbito de la liberalización de los mercados energéticos ha sido notorio, tiene todo el interés en un mercado interior libre de asimetrías y mejor coordinado. La cuestión de la eficiencia energética, además, ofrece una oportunidad para España de lanzar una campaña –ya propuesta por el comisario europeo de Energía– que lleve los compromisos retóricos a la práctica.

También en la línea de la mejora del balance medioambiental de la política energética, la Presidencia, que tendrá lugar inmediatamente después de la Cumbre de Copenhague sobre el clima, será el momento de implementar nuevas medidas en consonancia con una Administración americana mucho más receptiva en estas cuestiones con ocasión de la cumbre Estados Unidos-UE. En el imprescindible impulso a la investigación

y el desarrollo en cuestión energética, se podría contribuir, por ejemplo, creando el marco normativo adecuado para nuevas realidades, como el vehículo eléctrico. Por último, la Presidencia sería una buena oportunidad para buscar fórmulas concretas de aplicar el principio de “quien contamina, paga” de un modo más sistemático a la globalidad de los sectores contaminantes.

SEGUNDA PARTE: LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL

A la visión de una Unión fuerte, abierta y útil para su ciudadanía debe corresponderle también un nuevo impulso hacia el exterior. Los argumentos sobre la emergencia de nuevos polos de poder que dejen a Europa en una posición secundaria o casi irrelevante pueden resultar exagerados: el potencial europeo puede estar dividido y en declive relativo, pero no hay que menospreciar en absoluto el papel que una Europa unida puede desempeñar en las grandes cuestiones internacionales. El momento actual permite replantearse el papel de la UE en un nuevo espacio multilateral a la luz de la evolución y la nueva apertura de la Administración Obama. Pasado un primer año de “reinicio” de las principales relaciones, el Gobierno estadounidense deberá implementar su estrategia para un multilateralismo acorde a los grandes retos globales. El que lo haga con Europa como aliado privilegiado o sin ella depende, en buena medida, de la capacidad de la propia Unión para formular una visión propia.

No corresponde a España como Presidencia el diseño de este papel, que debe ser un cometido conjunto y superior al ámbito temporal de un semestre. Pero, si la Unión Europea aspira a ser uno de los bloques sobre los que se construya un nuevo multilateralismo, será tarea de la Presidencia española contribuir a tejer complicidades con Estados Unidos, en particular con ocasión de la cumbre prevista en el semestre. A nuestro juicio, y como analizaremos más adelante, América Latina debería ser otro de esos bloques, probablemente el más sensible a los argumentos, valores y objetivos de la UE en el ámbito internacional; precisamente por ello, el Gobierno español debe trabajar durante su Presidencia en profundizar esta relación que nos resulta estratégica.

Como condición para poder operar en este contexto global, la UE debería reafirmar su papel como ancla de estabilidad. Por ello pensamos que es esencial ajustar la arquitectura europea de seguridad de modo que se reconozca el papel de la UE en este ámbito a la vez que se dan garantías a los actores que menos consolidada ven su seguridad. Estos se encuentran en el este del continente: desde Rusia hasta Georgia, las preocupaciones securitarias de todos los actores del sistema europeo deben estar incorporadas a esta renovada arquitectura de seguridad.

Finalmente, ya fuera del continente, pero en su ámbito inmediato, el espacio mediterráneo y de Oriente Medio se ha revelado como el foco principal de conflictividad internacional: a nuestro juicio, sólo en la medida en que pueda contribuir a la contención y eventual solución de los principales conflictos de la región, la UE tendrá seguridad en su flanco Sur a la par que legitimidad para reclamar para sí un papel en la seguridad internacional.

Si la Unión Europea aspira a ser uno de los bloques sobre los que se construya un nuevo multilateralismo, hay que tejer complicidades con los Estados Unidos

Las preocupaciones securitarias de todos los países deben ser incorporadas a una renovada arquitectura de seguridad

La máxima responsabilidad de la Unión en la resolución internacional de conflictos debe ser la protección de las personas, sus derechos y libertades

La Unión Europea se ha mostrado capaz de desplegar misiones militares y civiles en múltiples escenarios de conflicto; es momento de consolidarse como actor global en cuestiones de seguridad

Hacia una nueva arquitectura de seguridad europea

El año 2010 puede ser un momento propicio para que la Unión Europea impulse definitivamente el desarrollo de una política de seguridad y defensa más coherente, creíble y eficaz. Tres principios deberían marcar esta política: la defensa y la protección de los seres humanos, la consolidación de la paz, y el diálogo con los principales actores de la escena internacional. Sin duda, la Unión y sus Estados Miembros ya están trabajando en esta dirección pero pensamos que cabe hacerlo con más decisión y convicción. La Presidencia española del Consejo puede tener un papel determinante en el impulso de estos objetivos.

La Unión Europea no debe ni puede actuar en todos los conflictos existentes o latentes del planeta, pero si la seguridad europea es seguridad humana, entonces la decisión de qué misiones deben desplegarse no puede pivotar sólo sobre los criterios de proximidad geográfica o intereses de algunos Estados Miembros. La máxima responsabilidad de la Unión en la resolución internacional de conflictos debe ser la protección de las personas, de sus derechos y libertades. Es decir, debe estar basada en la primacía de los derechos humanos, la responsabilidad de proteger y la idea de que es mejor prevenir que intervenir. El Gobierno español, en múltiples ocasiones, se ha comprometido con la seguridad humana. La Presidencia semestral sería, en consecuencia, el momento oportuno para dar un paso más en esta dirección y consolidar la perspectiva civil de todas las operaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

La seguridad europea consiste también en contribuir más y mejor a la consolidación de la paz, ya sea a través de la ayuda al desarrollo, la ayuda humanitaria o la intervención militar y civil en la resolución de conflictos. Una vez que la Unión Europea ha demostrado que es capaz de desplegar misiones militares y civiles en múltiples escenarios de conflicto, es momento en 2010 de consolidarse como actor global. Tres son las políticas claves para impulsar esta consolidación. En primer lugar, deberían resolverse los problemas de financiación de las misiones. En segundo lugar, deberían evitarse las vacilaciones en la decisión de despliegue de tropas dónde y cuándo sea necesario. Y, finalmente, deberían coordinarse mejor el nivel civil y militar de cada operación internacional de la Unión Europea. La apuesta por el multilateralismo tiene que ver con Naciones Unidas, pero también con el apoyo a los mecanismos regionales ya existentes en regiones de África y América Latina, por ejemplo. Esta apuesta del Gobierno español debe ser *de iure* y *de facto*, es decir, el compromiso español en la decisión y ejecución de las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa debe resultar ejemplar, para lo cual es imprescindible conseguir una mejor dotación de recursos.

Por último, pensamos que la seguridad europea no puede olvidar el diálogo y la cooperación con los principales actores del sistema internacional. Sin duda, Estados Unidos y Rusia son los principales para la UE. Además de la imprescindible cooperación transatlántica, que visiblemente recupera la senda del multilateralismo tras la elección de Barack Obama, el diálogo con Rusia es trascendental para la seguridad europea. España puede desempeñar un papel necesario en la mejora de la cooperación entre la UE y Rusia siempre y cuando facilite también el diálogo entre aquellos Estados Miembros más cercanos a Rusia y aquellos más reticentes. Esto significa que España no debería ser vista por el resto como un país acrítico ante

Rusia. El semestre español de Presidencia puede ser además un momento especialmente propicio para dar contenido a las relaciones hispano-rusas y ganar, con ello, más credibilidad ante los socios europeos para empezar a construir una verdadera relación de cooperación eficaz entre la UE y Rusia. Pensamos que la construcción de un nuevo marco de seguridad europea puede ser un elemento crucial para esta nueva relación euro-rusa, una relación que, se quiera o no, condicionará inevitablemente una parte importante del futuro de la Unión Europea como "Europa amplia", y como actor global creíble.

Mediterráneo y Oriente Medio: Una prioridad de riesgo

Por lo que a la agenda mediterránea y mediorientista se refiere, constatamos que sigue estando llena de dificultades. Se trata de una apuesta complicada para la Presidencia española del Consejo de la Unión, que está más llena de complejidades que de riesgos para una gestión exitosa. Sólo hay que observar cómo el precedente reciente de la iniciativa francesa de Unión por el Mediterráneo ha creado tantas expectativas como recelos, y su titubeante arranque no está contribuyendo a hacerla más atractiva. Aun así, son tantos los intereses en juego que un país como España, que conjuga una vocación europeísta y mediterránea, puede y debe situar el Mediterráneo y Oriente Medio como una prioridad para su Presidencia. En nuestra opinión, esta implicación debe hacerse sin crear expectativas excesivas y contemplando los intereses europeos como algo indisociable de los legítimos intereses nacionales.

España necesita una política europea fuerte en el Mediterráneo y ésta sólo será posible si todos los Estados Miembros la sienten como suya. Para ello, deberían explotarse al máximo las virtudes del Proceso de Barcelona, utilizar las innovaciones de la Unión por el Mediterráneo y corregir algunos de sus problemas estructurales. Sólo si el interés colectivo prevalece sobre la voluntad de protagonismos nacionales a la hora de clarificar y racionalizar su estructura institucional, la Unión por el Mediterráneo podrá ser construida pensando sobre todo en sus destinatarios: la ciudadanía de ambas orillas de la cuenca.

Para ello, la Presidencia española de la Unión debería abordar las relaciones con los vecinos meridionales de Europa con mayor ambición. Llevar la iniciativa a los ámbitos de la política agrícola, la movilidad, la energía y las políticas activas de desarrollo tiene el potencial de generar dinámicas transformadoras. Pensamos que entre todos estos ámbitos puede articularse un *new deal* que suponga una oferta suficientemente atractiva para impulsar reformas sin el señuelo de la perspectiva de adhesión. A la vista de la experiencia acumulada en la región a lo largo de los 15 años del Proceso, las reformas que se propugnen deberán ser evaluadas teniendo en cuenta criterios objetivos e ir vinculadas también a la voluntad de desbloquear contenciosos abiertos entre estados vecinos.

Previsiblemente, además, en 2010 el conflicto árabe-israelí y también la delicada situación en Irak e Irán seguirán marcando negativamente el futuro de la zona. La Unión Europea debería volver a un diálogo sin exclusiones con los actores de la región. Si es necesario y útil, bajo Presidencia española podría incluso plantearse ofrecer a israelíes y palestinos garantías transatlánticas de seguridad si avanzan por la senda de paz, en directa cooperación con una administración estadounidense que ac-

España necesita una política europea fuerte en el Mediterráneo, y ésta sólo será posible si todos los Estados Miembros la sienten como suya

Debemos proponer un *New Deal* en materia agrícola, de movilidad, energía y desarrollo regional para impulsar reformas sin el señuelo de la perspectiva de adhesión

La Presidencia deberá evitar la división entre europeos en temas como Irán y estar preparada para la rápida reacción en caso de aparecer nuevos focos de tensión en Oriente Medio

Las relaciones entre América Latina y la UE se basan en unos valores compartidos que deben sustentar un proyecto global común

La cooperación europea debería orientarse a impulsar políticas que contribuyan a la integración y a una convergencia económica y social en América Latina

túe como honesto mediador. A la vez, convendría ir más allá del marco mediterráneo, con la adopción de un enfoque regional para la zona del Golfo y la península arábiga, impulsando el acuerdo con el Consejo de Cooperación del Golfo pero también acuerdos de cooperación, incluso de algún tipo de asociación, con Yemen e Irak. A la par que Irak se emancipa de la tutela estadounidense, durante la Presidencia podría empezarse a diseñar un marco institucional de relación con este país –a nuestro juicio tiene más sentido hacerlo en este contexto regional que como sujeto de políticas estrictamente derivadas de los resultados de la invasión. Ante el otro gran actor regional, Irán, la Presidencia española debería intentar evitar la división entre europeos y estar preparada para la rápida reacción en caso de aparición de nuevos focos de tensión en la región.

Socios globales: Europa y América Latina

La Presidencia española del Consejo ofrece asimismo la oportunidad de hacer evolucionar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALC) en su camino hacia una mayor madurez. Estas relaciones se basan en unos valores compartidos que deben sustentar un proyecto común con visión a medio y largo plazo en el que se incorpore la heterogeneidad de ambas regiones. Más allá de un trueque entre intereses económicos contrapuestos, barnizado de elementos de solidaridad fragmentarios, España debería procurar concretar la convergencia en valores en objetivos compartidos medibles. Su materialización práctica incluye plantear posiciones comunes UE/ALC en los debates y organismos internacionales, en particular en Naciones Unidas, y ser consecuentes entre objetivos que se deben alcanzar, recursos disponibles y obstáculos por superar, estableciendo, en la medida de lo posible, las responsabilidades de cada cual. Según nuestro análisis, esta oportunidad global está poco integrada en el pensamiento de la mayor parte de estados europeos (con algunas excepciones notables, como la Francia de Sarkozy), y es, por lo tanto, casi obligado que el Gobierno español aproveche su Presidencia y la Cumbre UE-ALC para ponerla en el primer plano de la política exterior común.

La Presidencia debería evitar que el éxito o fracaso de la cumbre se mida en función de la conclusión o no de los acuerdos de asociación. Aprendiendo de experiencias anteriores, antes que una firma apresurada es mejor establecer las bases sólidas sobre los principios que deben gobernar las relaciones, definiendo con claridad el tratamiento de las asimetrías, el trato especial y diferenciado, las medidas compensatorias para afrontar las reformas necesarias, los instrumentos jurídicos que contractualicen los compromisos políticos y financieros, así como los instrumentos de seguimiento y rendición de cuentas de las políticas definidas. Durante el semestre de la Presidencia habría que poner las bases para revisar la estrategia que desde 2005 rige la asociación entre la UE y la región, y que la Cumbre consiguiera avanzar en los diálogos sectoriales hasta poder elaborar un plan de acción birregional.

Pensamos que el apoyo de la UE a la integración regional debería huir de transponer el modelo europeo a la región, y de afrontar la cooperación con enfoques excesivamente institucionalistas. Más que abundar en éstos, la Presidencia debería contribuir a enfocar la cooperación europea al impulso de políticas que generen dinámicas integracionistas y contribuyan a

una convergencia económica y social en la región gracias a un tratamiento de las asimetrías internas entre los países y regiones. Esto implicaría una lista de acciones que incluyen infraestructuras, fondos de cohesión social, armonización de legislaciones, políticas regulatorias, mecanismos efectivos de solución de controversias, políticas de armonización de la legislación laboral, así como la gestión responsable de las migraciones y políticas industriales para el encadenamiento de sectores productivos. La Presidencia puede aprovechar la oportunidad para propugnar este mejor diseño, que puede ser también el que garantice que los flujos de cooperación hacia la región inviertan su tendencia decreciente.

CONCLUSIONES

No es la primera vez que España se enfrenta al reto de la Presidencia del Consejo de la UE: lo hizo ya, con éxito notorio, en tres ocasiones. A pesar de su demostrada capacidad de gestionar una agenda tan compleja como la de una Presidencia de turno, la Administración española no debería confiarse. El Gobierno no debería ceder ante las necesidades perentorias de contención del gasto en tiempos de crisis, sino, por el contrario, mantener, si cabe incrementar, los escasos recursos –sobre todo humanos– que destina a los temas de política exterior y europea. En unos momentos en que los presupuestos públicos están extendidos más allá de su capacidad, huelga señalar que todo esfuerzo por usar los recursos de modo más eficiente debe ser la prioridad. En muchas problemáticas internacionales, optar por soluciones europeas antes que unilaterales suele resultar bastante más eficiente en el uso de los recursos, por lo que podemos considerarlo un gesto de responsabilidad política ante una ciudadanía que estará sufriendo los peores efectos de la crisis.

Además de las estructuras de coordinación, puede ser útil preservar recursos institucionales adicionales para establecer sistemas de alerta temprana y células de crisis que puedan ser activadas en caso de situaciones imprevistas, así como mecanismos de diálogo con Estados Miembros y actores globales en caso de desencadenarse acontecimientos que requiriesen una inmediata reacción europea. De este modo, habría más garantías y menos incentivos a que los estados “grandes”, y en particular Francia, Reino Unido y Alemania, tuviesen la tentación de rellenar el vacío, como pasó con la crisis de Gaza, o de actuar al margen de la UE. En caso de crisis, el pleno apoyo y cobertura diplomática al presidente permanente puede significar una baza importante que, bien utilizada, redundaría en uno de los mayores resultados inducidos del semestre de gestión española: un presidente de la Unión fuerte y capaz de liderar.

Es importante, además, que el apoyo político al ejercicio de la Presidencia venga de las Cortes Generales, y en particular de la gestación de un consenso en torno a los objetivos generales de la Presidencia, la cual merece ser tratada como un asunto de interés global y no partidista. Complementariamente, será un momento ideal para abrir un debate más de fondo con la sociedad española sobre el modelo de Europa que propugnará el Gobierno de España. No se trata sólo de explicar a la ciudadanía los objetivos y el programa, sino sobre todo aparecer permeable a ideas, críticas y propuestas sobre una Unión que adolece de desafección ciudadana demostrada, por ejemplo, en las bajas tasas de participación en los comicios europeos.

Optar por soluciones europeas antes que unilaterales suele resultar bastante más eficiente, por lo que podemos considerarlo un gesto de responsabilidad en tiempos de crisis

La Presidencia es una oportunidad para debatir a fondo en las Cortes Generales y con la sociedad española el modelo de Europa que defiende el Gobierno de España

La participación en la UE podría dejar de ser considerada un tema de Exteriores y pasar a ser competencia de la Vicepresidencia política del Gobierno, evidenciando que la UE ya no es, en sentido estricto, política exterior

Es importante introducir los temas propios en la agenda europea pero, para estar en el corazón decisorio, España no puede quedar en un segundo plano en los temas centrales

Desde el punto de vista de la arquitectura institucional, la Presidencia de turno sería, además, una magnífica ocasión para intentar mejorar el modo en que se gestiona desde el Gobierno la participación de España en la UE. La coordinación interministerial de la Presidencia de la Unión Europea en el seno del Gobierno de España ha recaído en su Vicepresidencia política, y este paso, que nos parece acertado, podría ser la oportunidad de sacar una conclusión más general: la participación en la Unión Europea no debería ser coordinada principalmente desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sino que por la Vicepresidencia política. Podría incluso pensarse que la Secretaría General para la Unión Europea dejase de depender del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y pasase a estar directamente bajo la Vicepresidencia política del Gobierno. De este modo, se destacaría el carácter transversal y prioritario de las cuestiones europeas y la apuesta integracionista del Gobierno español, enviando el mensaje a la ciudadanía de que la política europea no es ya, a muchos efectos, simplemente política exterior, sino parte estructural de los países miembros.

El primer semestre de 2010 será la ocasión para afirmar el papel de España en Europa. Para un país de nuestra envergadura, el mejor modo de ser más influyente en el mundo es siéndolo en la UE, y el mejor modo de preservar los intereses propios es incorporarlos a su interés general. Reforzar la Unión Europea es reforzar España y su futuro. Por ello habrá que elevar la vista al horizonte en un ejercicio de europeísmo convencido y plantearse renunciar a "cotos privados" en ámbitos internacionales, tentativas unilaterales o alianzas estratégicas o tácticas con países extracomunitarios, y apostar sin ambigüedad por soluciones europeas. La influencia se demuestra, en parte, con la capacidad de introducir y mantener en un lugar prioritario de la agenda europea los temas propios, pero no se podría estar en el corazón de las decisiones europeas si España se quedase en segundo plano durante los debates sobre algunos de los temas centrales de la agenda.

En conclusión, pensamos que la clave para fortalecer la UE es partir de una visión bien articulada y sólida, resultado de un debate al que hemos querido contribuir con nuestro análisis. La visión que aquí proponemos –una Unión fuerte y abierta, capaz de dar soluciones y defender los derechos de su ciudadanía en tiempos de crisis, y a la vez implicarse en la resolución de los grandes retos globales– quisiera servir de inspiración a la actuación del Gobierno español durante el primer semestre de 2010, pero también para la construcción de una mejor estrategia de España en Europa en los años por venir.

No será fácil compatibilizar la gestión de la crisis económica con el lanzamiento de nuevas iniciativas integradoras, profundización con ampliación, respuesta a las preocupaciones de los europeos con la contribución a las grandes cuestiones de gobernanza global, una difícil situación económica interna con una Presidencia de turno proactiva y ambiciosa, o el apoyo a una Presidencia permanente fuerte con la capacidad de liderazgo y de dejar impronta. Pero la Presidencia española no debería renunciar a promover un modelo propio para la Unión, un modelo que puede no ser el más popular entre gobernantes y elites actuales, pero que quisiera acercarse a las aspiraciones de un sector muy importante de la ciudadanía europea.

PRIMERA PARTE:
UNA UNIÓN EUROPEA FUERTE,
ÚTIL Y ABIERTA

CAPÍTULO 1

LA "EUROPA AMPLIA": APUESTA POR UNA UNIÓN FUERTE

Tras la aprobación en referéndum del Tratado de Lisboa por la ciudadanía irlandesa, España asumirá la Presidencia de la Unión Europea en el inicio de una nueva fase. Ya no hay excusas para no retomar el rumbo de la solución a los problemas de funcionamiento y de la puesta en marcha de nuevos proyectos integradores. Ante las amenazas de estancamiento en un compás de espera eterno –las complicadas situaciones internas del Reino Unido y de algunos países de Europa Central y del Este, así como la espera de tiempos mejores tras la crisis–, urge un proyecto de revitalización de la integración Europea. En este sentido, la Presidencia brinda a España una oportunidad de oro para estar en el pelotón de cabeza de aquéllos que formulen y empiecen a poner en marcha este proyecto.

Entre los estados medios y grandes de la UE, en este momento España tiene el Gobierno que con mayor claridad apoya a la vez una UE más integrada y la continuidad del proceso de ampliación, con la incorporación de los estados con perspectiva de adhesión, es decir, los países de los Balcanes Occidentales y Turquía. Esta debe ser la mayor apuesta de España: no hay contradicción –el éxito del proyecto europeo se debe, en buena parte, a su capacidad para abrirse, atraer y transformar a otros estados que se suman a una Unión cada vez más estrecha.

Puede que, en esta percepción, el Gobierno español esté en minoría entre las élites europeas, y en particular entre los gobiernos de los estados grandes. Sin embargo, numerosos estudios de opinión pública han establecido claramente que, para la mayor parte de la ciudadanía de la UE, ambos procesos son perfectamente compatibles: existe una alta correlación entre el apoyo a la ampliación y el apoyo a una Unión más profunda. Por ejemplo, las encuestas han demostrado que la mejor manera de prever si una persona apoya la Constitución Europea es saber si apoya también la ampliación. Las excepciones, aunque importantes (Alemania, Austria, Luxemburgo y Francia), son países donde el discurso negativo sobre la ampliación, en particular a Turquía, ha adquirido internamente entidad propia, no tan vinculada al proyecto europeo en su conjunto.

Tras el "sí" irlandés, es el momento de dar solución a los problemas de funcionamiento y de poner en marcha nuevos proyectos integradores

No hay contradicción entre ampliación y profundización: el éxito del proyecto europeo se debe, en buena parte, a su capacidad para abrirse, atraer y transformar

Cuanto más fuerte sea Europa, más influyente será España en el mundo

España debe articular un proyecto político, una visión de Europa, y asumir la responsabilidad de impulsarlo no sólo durante la Presidencia, sino también en los años siguientes

En consonancia con lo que una parte muy sustancial de la población europea piensa, España debería argumentar en contra de considerar la ampliación como algo externo a, o incluso contradictorio con, el proyecto de mayor integración. Bien al contrario, las lógicas de ampliar y de profundizar son, a fin de cuentas, convergentes. Ambas complementan el camino de la Unión Europea hacia el cumplimiento de su misión política fundamental: la creación de una área de estabilidad, democracia, seguridad y prosperidad en Europa, la cual no tiene parangón en el planeta.

EUROPA COMO PROYECTO POLÍTICO

En el mundo contemporáneo, y una vez perdida de modo probablemente definitivo esa fugaz octava posición entre las economías mundiales, España sólo es potencia media en función de su pertenencia a la UE. A pesar de tener un peso económico y diplomático específico en el espacio latinoamericano y en el Mediterráneo Occidental, el papel internacional de España es sobre todo el de ser miembro del club europeo. Cuanto más fuerte sea Europa, más influyente será España.

Sin embargo, para que se materialice esta afirmación, es imprescindible que España tenga mayor capacidad de dar forma a las decisiones de la Unión Europea. La Administración española puede responder con hechos a críticas como las publicadas en los últimos meses, en las que se le acusaba de estar perdiendo peso específico en Europa; España no puede ignorar que esta percepción existe. Tampoco puede pasar por alto que, sin un proyecto de futuro para Europa compartido con un grupo de países miembros, un Estado que en tamaño está lejos de los cuatro mayores, con el récord de desempleo en la UE, lejos del corazón geográfico del continente y con escasa penetración en la mayoría de nuevos Estados Miembros, difícilmente logrará dar forma a la Unión o a sus políticas.

La Presidencia de la UE es una oportunidad para situar a España en el motor integracionista de la UE. Se trata de una oportunidad única, que no volverá por lo menos hasta dentro de 14 años; puede, de hecho, que no se repita nunca más, puesto que es muy probable que para entonces la significación de la Presidencia rotatoria sea bien distinta. No se trata de querer lograr un gran protagonismo en el semestre de Presidencia –ello más bien conlleva recelos y mina la posición del país en los tiempos inmediatamente posteriores– sino, sobre todo, de sentar las bases de una estrategia a medio plazo. Y para ello, consideramos imprescindible articular un proyecto político, una visión de Europa, y asumir la responsabilidad de impulsarlo no sólo durante la Presidencia sino también en los años siguientes.

El semestre de la Presidencia debe servir para reivindicar la potencia del proyecto político europeo. Entre las veleidades de algunos de los estados grandes, que creen poder operar al margen del conjunto europeo en ámbitos como las Naciones Unidas o la cooperación con Irán, además de sus “espacios reservados” en África, el Índico o el Pacífico, así como la incapacidad de las limitadas maquinarias estatales de los estados más pequeños para imprimir dirección y ritmo a una UE cada vez más compleja, deben ser estados como Italia o España los que abanderen coaliciones de

países para una Europa más fuerte e integrada. España tiene en la Presidencia de la UE una gran ocasión para avanzar en esta senda, tanto más cuanto le ha tocado en suerte trabajar en el espacio de un año y medio con un “trío” claramente europeísta, como el que forma con Bélgica y Hungría.

En este ámbito, proponemos tres claves básicas para generar este impulso integrador:

- Profundizar institucionalmente, aprovechando las nuevas posibilidades y los cambios institucionales previstos en el Tratado de Lisboa.
- Rehacer la coalición integracionista, atrayendo a los gobiernos más favorables a posturas integracionistas para iniciar núcleos de integración más profunda, a la vez que se presiona para desplegar los mecanismos ya posibles y abrir nuevos ámbitos de integración, en complicidad con las instituciones (Comisión y Parlamento).
- Apostar por la unidad con el ejemplo, descartando toda tentación unilateral o aleccionadora hacia los socios, olvidándose de querer marcar “un perfil propio” en ámbitos internacionales y evitar encasillarse en los temas e intereses tradicionales de España.

En las cuestiones institucionales, que tanto han afectado a la salud del proceso de integración europea desde los “no” francés y neerlandés en 2005, la superación definitiva de la parálisis debe llegar durante la Presidencia española. Ésta tendrá como cometido primordial la puesta en marcha de una buena parte de los mecanismos previstos por el Tratado de Lisboa; en el primer semestre de 2010, las incertidumbres de los últimos tiempos irán quedando progresivamente atrás y no cabrá ninguna práctica dilatoria: será el momento de ponerse manos a la obra. La Comisión Europea renovada deberá ser una aliada en este esfuerzo, pero las principales complicidades, una a una, habrá que buscarlas con otros estados.

Es importante que el nuevo impulso integrador no se focalice hacia mecanismos institucionales de modo exclusivo. El ejemplo recurrente de la puesta en marcha del Servicio Exterior de la UE tiene un valor simbólico indudable, pero más allá de este dossier y de otros, como la difícil gestión de la probable cohabitación con una Presidencia permanente del Consejo de la UE, España debería proponer no sólo mecanismos institucionales, sino también nuevos ámbitos concretos de cooperación.

En cuanto a las áreas concretas en las que se puede avanzar, aunque ciertamente sería ilusorio pensar que todos los acuerdos se vayan a concretar en la Presidencia española, las dos que parecen más prometedoras en el corto plazo son la defensa europea y la gobernanza económica de la Unión, incluyendo la Europa social, como se viene señalado en otros capítulos de este documento. Los dos ámbitos mencionados, defensa y gobernanza económica y Europa social, ofrecen durante la Presidencia la oportunidad de iniciar cooperaciones reforzadas, nuevos mecanismos del Eurogrupo, un Espacio Europeo de Protección Social, declaraciones conjuntas y, en general, de avanzar por la senda de la integración más allá de los procedimientos. Es importante que los progresos tengan lugar en ámbitos que afectan de modo directo a la ciudadanía (Europa social, cooperación judicial, migración).

Tres claves para un nuevo impulso de integración: profundizar institucionalmente, rehacer la coalición integracionista y apostar por la unidad con el ejemplo

Es importante que los progresos en políticas específicas tengan lugar en ámbitos que afectan de modo directo a la ciudadanía

Una gran Declaración del Consejo Europeo podría poner punto final a una etapa centrada en los procedimientos y en la absorción de la ampliación, e iniciar una apertura hacia los problemas del mundo y las opiniones de la ciudadanía

España ha reforzado su peso en Europa, atrayendo el interés de la UE hacia temas internacionales e internos propios, pero no puede desentenderse de los problemas y áreas geográficas que preocupan a otros Estados Miembros

Para reiniciar el motor integrador, además, habrá que afrontar la cuestión de la implicación de la ciudadanía. Después de los fracasos referendarios en Irlanda, Países Bajos y Francia, y a la luz de las pésimas tasas de participación en las elecciones al Parlamento Europeo, se impone una reflexión sobre la democracia a escala europea. Para ello, un paso ejemplar será la concepción de la propia Presidencia como un ejercicio de comunicación y diálogo con la ciudadanía, no sólo española, sino del conjunto de la Unión Europea. No se puede dejar en exclusiva a la Comisión y al Parlamento la tarea de comunicarse con la personas cuando los estados ejercen una parte muy sustancial del poder.

A nuestro juicio, por razones muy distintas que escapan al ámbito de análisis de este documento, el eje franco-alemán ya no es el referente ineludible para los sectores integracionistas de la UE. El euroescepticismo o, por lo menos, una cierta euroindiferencia han ganado mucho espacio público en estados tradicionalmente pro-integración como los Países Bajos o Alemania. Sin embargo, Francia y Alemania siguen siendo receptivas a iniciativas integracionistas. El Gobierno español debería explorar sobre todo la posibilidad de sumar a nuevos Estados Miembros a este renovado motor de integración. El primer objetivo de este núcleo impulsor podría ser el hecho de convencer a los 27 de iniciar de modo inmediato un trabajo para una gran declaración, comparable, por ejemplo, a la Declaración de Laeken. Si ésta inició el proceso de la Convención y puso como horizonte la Constitución europea, dando paso a una nueva etapa en el proceso de construcción, una gran declaración equivalente (¿porqué no con el nombre de una ciudad española?) podría poner punto final a una etapa centrada en los procedimientos y en la absorción de la ampliación, y poner en marcha una nueva época de mayor apertura hacia los grandes problemas del mundo (cambio climático, seguridad, pobreza, etc.) y a la vez de mayor proximidad a las preocupaciones y opiniones de la ciudadanía. La Declaración podría ser una propuesta directa e inmediata surgida del informe del Grupo de Sabios sobre el Futuro de Europa, que será entregado al Consejo en junio de 2010.

Una obviedad: para que haya una Europa unida y fuerte, los Estados Miembros deben renunciar a un cierto grado de autonomía de acción exterior –en mayor medida cuanto mayor sea el peso internacional del país. Un país medio-grande que tome una opción seria por una Europa fuerte y unida debe empezar predicando con el ejemplo. La apuesta de España por tener relaciones estratégicas asimétricas erosiona la política exterior europea. Los casos más prominentes son los de Rusia y China, cuyo interés “estratégico” por España responde a la capacidad de hacer negocios y quizá, sobre todo, de debilitar la unidad de acción europea. Huir de la tentación multilateral y de carácter aleccionador mostrada por el Gobierno Aznar, con Irak, o por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, en el caso de Kosovo, no significa renunciar sistemáticamente a todas las posturas propias que resulten minoritarias, pero sí abstenerse de excesos retóricos y de acentuar públicamente las diferencias con voluntad moralizante. Por último, España ha reforzado su peso específico en Europa, atrayendo el interés de la Unión hacia temas internacionales (América Latina, Mediterráneo) e internos (cohesión, ciudadanía), pero no puede desentenderse de los problemas y áreas geográficas que preocupan a los otros Estados Miembros si quiere obtener su solidaridad, y reforzar su adhesión a la UE.

AMPLIACIÓN: HACIA UNA “EUROPA AMPLIA”

En consonancia, con el apoyo decidido a la adhesión turca, España deberá asegurar durante su presidencia que la negociación con Turquía avanza. Pero, dada la lejanía de la perspectiva de adhesión, España no debería perder la oportunidad de cerrar los dossiers de Croacia (ya sea completando negociaciones, ya acelerando el proceso de ratificación) y de Islandia; ni de dar pasos significativos con los otros estados de los Balcanes Occidentales. Nada sería más representativo de la voluntad española de avanzar, a la vez en la profundización y la ampliación de la UE, que el cierre de negociaciones con uno o dos candidatos y el progreso sustantivo con el resto en el mismo momento en que se pone en marcha una nueva fase integradora, una vez superado definitivamente el bache constitucional.

El apoyo a la ampliación no es para España una cuestión sólo de principios, sino que debe formar parte de su estrategia para Europa del Este y el Mediterráneo Nororiental

Para marcar el ritmo en algunos de los debates en los que la ampliación es constantemente cuestionada, sería importante que España adoptase e hiciese valer en todas las discusiones un discurso inequívoco y claro sobre los límites de la ampliación. De acuerdo con nuestro análisis, podría resumirse este discurso en tres premisas concluyentes:

1. Los límites de Europa son los de los países incluidos en el Consejo de Europa (además, claro está, de la excluida Bielorrusia). Y la discusión sobre el carácter asiático de Anatolia por su geografía, por ejemplo, ha perdido todo el sentido desde la incorporación de Chipre, una isla considerada del continente asiático, a la UE.
2. Dentro de esos límites, cualquier país que esté dispuesto a cumplir los criterios de Copenhague, reforzados si es necesario, debe tener una perspectiva de ampliación.
3. A diferencia de la perspectiva de adhesión, que no debería perderse en ningún caso, tanto la condición de candidato como cualquier tipo de avance negociador son reversibles, siempre que el país en cuestión no avance en la dirección de los criterios; éstos, sin embargo, no deben ser alterados por equilibrios internos de poder en la Unión Europea o en sus Estados Miembros.

El apoyo a la ampliación no debe ser para España una cuestión sólo de principios, sino que debe formar parte de su estrategia para Europa del Este y el Mediterráneo Nororiental, espacio donde el poderoso carácter transformador de la ampliación es la mejor garantía de un futuro más próspero y seguro. Con la excepción islandesa, las próximas ampliaciones (Balcanes Occidentales, Turquía) son esencialmente mediterráneas y presentan una oportunidad de surgimiento de una dimensión sureuropea en la que España, Italia y Turquía lideren una visión integracionista y ampliacionista de la que participen por lo menos Portugal, Grecia, Croacia, Serbia, Albania, Rumania y Bulgaria.

Turquía:

Uno de los mayores aciertos de la política de España en el contexto europeo de los últimos años ha sido el acercamiento continuado a Turquía, con la consolidación de un vínculo político y estratégico de gran valor. Sin embargo, la parte turca no esconde su decepción en privado por la

Con Turquía habría que abrir los capítulos técnicamente factibles, en especial el energético, y así demostrar la capacidad de transformar la buena relación bilateral en hechos concretos

España tiene interés en la adhesión de Croacia para demostrar que la ampliación se vuelve a poner en marcha con el Tratado de Lisboa, y ofrece un modelo de éxito para los Balcanes Occidentales

escasa presión que España parece estar ejerciendo en el seno de la UE en el momento en que países como Francia, Austria, Chipre y Alemania están obstruyendo progresos sustanciales. El objetivo claro del Gobierno español debe ser llegar a abrir todos aquellos capítulos que sean técnicamente factibles y que no se abren por razones políticas; en particular, un capítulo crucial para la Unión Europea en relación con Turquía como es el energético. Más allá de la apertura de capítulos, que tal vez no puedan ser muchos, el trabajo que España puede hacer con Turquía debería centrarse en intentar desbloquear los capítulos que, ya sea abiertamente o de facto, están congelados por obra de Estados Miembros amigos, como Chipre y Francia.

Fracasada la vía alternativa lanzada por la Francia de Sarkozy con la primera propuesta de Unión por el Mediterráneo, resulta del todo evidente que cualquier solución que no sea la aplicación de los criterios existentes para la ampliación no va a satisfacer a Turquía. Poco puede hacer la UE, y en particular su Presidencia, para acelerar el proceso negociador sobre Chipre, un elemento de bloqueo de primer orden. Sin embargo, España no debe cejar en el empeño de mantener activo el proceso de candidatura de Turquía, ejerciendo su capacidad de salvaguardar el tema en la agenda, y de transformar la alianza estratégica con este país trascendental en hechos concretos dentro de la UE.

Croacia:

Aunque la candidatura croata no atrae de un modo prioritario el interés de España, ni es la más polémica, es la que tiene más probabilidades de materializarse durante la Presidencia española. Croacia ha hecho un esfuerzo sin precedentes a fin de prepararse para la ampliación, a la vez que ha avanzado en la práctica totalidad de los dossiers. Las deficiencias que han quedado al descubierto tras la adhesión de Bulgaria y Rumania han penalizado a los croatas, que deben afrontar un sistema mucho más estricto de objetivos y controles (*benchmarks*); se calcula acabarán por producir aproximadamente el doble del volumen de documentación que la que generaron los candidatos de la anterior oleada de ampliación. La contrapartida positiva es que hoy ya se puede afirmar que una parte muy importante de la adaptación de Croacia para ser miembro es una realidad tangible.

Si se superan las pocas cuestiones todavía pendientes y ya encarriladas (reforma de los astilleros, entrega de documentación al tribunal de la Haya), las negociaciones podrían cerrarse en Presidencia sueca, dejando a lo sumo algunos flecos a la Presidencia española; por lo tanto, es probable que recaiga en España la tarea de asegurar la ratificación del Tratado de Adhesión. España tiene un claro interés en la adhesión croata por varios motivos: demostrar que la adhesión y sus criterios siguen abiertos después del bache constitucional, ofrecer al resto de estados de los Balcanes Occidentales un modelo de éxito (conviene recordar que ya ahora los croatas están colaborando muy activamente con países como Macedonia, Montenegro y Serbia en sus pasos hacia una eventual adhesión), y agregar otro país al lobby mediterráneo de la UE. Por ello, el Gobierno español debe poner el máximo empeño en superar los obstáculos que subsistan para el cierre de negociaciones y la ratificación, y tener en cuenta que Bélgica, el Estado que le sigue en la Presidencia de la UE, se encuentra entre los más renuentes a nuevas ampliaciones.

Islandia:

Confirmada ya la candidatura de Islandia, la adaptación islandesa para la adhesión no debería ser difícil, puesto que una parte muy sustancial del acervo comunitario ya está en vigor en ese país. De cerrarse las negociaciones durante la Presidencia española, todavía quedaría la nada fácil aprobación en referéndum por la ciudadanía islandesa y la ratificación por todos los Estados Miembros de la UE. La adhesión de Islandia sería una noticia excelente para la apuesta española por una Unión fuerte y abierta. Islandia, la democracia más antigua de Europa, comparte los valores de la Unión Europea, de modo que ésta sumaría a su proyecto un Estado totalmente en línea con el modelo político y social europeo. El actual Gobierno español, además, tendría en Islandia un aliado valioso con el que comparte temas de interés prioritario como son la innovación en energías renovables o la agenda de igualdad en los ámbitos de género y de orientación sexual.

Antes de empezar la negociación pesquera con Islandia, se impone una reflexión en profundidad sobre un modelo pesquero que está acabando con los principales caladeros comunitarios

Como ya pasó con Noruega en 1994, el tema más difícil para la integración de Islandia a la UE es la pesca. Pero esta vez España no debería tensar tanto la cuerda como hizo entonces –la posición española forzó un acuerdo con duras condiciones para Noruega que contribuyó a un “no” en el referéndum, lo que no benefició en nada a España ni a su flota pesquera. Antes de formular una postura negociadora española basada exclusivamente en los intereses a corto plazo de los armadores españoles, se impone una reflexión muy seria sobre el modelo pesquero. El modelo islandés tiene éxito en la gestión del recurso, con criterios estrictos acordes con las posibilidades biológicas de los caladeros. No sería afortunado intentar imponer en aguas islandesas el modelo depredador europeo que ha acabado con los principales caladeros comunitarios de especies como el arenque y el bacalao. Intentar sacar un apresurado partido a corto plazo, que comprometiese tanto la explotación sostenible del recurso pesquero como una de las principales fuentes de actividad de la maltrecha economía islandesa, sería perjudicial para el interés comunitario y para el español, tanto más cuanto dificultaría considerablemente la aprobación en referéndum del ingreso de Islandia.

Balcanes:

El primer semestre de 2010 presenta además la oportunidad de avanzar en las candidaturas balcánicas. La supresión de los visados para los ciudadanos de todos los Balcanes Occidentales, actualmente uno de los principales objetivos regionales, seguirá siendo tema de debate durante la Presidencia española. La decisión de eliminar los visados para estancias de corta duración para los ciudadanos de Serbia, Montenegro y Macedonia, siendo una buena noticia, amenaza con crear nuevas líneas de división en los Balcanes. Los bosnios musulmanes serán los únicos ciudadanos de Bosnia-Herzegovina que no podrán gozar de esta posibilidad, ya que muchos croata-bosnios y serbo-bosnios tienen nacionalidad croata o serbia y podrán, por tanto, viajar libremente; pero un criterio étnico no debería ser decisivo para viajar libremente en la UE. Tampoco parece sostenible que Kosovo y Albania, los otros dos territorios de mayoría musulmana, queden de igual forma fuera de la liberalización por mucho tiempo.

La Presidencia española debe favorecer que los estados balcánicos den pasos en el camino a la adhesión, a fin de mantener la credibilidad global del proceso y servir de acicate para las reformas en todos ellos

Convendría pasar del concepto de vecindad al de "Europa amplia", que incluya a los países de la ampliación, Asociación Oriental, el resto de estados europeos y las iniciativas donde participa Rusia, como la Dimensión Norte

Habrán otras oportunidades de progreso, con Macedonia acelerando el ritmo de sus reformas con la esperanza de conseguir una invitación a negociaciones; Albania y Montenegro esperando acceder al estatus de candidatos; Serbia preparando su propia candidatura a marchas forzadas; Bosnia en un impasse político-institucional en el que la voluntad de adhesión es uno de los pocos elementos de cohesión del país, y Kosovo aguardando un gesto de la UE que confirme su perspectiva de adhesión. Cada uno de los dossiers presenta dificultades, algunos darán pasos importantes antes de fin de este año, y otros quizá no estarán lo suficientemente maduros en el período de la Presidencia. Pero, para todos ellos, el interés de la Presidencia de turno resulta importante, y cada paso que se dé (un Acuerdo de Estabilización y Asociación, la presentación de una candidatura, la concesión del estatus de candidato, el inicio de negociaciones) mantiene la credibilidad de la totalidad del proceso y sirve de acicate a todos los estados para continuar con las reformas imprescindibles.

Antes del inicio de su Presidencia, el Gobierno español deberá reequilibrar su política balcánica, excesivamente alineada con Serbia. Ello supone una postura más pragmática hacia Kosovo, según los ejemplos eslovaco y griego, y el abandono del activismo en esta cuestión. De otro modo, cualquier intervención de España como Presidencia en caso de una crisis (por ejemplo, en Bosnia), sería vista con enormes suspicacias. El apoyo inequívoco a la candidatura serbia no debe hacerse a expensas de retrasar a estados que han hecho mayores progresos, haciendo que "esperen" a su "hermana mayor". Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Albania y Montenegro deben tener la certeza de que se las juzga por sus propios méritos, y no en relación con Serbia.

De la Vecindad del Este a la Europa amplia

Si se aceptase –como hemos propuesto– que los límites de Europa hasta los que la UE se puede ampliar están ya fijados por el Consejo de Europa (con Bielorrusia), la consecuencia a largo plazo es una posible perspectiva europea de adhesión para todos los países de la Asociación Oriental (los tres caucásicos, Bielorrusia, Moldova y Ucrania). Esta idea supone un giro considerable puesto que rompe en dos el espacio de vecindad –un concepto que no ha conseguido grandes resultados en el Mediterráneo ni será echado de menos en el Este, donde los demócratas europeos no se resignan a ser vecinos para siempre. Convendría pasar del concepto de vecindad al de "Europa amplia", que comprenda las políticas de ampliación, Asociación Oriental, la relación con el resto de estados europeos (Noruega, Suiza y los microestados) e iniciativas donde participa Rusia, como la Dimensión Norte. Incluso se le podría dar expresión institucional en un/a Comisario/a para la "Europa amplia", aunque a este extremo ya no podrá llegar fácilmente la Presidencia española, que empezará con la nueva Comisión ya formada.

La Asociación Oriental corre el riesgo, como la Unión por el Mediterráneo, de quedar paralizada por conflictos internos y por la desidia de la mayoría de los Estados Miembros. Si el Gobierno español quiere reclamar para la Unión por el Mediterráneo el interés y la implicación de todos los Estados Miembros, incluidos los del norte y los del centro de Europa, tiene que empezar a implicarse mucho más en los países de la Asociación Oriental –fue un mal precedente la ausencia del presidente del Gobierno en la

cumbre de Praga que vio nacer a la Asociación Oriental, teniendo además en cuenta la abultada participación de jefes de Estado del Este en la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo.

A pesar de la importancia que tienen los seis países de la Asociación Oriental en la relación UE-Rusia, sería un error tratarlos como meros escenarios de la relación estratégica con Rusia. Además de hablar con Moscú, en el caso del Cáucaso del Sur, la Unión Europea podría cooperar con Turquía, establecer un diálogo renovado con Washington, que está reexaminando sus políticas en la región, y coordinar mucho mejor su estrategia con la de OTAN, cuya ampliación a la zona está siendo reconsiderada.

Recuperar el impulso de la ampliación

Retomando la cuestión de la ampliación, es importante tener en cuenta que ésta no es sólo una función de los méritos de cada candidato y del consenso que se genere entre los Estados Miembros sobre el país en cuestión. Como gran decisión transformadora de la propia Unión, cada ampliación ha venido siempre respaldada por acuerdos de carácter más global, paquetes negociadores que contienen pactos y concesiones de unos y otros en ámbitos que no necesariamente tienen que ver directamente con la política de ampliación. La negociación de las perspectivas financieras, como ya hemos señalado, es un elemento clave para darle credibilidad al proceso, y también, evidentemente, para hallar elementos de trueque y compensaciones para vencer las resistencias de algunos estados. España no puede entrar en esa negociación con la actitud de “¿qué hay de lo mío?”. En buena medida, los esfuerzos del semestre de la Presidencia deberán estar orientados a perfilar estas conexiones entre temas, con el objetivo claro de mantener el exitoso proceso de ampliación en marcha.

Construir una coalición prointegradora es la otra gran tarea pendiente. Además de defender de un modo mucho más vehemente el proceso de ampliación ante la ciudadanía propia y europea, el Gobierno español deberá buscar aliados en otros Estados Miembros. Algunos de los todavía partidarios de la ampliación, como Italia y el Reino Unido, deberían ser atraídos a una mayor implicación. Otros que actúan con indiferencia, como muchos de los nuevos Estados Miembros, deberían ser cortejados, puesto que sus opiniones públicas se encuentran entre las más favorables a seguir ampliando (Eurobarómetro 2008). Por último, la cooperación con una Presidencia sueca volcada en conseguir adelantos, en particular en los Balcanes Occidentales, debe ser un elemento clave para garantizar que ninguno de sus esfuerzos haya sido en balde si no hubiesen conseguido sus objetivos al término de 2009.

España debe insistir en recuperar la narrativa positiva sobre la ampliación. En vista de la llamada “fatiga de la ampliación”, tanto las instituciones europeas como los Estados Miembros deberían volver a subrayar su importancia crucial para la plena integración europea. Además de comunicar al ciudadano las futuras ampliaciones, se debe insistir en ofrecer una información más amplia sobre la política y las iniciativas regionales con los vecinos europeos de la UE. Más que sobre el bloqueo de futuras ampliaciones, el foco debería situarse en la exportación de estabilidad y bienestar a la vecindad europea, y en los beneficios que ello supone para la Unión y su ciudadanía.

La negociación de las perspectivas financieras 2014-2020 es un elemento clave para darle credibilidad al proceso de ampliación

Además de defender con vehemencia el proceso de ampliación ante la ciudadanía propia y europea, el Gobierno español necesitará aliados en otros Estados Miembros

Con un diseño ambicioso, España tiene la oportunidad de dar forma a una nueva fase integracionista marcada por la visión de una Unión Europea mayor y más fuerte

CONCLUSIONES

Proponemos una Unión más profunda y abierta a nuevas ampliaciones. Sabemos que no es una idea fácil de vender en el contexto actual, sin embargo, a nuestro juicio el Gobierno español no debería renunciar a ella. España está llamada a presidir la Unión Europea en un momento de oportunidad, zanjada la incertidumbre sobre el Tratado de Lisboa. Es el momento de renunciar a tentaciones unilateralistas y a querer marcar un perfil propio fuera de la Unión Europea, de trabajar para reconstruir una sólida coalición integracionista y de poner en marcha nuevos mecanismos y nuevas áreas temáticas de integración. Es también la ocasión para disipar las dudas en torno al proceso de ampliación e iniciar su decidida reactivación.

No son tareas al alcance de un solo Estado, ni de un único semestre. Pero el momento de la Presidencia de turno es una oportunidad singular para tener un impacto multiplicado, en una tarea en la que España debe aspirar sobre todo a sumar esfuerzos. El elevado grado de politización que ostenta la cuestión de la ampliación, desde los referendos constitucionales francés y holandés de 2005, dificulta la tarea de construir consensos a partir de grandes trueques: ni siquiera las perspectivas financieras y los acuerdos sectoriales ad hoc bastarán esta vez. En este punto, España –como ampliacionista e integracionista al mismo tiempo– debe inspirarse en la búsqueda de un compromiso político que exija aceptar más profundidad de integración a los que quieren más ampliación y una postura más flexible ante nuevas ampliaciones a los que quieren más integración. Este gran acuerdo, que tiene que permitir volver a poner en marcha la ampliación después del largo impasse constitucional, no puede ser forjado únicamente por España. Pero si ésta llega a la Presidencia con un diseño claro y tras profundizar en el diálogo bilateral con los actores clave, y al mismo tiempo apuesta fuerte por avanzar en la senda de grandes acuerdos (que no tienen por qué ser explícitos), tiene una oportunidad irrepetible de contribuir a darle a la próxima fase del proceso de integración una forma más acorde con su visión de una Unión Europea mayor y más fuerte.

CAPÍTULO 2

LA EUROPA ÚTIL: RECUPERACIÓN ECONÓMICA E IMPULSO DE LA AGENDA SOCIAL EUROPEA

La primera de las tres prioridades que el Gobierno español ha definido para su Presidencia es “la recuperación económica y el impulso de la Agenda Social Europea”. Parece que esta prioridad se desarrollará a través de tres ejes temáticos: 1) la lucha contra la crisis económica y financiera, así como la definición de un nuevo marco financiero internacional; 2) la revisión de la Agenda de Lisboa 2010 y el impulso del mercado interior; y 3) la definición de la nueva Agenda Social Europea y de Igualdad 2011-2015 con un énfasis especial en la igualdad de género y la reducción de las desigualdades en el ámbito laboral.

La crisis dejó en segundo plano tanto la revisión de la Agenda de Lisboa como otras iniciativas, entre ellas las acciones relativas a la Agenda Social Europea

En este capítulo ofrecemos una reflexión desde el ámbito económico cuyo objetivo es identificar las cuestiones en las que la Presidencia española puede influir, dados los instrumentos con los que cuenta el Consejo Europeo y las políticas impulsadas por la Comisión y el Parlamento Europeo, así como los compromisos internacionales de la Unión Europea.

CONTEXTO Y PRIORIDADES

La crisis financiera internacional, y las propias particularidades de la crisis económica que está viviendo cada uno de los Estados Miembros –una crisis económica que en España, como en algunos otros países, antecede a la crisis financiera internacional– han introducido una elevada dosis de incertidumbre en el diseño de las políticas económicas. Es más, parece que estamos viviendo un período de prioridades cambiantes.

El momento en el que estuvo en cuestión la estabilidad de los sistemas bancarios y financieros de los Estados Miembros (otoño 2008) parece superado; la reforma del sistema financiero internacional se manifestó como la nueva prioridad. La crisis dejó en un segundo plano tanto la revisión de la Agenda de Lisboa, que llega a su fin en 2010, como otras iniciativas de la Unión como, por ejemplo, las acciones relativas a la Agenda Social Europea.

Además de la salida de la crisis y las políticas de crecimiento y empleo, la UE debe profundizar sus políticas de mercado interior

Con todo, conseguida la estabilización bancaria y financiera, que no el retorno del crédito, parece que la reforma del sistema financiero internacional ha perdido impulso. Y por el contrario, vuelve con fuerza la redefinición de la Agenda post-Lisboa y de la Agenda Social Europea.

Tres Prioridades

Debates recientes como los que tuvieron lugar los pasados días 28, 29 y 30 de mayo de 2009 en la Reunión Anual del Círculo de Economía en Sitges, así como otras reflexiones sobre la situación económica actual y las prioridades de política económica, nos permiten aportar un análisis sobre cuáles deberían ser las acciones prioritarias de la Presidencia española de la UE.

Prioridad número 1: El problema más acuciante al que se enfrentará la Unión en el primer semestre de 2010 es la definición de una estrategia racional y ordenada de salida de la crisis (*exit strategy*). El objetivo final de esta estrategia es conseguir que la economía europea sea menos vulnerable a los ciclos que, lejos de desaparecer, han vuelto con una fuerza no vista en los últimos decenios.

Prioridad número 2: Ahora bien, la UE tiene a la vez que diseñar las políticas que deben sustentar el crecimiento, el empleo y el bienestar social a medio y largo plazo. Precisamente será durante la Presidencia española de la UE cuando finalice la Estrategia de Lisboa 2001-2010. Los objetivos de la nueva Estrategia de Crecimiento, la nueva Estrategia de Empleo y de la Agenda Social Europea están por redefinir.

Prioridad número 3: Finalmente, durante el primer semestre de 2010 será responsabilidad de la Presidencia española de la UE dedicar la atención necesaria a la aplicación de las políticas de profundización del mercado interior, fuente de deseables reformas de los mercados y las políticas públicas y, especialmente, de la evaluación de la transposición nacional de la directiva de servicios.

ACCIONES

A pesar de que las políticas de la UE en estos tres ámbitos cuentan con el impulso de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, la Presidencia del Consejo es una oportunidad para conducir y espolear aquellas políticas que el Estado Miembro que preside entiende que son prioritarias para los intereses generales de los ciudadanos de la UE, y que se alinean de forma más adecuada a los intereses de sus ciudadanos.

Por ello, a continuación proponemos un conjunto de acciones que, a nuestro juicio, debería adoptar la Presidencia española para alcanzar los objetivos prioritarios que acabamos de señalar.

Estrategia de salida de la crisis

La crisis ha llevado a todos los Estados Miembros a incurrir en “déficits fiscales excesivos”, de acuerdo a la definición del Pacto de Estabilidad y Crecimiento vigente hasta este momento. La crisis está poniendo en cues-

ción la credibilidad del Pacto que choca en su concepción con el nuevo plan europeo de recuperación económica que precisamente anima a los Estados Miembros a incurrir en déficits públicos para paliar los efectos de la crisis sobre la demanda agregada en la Unión.

Esta contradicción está siendo especialmente dramática en España: la política de gasto del Gobierno ha llevado el déficit a una de las mayores cifras de la UE y del mundo (alcanzará el 9,6% en 2009, según la Unidad de Inteligencia de Negocios [EIU], sólo por detrás del Reino Unido, con el 13,9%, y de Estados Unidos, con el 13,7%), cuando es especialmente importante para España establecer una senda creíble de retorno a la estabilidad presupuestaria.

La Presidencia española debe hacer por ello un esfuerzo especial para asegurar que el Consejo aprueba las recomendaciones que guiarán el ajuste hacia la estabilidad presupuestaria en la Eurozona, en el marco de la aplicación del Pacto. El calendario puede ajustarse al ciclo, pero los objetivos del Pacto deben no sólo mantenerse sino reforzarse.

El impulso del plan para mejorar la calidad de las finanzas públicas en la Unión durante la Presidencia española de la UE puede facilitar el ejercicio de transmitir al resto de socios de la UE y a la opinión pública el compromiso con la política de consolidación fiscal, junto con el pragmatismo necesario para la implementación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento dentro de un calendario razonable.

Asimismo, cualquier tentación de alargar el impulso fiscal, si la coyuntura continua siendo desfavorable, debe incorporarse a nuevas revisiones del plan europeo de recuperación económica. La crisis ha puesto de manifiesto que la coordinación es vital en la gestión del ciclo, y que los mercados castigan especialmente aquellas economías que por su estructura económica o por sus políticas se exponen más que sus vecinos a la financiación exterior.

Finalmente, las políticas de salida de la crisis carecerán de toda credibilidad si no se acompañan de la reforma en profundidad de la supervisión financiera. El proceso de reforma está ya encauzado gracias al impulso de la Comisión, que ha lanzado una propuesta de reforma en mayo de 2009 de acuerdo a las líneas del informe *Jacques de Larosière*, que se encuentra actualmente en proceso de consulta.

La Presidencia española de la UE debe hacer avanzar el proceso de reforma de la supervisión financiera, aunque sea a través de acuerdos a distintas velocidades, o cláusulas de descuelgue (*opt-outs*). La búsqueda del consenso no puede hacer retrasar la implementación de una supervisión más rigurosa en aquellos países que la deseen, y si hace falta estableciendo un marco de reforma común del que puedan descolgarse aquellos Estados Miembros que no estén preparados para la reforma.

A nuestro juicio, el nuevo sistema financiero debe ser más robusto y resistente al ciclo desde el punto de vista prudencial, y por ello debe incorporar medidas contra-cíclicas como las aplicadas por el Banco de España para alinear las estrategias del capital y los directivos de las entidades financieras a los intereses generales de estabilidad financiera y solvencia a largo plazo.

La crisis está poniendo en cuestión la credibilidad del pacto de estabilidad y crecimiento; sería conveniente que el Consejo de la Unión Europea guiase el ajuste hacia la estabilidad presupuestaria en la Eurozona

La Presidencia española debe avanzar en la reforma de la supervisión financiera, aunque sea a distintas velocidades o con *opt-outs*

El sistema financiero debe incorporar medidas contra-cíclicas para alinear las estrategias del capital a los intereses generales de estabilidad y solvencia a largo plazo

Las reformas del mercado interior de servicios financieros deben constituir un sistema de regulación que fomente la solvencia de las entidades, además de proteger y promover la competencia entre los operadores financieros. Las reformas de las reglas sobre la capitalización de las entidades financieras, de las actividades de las agencias de calificación de riesgos y de las normas contables deben también fomentar la estabilidad del sistema financiero europeo.

Nueva estrategia post-Lisboa

El Consejo de primavera de 2010 debe abordar la definición de la nueva Estrategia de Crecimiento y Empleo, tras la llegada a su fin de la Agenda de Lisboa 2001-2010. Esta es una prioridad que había perdido su ímpetu político ante la magnitud de la crisis.

La Agenda de Lisboa fue impulsada por el Consejo de primavera de Lisboa en el año 2000. Después de una cierta decepción por el escaso progreso de la estrategia y su exigua relación con el bienestar económico y social de los países, fue revisada y relanzada en el Consejo de primavera de 2005, tras el informe del ex primer ministro de Holanda Wim Kok.

Inicialmente la agenda dispuso que los Estados Miembros debían perseguir un conjunto disperso y poco coherente de objetivos cuantitativos. Actualmente, tan sólo existen cuatro prioridades definidas en los Consejos de primavera de 2006 y 2007: 1) más investigación, desarrollo e innovación; 2) un entorno empresarial más dinámico; 3) invertir más en educación y formación; así como 4), apostar por una economía más verde.

Hasta la fecha, sólo se han cuantificado dos objetivos a alcanzar en el 2010: el 3% de inversión total (público y privada) en I+D respecto al PIB de la UE, y una proporción de empleados sobre la población en edad de trabajar del 70% en la UE. En 2005 estos indicadores se situaban en el 1,84% y el 63,5% respectivamente.

Estos objetivos son compartidos por todos los Estados Miembros al entender que están íntimamente vinculados con la calidad de vida europea en el largo plazo. Desde 2005, la Estrategia de Lisboa se ha vinculado a las directrices integradas para las reformas económicas que emite la Comisión (las últimas en 2008), al informe anual de avance estratégico de la Comisión Europea, y a la revisión anual de los Planes Nacionales de Reformas de cada Estado Miembro. La Comisión propone y el Consejo aprueba una serie de recomendaciones específicas a cada Estado Miembro tras la evaluación de los planes nacionales.

La revisión de la Agenda de Lisboa en 2005 ha llevado a la separación de la Estrategia de crecimiento y empleo de Lisboa de las cuestiones de política social que se han aglutinado en torno a la Agenda Social Europea. Además, se han separado más explícitamente las políticas económicas para el crecimiento y las políticas de empleo, que se han coordinado en la Estrategia Europea para el Empleo de Niza. Y se ha incorporado el pilar de la sostenibilidad a la estrategia de crecimiento y empleo. Finalmente, se ha coordinado la Agenda de Lisboa con las acciones de los fondos estructurales de la UE.

La Presidencia española se encuentra ante la tesitura de diseñar el contenido que debería darse a estas tres estrategias para el período 2011-2020 (crecimiento, empleo y cohesión social), y así facilitar que la posterior presidencia de Hungría apruebe la que podría llamarse Agenda de Budapest. Es una tarea difícil, vinculada con la reflexión que se está produciendo en España sobre el cambio de su modelo productivo.

La crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto las debilidades de los modelos de crecimiento adoptados por la mayoría de Estados Miembros de la UE. En particular, el modelo de crecimiento basado en el capital financiero externo tiene limitaciones internas, y además es especialmente vulnerable al ciclo. También han entrado en crisis los modelos de crecimiento excesivamente expuestos a la coyuntura internacional de los mercados de exportación.

La crisis económica en España, así como en Irlanda, Islandia o el Reino Unido muestran las debilidades de un modelo que conlleva el excesivo apalancamiento financiero, el crecimiento del déficit exterior por cuenta corriente y que impulsa la expansión de los sectores de bienes no comercializables, en especial, el sector inmobiliario y de la construcción.

En nuestra opinión se trata de un modelo de crecimiento que no sienta las bases de una base productiva suficientemente diversificada y dinámica en la generación de innovación industrial, comercial y de servicios. La evidencia histórica muestra que los países que han optado por este modelo de crecimiento se han desarrollado más lentamente que el resto.

Ahora bien, la crisis financiera internacional también ha puesto de manifiesto las debilidades de un crecimiento excesivamente expuesto a los vaivenes de los mercados internacionales de exportación. La coyuntura ha sido especialmente adversa en países como Alemania que, con todo, tiene una capacidad productiva suficientemente flexible como para superar la crisis.

Ante las dificultades de estos dos modelos de crecimiento, se impone una visión más pragmática que priorice un modelo de crecimiento que atienda tanto a fortalecer el dinamismo del mercado interior europeo, como a la apertura diversificada al exterior y al fomento de un crecimiento más estable y duradero. Este es un reto de gran dificultad. En el debate en torno a este nuevo modelo de crecimiento, hay voces que sostienen que la mayor capacidad de resistencia de algunos países, que cuentan con un Estado de bienestar moderno y eficaz ante la crisis, pone de manifiesto la prioridad de definir una estrategia integrada de crecimiento, empleo, sostenibilidad y política social.

La definición de la Estrategia de Crecimiento y Empleo 2011-2020: De Lisboa a Budapest

La revisión de la Agenda de Lisboa en 2010 se enfrenta al riesgo de que la opinión pública en Europa evidencie una cierta fatiga respecto al espíritu reformista que animó la definición de la Estrategia de Lisboa en el año 2000. La Agenda parece haber entrado en rendimientos decrecientes, como lo demuestra la completa revisión de la misma en 2005, su encaje con los programas nacionales de reformas, así como su integración con las políticas de empleo y cohesión social.

Un modelo de crecimiento más estable y duradero requiere un mercado interior más dinámico, una apertura diversificada al exterior y una estrategia integrada con las del empleo, la sostenibilidad y la política social

La nueva Estrategia para el Crecimiento debería poner énfasis en la inversión en los activos físicos, humanos y tecnológicos que sostienen el crecimiento a largo plazo

La Estrategia Europea de Empleo, en un entorno de elevado índice de paro, puede dar un impulso decidido hacia la homologación europea de los servicios públicos de ocupación

Dada esta fatiga reformista, la nueva Estrategia para el Crecimiento debería poner el énfasis en las políticas económicas de inversión en los activos físicos, humanos y tecnológicos que sostienen el crecimiento a largo plazo, tanto en las entidades públicas como privadas, y no tanto en las reformas orientadas a redefinir el papel de lo público y lo privado en este impulso colectivo: fomento de la investigación y la innovación tecnológica, impulso de la educación y formación de calidad, avance en la interconexión de las redes europeas de energía y transporte, y apuesta por una economía limpia y sostenible en coordinación con el compromiso 20/20/20 para el 2020 (20% de energía renovable, 20% de reducción de emisiones, 20% de mejora energética).

Por su parte, la Estrategia Europea de Empleo debería adaptarse a un entorno en el que el paro está afectando de forma dramática a un elevado número de personas, y que si la economía no despega en el futuro próximo puede lastrar su empleabilidad en el medio y largo plazo. Por ello, la Presidencia española debe dar un impulso decidido hacia la homologación europea de los servicios públicos de ocupación como instrumento de reflexión y reforma de las políticas activas de empleo.

En este sentido, las políticas activas de empleo deben dar prioridad a los planes de ocupación que tengan un significativo componente de formación. En España existe, por ejemplo, la oportunidad de dirigir los fondos destinados a estas políticas hacia la formación de especialistas en las nuevas fuentes de empleo relacionados con la economía limpia, en especial, en el ámbito de la eficiencia energética de los edificios.

Ahora bien, la gestión de estas políticas activas no puede recaer exclusivamente sobre estos servicios públicos. Es indispensable contar con la colaboración de operadores privados especializados: la contratación externa de procesos de recalificación permite ajustar los planes a las necesidades en cada momento del tiempo, establecer objetivos y exigir cuentas según los resultados obtenidos.

¿De la Agenda Social Europea hacia un Espacio Europeo de Protección Social?

Las acciones para profundizar en la Agenda Social Europea son la otra cara de la moneda de la integración económica europea. Ahora bien, constatamos que el avance en este terreno ha sido especialmente difícil en la UE debido a la poca predisposición de algunos Estados Miembros –en especial, el Reino Unido pero también Irlanda y ahora los nuevos Estados Miembros del Este– a aceptar un proceso de armonización que pudiera suponer la convergencia en los mecanismos de protección social y fiscalidad comunes en los países centroeuropeos y nórdicos.

Por ello, en 2002 la Comisión propuso al Consejo adoptar el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección y la inclusión social para renovar el compromiso a favor de una Europa Social. El Método Abierto de Coordinación permitió canalizar la reflexión sobre las políticas de cohesión social en un momento de crecimiento económico en el que las políticas sociales no eran una prioridad. Sin embargo, los objetivos de la Agenda de Lisboa original no se han cumplido en el ámbito de la reducción de la pobreza y el aumento de la cohesión social.

El temor a que el impacto social de la crisis sea muy elevado ha convertido el Método Abierto de Coordinación y la Agenda Social Europea de nuevo en una prioridad. Los países con mayores desequilibrios externos, los países del Este, pero también Irlanda o incluso España, pueden verse obligados a realizar ajustes fiscales que pongan en tensión las políticas nacionales de cohesión social, especialmente en el ámbito de prestaciones sociales y también en educación y sanidad. Por ello, los Estados Miembros y la opinión pública parece estar dispuesta a iniciar una reflexión activa y comprometida con la mejora de la política social en un entorno de recursos escasos.

La Presidencia española se encuentra en el momento oportuno para iniciar un camino de armonización y reformas de carácter optativo y paneuropeo bajo un título aceptable por todos que podría ser "Espacio Europeo de Protección Social", el cual –a imagen y semejanza de otros Espacios Europeos (Schengen, de Educación Superior, de Investigación)– permita la convergencia y la reforma de las políticas sociales por grupos de países europeos a distintas velocidades.

A nuestro juicio, la creación de un Espacio Europeo de Protección Social puede aportar al proyecto europeo la legitimidad social que le falta en estos momentos: se trataría de conseguir mayor protección social y laboral de los trabajadores europeos mediante mecanismos flexibles que favorezcan la movilidad del trabajo entre los Estados Miembros y dentro de ellos.

El Método Abierto de Coordinación ofrece un amplio margen para la mejora de la coordinación y el intercambio de buenas prácticas y experiencias innovadoras en una serie de ámbitos que podrían estar incluidos en este Espacio Europeo de Protección Social. Entre ellos estarían, como mínimo, tres: los mecanismos de flexibilidad y seguridad en el empleo, la relación entre sistemas obligatorios y complementarios de protección social, así como los efectos de las políticas fiscales y sociales en unos Estados Miembros para la actividad económica en otros Estados Miembros (competencia laboral y social).

El Espacio Europeo de Protección Social se debería construir a partir de los ya existentes acuerdos recíprocos de reconocimiento de derechos sociales y laborales, así como del proceso de reflexión en el ámbito del Método Abierto de Coordinación y el de la armonización fiscal. Para España es un proceso que facilitaría la reflexión a medio plazo sobre las disfunciones de nuestro sistema de protección social, y el avance de las reformas a través del, actualmente azaroso, camino del diálogo social.

Impulso del mercado interior

Finalmente, la creación del mercado interior ha sido en la Unión Europea el mecanismo más efectivo de impulso de las reformas económicas en los Estados Miembros. Sin embargo, algunas controversias en el seno del Consejo y del Parlamento europeos, como algunas decisiones recientes del Tribunal Europeo de Justicia, ponen de manifiesto un cierto agotamiento y fatiga de esta política.

La última apuesta de la Comisión en este ámbito ha sido el impulso de la Directiva de Servicios que finalmente fue aprobada, a pesar de las dificultades, en 2006. En enero de 2010 todos los Estados Miembros deben

España presidirá la UE en el momento oportuno para iniciar un camino de armonización y reformas bajo el título de "Espacio Europeo de Protección Social"

Ante una cierta fatiga en las políticas de mercado interior, la Presidencia del Consejo tiene la responsabilidad de asegurar una aplicación rigurosa de las reglas vigentes, en particular en el caso de la directiva de servicios

haber transpuesto la directiva. Se pondrá entonces en marcha la arquitectura del procedimiento de evaluación mutua.

La Presidencia española tiene una especial responsabilidad en asegurar que se actúa de forma ambiciosa y exigente en los procedimientos de evaluación de la transposición, para así mejorar la integración en la prestación de los servicios que han quedado sometidos a la nueva directiva. La aplicación de la directiva será sin duda una fuente de creación neta de empleos y de bienestar para los ciudadanos europeos.

CONCLUSIONES

Los instrumentos con los que cuenta la Presidencia del Consejo Europeo permiten al Gobierno español identificar unos problemas y proponer unas prioridades y acciones que pueden ser compartidas por el núcleo de Estados Miembros más dispuesto a dar apoyo a políticas europeas pragmáticas y realistas de recuperación económica.

En este capítulo hemos identificado tres cuestiones que deberían ser las prioritarias en la agenda de la Presidencia española: 1) la definición de una estrategia de salida de la crisis; 2) la redefinición de una Agenda de Crecimiento y Empleo más orientada a la inversión sostenible en capital físico, humano y tecnológico, así como la transformación de la Agenda Social Europea en un proceso hacia la creación de un Espacio Europeo de Protección Social que se oriente a conseguir un empleo a la vez más flexible y más seguro; y 3) el impulso del mercado interior, especialmente en el sector servicios.

La clave para desarrollar acciones en estas tres prioridades dependerá de la capacidad que tenga el Gobierno español en tejer alianzas con los Estados Miembros más necesitados o deseosos de contar con políticas europeas que ayuden a encauzar el malestar por la crisis y a sentar las bases para la recuperación.

CAPÍTULO 3

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN

La construcción de un espacio de Justicia, Libertad y Seguridad se está convirtiendo en un pilar fundamental de la Unión Europea. Se trata de un pilar que afecta de modo muy directo a la ciudadanía, y tiene el potencial de acercar el proyecto europeo a las personas, pero también de ser alienante y generar rechazo. Por el enorme papel que ha tenido la inmigración en la evolución de la sociedad española, por la centralidad de esos temas en la agenda europea y también por tener España una política relativamente excepcional en el contexto europeo, la política de inmigración se perfila como uno de los temas en los que la Presidencia española puede marcar la diferencia y dejar una huella propia.

Las políticas de inmigración han sido tradicionalmente competencia exclusiva de los Estados, en la medida que afectan a dos de sus elementos constitutivos: el territorio y la población. Las reticencias de los Estados Miembros a ceder competencias y alcanzar acuerdos unánimes en el área de las políticas de inmigración junto con los efectos perversos de los atentados del 11-S –que enfatizaron la preocupación por la dimensión de la seguridad en los temas de Justicia y Asuntos de Interior– contribuyeron a retrasar el desarrollo del mandato de Tampere de desarrollar “políticas comunes en inmigración y asilo que tengan en cuenta la necesidad de un control consistente de las fronteras exteriores para detener la inmigración irregular y combatir a quienes la organizan y cometen crímenes relacionados”. Por esta razón, en 2004 la Comisión Europea se vio obligada a plantear una nueva agenda de trabajo: el Programa de La Haya, que pretendía dar continuidad a la agenda de Tampere en el fortalecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para el período 2005-2009.

Este programa será sustituido por uno nuevo, el Programa de Estocolmo, cuya puesta en marcha inicial coincidirá con el período de la Presidencia española. Los programas existentes señalan cuatro elementos clave en la concepción de una política europea común: 1) la gestión eficaz de los flujos migratorios; 2) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; 3) la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la Unión Europea, y 4) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo. Este último aspecto afecta menos a las políticas estrictamente migratorias, pero los otros tres son los elementos constitutivos de una emergente política migratoria europea.

Bajo la Presidencia española de la UE deberán sentarse las bases para el desarrollo de la Política Europea de Inmigración en los próximos cinco años

EL RETO DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN

En diciembre de 2009, y bajo Presidencia sueca de la Unión Europea, se aprobará el denominado Programa de Estocolmo. Como en el caso de sus predecesores, se tratará de un programa multianual con el objetivo de fortalecer el área de Libertad, Seguridad y Justicia común. La nueva propuesta de agenda se verá condicionada por los anteriores programas de trabajo y las contribuciones que se han hecho bajo su orientación política a lo largo de estos últimos diez años. Entre ellas, cabe destacar la comunicación de 2008 sobre “Una política común de inmigración para Europa”, que señala la necesidad de un enfoque coordinado de la inmigración y de integrar su gestión en los objetivos de prosperidad, solidaridad y seguridad que guían la acción política de la Unión Europea.

El Programa de Estocolmo también deberá tener en cuenta las orientaciones incluidas en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, aprobado en 2008. En este acuerdo se resolvió dar un nuevo impulso a la definición de una política migratoria común, subrayando que para ello se debe tener en cuenta tanto el interés colectivo de la Unión como las particularidades de cada Estado Miembro. El Pacto asumió cinco compromisos fundamentales, que deben traducirse en acciones concretas en el programa común de trabajo para el período 2009-2013. Estos compromisos son los siguientes: 1) organizar la inmigración regular teniendo en cuenta las prioridades, necesidades y capacidad de acogida determinadas de cada país miembro, así como favorecer su integración; 2) combatir la inmigración irregular garantizando el retorno de los extranjeros en situación irregular a su país de origen o a un país de tránsito; 3) fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras; 4) construir una Europa del asilo; y 5) crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre migración y desarrollo. La primera revisión de los objetivos del Pacto está prevista para junio de 2010. La división entre el primer y el tercer pilar, que actualmente añade mayor complejidad legal e institucional al área de Libertad, Seguridad y Justicia, deberá cambiar con la entrada en vigor el Tratado de Lisboa, que significará la *comunitarización* de estas políticas.

Todo ello acontecerá en 2010. Será, por tanto, bajo Presidencia española de la Unión Europea cuando se deberán sentar las bases para el desarrollo de la política europea de inmigración de los próximos cinco años. En materia de inmigración, el caso español destaca por su peculiaridad puesto que, en poco más de diez años, España se ha ido consolidando como un país de inmigración, con unos flujos caracterizados por su notable magnitud, velocidad y heterogeneidad. A lo largo de estas dos últimas décadas de inmigración, los diferentes gobiernos españoles han tenido que estructurar un marco legal y administrativo para gestionar el fenómeno de la inmigración, puesto que España no disponía, hasta su ingreso en la Comunidad Europea en 1986, ni de una política ni de una legislación específicas para gestionar este fenómeno. Sin embargo, a lo largo de estos años, el Gobierno español ha impulsado diferentes iniciativas en el escenario europeo vinculadas a la lucha contra la inmigración irregular (tanto en relación con los flujos irregulares como en combatir el mercado de trabajo irregular); la imbricación entre inmigración y mercado de trabajo, así como el fortalecimiento de las relaciones con países terceros (desde los acuerdos de readmisión hasta los acuerdos bilaterales referentes al vínculo entre inmigración y desarrollo).

El impulso español

En el primer semestre de 2010, la Presidencia española deberá afrontar una compleja agenda en materia de inmigración y asilo, principalmente debido a la necesidad de articular una hoja de ruta para el Programa de Estocolmo (2009-2013), de evaluar el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, así como de gestionar la nueva arquitectura institucional prevista por el Tratado de Lisboa. En el contexto de crisis económica, además, los discursos populistas y antiinmigración pueden hallar un caldo de cultivo en lo social y una oportunidad de mayor incidencia en lo político.

Pero la importancia de la Presidencia española no viene sólo determinada por el contexto, sino también por la contribución que el Gobierno español puede hacer en este ámbito. Considerada por algunos de sus socios europeos como una “excepción” (con connotaciones negativas) en materia de inmigración, España debería aprovechar la Presidencia para hacer pedagogía y reivindicar un discurso que por cierto coincide en gran medida con el promovido por la Comisión Europea.

En los últimos años, y en una lógica que –con distintos matices– se ha mantenido desde 1999, España ha construido un discurso basado en la promoción de una inmigración regular vinculada a las necesidades del mercado de trabajo, en la que los derechos y deberes de los recién llegados deben protegerse y exigirse por igual. Además, España ha abogado por la inserción del diálogo político en materia de inmigración en las relaciones con países terceros, apostando por construir y fortalecer la dimensión exterior de las políticas de inmigración, tanto en el ámbito nacional como en el europeo. En diálogo y cooperación con sus socios, la Presidencia española debería trabajar con las instituciones europeas para avanzar en la construcción de una política de inmigración europea coherente y comprensiva.

La vinculación de la inmigración con las necesidades de los mercados laborales, con una visión que vaya más allá de la coyuntura de crisis, y la promoción de la inmigración regular deben convertirse en los ejes centrales del discurso sobre inmigración de la Presidencia española. Ello implica impulsar un cambio de discurso que enfatice la importancia de establecer vías y mecanismos para garantizar la regularidad en los flujos migratorios y que, de ese modo, incluya la lucha contra la irregularidad. Con el mismo énfasis, deben dedicarse los máximos esfuerzos a luchar contra las actividades ilegales que vulneran los derechos humanos y la seguridad de las fronteras (redes de trata y tráfico de personas, contratación ilegal, etc.) y no penalizar a las víctimas de estos abusos. En la práctica, por tanto, la impronta española no supone un cambio significativo en las políticas de inmigración, sino asumir la necesidad de realizar un esfuerzo pedagógico a la hora de explicarlas.

El diseño de una nueva arquitectura institucional

Con la aprobación del Programa de Estocolmo, la Unión Europea avanza en la construcción de una política común en materia de inmigración y asilo, y consolida el establecimiento de una política de inmigración regular, de lucha contra la inmigración irregular y de creación de un sistema común de asilo. Será responsabilidad de la Presidencia española preparar

España debería aprovechar la Presidencia para hacer pedagogía y reivindicar un discurso que coincide, en gran medida, con el promovido por la Comisión Europea

La Presidencia española debería trabajar con las instituciones europeas para avanzar en la construcción de una Política de Inmigración Europea coherente y comprensiva

En materia migratoria, hay que cambiar a un discurso que enfatice la vinculación con las necesidades de los mercados laborales y la promoción de la inmigración regular, además de la lucha contra las actividades clandestinas asociadas al fenómeno migratorio

La Presidencia española podría proponer establecer una Agencia Europea para la Inmigración con un ámbito propio, no exclusivamente de seguridad interior, que incluya cuestiones de mercado interior, mercado laboral, ciudadanía, derechos sociales, etc.

la “hoja de ruta” de dicho Programa, estableciendo las líneas generales y el desarrollo de una agenda de trabajo acorde con las prioridades aprobadas en diciembre de 2009.

Junto a este proceso, es necesario no olvidar que en los últimos años –y en buena medida como respuesta a nuevas circunstancias y contextos políticos– se han ido planteando otros instrumentos en el marco de la gestión de la inmigración en la UE. El Consejo Europeo de junio de 2010, por ejemplo, deberá hacer una primera evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, aprobado en 2008, y la iniciativa de esta evaluación recaerá sustancialmente en la Presidencia española.

Finalmente, la aprobación del Tratado de Lisboa otorgará al Parlamento Europeo la capacidad de codecisión en el área de inmigración regular. Las dinámicas de trabajo que deberán establecerse o, en su caso, fortalecerse, para permitir una correcta y ágil vinculación entre el Parlamento Europeo y el resto de instituciones europeas en este ámbito será otra de las responsabilidades de la Presidencia española. Esta circunstancia puede afectar la tramitación de la aprobación de las directivas aún pendientes según el plan de política en materia de migración legal de 2005, como son las referidas a las condiciones de entrada y de residencia de trabajadores de temporada; personas trasladadas por sus empresas así como personas en período de prácticas remuneradas.

La mayor participación del Parlamento Europeo en el proceso de elaboración de la política de inmigración y asilo, junto a la articulación de un esquema de trabajo definido por el Programa de Estocolmo e inspirado por el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, confirman la creciente relevancia que ha alcanzado la política de inmigración en el seno de la UE. Pero, al mismo tiempo, evidencian la complejidad que ha adquirido el proceso de generación y gestión de estas políticas, que involucra cada vez más a actores e instrumentos. En este sentido, circunscribir las diferentes dimensiones de esta política al área de Justicia, Seguridad y Libertad no parece suficiente, y la posibilidad (ya discutida) de situarlo en una posible futura área de Seguridad e Inmigración resulta altamente preocupante. Para articular con coherencia los discursos e instrumentos relacionados que ya están encima de la mesa, y los que previsiblemente se irán desarrollando, se requiere una mayor coordinación y un planteamiento global al tratar la inmigración y su gestión política en el ámbito de la UE. En consecuencia, la Presidencia española podría poner sobre la mesa la posibilidad de establecer una Agencia Europea para la Inmigración, que coordine y adopte los programas de trabajo específicos conforme a su misión, los recursos disponibles y las prioridades políticas, y que sitúe la cuestión migratoria en un ámbito propio, no exclusivamente de seguridad interior, y en relación con cuestiones de mercado interior, mercado laboral, ciudadanía, derechos sociales, etc.

POR UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN COHERENTE Y GLOBAL

El Gobierno de España no podrá convencer fácilmente a sus socios de que adopten una visión positiva de la inmigración como la que aquí se está proponiendo, y no tanto por la coyuntura de crisis económica como por el contexto político interno de algunos de los estados más influyentes de la Unión Europea. Los avances que se puedan proponer en el diseño

institucional de una nueva política migratoria tampoco serán fáciles de alcanzar durante el semestre de la Presidencia. A pesar de todo, además de la puesta en práctica del Programa de Estocolmo, el primer semestre de 2010 ofrece la oportunidad de avanzar con acciones concretas en ámbitos importantes, que además son muy relevantes para la protección de los derechos de las personas, como son la dimensión exterior de la política de migraciones, la política de integración y el asilo.

Fortaleciendo la dimensión exterior

De modo más específico, la Presidencia española deberá avanzar en los compromisos establecidos en el Enfoque Global sobre Inmigración que se aprobó en 2005. En primer lugar, debería impulsar la aprobación de las directivas aún pendientes relativas a los trabajadores de temporada; las personas desplazadas por parte de sus empresas, así como las personas en período de prácticas remuneradas. Reviste especial importancia la primera de ellas que, a diferencia de las otras, puede generar una mayor discrepancia entre países miembros debido a las diferencias estructurales de flujos migratorios.

En segundo lugar, la Presidencia española deberá avanzar en el fortalecimiento de la dimensión exterior de las políticas de inmigración. Se debería promover la incorporación del diálogo político, tanto de carácter bilateral como multilateral, sobre migraciones con países terceros. Igualmente, deberían plantearse nuevos instrumentos de cooperación técnica en materia de gestión de flujos migratorios que complementen los ya existentes. Promover el diálogo con nuevos países y regiones para alcanzar acuerdos de facilitación de visados debería ser una prioridad, junto con la evaluación de los ya existentes, especialmente en el marco de la implementación del Sistema de Información de Visados que se iniciará en 2009.

En este sentido, el diálogo regional en materia de inmigración adquiere una mayor importancia. Es evidente que la Presidencia española puede tener un valor añadido en aquellas áreas geográficas tradicionalmente consideradas prioritarias por la acción exterior española, como son América Latina, los países del sur del Mediterráneo y, más recientemente, África Subsahariana. No por ello, sin embargo, debe dejar de prestar atención a otros escenarios, como el de la frontera oriental de la UE, enmarcados en la política europea de vecindad y donde la reciente y rápida transformación de España en un país de inmigración puede considerarse como un proceso de referencia del que extraer experiencias concretas. En este contexto, además, deberá avanzarse en la negociación y aplicación de los acuerdos de liberalización de visados para los Balcanes Occidentales, y evitar las disfunciones mencionadas en el capítulo dedicado al espacio europeo de este mismo informe, así como considerar seriamente la posibilidad de alcanzar un acuerdo de liberalización con Rusia.

Respecto al partenariado estratégico con América Latina y Caribe (ALC-UE), el fenómeno migratorio está adquiriendo una relevancia cada vez mayor, y las respuestas políticas que más acuerdo concitan son aquellas destinadas a luchar contra la pobreza y a promover unos flujos migratorios ordenados. La integración de los inmigrantes, la facilitación y abaratamiento de la transferencia de remesas o la lucha contra las redes de trata de personas son temas que deben poder tratarse con un diálogo

Una de las prioridades debería ser el diálogo con nuevos países y regiones para alcanzar acuerdos de facilitación de visados, así como evaluar los ya existentes

Convendría evaluar el impacto exterior de la prioridad que han tenido las políticas de readmisión y retorno en el marco de la UE, que acentúan la dimensión securitaria de las políticas de inmigración

El "Diálogo 5+5", por su carácter acotado, puede ser un buen marco para examinar propuestas de cooperación migratoria, circularidad y facilitación de visados que resulten útiles en el marco más amplio del espacio euromediterráneo

reforzado y una mayor colaboración, haciendo un especial esfuerzo por parte de la Presidencia española en despejar los malentendidos y corregir las desconfianzas surgidas a raíz de la reciente aprobación de la Directiva de Retorno. La Presidencia española debería evaluar el impacto exterior de la prioridad dada en los últimos años a las políticas de readmisión y retorno en el marco de la Unión Europea, que se percibe como una clara opción por acentuar la dimensión securitaria de las políticas de inmigración. Por una parte, la Unión Europea no ha convencido al argumentar que la Directiva no supone un retroceso en el respeto a los derechos humanos y a las garantías procedimentales de las personas retornadas por haber intentado acceder irregularmente a su territorio. Por otra parte, el tono beligerante de algunos países latinoamericanos ha sido malinterpretado por algunos países europeos, que han visto en estas voces una aprobación implícita de la irregularidad en los flujos procedentes de América Latina. En este contexto, la cumbre ALC-UE puede ser un buen escenario para revitalizar y dotar de una dimensión europea el diálogo iberoamericano de migraciones, recogiendo las conclusiones de la Declaración de Salamanca de 2005, en las que se instaba a los líderes iberoamericanos a "diseñar un marco iberoamericano de migraciones basado en la canalización ordenada y la regulación inteligente de los flujos migratorios".

En el marco de una política renovada para el Mediterráneo, la Presidencia española debería explorar fórmulas para promover y facilitar la movilidad en la región, así como alcanzar acuerdos de readmisión y examinar la posibilidad de implementar un acuerdo piloto de movilidad con algún país del partenariado euromediterráneo. Aprovechando la co-Presidencia española de la VIII Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores del Mediterráneo Occidental (Túnez, 2009), el Gobierno español debería aprovechar el valor específico –por su carácter acotado–, del "Diálogo 5+5" para examinar propuestas sobre cooperación migratoria, circularidad, facilitación de visados y fronteras que pueden resultar de utilidad en el marco del diálogo euromediterráneo.

Respecto a los países de África Subsahariana, éstos se han convertido en una prioridad para la acción exterior de la política de inmigración europea y española. La conjunción de intereses en esta región debe dirigirse a potenciar, por un lado, los trabajos y mecanismos desarrollados en el marco de las Conferencias Euroafricanas sobre Migración y Desarrollo (Plan de Acción de Rabat), y por el otro, la renovación del Acuerdo de Cotonou, especialmente en aquello referente al artículo 13. Tal como recoge el Acuerdo, sería necesario establecer una mayor vinculación entre la firma de acuerdos de readmisión y retorno por parte de los países ACP (África-Caribe-Pacífico) con las estrategias destinadas a reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida en dichos países.

En este ámbito, la Presidencia española también debería plantear instrumentos innovadores para evaluar el partenariado piloto de movilidad con Cabo Verde, y para examinar con mayor atención las potencialidades del vínculo entre migraciones y desarrollo, especialmente para determinar en qué medida el fenómeno migratorio incide en el desarrollo efectivo de los países de origen. En la misma lógica, sería conveniente plantear una primera evaluación externa del Centro de Información y Gestión de las Migraciones, CIGEM-Malí, financiado por la UE.

Finalmente, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea debe garantizar que la preocupación por la seguridad del territorio europeo no menoscabe la protección de las libertades fundamentales y los derechos humanos. Por ello, sería conveniente que se establecieran mecanismos externos de evaluación que examinaran la adecuada transparencia y rendición de cuentas de las operaciones implementadas por la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX). Es un desafío clave asegurar el respeto de los derechos fundamentales en frontera, y cerciorarse del respeto a las garantías jurídicas en los procesos de retorno y devolución, así como establecer mecanismos de evaluación también en este sentido. Por otro lado, deberían instaurarse medidas de apoyo específico para grupos especialmente vulnerables, como los menores extranjeros no acompañados o las víctimas del tráfico de personas. En este sentido, la lucha contra las redes de tráfico y trata de personas debería ser una prioridad, por lo que habría de mejorar la transposición de las directivas existentes y examinar la posibilidad de incrementar las sanciones para aquellas redes que trafiquen con menores.

La política de integración: Una apuesta por la igualdad de oportunidades

Durante la Presidencia española se llevará a cabo la cuarta reunión de ministros europeos responsables de integración. La experiencia acumulada en los diálogos anteriores en temas como el diálogo intercultural, el acceso al empleo y la diversidad o la integración de las mujeres, entre otros, es considerable y debe entenderse como una fuente importante de conocimiento y buenas prácticas. Las políticas de integración son una competencia directa de cada Estado, lo que implica que los esfuerzos deben ir encaminados a buscar la convergencia y a dotar de mayor coherencia las distintas iniciativas de los Estados Miembros. Las políticas de integración pueden entenderse como elementos clave para garantizar la participación de los inmigrantes en las sociedades europeas y favorecer la cohesión social en los países de la Unión. A su vez, deben contemplar la lucha contra la discriminación basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, la edad, una discapacidad o la orientación sexual.

Establecer unos mínimos comunes para una fase de “primera acogida” para inmigrantes, aprovechando para ello los debates y prácticas aplicadas en los distintos Estados Miembros, es un objetivo coherente en el marco de una agenda común sobre políticas de integración en la Unión Europea. Pero al margen de la primera acogida, los mayores esfuerzos en políticas de integración deberían ir dirigidos a fortalecer los servicios sociales y promover acciones que permitan garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso sin discriminación alguna al mercado de trabajo, a la formación, la sanidad, etc. Por ello, la Presidencia española debería trabajar para vincular la integración con las políticas de promoción de la igualdad, quizá con la promoción de una conferencia de expertos que analice estos vínculos. A su vez, debería examinar las posibilidades de destinar recursos e instrumentos para programas de formación de los trabajadores, especialmente de aquellos colectivos más vulnerables a la falta de empleo, entendiendo que la incorporación al mercado de trabajo es un elemento clave para la integración y la participación social.

Es un desafío clave asegurar el respeto de los derechos fundamentales en frontera, y cerciorarse del respeto a las garantías jurídicas en los procesos de retorno y devolución, así como establecer mecanismos de evaluación

Los mayores esfuerzos en políticas de integración deberían dirigirse a los servicios sociales y a acciones que permitan garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso sin discriminación al mercado de trabajo, a la formación, a la sanidad, etc.

Dadas las disparidades entre Estados Miembros a la hora de conceder asilo a solicitantes de un mismo país, sería necesaria una armonización que facilitase una protección similar en toda la UE

La posición de España durante su Presidencia debe ser firme en la garantía de los derechos sociales y políticos, en la lucha contra el racismo y la xenofobia, y en contra de la criminalización de la inmigración

La política europea de asilo

Implementar la hoja de ruta del Programa de Estocolmo en materia de asilo y avanzar en la construcción del Sistema Europeo de Asilo (SECA) son las prioridades que en este ámbito deberá recoger la Presidencia española. Dadas las disparidades en las cifras de aprobación de solicitudes procedentes del mismo país de origen de los solicitantes de asilo, sería necesario avanzar en la armonización jurídica necesaria para alcanzar la convergencia en las decisiones, que faciliten una protección similar en toda la Unión Europea, y hacer efectiva la transposición de la Directiva 2004/83/CE. La Presidencia española podría avanzar en este sentido revisando el informe de 2003 para evaluar las posibilidades de desarrollar un plan conjunto de reasentamiento en la Unión Europea.

CONCLUSIONES

En 2010 se conjugarán una serie de circunstancias especialmente relevantes en el marco de la política europea de inmigración. El desarrollo de un nuevo marco institucional, la necesidad de mejorar el diálogo y la cooperación con terceros países en materia de inmigración, así como la responsabilidad de promover la participación de los nuevos residentes en las sociedades europeas para garantizar la cohesión social son prioridades ineludibles para los próximos cinco años. El Gobierno español tiene la oportunidad de impulsar esta agenda de trabajo, prestando especial atención a elementos que no le son nuevos, pues han caracterizado su política de inmigración en los últimos años.

En el diálogo intraeuropeo, las acciones de la Presidencia deben ir acordes con las preocupaciones legítimas de los Estados Miembros en materia de inmigración, pero deben ser firmes en la garantía de los derechos sociales y políticos de las personas, en la lucha contra el racismo y la xenofobia, y terminantes en contra de la criminalización de la inmigración. La protección y el respeto a los derechos humanos, así como el acceso a los mecanismos básicos del estado del bienestar, deben ser una prioridad clave a lo largo de la Presidencia. En el diálogo exterior, la Presidencia española debe aprovechar su propia experiencia para impulsar la dimensión exterior de la política migratoria europea, en línea con los compromisos asumidos en el Enfoque Global sobre Inmigración, y promoviendo un diálogo articulado y creíble con los países terceros, especialmente con aquéllos que le son vecinos, sin dejar que la legítima preocupación por la readmisión monopolice los debates y aparque una visión más global de las causas del éxodo migratorio.

En conclusión, pensamos que la Presidencia española debe apostar por implementar un discurso renovado e innovador, tanto dentro como fuera de la Unión. Un discurso que avance en el desarrollo de instrumentos ágiles y eficaces para promover y garantizar una inmigración regular vinculada a las necesidades de los mercados de trabajo europeos y que reivindique la necesidad de fortalecer la igualdad de oportunidades y derechos como el auténtico instrumento para garantizar la integración y la cohesión social en los países europeos.

CAPÍTULO 4

LA AGENDA ENERGÉTICA: ENTRE EL DESEO Y LA REALIDAD

En los últimos tres años, la UE ha dado pasos significativos en la configuración de una política energética conjunta, con la intención declarada de superar los esfuerzos dispersos –y en todo caso, fracasados– que tuvieron lugar desde la segunda mitad de los años noventa. La Comunicación de la Comisión “Una política energética para Europa”, en 2007, marcó los objetivos a seguir y sentó las bases para la aprobación de un nuevo paquete energético, que entre otras medidas incluía la revisión de las directivas de la electricidad y el gas. En la misma línea, la firma en años recientes de multitud de acuerdos y tratados con países y regiones exportadores de energía evidencia la voluntad creciente de las autoridades europeas de ir poniendo en pie una nueva política energética, en la que la dimensión exterior tenga también un protagonismo relevante.

No se puede decir, hasta ahora, que esta nueva arquitectura haya permitido superar la falta de resultados del pasado. Ni en el ámbito de la concreción del mercado interior de la energía, ni en el de la garantía de la seguridad de suministro, ni tampoco en el de la sostenibilidad vinculada a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que son los tres grandes objetivos de la política energética europea, se han producido avances sustanciales que permitan a los ciudadanos de la UE disponer de una energía cada vez más asequible, más segura y más verde. La puesta en marcha de una verdadera política energética europea sigue siendo, así, una asignatura pendiente.

De hecho, algún observador de la situación podría pensar que incluso ha habido retrocesos respecto a la situación de partida, por ejemplo, en el proceso de integración de los mercados energéticos comunitarios. Así, la imposibilidad de muchas empresas de competir en algunos países, en los que el mercado está muy cerrado y existe una empresa dominante que cuenta con el apoyo estatal, genera agravios que sin duda condicionan la predisposición de actores relevantes hacia nuevos procesos de reforma. Algo parecido ocurre con la posición de inferioridad de las empresas que han sido objeto de un proceso de desintegración vertical (el llamado *unbundling*) y que están en un mercado liberalizado, sin apenas mecanismos de protección frente a otros competidores que, por seguir verticalmente integrados, están en una posición de ventaja.

No se han producido avances sustanciales que permitan a los ciudadanos de la UE disponer de una energía cada vez más asequible, más segura y más verde

Ante la falta de liderazgo en política energética, no debe sorprender que la opinión pública se despreocupe de un debate en el que se juega mucho

La Presidencia española tendrá que combinar ambición y realismo para vencer la resistencia de muchos Estados Miembros a avanzar en la integración de los mercados energéticos

Estamos ante una crisis estructural que requiere, sobre todo, soluciones estructurales, y el cambio de modelo energético es, seguramente, uno de los vectores de crecimiento futuro más importantes

Las causas inmediatas de estos problemas no son difíciles de identificar. A la miopía de los gobiernos, renuentes a ceder ciertas parcelas de soberanía (en el ámbito regulatorio, sobre todo) en aras al interés común o temerosos de enfrentarse al territorio para construir algunas infraestructuras de interconexión indispensables, se une, en este caso, la resistencia de muchas empresas energéticas a aceptar cambios que, a menudo, pueden implicar alteraciones –reducciones– de su estructura, tamaño y funciones. Ante esta falta de liderazgo y de claridad de ideas, no debe sorprender que la opinión pública parezca despreocuparse –quizá por falta de información y entendimiento– de un debate en el que, sin embargo, se juega mucho: desde el coste de la factura energética hasta la propia seguridad en el suministro.

Es verdad, sin embargo, que en este escenario más bien oscuro se detecta algún destello de luz. Así, el llamado objetivo del 20/20/20, consistente en la mejora de la eficiencia energética, el aumento del peso de las energías renovables en el mix total y la reducción de las emisiones de CO₂ –todo ello hasta un porcentaje del 20% en el año 2020– tiene, sin duda, potencialmente un impacto enorme sobre la política energética de la UE. Por otro lado, la inclusión por primera vez de un capítulo dedicado a la energía en el Tratado de Lisboa abre un espacio interesante a un activismo más intenso y efectivo por parte de las instituciones comunitarias en este ámbito.

La próxima Presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 deberá hacer frente, así, a un contexto complejo por lo que se refiere al establecimiento de una agenda para la política energética. Por un lado, los objetivos tan ambiciosos ya fijados obligan a actuar con decisión, y dar un impulso a iniciativas que ya están en marcha y abren, a la vez, nuevas perspectivas de actuación a la política energética a medio plazo. Pero, por otro lado, conviene reconocer que subsisten grandes limitaciones, sobre todo por la resistencia de muchos Estados Miembros a avanzar en la integración de los mercados energéticos respectivos. Como ocurre en otros muchos campos de la UE, la agenda energética de la Presidencia española tendrá que combinar las dosis adecuadas de ambición y realismo para evitar que esfuerzos mal planteados acaben generando disgustos innecesarios.

Más allá de los contenidos concretos de esa agenda, algunos de los cuales se abordan en los apartados siguientes, resulta fundamental, en primer lugar, evitar caer en ciertas tentaciones derivadas del contexto de crisis que está afectando a la economía mundial y que pudiera tener efectos muy nocivos en el avance hacia una política energética europea. Porque bien pudiera ocurrir que, desde un enfoque cortoplacista, se pensase que el menor crecimiento económico bastará para contener el crecimiento de las emisiones contaminantes, o que la desviación de fondos presupuestarios asignados inicialmente, por ejemplo, a la I+D de nuevas fuentes de energía, puede servir para cubrir ciertas necesidades sociales más urgentes.

Este enfoque sería un error y evitarlo debe ser la primera prioridad de la agenda de la Presidencia española en materia energética. Estamos ante una crisis estructural que requiere, sobre todo, soluciones estructurales, y el cambio de modelo energético es, seguramente, uno de los vectores de crecimiento futuro más importantes. Lejos de existir una contradicción entre desarrollo económico y social, por un lado, y sostenibilidad ambiental o seguridad de suministro, por otro, estos vectores se complementan entre sí. Sobre todo desde una perspectiva de medio y largo plazo. Difícilmente

cabe pensar en nichos de creación de nuevos empleos más prometedores que los derivados de las energías renovables o de los sectores vinculados al desarrollo de instrumentos de eficiencia energética, todos ellos ámbitos directamente relacionados con el desarrollo de la política energética europea. El avance hacia esa política conjunta se perfila así como un eje central de cualquier estrategia de crecimiento económico y social en la UE.

Este último punto enlaza, directamente, con la prevista actualización de los contenidos de la Estrategia de Lisboa que debe tener lugar bajo Presidencia española. De todo lo dicho hasta ahora, parece incontestable que dicha Estrategia debe recoger en una parte no menor los contenidos de la agenda energética, pues esta se constituye como un gran vector de crecimiento y de generación de empleo en los próximos años.

A continuación se plantean algunas iniciativas que, a nuestro juicio, deberían formar parte de la agenda energética de la Presidencia española. En ningún caso, pretende ser un listado exhaustivo o un programa completo de lo que se debe hacer. Por el contrario, se trata de apuntar algunas iniciativas que se considera que puntualmente pueden tener un efecto importante o que pueden servir para abrir nuevos espacios que necesariamente deberán ir desarrollándose a medio plazo.

A efectos de sistematizar las propuestas se ha optado por agruparlas según los tres grandes objetivos de la política energética europea: la seguridad de suministro, el mercado interior y la reducción de las emisiones de CO₂. Deliberadamente, las distintas propuestas se presentan de forma muy esquemática, pues lo que se persigue fundamentalmente es apuntar algunas iniciativas que se juzgan de interés, sin entrar en grandes detalles respecto a su posible desarrollo o ejecución.

LA GARANTÍA DE LA SEGURIDAD DE SUMINISTRO

La garantía de seguridad de suministro se ha convertido sin duda en el objetivo prioritario a corto plazo de la política energética europea. La creciente inestabilidad de muchos países exportadores de energía y la volatilidad creciente de los precios del petróleo (que, a pesar de su caída tan marcada en la segunda mitad de 2008, tendrán, según las previsiones de la Agencia Internacional de la Energía, un repunte muy importante a medio plazo) debilitan, sin duda, la posición de importador neto de la UE y refuerzan la importancia de las políticas aseguren la continuidad del suministro.

Infraestructuras

Las infraestructuras de interconexión, tanto de gas como de electricidad, se perfilan como elementos esenciales para asegurar ese suministro. Aunque a veces se olvida, no sólo son importantes las infraestructuras de interconexión con los países productores de energía, sino que también es fundamental la existencia de una adecuada interconexión entre los países de la UE, al objeto de asegurar que la energía procedente del exterior puede llegar adecuadamente a los centros de consumo final. Las infraestructuras intraeuropeas juegan así un papel esencial tanto para asegurar un buen funcionamiento del mercado interior, como para garantizar la seguridad del suministro.

No sólo son importantes las infraestructuras de interconexión con los países productores de energía, sino que también es fundamental que exista una adecuada interconexión entre los países de la UE

La Presidencia española podría impulsar la *Supergrid*, un proyecto que puede hacer realidad el mercado europeo de la electricidad, abaratar la consecución de los objetivos de 2020 y superar las limitaciones que presentan la mayoría de sistemas de distribución europeos

Desde la perspectiva de la Presidencia española, parece así oportuno impulsar la posición de España como país de tránsito de la energía desde los países productores hacia el conjunto de la Unión. Ello es especialmente relevante en el caso del gas, ámbito en el que el aumento espectacular que han registrado las capacidades de tratamiento de gas natural licuado en los últimos años, ofrece una oportunidad muy interesante para diversificar la dependencia actual de la UE del gas ruso. La Presidencia española debería, por tanto, servir para acelerar –o por lo menos asegurar el cumplimiento tantas veces retrasado– el calendario previsto para la ampliación de la interconexión gasista tanto por el Pirineo Oriental, como por el Occidental.

En cuanto a la interconexión eléctrica, urge avanzar, por lo menos, en el cumplimiento del acuerdo de la Cumbre de Barcelona que estableció que las interconexiones habrían de garantizar un mínimo del 10% de la demanda punta de cada país, objetivo todavía muy lejano en el caso de la conexión eléctrica España-Francia. Finalmente, también en el ámbito de las infraestructuras, puede resultar interesante impulsar la llamada *Supergrid*, red en buena parte subterránea o submarina, y orientada a trasladar grandes cantidades de energía eléctrica a grandes distancias. Además de mejorar la seguridad de suministro, la *Supergrid* puede permitir hacer realidad el mercado europeo de electricidad, abaratar la consecución de los objetivos del 2020 y superar las limitaciones que, para la cuota de renovables no gestionables en el mix de generación eléctrica, presenta la actual estrechez, saturación, falta de conectividad y enormes dificultades de ampliación de la mayoría de los sistemas eléctricos europeos.

La creación durante la Presidencia española de, por ejemplo, un Organismo Europeo de Planificación y Gestión de la *Supergrid*, así como la definición como concesional del régimen de desarrollo de ésta, pudiera ser la gran contribución de España al futuro desarrollo de esta infraestructura.

Acuerdos con terceros países

En los últimos años la UE ha firmado numerosos acuerdos en materia energética con países terceros, sobre todo con estados o regiones vecinos que son grandes exportadores de energía. En la mayoría de los casos, estos acuerdos han sido impulsados por la Comisión, que ha tratado de exportar ciertos principios técnicos que guían el proceso de integración de los mercados energéticos europeos a la cooperación con esos países terceros (con las limitaciones que ello implica, dados los problemas que afectan al desarrollo del mercado interior europeo). A pesar de ello, este enfoque parece interesante, pues una forma de reducir la vulnerabilidad energética de la UE es aumentando la interdependencia con nuestros vecinos exportadores, aunque ello pueda parecer contradictorio a primera vista.

Existe margen, sin embargo, para desarrollar un enfoque más estratégico de estos acuerdos de cooperación, de forma que la seguridad energética se desarrolle como un eje prioritario dentro Política Exterior y de Seguridad Común. En la práctica, ello supone, sin duda, que el Alto Representante para al Política Exterior debe tener un protagonismo más destacado en el diseño y ejecución de esa política de cooperación energética.

Una forma de hacer tangible este nuevo enfoque sería organizar bajo Presidencia española una cumbre ministerial centrada en el Plan Solar Mediterráneo, que es uno de los ejes prioritarios de desarrollo de la Unión por el Mediterráneo. El lanzamiento de este proyecto en el marco del partenariado euromediterráneo contribuiría, sin duda, a fortalecer esta idea de interdependencia en la cooperación energética entre las dos orillas del Mediterráneo. Podría resultar interesante además, en este marco, tratar de concretar un calendario para la construcción de alguna planta termosolar que empezase a abastecer a la UE desde algún país magrebí.

Diversificación del mix energético

El objetivo de seguridad de abastecimiento significa asimismo que la UE no puede renunciar a ningún tipo de energía. En este sentido, el carbón y la energía nuclear seguirán siendo durante un tiempo indispensables para la seguridad de suministro.

Esta realidad debería llevar a la Presidencia española a impulsar dos tipos de actuaciones en relación con el carbón y la energía nuclear. Respecto al carbón, es necesario impulsar y dotar de ayudas a la I+D+i orientada a desarrollar programas de desarrollo de tecnologías de captura y almacenamiento de CO₂. España no debería dejar pasar la oportunidad de competir en esta tecnología. Pero para ello debe acometer con urgencia y con visión de país las tareas de identificación, desarrollo, puesta en marcha y gestión de almacenamientos de CO₂.

Respecto a la energía nuclear, España no debería renunciar a esta fuente de generación de electricidad en el momento actual, sobre todo teniendo en cuenta el alto nivel de dependencia exterior en cuanto a fuentes primarias. Dadas las externalidades –de todo tipo: negativas y positivas– de la energía nuclear, la Presidencia española debería impulsar un debate de ámbito europeo que contemple tanto las ventajas de esta tecnología –desde el triple perspectiva de la sostenibilidad, la competitividad y la seguridad de suministro– como los riesgos derivados de la seguridad de operación y del tratamiento de los residuos radiactivos.

EL DESARROLLO DEL MERCADO EUROPEO DE LA ENERGÍA

Las carencias del mercado interior de la energía abarcan multitud de ámbitos: desde las asimetrías ya apuntadas en la capacidad real de competir de distintas empresas (bien porque las armas con que pueden competir empresas públicas y privadas son, en realidad, muy distintas; bien porque a menudo compiten en un mismo mercado empresas con muy distinto grado de integración vertical, lo que sitúa a las más integradas en una clara posición de ventaja), hasta la armonización insuficiente de la regulación y la falta de una planificación y operación de las redes con una visión de conjunto. Asimismo, se echa de menos la articulación de una verdadera política de fomento de la eficiencia en el ámbito comunitario.

Existe, finalmente, un problema grave de interconexión de los sistemas energéticos nacionales que, como se ha apuntado en el apartado ante-

Aunque pueda parecer contradictorio, se puede reducir la vulnerabilidad energética de la UE aumentando la interdependencia con los vecinos exportadores

El objetivo de seguridad en el abastecimiento significa que la UE no puede renunciar a ningún tipo de energía

Se echa de menos la articulación de una verdadera política de fomento de la eficiencia en el ámbito comunitario

La solución al problema de las asimetrías en la capacidad de competir de las empresas corresponde a una aplicación estricta de la política de competencia

rior, afecta a la seguridad de suministro en el ámbito comunitario, pero que también, como es fácil adivinar, condiciona de forma muy importante el buen funcionamiento de los mercados energéticos en términos de competencia.

La solución al problema de las asimetrías en la capacidad de competir de las empresas corresponde, fundamentalmente, a la política de la competencia, y sería muy importante que la Presidencia española buscase los cauces que permitan superar los agravios existentes. Dados los intereses en juego y conociendo las posiciones de los distintos países, no parece éste un empeño sencillo, pero es imprescindible avanzar en la resolución de esas asimetrías si de verdad se pretende crear unas condiciones adecuadas de competencia en el ámbito de la energía en el marco europeo. Sin duda, ésta es una cuestión que deberá desarrollarse en profundidad en la revisión de la Estrategia de Lisboa.

En los siguientes apartados se realizan algunas propuestas de actuación en los demás ámbitos problemáticos mencionados.

Impulsar la Agencia de Cooperación de Reguladores de Energía

La Presidencia española debería dar un impulso a la constitución de la Agencia de Cooperación de Reguladores de Energía, facilitando así que pueda empezar a desarrollar sus funciones, muy relevantes por lo que se refiere a la regulación de las conexiones internacionales y a la elaboración de un plan de inversión a 10 años con una óptica comunitaria.

Impulsar una Campaña Europea de Eficiencia Energética

Se trataría de rescatar un proyecto que en su día ya propuso el Comisario de Energía, Adris Pielbags. Más allá del impacto que una campaña de este tipo pudiera tener en términos de ahorro en el consumo (sin duda importante, pues la evidencia disponible en países como España muestra que todavía el despilfarro en el consumo energético es significativo), su realización podría servir para dar carta de naturaleza a los ojos de los consumidores a la política energética europea y podría así ayudar a superar –al menos en parte– el enorme desconocimiento que se detecta entre la ciudadanía respecto a la misma.

Desde esta perspectiva, se trataría, sin duda, de una inversión de largo plazo, pero en todo caso parece una inversión conveniente si se quiere evitar que la construcción de una política energética europea sea únicamente un proceso de arriba a abajo que los ciudadanos desconocen o no perciben como propio, lo que podría acabar constituyendo un obstáculo –de hecho, lo es ya– muy importante para su pleno desarrollo.

MEJORAR EL BALANCE MEDIOAMBIENTAL DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA

El objetivo del 20/20/20 es, en si mismo, un objetivo de tipo fundamentalmente medioambiental que, sin embargo, impacta de forma muy significativa sobre todo el espectro de la política energética europea. Como

es obvio, muchas de las iniciativas que se han mencionado en apartados anteriores tienen también un efecto positivo en términos de mejora de la sostenibilidad de la política energética europea.

Más allá, por tanto de las medidas ya propuestas, hay tres iniciativas adicionales que parecen especialmente oportunas:

Aprovechar la cumbre UE-Estados Unidos

Existe una oportunidad especialmente interesante para que el diálogo de la UE con Estados Unidos profundice en los aspectos medioambientales y, con ellos, en la política energética. La llegada de la administración Obama ha significado un cambio radical en el posicionamiento de este país respecto a las cuestiones medioambientales, en general, y a la necesidad urgente de reducir las emisiones de CO₂, en particular.

En función de los resultados de la Cumbre de Copenhague (diciembre de 2009), puede abrirse una ventana de oportunidad para que la UE y los Estados Unidos lideren la lucha contra el cambio climático en el ámbito mundial en el escenario post Kyoto. Esta coordinación es fundamental, teniendo en cuenta que el problema de sostenibilidad medioambiental es, en lo fundamental, un problema de externalidades y que, por tanto, las soluciones cooperativas son la forma más eficiente –tal vez la única– de darles una respuesta efectiva. La colaboración energética deberá, así, figurar en la parte más alta de la agenda de la Cumbre UE- Estados Unidos, prevista para el mes de junio de 2010.

Apoyar la I+D en nuevas tecnologías/fuentes de energía

Los objetivos 20/20/20 se orientan a construir una nueva economía con bajos contenido de carbono. Pero este objetivo sólo se puede lograr si hay un desarrollo de las tecnologías energéticas capaces de reducir las emisiones, mejorar la eficiencia en el uso de la energía y contribuir a la seguridad de su suministro.

Como sucede en toda nueva actividad económica, el despliegue de la inversión privada necesita un marco adecuado de fomento público de esas nuevas actividades. El Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética, adoptado por el Consejo en 2007, define un marco de incentivos a las actividades de I+D+i. Pero el gasto en políticas de I+D+i, medido en términos reales, es ahora más bajo que a inicios de los años ochenta. Los 2.300 millones de euros previstos para el período 2007-2013 del Séptimo Programa Marco parecen escasos ante la magnitud de los desafíos.

Parece necesario, por ello, que la Presidencia española intente dar un impulso a los fondos para políticas de I+D+i en energía y, en especial, de sectores difusos como el del transporte, que son los que más han aumentado sus emisiones de CO₂ en los últimos años. En este sentido, el apoyo al desarrollo y difusión del vehículo eléctrico se configura como una necesidad cada vez más definida y perentoria. La Presidencia española podría impulsar la elaboración de un Libro Blanco, o incluso una directiva, sobre el vehículo eléctrico, que facilitase la creación de la infraestructura en los Estados Miembros bajo normas compatibles. Una decisión de este tipo

En la Cumbre de Copenhague puede abrirse una ventana de oportunidad para que la UE y los Estados Unidos lideren la lucha contra al cambio climático en el ámbito mundial en el escenario post Kyoto

El gasto en políticas de I+D+i en materia energética, medido en términos reales, es ahora más bajo que a inicios de los años ochenta

España podría impulsar la elaboración de un Libro Blanco, o incluso una directiva, sobre el vehículo eléctrico, que facilitase la creación de la infraestructura bajo normas compatibles

tendría implicaciones sobre el mercado de la energía, pero también un impacto muy importante sobre la industria del automóvil y todo el sector auxiliar que lo envuelve.

La Presidencia española podría abrir el debate sobre la convergencia de la imposición sobre la tonelada de CO₂ emitida a la atmósfera, con independencia de cual sea su origen

Hacia una convergencia del principio “quien contamina paga”

Si bien el principio de pagar por contaminar es de común aceptación, lo cierto es que, por ejemplo en el caso de las emisiones de CO₂, no existe un precio común para la tonelada emitida a la atmósfera. En general, no hay un impuesto vinculado a las emisiones de CO₂, y la imposición sobre hidrocarburos –que es quizá la figura más próxima a un impuesto sobre el CO₂– presenta grandes diferencias en función de su origen, incluso dentro de un mismo sector: por ejemplo, en España, el transporte por carretera soporta una imposición sobre el consumo de hidrocarburos muy elevada, mientras que el transporte por tren, avión o barco está prácticamente exento de dicha imposición.

Sin duda, la convergencia de la imposición sobre la tonelada de CO₂ emitida a la atmósfera, con independencia de cual sea su origen, es un debate pendiente en el seno de la UE. A pesar de las limitaciones que concurren –la política impositiva es, en lo fundamental, una competencia de los Estados Miembros–, la Presidencia española debería tratar de alentar ese debate en el seno de la UE. Del mismo modo, parece conveniente que se impulse la propuesta de Directiva de Comercio de Emisiones, como mecanismo para gravar las emisiones de gases de efecto invernadero, minimizando los efectos que ésta pueda tener sobre la competitividad de las empresas europeas.

SEGUNDA PARTE:
LA UNIÓN EUROPEA
COMO ACTOR GLOBAL

CAPÍTULO 5

HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA EUROPEA DE SEGURIDAD

Es ya un lugar común afirmar que para los ciudadanos europeos la política de seguridad y defensa es un ámbito prioritario de la integración europea. Los sucesivos Eurobarómetros muestran como los apoyos a la Política Exterior y de Seguridad Común y a la Política Europea de Seguridad y de Defensa son estables en el tiempo y razonablemente homogéneos entre estados. Sin embargo, éste es también uno de los ámbitos más sensibles para la soberanía nacional.

La seguridad europea en el horizonte 2010 recoge ciertos elementos que han cambiado el contexto internacional en los últimos años y que condicionarán indefectiblemente la Presidencia española del Consejo. La seguridad europea no puede entenderse sin tener en cuenta la evolución de dos de los principales actores del escenario internacional: Rusia y Estados Unidos. Por un lado, el conflicto desatado entre Rusia y Georgia por el control de Osetia del Sur en agosto de 2008, así como las presiones rusas para impedir la ampliación de la OTAN hacia las repúblicas del ex bloque soviético, han evidenciado las dificultades de fondo que condicionan las relaciones entre la Unión Europea y su mayor vecino. La trayectoria internacional de la Rusia de Putin parece orientada a recuperar ciertas zonas de influencia que tuvo la Unión Soviética durante la Guerra Fría, sobre todo en el continente europeo. Por otro lado, el cambio en la presidencia de los Estados Unidos está suponiendo un relanzamiento del multilateralismo como vía para la resolución de los conflictos internacionales, con consecuencias directas para la relación Estados Unidos-UE. Sin duda, las relaciones transatlánticas recuperarán el protagonismo que nunca debieran haber perdido.

No es de esperar que durante las presidencias semestrales del año 2009 se produzcan avances significativos en materia de política exterior y de seguridad, así como de seguridad y defensa. Mientras que el Gobierno checo, muy atlantista, apuesta por la OTAN como único mecanismo para garantizar la seguridad de Europa, el Gobierno sueco, con una posición mucho más matizada, no se ha mostrado tradicionalmente muy activo en este ámbito de la cooperación europea. De este modo, el semestre en que España ejercerá la Presidencia del Consejo de la Unión Europea será un buen momento para poner sobre la mesa algunos de los temas más candentes que se han ido acumulando en la agenda de la seguridad europea.

En 2010 se vislumbran tres grandes aspectos de la seguridad europea a los que habrá que dar respuesta: la elaboración de los objetivos estratégicos de la Política Exterior y de Seguridad Común, el impulso a la Política Europea de Defensa, así como el reajuste de las relaciones UE-Rusia en materia de seguridad

Los retos y amenazas se han ampliado con la irrupción de la piratería, los ataques a la ciberseguridad y el afianzamiento de otros como las armas de destrucción masiva, el terrorismo y la delincuencia organizada

Según nuestro análisis, en el horizonte 2010 se vislumbran tres grandes aspectos de la seguridad europea a los que España deberá dar respuesta: 1) la necesaria elaboración de los objetivos estratégicos de la Política Exterior y de Seguridad Común; 2) el impulso de la Política Europea de Defensa; y 3) la búsqueda de una cierta adaptación a las nuevas circunstancias en las relaciones entre la Unión Europea y Rusia.

UNA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN MÁS CERCANA A LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD HUMANA

Los avances en los ámbitos más políticos de la Unión Europea siempre se han producido en contextos más bien turbulentos. Ante la caída del muro de Berlín y el fin del bloque soviético, los socios europeos se dispusieron a sustituir la Cooperación Política Europea por una Política Exterior y de Seguridad Común. Ante la determinación estadounidense de atacar a Irak en febrero de 2003 sin mandato de la Organización de las Naciones Unidas, y a pesar de que la Unión Europea se mostró abiertamente dividida, se trabajó para dar un paso más en la construcción de una política de seguridad europea y se elaboró, por consenso, una Estrategia Europea de Seguridad que describe los principales riesgos a los que se enfrenta la Unión, así como los instrumentos de los que dispone para hacerles frente. Por primera vez, la Unión Europea dejaba de mostrarse como una potencia estrictamente civil para concebirse como un actor global con instrumentos tanto militares como civiles a su disposición. Más concretamente, en dicha estrategia de seguridad la Unión Europea y sus Estados Miembros apuestan por el multilateralismo eficaz como única vía para el "mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor".

Al cumplirse cinco años de la Estrategia Europea de Seguridad, el Consejo Europeo creyó que era preciso hacer una revisión a fondo de los objetivos e instrumentos presentados en el documento. Finalmente, la revisión de la Estrategia, aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2008, se limitó a una simple actualización de los objetivos e instrumentos de la política de seguridad de la Unión. Sin duda, el contexto geopolítico ha evolucionado sustancialmente en estos cinco años: los retos y amenazas se han ampliado con la irrupción de la piratería, los ataques a la ciberseguridad y el afianzamiento de otros como las armas de destrucción masiva, el terrorismo y la delincuencia organizada; a su vez, los instrumentos civiles y militares a disposición de la Unión se han consolidado. La Estrategia Europea de Seguridad es una declaración precisa y contundente de la relación existente entre seguridad y desarrollo. En definitiva, la Unión Europea se propone ser no ya un actor más del multilateralismo, sino el organismo "más eficaz y más capaz" para "dirigir la renovación del orden político multilateral".

Tradicionalmente, España se ha presentado como un país europeísta y muy implicado en el desarrollo de una política europea de seguridad y de defensa común. Sin duda, el estatus internacional de España se ha visto reforzado por su pertenencia a la UE y por el buen funcionamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común. Exceptuando un breve paréntesis de carácter más atlantista entre 2002 y 2004, España ha sido un fiel defensor de la Unión Europea como actor global y de la necesidad de avanzar en la mejora de sus instrumentos. La Directiva de Defensa Nacional, aprobada a finales de 2008, constata que "la seguridad nacional

está intrínseca e indisolublemente unida a la seguridad de Europa". De hecho, la estructura de la directiva presenta muchas semejanzas con la Estrategia Europea de Seguridad en lo que a identificación de amenazas y retos globales se refiere.

Sin embargo, algunas de las más recientes acciones de la política exterior española se alejan de este discurso europeísta más comprometido con el multilateralismo. Los casos de Irak, por un lado, y de Haití y Kosovo, por otro, pueden ser un buen ejemplo de estas tendencias unilateralistas de España. Bien es sabido que la primera decisión del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en abril de 2004 fue la retirada inmediata de las tropas españolas de Irak. Esta decisión no fue ni comprendida por sus socios europeos, debido a la rapidez con la que se anunció, ni sobre todo bien aceptada por Estados Unidos, que optó por enfriar las relaciones bilaterales. Por otra parte, la participación española en la misión de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), formada por un contingente de 200 efectivos y la colaboración de las Fuerzas Reales marroquíes, fue replegada de forma abrupta días después de la celebración de las elecciones presidenciales a finales de marzo de 2006. A pesar de que los estándares establecen que una decisión de esta magnitud debe ser preavisada al resto de fuerzas desplegadas con una antelación de como mínimo nueve meses, España tan sólo lo notificó 45 días antes. Finalmente, el caso reciente de la retirada de la misión de la OTAN en Kosovo (KFOR) debe también representar otro ejemplo de este "síndrome unilateralista". De nuevo, por motivos estrictamente domésticos, España decidió que a finales de verano las tropas españolas se retirarían de Kosovo. Y, de nuevo, los aliados de España criticaron la forma poco cooperativa de anunciar una decisión que afecta al resto de países que tienen tropas desplegadas. A pesar de que ninguna de estas misiones ha estado bajo mandato de la Unión Europea, España ha visto disminuir, entre sus socios europeos, su prestigio como país comprometido y fiable en la resolución de conflictos y mantenimiento de la paz.

La seguridad europea ya no responde únicamente a la defensa del territorio, sino a la defensa de los seres humanos y a la protección de sus libertades

Durante el primer semestre de 2010, España puede encontrarse con un escenario propicio para impulsar con firmeza el relanzamiento de la Política Común de Seguridad y Defensa. Las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa consolidan la dimensión global de la Unión Europea mediante una mayor visibilidad (Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) y mejores instrumentos (Servicio Europeo de Acción Exterior, cooperaciones reforzadas y cooperaciones permanentes estructuradas).

Compartimos el análisis de algunas instituciones europeas de prestigio, como el European Union Institute for Security Studies (EUISS), cuando afirman que la seguridad de la Unión Europea es *de facto* seguridad humana. Sin ir más lejos, el Tratado de Lisboa fija como principios y objetivos comunes de la actuación exterior de la Unión la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad. Al mismo tiempo, por primera vez, la Unión Europea en su revisión de la Estrategia Europea de Seguridad de 2008 incorpora el principio de la "responsabilidad de proteger" a la población contra los crímenes de guerra, el genocidio o la limpieza étnica. En definitiva, la seguridad europea ya no responde únicamente a la defensa del territorio, sino a la defensa de los seres humanos y a la protección de sus libertades.

Para que la propuesta española de reforzar el mando civil de las operaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa sea creíble, se deberían mejorar las contribuciones civiles españolas a las misiones internacionales

El futuro está en la priorización de los derechos de las personas sobre los de los estados, así como de la prevención de la crisis y la ayuda humanitaria sobre la resolución militar de los conflictos

En este mismo sentido, y a pesar de que la doctrina de la seguridad humana no es la narrativa oficial de la Unión Europea, España puede impulsar que algunos otros principios básicos de esta doctrina también se incorporen al discurso europeo en materia de seguridad y defensa. Por un lado, uno de los rasgos más característicos de la aproximación europea de seguridad es la complementariedad de los instrumentos militares con los civiles. Mientras los primeros son necesarios para terminar con la violencia, los segundos son imprescindibles para consolidar la paz. Todas las operaciones de paz de la Unión Europea deberían regirse por una dirección estratégica clara y transparente; es decir, por una autorización legal, un mandato transparente y una estrategia global coherente. Además, esta dirección debe estar bajo mando civil porque, de este modo, tendrá las capacidades necesarias para comprender mejor las complejidades políticas locales e internacionales, así como para establecer vínculos más estrechos entre la población afectada y las autoridades europeas y nacionales responsables de la operación. Asimismo, el mando civil debería encabezar un plan de intervención cuyo objetivo fuera resolver los problemas políticos que crearon el conflicto y ayudar a la población civil a establecer una autoridad política legítima. En este sentido, para que la propuesta por parte del Gobierno español de reforzar el mando civil de las operaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa sea creíble, se deberían mejorar las contribuciones españolas civiles en las misiones internacionales ya que, de momento, es una de las carencias más acuciantes de su política actual.

Por otro lado, la formulación de una doctrina de seguridad europea que sea creíble, eficaz y eficiente debe estar directamente conectada con la opinión pública europea. La denominada seguridad humana puede cumplir esta premisa, ya que sus principios van más allá de una propuesta de estricta defensa para incorporar otros elementos, como la implicación de la población autóctona en la búsqueda de soluciones a largo plazo a la situación de conflicto que viven (establecimiento de una autoridad política legítima, regionalización). La solidaridad con las personas que se encuentran inmersas en un conflicto debe ser mayor que las consideraciones geopolíticas que algunos estados pueden defender a la hora de emprender una operación de intervención. En definitiva, el apoyo público es necesario para legitimar cualquier misión, civil o militar, y para soportar los riesgos y costes que cualquier operación pueda conllevar.

La doctrina de la seguridad humana ha aparecido con fuerza en el centro de los debates sobre la seguridad europea. El compromiso español con esta doctrina debe explicitarse más y mejor en el desarrollo de la futura política común de Seguridad y de Defensa de la Unión. El único camino posible para España y para la UE es la priorización de los derechos de las personas sobre los derechos de los estados, así como la prevención de la crisis y la ayuda humanitaria sobre la resolución, estrictamente militar, de los conflictos.

UN IMPULSO DEFINITIVO A LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Tras más de diez años de la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y de Defensa, la Unión Europea puede ya en estos momentos hacer balance de los logros y carencias de este ámbito de acción. El acuerdo franco-británico al que se llegó en diciembre de 1998, en la ciudad francesa de Saint Malo, permitió a la Unión Europea dotar a su política

exterior de un instrumento que le permitiese actuar de manera autónoma en la gestión y resolución de crisis fuera de su territorio. En este sentido, los logros de la Política Europea de Seguridad y Defensa han sido muy evidentes con la creación de sus estructuras básicas (Comité Político y de Seguridad, Comité Militar de la Unión Europea, Agencia Europea de la Defensa, entre otros) y, sobre todo, con el lanzamiento de más de veinte operaciones civiles y militares en muy diversos puntos del planeta. Como ejemplos de la variedad y alcance de las misiones, podríamos tomar la primera y la última misión. Mientras que la primera operación de la UE fue civil y consistió en la formación de policía en Bosnia-Herzegovina (EUPM), la más reciente es por primera vez una misión naval compleja, que tiene como objetivo la vigilancia y protección militar contra actos de piratería y robo a mano armada que afectan las flotas pesqueras que faenan en el Océano Índico (EU NAVFOR Somalia/ATALANTA).

En lo que a carencias se refiere, la Política Europea de Seguridad y Defensa adolece de ciertas restricciones en las capacidades que los Estados Miembros ponen a su servicio, así como de severas limitaciones presupuestarias. Por un lado, la falta de capacidad y la lentitud en el despliegue conllevan que a menudo el número de efectivos, sobre todo civiles, no superen los cien expertos, y se dificulte con ello la consecución de los objetivos establecidos. Además, la dependencia de la OTAN y la falta de cuarteles generales propios dificultan a la Unión la planificación y dirección de las misiones. Por el otro, el principio básico de financiación de cualquier misión europea es que cada Estado debe pagar por los costes de las tropas que aporta (*costs lie where they fall*). Ello puede generar el efecto perverso de que algunos estados no ofrezcan efectivos porque no pueden costear todos los gastos del despliegue. Una solución parcial ha sido la creación en 2004 del mecanismo Athena, que busca financiar los costes comunes de las operaciones militares. Sin embargo, este mecanismo sólo cubre el 10% de los costes adicionales. En definitiva, la falta de voluntad de los Estados Miembros a la hora de dotar a la Política Europea de Seguridad y Defensa de los instrumentos y las capacidades necesarias limita enormemente el objetivo ampliamente aceptado por todos los actores de convertir la Unión Europea en un actor de la seguridad global.

Si bien la voluntad política de España está fuera de toda duda, sus capacidades militares la limitan a la hora de ejercer un papel más importante en el desarrollo de la política común de seguridad y defensa. Con datos de 2007, el gasto de España en el área de la defensa representa un 1,16% de su PIB, mientras que la media europea es de casi un 1,70%. Asimismo, el Gobierno español ha mostrado repetidamente las dificultades que le supone soportar el coste económico total del despliegue de tropas en cada una de las misiones de Política Europea de Seguridad y Defensa en las que participa. Aunque España tuviese la voluntad política y la disponibilidad de efectivos para involucrarse en una misión, los costes económicos adicionales podrían impedir su participación. En cuanto a las aportaciones de efectivos a las diversas misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa, es preciso recordar que el Gobierno español apuesta por un modelo de agrupaciones multinacionales más operativo y reducido, demostrando con ello sus limitaciones de tropas efectivamente desplegadas en el exterior. Es más, aún encuentra más dificultades en proporcionar medios civiles que militares. En suma, España es favorable a la tendencia actual de la Unión Europea a desarrollar operaciones de paz con mandatos precisos y limitadas en el tiempo.

La falta de voluntad de los Estados Miembros a la hora de dotar a la Política Europea de Seguridad y Defensa de los instrumentos y las capacidades necesarias limita la proyección real de la UE como actor de la seguridad global

Convendría un relanzamiento de la Política de Defensa abanderado por Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y, desde la presidencia de la UE, España

El Gobierno español podría proponer crear planes de defensa comunes –esto es, la gestión común de parte de los presupuestos nacionales de defensa

Indudablemente, el relanzamiento de la Política Común de Seguridad y Defensa sólo podrá ser una realidad si algunos de los Estados Miembros más comprometidos dan un paso adelante. Habría que ir a un Saint Malo II con la diferencia de que en 2010 no puede circunscribirse a una iniciativa entre Francia y el Reino Unido. Alemania debe ser clave en esta nueva iniciativa a la que cabría sumar Italia y España, que puede aprovechar su período de Presidencia de la Unión para impulsar esta idea. La voluntad es dar, como pasó en Saint Malo, un nuevo paso en el proceso de construcción e implementación de una verdadera política común de seguridad y de defensa para el próximo decenio.

Sin tener que esperar a este relanzamiento, el Tratado de Lisboa ya ha previsto dos nuevos instrumentos para facilitar el avance de unos pocos Estados Miembros en la construcción de una política europea de defensa más eficiente, como la aplicación de las cooperaciones reforzadas en el campo de la defensa y el establecimiento de las cooperaciones estructuradas permanentes. De hecho, estas iniciativas lo que pretenden es avanzar en una primera fase con los estados más comprometidos para, en un segundo tiempo, animar al resto de estados más reticentes a sumarse también en esta futura Europa de la Defensa hoy incipiente.

Sin entrar en las diferencias de funcionamiento entre las cooperaciones reforzadas y las cooperaciones estructuradas permanentes, podemos señalar tres ámbitos de la defensa a los que a nuestro juicio sería necesario que España proporcionara impulso durante su Presidencia, a través de la cooperación de un grupo reducido de estados. Primero, establecer un sistema de financiación colectiva de las misiones que la Unión lleve a cabo en el exterior. Mientras que algunos apuestan por un aumento de los presupuestos nacionales dedicados a la defensa hasta un 2% de su PIB, el Gobierno español debería proponer la creación de planes de defensa comunes, esto es, la gestión de forma común de una parte de los presupuestos nacionales de defensa. El sistema actual europeo, que consiste en que los países que ofrecen tropas para una misión también financian su transporte y logística, es insostenible. Debería establecerse un sistema más similar al de Naciones Unidas, en el que se dan incentivos económicos procedentes de una financiación común a los países que aceptan enviar tropas a la operación acordada por consenso.

Segundo, promover programas conjuntos de formación para los ejércitos nacionales que participarán en algún momento en misiones militares de la UE. A través de la ya existente, aunque aún poco operativa, Escuela Europea de Seguridad y Defensa podrían impartirse cursos conjuntos sobre el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común y los instrumentos de la Política Europea de Seguridad y Defensa. De este modo, las tropas nacionales que participaran en una misión europea tendrían el mismo tipo de conocimientos básicos a la hora de actuar sobre el terreno. Otra propuesta podría ser la creación de programas de intercambio entre militares similares al Programa Erasmus para aumentar el conocimiento entre ejércitos.

Y, tercero, aumentar el volumen de capacidades militares europeas para conseguir desplegar más misiones simultáneamente. El aumento de capacidades militares significa, por un lado, mejorar la coordinación entre los Estados Miembros en la adquisición de equipos a través o bien de la especialización de estados o bien de la puesta en común de los medios

(pooling). Por el otro, el aumento de capacidades militares sólo será posible a través de la creación de capacidades multinacionales. Una opción sencilla, de momento, sería incorporar a la Política Europea de Seguridad y Defensa las fuerzas europeas ya existentes como el Eurocuerpo, Eurofor, Euromarfor y Eurogendfor (la fuerza de gendarmería europea creada en 2006), tal y como propuso Francia durante su presidencia semestral de 2008. Con ello, se aseguraría un aumento de capacidades de la Política Europea de Seguridad y Defensa y se permitiría al resto de países europeos interesados incorporarse en estas iniciativas.

Como conclusión, la apuesta española por el multilateralismo sólo será factible si se ponen los recursos necesarios para ello, tanto económicos como militares y civiles. La unidad europea, que tanto defiende España en sus discursos, es fruto de los esfuerzos de todos y cada uno de los Estados Miembros en desarrollar políticas conjuntas hacia las áreas prioritarias de la política exterior europea. La contribución española a las distintas operaciones internacionales no puede estar basada fundamentalmente en los intereses nacionales (como, por ejemplo, la operación de defensa de los pesqueros españoles en Somalia) y debe evitar a toda costa las tentaciones unilateralistas y actuar por causas domésticas sin la adecuada coordinación con los socios.

LA UNIÓN EUROPEA Y RUSIA: TAN CERCA Y TAN LEJOS

La degradación de las relaciones entre Rusia y la Unión Europea ha sido bien evidente desde el año 2000. Como afirmara Javier Solana en su discurso en la Conferencia de Seguridad de Munich, en febrero de 2009, “a menudo parece que es más fácil ser socios estratégicos que buenos vecinos”. En la dimensión económica, la UE es el principal socio comercial de Rusia y una fuente importante de inversiones, después del 11-S (aunque, como es sabido, la relación comercial gasística sufre de crisis periódicas debidas principalmente al enfrentamiento bilateral entre Rusia y Ucrania). Sin embargo, en el área de la seguridad y la defensa, ha vuelto a aparecer una desconfianza mutua que a menudo recuerda aspectos de la Guerra Fría y dificulta una mayor coordinación a la hora de enfrentar las amenazas que afectan a la seguridad europea.

La suerte de los acuerdos eurorosos evidencia esta degradación de las relaciones. Por un lado, el Acuerdo de Asociación y Cooperación firmado en 1994 y que tenía por objetivos ofrecer un marco de diálogo político, fomentar el comercio y la inversión, así como promover la cooperación económica, social, financiera y cultural expiró diez años después de su entrada en vigor sin una propuesta de profundización o al menos renovación del mismo. Por el otro, el ambicioso proyecto de los cuatro espacios comunes (en materia económica; seguridad exterior; libertad, seguridad y justicia; y, educación e investigación) ha incumplido en mucho los objetivos planteados. Si bien tras los ataques terroristas del 11-S había parecido que la Rusia de Putin daba muestras de acercamiento y apoyo a los Estados Unidos, los desencuentros posteriores han vuelto a distanciar a Rusia de Occidente. En los últimos años las relaciones políticas eurorosas han sufrido de serios momentos de desencuentro, como las ampliaciones tanto de la UE como de la OTAN, las revoluciones de colores, el reconocimiento mayoritario de la independencia de Kosovo, la guerra ruso-georgiana de verano de 2008, la crisis del gas de principios de 2009 o el

Para desplegar más misiones simultáneamente hay que aumentar las capacidades; una manera de empezar sería integrar a las fuerzas europeas ya existentes, como el Eurocuerpo o Euromarfor

En los últimos años las relaciones políticas eurorosas han sufrido serios desencuentros; es hora de afrontar la relación en profundidad

Siguiendo el ejemplo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa de Helsinki en 1975, Rusia parece proponer una nueva definición de los principios e instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Europea

rechazo ruso a la instalación de un sistema de defensa estadounidense contra misiles balísticos en países europeos como Polonia y la República Checa, proyecto finalmente desestimado por la administración Obama.

Las divisiones internas de la Unión Europea en torno a las condiciones en que debe desarrollarse la cooperación con Rusia dificultan aún más el entendimiento con este país vecino. Algunos países como Polonia, la República Checa o los países bálticos muestran una abierta desconfianza hacia Rusia, principalmente por motivos políticos. Otros como Francia, Alemania e Italia, mantienen unas relaciones bilaterales de cooperación estable basadas en el pragmatismo que les asegura energía, pero a la vez ponen en evidencia una falta de preocupación sincera por el desarrollo de una política conjunta de seguridad europea.

La propuesta del presidente ruso Dmitri Medvedev, expuesta en Berlín en junio de 2008, de revisión global de la arquitectura de seguridad europea se encuentra todavía en una fase preliminar de definición de objetivos y compromisos. Para Rusia, es necesaria una nueva redefinición de los principios e instituciones que conforman el sistema de seguridad colectiva, siguiendo el ejemplo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa que, en 1975, reunió a todos los países del área euroatlántica para firmar el Acta de Helsinki. Siguiendo el discurso de Medvedev en Evian, en octubre de 2008, dicha nueva arquitectura de seguridad europea debería regirse por cinco premisas: 1) Los principios que el tratado debe recoger y que guiarán las relaciones intergubernamentales de la zona euroatlántica deben ser el sometimiento al derecho internacional, el respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los estados y el respeto a la Carta de las Naciones Unidas; 2) la inadmisibilidad del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales debe fortalecerse en el nuevo tratado; 3) el principio de la seguridad entre iguales debe ser garantizado; 4) el mantenimiento de la paz y la estabilidad en Europa no puede conseguirse de manera unilateral con la acción de un solo Estado o una organización internacional; y, 5) el control de armas y los límites de la construcción militar deben ser la base para el establecimiento de nuevos mecanismos de cooperación en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo y tráfico de drogas. Esto es, Rusia pretende con esta iniciativa conseguir que la Alianza Atlántica no sea el marco prioritario de la seguridad europea y que las relaciones con la Unión Europea sean de estricta igualdad. En definitiva, la concepción de la seguridad dura de Rusia está diametralmente opuesta a la aproximación de seguridad blanda de la Unión.

¿Qué papel puede jugar España en una nueva fase de las relaciones euro-rusas? Según nuestro análisis, la lejanía geográfica y la distancia política entre Rusia y España explican en buena medida la escasez de relaciones diplomáticas, comerciales y culturales de buena parte del siglo XX. Al mismo tiempo, la falta de percepción de amenaza rusa por parte española durante la Guerra Fría, que otros países más cercanos sufrieron con intensidad, ha influido también en el poco interés español por desarrollar una política exterior hacia este país hasta hace relativamente pocos años.

Durante los años noventa, y hasta bien entrada la década actual, las relaciones entre España y Rusia se habían supeditado en gran parte a las directrices de la Unión Europea, fuertemente marcadas por los intereses geoestratégicos y energéticos de algunos países europeos. Recientemente, España ha articulado de forma manifiesta una política exterior basada

en una cooperación más intensa con Rusia, abiertamente independiente de la desarrollada por la Unión. Sin duda, la no dependencia española del gas ruso, a diferencia de buena parte de los países europeos, le permite desarrollar una agenda de cooperación más amplia, tal y como se ha demostrado con la firma de una Declaración de Asociación Estratégica en marzo de 2009. La voluntad de la Asociación Estratégica Hispanorrusa es ampliar el abanico de dimensiones de la cooperación, perfeccionar el mecanismo de consultas intergubernamentales y, sobre todo, elevar las relaciones a un perfil de socios políticos estratégicos. Precisamente, la baja intensidad de relaciones históricas de España con Rusia supone también una falta de contenciosos abiertos, malentendidos o problemas, lo que le permite a España estar bien situada dentro de la Unión Europea para tener un rol significativo en la construcción de una nueva estrategia para las relaciones con Rusia. Sin embargo, en este momento inicial de la Asociación hispanorrusa se vislumbra una asimetría en las relaciones. España se presenta más como un socio acrítico con Rusia que como un socio estratégico y privilegiado. Este hecho debilita la posición española dentro de la Unión Europea en lo que a las relaciones eurorusas se refiere.

La mejora de las relaciones con Rusia es uno de los desafíos que la Unión Europea tiene en su agenda internacional para los próximos años. España, en su condición de país europeo más alejado de la frontera con Rusia, puede subrayar la necesidad de profundizar en las relaciones de cooperación con la UE (y sus Estados Miembros). Más allá de la cooperación económica y energética, una cuestión clave a tratar con Rusia es la seguridad europea. Los seis meses en que España ejercerá la presidencia de la UE pueden ser un buen momento para impulsar la cooperación eurorrusa en algunos de los ámbitos prioritarios de la seguridad y la defensa europeas, como la cooperación contra el terrorismo, la lucha contra la delincuencia organizada, la no proliferación de armas de destrucción masiva o incluso la posible implicación rusa en algunas de las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

En cuanto a la propuesta rusa de desarrollar un nuevo pacto para la arquitectura de seguridad europea, es necesario que la Unión Europea dé una respuesta conjunta cuanto antes. Por primera vez en los últimos años, Rusia ha mostrado su interés por la cooperación eurorrusa en materia de seguridad y, por tanto, es necesario que la Unión reaccione de una forma seria y consensuada a dicha propuesta. Algunos de los políticos más destacados de países como Francia, Alemania, Italia y también España ya han dado muestras de apoyo a la idea rusa de crear una nueva arquitectura de seguridad europea. Asimismo, Javier Solana adelantó en la citada conferencia de Munich el interés de las instituciones europeas en tener en cuenta la propuesta para reconstruir la confianza mutua entre los principales actores de la seguridad europea. Sin embargo, este nuevo pacto no debe restringirse a la seguridad, siguiendo la estela del Acta de Helsinki de 1975 que también recogía propuestas de cooperación en materias como la economía, la ciencia, el medio ambiente, la cultura o la educación. Con ese mismo espíritu, no podemos, como europeos, dejar a un lado la cuestión de la defensa de los derechos humanos como principio básico de las relaciones internacionales.

Nadie debe pretender que el Gobierno español, durante su presidencia del Consejo, se convierta en una especie de mediador entre la Unión Europea y Rusia. Proponemos que durante estos meses se impulse una

La Asociación Hispanorrusa tiene bases asimétricas y está inspirada por una aproximación acrítica por parte española; esta relación debilita tanto la unidad europea como la posición española en el seno de la UE en lo referente a las relaciones eurorusas

Por primera vez en años Rusia ha mostrado interés por la cooperación eurorrusa en materia de seguridad; la UE debe reaccionar de forma sustantiva y consensuada a la propuesta rusa

España puede ejercer un papel de facilitador entre los Estados Miembros para encontrar un punto de encuentro entre aquellos más reticentes a un aumento de la cooperación con Rusia y aquellos más favorables

La intervención de la UE en conflictos exteriores debe estar basada en la primacía de los derechos humanos, la responsabilidad de proteger y la idea de que es mejor prevenir que intervenir

cooperación más eficaz entre los actores indispensables para la seguridad del continente. Es decir, España debe ejercer un papel de facilitador entre los Estados Miembros para encontrar un punto de encuentro entre aquellos más reticentes a un aumento de la cooperación con Rusia y aquellos más favorables.

Definitivamente, la Unión Europea es, y no sus Estados Miembros por separado, quien debe presentarse ante Rusia como el actor con quien construir una nueva arquitectura de seguridad europea. En consecuencia, todos los Estados Miembros deben ceder parte de su protagonismo internacional para reforzar a la Unión Europea como un actor realmente estratégico en el sistema de seguridad mundial.

CONCLUSIONES

2010 puede ser un momento oportuno para que la Unión Europea impulse definitivamente el desarrollo de una política de seguridad y defensa más coherente, creíble y eficaz. Tres principios deben marcar esta política: la defensa y la protección de los seres humanos, la consolidación de la paz y el diálogo con los principales actores de la escena internacional. Sin duda, la Unión y sus Estados Miembros ya están trabajando en esta dirección, pero cabe hacerlo con más decisión y convicción. España puede tener un papel determinante en dichos objetivos.

La seguridad europea es seguridad humana. La Unión Europea no debe ni puede actuar en todos los conflictos existentes o latentes del planeta. Sin embargo, la decisión de qué misiones deben desplegarse no puede pivotar sobre los criterios de proximidad geográfica o intereses de algunos Estados Miembros. La máxima responsabilidad de la Unión en la resolución internacional de conflictos debe ser la protección de las personas, de sus derechos y libertades. Esto es, debe estar basada en la primacía de los derechos humanos, la responsabilidad de proteger y la idea de que es mejor prevenir que intervenir. El Gobierno español, en múltiples ocasiones, se ha comprometido con la seguridad humana. Durante la Presidencia es el momento oportuno para dar un paso más en esta dirección y consolidar la perspectiva civil de todas las operaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

La seguridad europea es también contribuir más y mejor a la consolidación de la paz, ya sea a través de la ayuda al desarrollo, la ayuda humanitaria o la intervención militar y civil en la resolución de conflictos. Una vez que la Unión Europea ha demostrado que es capaz de desplegar misiones militares y civiles en múltiples escenarios de conflicto, es momento en 2010 de su consolidación como actor global. Deben resolverse los problemas de financiación de las misiones, deben evitarse las vacilaciones en la decisión de despliegue de tropas dónde y cuándo sea necesario, y debe coordinarse mejor el nivel civil y militar de cada operación internacional de la Unión Europea. La apuesta por el multilateralismo de España debe ser *de iure* y *de facto*, es decir, el compromiso español en la decisión y ejecución de las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa debe ser ejemplar.

Finalmente, la seguridad europea no puede olvidar el diálogo y la cooperación con los principales actores del sistema internacional. Sin duda, los Estados Unidos y Rusia son dos de ellos. Dejando de lado la cooperación

transatlántica, que recupera la senda del multilateralismo tras la elección de Barack Obama, el diálogo con Rusia es trascendental para la seguridad europea. España puede jugar un papel decisivo en la mejora de la cooperación entre la UE y Rusia siempre y cuando facilite también el diálogo entre aquellos Estados Miembros más cercanos a Rusia y aquellos más reticentes. Esto significa que España no puede ser vista por el resto como un país acrítico ante Rusia. El semestre español de Presidencia debe ser un momento para dar contenido a las relaciones hispanorrusas para, con ello, ganar más credibilidad ante los socios europeos y empezar a construir una verdadera relación de cooperación eficaz entre la UE y Rusia. La construcción de un nuevo marco de seguridad europea puede ser un elemento crucial para esta nueva relación eurorrusa.

CAPÍTULO 6 EL MEDITERRÁNEO Y ORIENTE MEDIO: UNA PRIORIDAD DE RIESGO

El Mediterráneo y Oriente Medio revisten para la UE y para España un especial interés. Por razones de proximidad y de urgencia, ocuparán un lugar necesariamente destacado en el primer semestre de 2010. Si durante los últimos años hemos asistido al enquistamiento de conflictos internos y regionales, así como al surgimiento de nuevas amenazas, hemos visto a su vez cómo desde la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995 han cambiado notablemente los instrumentos para conseguir paz, estabilidad y prosperidad en esta región.

El Mediterráneo es una prioridad de primer orden de la política exterior y europea de España. Como se ha demostrado en el pasado, la mejor manera de hacer valer los intereses propios es ejerciendo un papel de liderazgo en la política mediterránea de la UE, solicitando a la Unión mayor atención hacia sus vecinos, especialmente hacia el Magreb, y contribuyendo a la resolución de los conflictos en Oriente Medio a través de una decidida implicación europea. Tres se perfilan como las principales prioridades España de cara a la Presidencia del Consejo en el primer semestre de 2010: 1) Poner en marcha la Unión por el Mediterráneo, preservando la herencia del Proceso de Barcelona y utilizando al máximo los nuevos instrumentos; 2) un salto cualitativo en las relaciones con los países vecinos; y, finalmente, 3) la paz y la estabilidad en Oriente Medio.

La Presidencia española deberá hacer frente a un escenario de riesgo. Aunque algunos elementos puedan tener un impacto positivo, como el nuevo Gobierno estadounidense o el desbloqueo del Tratado de Lisboa, otros pueden minar las posibilidades de éxito. La crisis económica seguirá teniendo un impacto negativo en materia de recursos y ambición, pero lo más imprevisible, y a la vez lo más peligroso, es el curso de los acontecimientos en Oriente Medio. Lo que suceda en relación con el conflicto árabe-israelí y con Irán, puede poner contra las cuerdas todo intento de dar un salto cualitativo en las relaciones euromediterráneas o en el Proceso de Paz. La existencia de estos riesgos no debería desanimar a la Presidencia española, que sí debería establecer mecanismos de alerta temprana que la preparen para reconducir la agenda de su Presidencia y, en todo caso, ser modesta en la creación de expectativas.

La Presidencia española deber preparar mecanismos de alerta temprana para responder a posibles crisis derivadas del conflicto árabe-israelí y con Irán, dos temas que pueden poner contra las cuerdas cualquier intento de avanzar en el proyecto euromediterráneo

LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO: BUSCANDO LA CONSOLIDACIÓN

Desde el lanzamiento del Proceso de Barcelona en 1995 España ha reiterado su compromiso con el Mediterráneo a pesar de las dificultades

La propuesta inicial de Unión Mediterránea no sólo suponía un ataque a la línea de flotación del Proceso de Barcelona, sino también una amenaza al liderazgo de España en el ámbito mediterráneo

El año 2010 estará marcado por la voluntad de reforzar dinámicas de integración regional en el Mediterráneo, tal como venía haciéndose en el marco del Proceso de Barcelona. Este Proceso se caracteriza por unos objetivos ambiciosos y transversales, por la implicación de actores muy diversos y por la voluntad de trabajar de forma consensuada entre los países del espacio euromediterráneo. A pesar de algunos avances en materia de liberalización comercial y de haber sabido mantener un diálogo político regular, los resultados del Proceso de Barcelona no estuvieron a la altura de lo esperado.

Cabe recordar que fue precisamente bajo la Presidencia española de 1995 cuando se lanzó este proceso y, a pesar de múltiples dificultades, España ha reiterado su compromiso y ha puesto su capital político y diplomático al servicio del "modelo Barcelona". Su defensa ha sido asumida por todos los gobiernos españoles, incluso en circunstancias muy adversas. Así se hizo en 2002 con la organización de la conferencia de Valencia y, posteriormente, con la organización de la primera cumbre euromediterránea en Barcelona en 2005, bajo Presidencia británica.

A lo largo de estos años, España ha apostado por mantener un diálogo político al más alto nivel, por avanzar en la liberalización comercial (aunque con reservas en el ámbito agrícola), por introducir la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior, así como por promover programas culturales y educativos. También ha potenciado una mayor institucionalización, el aumento de la dotación presupuestaria y el refuerzo de la dimensión de la sociedad civil en el desarrollo de las relaciones euromediterráneas.

Tomando como argumento la constatación generalizada de que a pesar de estos esfuerzos el Proceso de Barcelona no fue capaz de satisfacer los objetivos marcados, Francia propuso en 2007 crear una Unión Mediterránea. Sin embargo, este proyecto no se hizo con el espíritu de sumar sino que entraba en colisión con la lógica del Proceso de Barcelona, ya que pretendía excluir a los países de la UE no ribereños del Mediterráneo y era percibido como un instrumento al servicio de intereses estrictamente franceses. La retórica del proyecto no consiguió ocultar la voluntad de ofrecer a Turquía un nuevo espacio como contrapartida a su eventual exclusión de la Unión Europea, ni la de crear un nuevo espacio hegemónico para una Francia desplazada del centro de gravedad europeo por la ampliación.

La propuesta inicial de Unión Mediterránea no solo suponía un ataque en la línea de flotación de Barcelona, sino también una amenaza para el liderazgo de España en el ámbito euromediterráneo. Se optó, en esas circunstancias, por promover la europeización de la propuesta francesa y acercarla al Proceso sin entrar en un enfrentamiento abierto con París. Además, se consiguió introducir en la agenda temas en los que España tiene especial interés, como la energía solar y el desarrollo empresarial; pero, sobre todo, y como fruto de una buena coordinación entre administraciones (Ayuntamiento de Barcelona, Generalitat, Ministerio) y un excelente trabajo de la diplomacia española, se persuadió al resto de países de

que Barcelona era el mejor emplazamiento para la secretaría permanente de la, para entonces ya rebautizada, "Unión por el Mediterráneo".

Siguen pendientes decisiones básicas sobre este organismo, ya que los acuerdos de la cumbre de París y la ministerial de Marsella suponen un complicado encaje de bolillos caracterizado por las ambigüedades y las contradicciones. ¿Estará en marcha este organismo en 2010? ¿Qué papel tendrán los vicesecretarios generales? ¿Es realmente funcional un organismo con tantos equilibrios diplomático-geográficos en su dirección?

También se introdujo una nueva estructura institucional, con una copresidencia formada por un representante de la UE y otro del Sur. Por parte europea, sigue sin resolverse quién asume la copresidencia y, a pesar de lo acordado, Francia parece querer mantener estas funciones también durante el período de la Presidencia española de la UE. Por parte de los países socios, la primera copresidencia ha recaído en Egipto (por un período de dos años). El mayor protagonismo árabe en la convocatoria y agenda del proceso tiene efectos claramente positivos, sobre todo de corresponsabilización por parte árabe. Si este esquema hizo posible un bloqueo del despliegue de la Unión por el Mediterráneo a raíz de la crisis de Gaza, no es menos cierto que la diplomacia egipcia se empleó a fondo en que los estados árabes volviesen a la mesa a mediados de 2009, cuando los trabajos se retomaron con una cierta normalidad. No sabemos si se reproducirán en 2010 estos bloqueos, ni cómo podrán evitarse o en todo caso minimizar su impacto. En cualquier caso, habrá que evitar que los países europeos sigan enfrentándose para acaparar protagonismos.

La Unión por el Mediterráneo adoptó una nueva metodología de cooperación basada en una lógica funcionalista, con la selección de seis áreas de cooperación (energía solar, descontaminación, infraestructuras, educación superior, protección civil y desarrollo empresarial) en las que deberán desarrollarse proyectos que se basen y generen solidaridades concretas. Sólo aquéllos países que estén realmente interesados deberían implicarse en el desarrollo de estos proyectos, y éstos deberán ser suficientemente flexibles y atractivos para movilizar capitales privados. Ignoramos también si en 2010 estos proyectos estarán en marcha, o si habrán conseguido la financiación adecuada en un contexto de crisis económica global.

Finalmente, la Unión por el Mediterráneo hereda el acervo de Barcelona. Los objetivos y los principios siguen siendo los mismos, simplemente se han añadido algunas novedades para ir más lejos y superar el margen tradicional. No obstante, siguen vigentes las dudas sobre la transición entre ambos marcos. ¿Qué papel tendrá la Comisión, que lideraba en Proceso y marcaba la agenda, en esta nueva fase? ¿Cómo se articularán los proyectos gestionados desde el marco anterior? ¿Qué sucede con la dimensión sociedad civil que tan presente había estado en el Proceso de Barcelona?

Todos y cada una de estas incertidumbres nos sitúan ante una Unión por el Mediterráneo sobre la que se han generado amplias expectativas, pero que se encuentra en una fase de indefinición. Su consolidación es una de las grandes asignaturas que afronta el Gobierno español en el primer semestre de 2010.

El mayor protagonismo árabe en la convocatoria y agenda de la Unión por el Mediterráneo tiene efectos claramente positivos, sobre todo de corresponsabilización por parte árabe, a pesar de haber hecho posible su bloqueo durante un tiempo

La consolidación de una Unión por el Mediterráneo que responda a las amplias expectativas que ha despertado será una de las grandes asignaturas que afronte el Gobierno español en el primer semestre de 2010

En 2010 hay que completar la puesta en marcha de una secretaría general potente, con sede en Barcelona, con capacidad de impulso y voluntad real de superar las divisiones existentes

Hay que centrar la atención en las cuestiones de desarrollo humano y acercar a la Unión por el Mediterráneo a su destinatario final: la ciudadanía

Con la perspectiva del año 2010, España se ha marcado como objetivos que la secretaría esté en marcha, que también lo estén algunos de los proyectos, y que se desarrolle con éxito una nueva cumbre euromediterránea, probablemente en Barcelona. Este objetivo hace necesaria la abierta colaboración de Francia. El Gobierno español parece dispuesto a ceder el protagonismo a este país siempre que pueda ejercer la Presidencia de la Unión por el Mediterráneo hasta el año 2012. No obstante, esta actitud puede generar amplias resistencias en otras cancillerías europeas y puede entrar en contradicción con el Tratado de Lisboa. Los mismos efectos alienantes para la mayoría de Estados Miembros que tuvo la propuesta inicial francesa podrían reproducirse si los socios tienen la impresión de que España y Francia se reparten el protagonismo sin tenerlos en cuenta.

Pensamos que el ejercicio de la Presidencia debe ser, en primer lugar, la ocasión para demostrar que la Unión por el Mediterráneo es una iniciativa coherente con el acervo del Proceso de Barcelona, y que las acciones en este campo deberían intentar preservar todas las virtudes de Barcelona (visión inclusiva, voluntad de consenso, valores y objetivos comunes), así como corregir algunas de las críticas que se le habían hecho (eurocentrismo, infrafinanciación, escasa visibilidad y flexibilidad). En ese sentido, y sin tensar la cooperación con Francia, España sí debería procurar soltar algún lastre heredado de la anterior Presidencia francesa. En primer lugar, habría de anteponer el interés general a la tentación de protagonismos nacionales. Este principio, que puede concretarse en muchas acciones específicas, debe guiar los seis meses de Presidencia y la posterior implicación de España en la Unión por el Mediterráneo.

En segundo lugar, deben resolverse las disfunciones de la nueva estructura institucional y preservar la Unión por el Mediterráneo de los envites de los conflictos regionales. Por un lado, debe aprovecharse al máximo la lógica de la flexibilidad o de la geometría variable en el lanzamiento y desarrollo de proyectos, pero también en el impulso de la dimensión política de la Unión por el Mediterráneo. El Mediterráneo Occidental puede y debe ser un núcleo duro de la construcción euromediterránea. Para ello, pensamos que habría de potenciarse el Diálogo Mediterráneo 5+5 en su forma actual y, en paralelo, crear grupos de coordinación en el ámbito del Mediterráneo Occidental, para cada proyecto de la Unión por el Mediterráneo. Complementariamente, debe avanzarse hacia la puesta en marcha de una secretaría general potente, con capacidad de impulso y con voluntad de superar las divisiones existentes. Junto a las funciones técnicas y de búsqueda de fondos, la nueva secretaría debe poder incidir en la agenda de la Unión por el Mediterráneo, presentar propuestas de actuación y convocar reuniones.

En tercer y último lugar, hay que centrar la atención en las cuestiones de desarrollo humano, y acercar la Unión por el Mediterráneo a su destinatario final: la ciudadanía. En 2010 deben aprobarse proyectos y un plan de trabajo que incida, fundamentalmente, en cuestiones como la seguridad alimentaria, al desarrollo rural o a las condiciones de vida en las grandes urbes del Mediterráneo. Para estos ámbitos deberían lanzarse proyectos específicos, con o sin apoyo de capital privado. Asimismo, debe ponerse en valor la contribución de la sociedad civil en las relaciones euromediterráneas, una dimensión ausente en el desarrollo inicial de la Unión por el Mediterráneo.

UN NEW DEAL CON LOS VECINOS DE LA UE

Suele calificarse a la UE como una potencia transformadora, que ha confiado en las bondades de la convergencia de estados terceros con las normas y prácticas europeas. También se presenta a la UE como un actor que promueve, sobre todo entre los países de su entorno, la resolución de los contenciosos abiertos. La ampliación es la política que mejor refleja esta doble voluntad. Desde 2004, la UE cuenta con la Política Europea de Vecindad, caracterizada por su gradualismo y por ofrece una integración *à la carte*, sin llegar a ofrecer la adhesión. Los países mediterráneos participan en esta política, pero lo hacen con un entusiasmo desigual. Casos paradigmáticos son el de Marruecos, receptivo a esta filosofía diferenciadora, y Argelia, que rechaza la lógica vertical y de convergencia unilateral que propone la Política de Vecindad. Los incentivos, en cualquier caso, son insuficientes, y conviene pensar en una nueva oferta que permita un pacto renovado, un *New Deal*, que sea mucho más atractivo para los países del sur y este del Mediterráneo.

El año 2010 será un año importante para el desarrollo de la Política Europea de Vecindad. Primero, porque deben reevaluarse las perspectivas financieras hasta el año 2013. Aunque el margen de maniobra sea escaso, deben actualizarse las previsiones por países y ámbitos de actuación. Segundo, porque este año se irá concretando el desarrollo del Estatuto Avanzado con Marruecos, estando prevista la primera cumbre UE-Marruecos como prueba de la elevación de estas relaciones. Tercero, porque los Planes de Acción con varios socios mediterráneos deberán renovarse. Y, en cuarto lugar, porque habrá de darse una respuesta a países como Jordania, Túnez y Egipto que solicitan seguir la vía iniciada por Marruecos.

En este contexto, la UE deberá cuestionarse si la Política de Vecindad y/o los Estatutos Avanzados son un incentivo suficiente para generar transformaciones de calado entre aquellos estados que se han mostrado predispuestos a avanzar en esta vía. Ya se ha señalado en un capítulo precedente que la inclusión de los países mediterráneos en el mismo marco político que los países de la Asociación Oriental no beneficia a unos ni a otros. Por otro lado, habrá de explorarse qué tipo de política debe establecerse con países como Argelia (más allá de la asociación energética) o Libia (ofrecer un acuerdo-marco), que siguen sin mostrar especial interés por esta dinámica y que verían en la Política Europea de Vecindad poco menos que una ingerencia en asuntos internos.

Aunque tuvo un papel discreto en el lanzamiento de la Política de Vecindad, España sí se ha mostrado favorable a la filosofía de esta política y, concretamente, ha promovido y defendido la existencia de programas regionales y de cooperación transfronteriza en el marco de la misma, defendiendo un reparto de fondos del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación de 2/3 para los países mediterráneos y 1/3 para los de la Europa Oriental, e impulsando la idea del estatuto avanzado de Marruecos con la UE. De hecho, España fue el primer país de la UE en apoyar la demanda marroquí y ha tenido un papel activo en aglutinar una corriente de opinión en la UE favorable a explorar con Marruecos un salto cualitativo en sus relaciones con la Unión a nivel de diálogo político, de participación en políticas y organismos de la UE y de armonización legislativa, todo ello acompañado por un aumento de la ayuda financiera. El Gobierno español no descartaría, además, que se pudiese exportar esta fórmula a países como Egipto, Jordania y Túnez, aunque la prioridad es que el estatuto de Marruecos sea un éxito.

La UE debe cuestionarse si la Política de Vecindad y/o los Estatutos Avanzados son suficiente incentivo para las transformaciones de gran calado y, en caso contrario, pensar en una nueva oferta europea

Ha llegado el momento de proponer a los socios mediterráneos un *New Deal* cuyos ingredientes principales pueden ser la agricultura, la movilidad, la financiación y la seguridad energética

Es bien sabido que, de todos los vecinos de la UE, España mira con especial atención a los tres países del Magreb central. No en vano, con estos países ha establecido el máximo nivel de relaciones bilaterales a través de los Tratados de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación. La agenda con Marruecos es compleja, con cuestiones como el control de los flujos migratorios, la pesca, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, así como la creciente inversión española en este país. También en Argelia existen intereses notables, aunque en este caso mucho más polarizados por la cuestión energética. España ha optado por construir con estos países un colchón de intereses que neutralice los riesgos de una eventual crisis bilateral.

El gran reto de la Presidencia española es desarrollar el contenido del Estatuto Avanzado, que podría contemplarse como una buena práctica para futuros marcos parecidos que se adopten con otros vecinos. Solo así tendrá la UE capacidad de atracción. Esto supone impulsar un *New Deal* para la región, cuyos ingredientes principales pueden ser la agricultura, la movilidad, la financiación y la seguridad energética.

En agricultura debe avanzarse hacia una mayor liberalización, pero priorizando la sostenibilidad del empleo y el desarrollo rural tanto en el norte como en el sur del Mediterráneo. La Presidencia española debe impulsar la idea de que el futuro del sector agrícola euromediterráneo no radica en el proteccionismo sino en una apuesta por la calidad de la producción, un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y políticas comprehensivas de desarrollo rural.

En movilidad, la prioridad de esta Presidencia debería ser facilitar y agilizar la obtención de visados, centrándose en colectivos específicos. Para países concretos, deben explorarse fórmulas como los *mobility partnerships* que ya se están aplicando con países de la vecindad como Moldova. En estos casos, las demandas de la UE de una mayor cooperación en materia de acuerdos de readmisión deberían ir acompañadas de una necesaria flexibilidad en la circulación de trabajadores temporales.

En financiación, la Presidencia debe empezar a plantear un incremento sustancial de fondos a partir del año 2014. Los países vecinos deben poder beneficiarse (aunque sea en grado menor) de fondos de políticas como la política regional, la de infraestructuras y la de reconversión industrial, que han tenido un impacto positivo en el desarrollo de las regiones y países más pobres de la UE. En parte, el aumento de estas partidas quedaría compensado con una racionalización de la partida destinada a la Política Agrícola Común.

Finalmente, la energía debe ser un objetivo compartido. Los países mediterráneos deberán comprometerse con la seguridad energética de la UE, del mismo modo que la UE debería comprometerse con el desarrollo sostenible de estos países. En casos como el de Argelia, este compromiso puede ir acompañado de un apoyo de la UE en temas de especial interés para Argel como su entrada en la Organización Mundial del Comercio. Además de apoyar a Marruecos, convendría que España realizase durante su Presidencia un esfuerzo suplementario con el Gobierno argelino, que está desarrollando una actitud cada vez más crítica hacia la UE, y perjudicial no sólo en la relación UE-Argelia, sino en el global del ámbito euromediterráneo.

Este *New Deal* no resolverá, por sí mismo, algunos retos como el de la integración magrebí. Las deterioradas relaciones entre Marruecos y Argelia, con el conflicto del Sáhara como una de las principales pero no única pieza, siguen hipotecando el futuro de un potencial “tigre norteafricano”. Aunque las conversaciones sobre el Sáhara siguen su curso, es muy probable que en 2010 la UE deba hacer frente al estancamiento de los últimos años y que los actores que se benefician del mantenimiento del statu quo sigan imponiendo sus preferencias. Con todo, la situación en el Magreb es mucho más favorable que la de Oriente Medio, y no debe sorprender que se vea la cooperación con esta región como una manera de salvar los obstáculos derivados del conflicto en Oriente Medio y de mantener vivo el acervo del Proceso Euromediterráneo en su conjunto.

EN BÚSQUEDA DE UN PAPEL POLÍTICO EN ORIENTE MEDIO

Resulta obvio que, en Oriente Medio, el conflicto (en realidad, los conflictos) árabe-israelí sigue ocupando un lugar central, que lastra el desarrollo político, económico y social de esta área. En 2010 seguirá siendo así. Según nuestro análisis, diversos factores marcarán la evolución de este conflicto: primero, la implicación estadounidense en las conversaciones de paz y la posibilidad que la nueva administración Obama sea por fin vista como un *honest broker* en la región; segundo, la evolución del Gobierno israelí, ya que si el Gobierno actual se muestra dispuesto a negociar con la perspectiva de dos estados puede reanudarse el proceso de paz; tercero, el curso del proceso de reconciliación entre las diversas facciones palestinas y la eventual formación de un gobierno de unidad nacional o de consenso; y, cuarto, la posibilidad de que se produzca algún tipo de avance en clave regional aunque para ello deban reanudarse las conversaciones entre Israel y Siria y, más tarde, con Líbano. Todos estos elementos pueden evolucionar negativamente si los Estados Unidos siguen siendo vistos como un actor parcial, si el Gobierno Netanyahu se muestra inflexible, si Hamás sigue al margen de la negociación, si se reproducen los enfrentamientos entre Hamás y Fatah (e incluso en el seno de Fatah) y, finalmente, si surgen nuevos focos de tensión, por ejemplo en Líbano.

Sea como fuere, tanto en Europa como en Oriente Medio se demanda una mayor implicación de la UE en el proceso de paz, y que no lo haga como un mero proveedor de fondos. Para que en 2010 la UE adquiera un papel político, deberá presentarse como un actor más ágil y unido que en crisis recientes como las de Líbano (2006) y Gaza (2008-2009).

Respecto al conflicto árabe-israelí, España se ha destacado por su defensa de la Presidencia de la Autoridad Nacional Palestina, incluso cuando ésta era denostada por otros actores internacionales (véase la política estadounidense al final del mandato de Yaser Arafat) o cuando se ha visto confrontada a la oposición interna (Hamás). También ha destacado por su defensa de una solución al conflicto que pasa por una negociación regional y por que Siria no sea vista como parte del problema, sino como parte de la solución. Finalmente, el Gobierno español ha destacado por su compromiso con la paz y la estabilidad en el Líbano.

La implicación de España en la resolución del conflicto de Oriente Próximo (desde que organizara la conferencia de Paz de Madrid en 1991),

Convendría que España hiciese durante su Presidencia un esfuerzo suplementario con el Gobierno argelino, que está desarrollando una actitud cada vez más crítica con la UE

Para tener en 2010 un mayor perfil político en Oriente Medio, la UE deberá presentarse como un actor más ágil y unido de lo que estuvo en las crisis de Líbano (2006) y Gaza (2008-2009); el nuevo marco institucional del Tratado de Lisboa puede contribuir a ello

La Presidencia española debe asumir que el proceso de paz sólo dará resultados si se sustenta en un diálogo sin exclusiones con todas las fuerzas representativas

así como su trayectoria diplomática en la región, han hecho que la voz de España se escuche con particular atención. No obstante, en algunos momentos, el Gobierno español ha llegado quizás a sobrevalorar el papel que puede desempeñar, como cuando en 2006 precipitó una iniciativa de paz sin contar aparentemente con consenso suficiente en la UE y en la región.

La Presidencia española debería estar dispuesta a corregir algunos errores del pasado sin renunciar a sus bazas. En primer lugar, debe asumir que el proceso de paz solo dará resultados si se sustenta en un diálogo sin exclusiones con todas las fuerzas representativas. La exclusión de actores, que en muchos casos representan corrientes mayoritarias, resta valor y fiabilidad a los compromisos adquiridos en la negociación. Seguramente fuerzas como Hamás no serán nunca ni aliadas ni socias de la UE, pero sí deben ser interlocutores, y más en situaciones de crisis como la actual. En el marco de esta visión inclusiva, pensamos que la UE debe apoyar la creación de un gobierno de unidad nacional o de consenso en Palestina. Esta actitud inclusiva implica también la adopción de una perspectiva regional. La Presidencia española, aprovechando la renovada relación transatlántica, puede y debe hacer valer su capital diplomático para impulsar procesos de paz de Israel con Siria y el Líbano, siempre que haya una política más favorable a la reconciliación por parte del ejecutivo de Netanyahu.

En el marco de una creciente convergencia con los Estados Unidos en política internacional, del creciente temor en Israel por el mantenimiento del plan nuclear iraní por parte de un nuevo Gobierno aún más radicalizado, y del hecho de que, a medida que pasan los meses, la solución del conflicto es cada vez más compleja, la Presidencia debería impulsar junto a Washington una iniciativa de paz imaginativa. Debe explorarse la posibilidad de ofrecer garantías transatlánticas de seguridad a Israel y al futuro Estado palestino en caso de ataque de un Estado tercero, siempre que previamente Israel y la Autoridad Nacional Palestina hayan llegado a un acuerdo de paz que se acerque a la oferta de la Iniciativa de Paz Árabe (dos estados siguiendo las fronteras de 1967, reconocimiento del Estado de Israel por parte de las naciones árabes, solución negociada al drama de los refugiados y a la capitalidad de ambos estados en Jerusalén).

A parte del conflicto árabe-israelí, la región también se verá afectada por la evolución de Irak y, sobre todo, de Irán. Las capacidades de la UE, y aún más las de España, para modificar el curso de los acontecimientos en Irak y en Irán son limitadas, pero no por ello deben desatenderse ambos temas, sobre todo porque pueden tener un impacto en la configuración regional. Además, como en el caso árabe-israelí, la UE se ha presentado dividida en ambos casos, y España ha sido un agente más de esta división. Unidad, diálogo, asunción de responsabilidades y visión regional deben ser los principios directores de la estrategia de la Presidencia española.

Respecto a Irak, la UE entiende que es prioritaria la estabilidad y la reconstrucción del país tras la retirada (total o parcial) de las tropas estadounidenses. Los efectos de la invasión y el período de inestabilidad posterior son bien visibles. La inseguridad cotidiana, el sectarismo y comunitarismo, así como la interferencia de actores externos, seguirán estando presentes en 2010. El mayor reto será que la retirada estadounidense no comporte un aumento de la violencia y del riesgo de desmembramiento del país.

Las políticas de la UE deben ir encaminadas a apoyar la emancipación completa de este país. Entre otras medidas, puede ofrecer al Gobierno de Bagdad el refuerzo de la misión de gobernabilidad democrática EUJust LEX y cooperación en materia de refugiados y desplazados internos.

Finalmente, en el marco de una perspectiva regional amplia, sería importante que de modo gradual la aproximación a Irak no sea exclusivamente en términos postbélicos. Tras la inclusión de un gran número de países árabes en los procesos euromediterráneos (Barcelona y, ahora, la Unión por el Mediterráneo), y a medida que avanzan las negociaciones y el diálogo con el Consejo de Cooperación del Golfo, quedan lagunas en la estrategia europea hacia los países árabes, la más significativa de las cuales es Irak. La Presidencia española de la UE podría ser una ocasión adecuada para diseñar un marco de cooperación para los países no mediterráneos de Oriente Medio. En ese marco, se podría pensar, además, en un acuerdo con el Consejo de Cooperación del Golfo, en la posibilidad de negociar Acuerdos de Asociación con Yemen y con Irak y dejar la puerta abierta, cuando cambie la coyuntura, a un acuerdo con Irán. Si la Presidencia alemana de la UE impulsó en 2007 una Estrategia para Asia Central, tal vez la Presidencia española podría proponer una estrategia equivalente para el Golfo y la Península arábiga.

Irán ha ido adquiriendo un protagonismo creciente en un área de influencia más amplia. En los últimos años la atención de la comunidad internacional se ha centrado en el desarrollo del programa nuclear y su capacidad potencial para desarrollar armas atómicas. En esta cuestión, Teherán continúa haciendo oídos sordos a las exigencias de transparencia de la comunidad internacional. Unas exigencias que desde la UE han sido realizadas por Alemania, Francia, Reino Unido y el Alto Representante. La escalada de tensión entre Israel e Irán nos situaría, por otro lado, en uno de los peores escenarios, ya que podría darse a lo largo de 2010. Además, a raíz de las últimas elecciones, la situación política interna ha generado dudas sobre el equilibrio de poder y la estabilidad en Teherán. Las esperanzas están puestas en la oferta de diálogo de los Estados Unidos a Irán como mejor política para alejarse de un escenario de confrontación regional con alcance global. No obstante, la delicada situación interna no hace sino multiplicar las dudas sobre la evolución de este *dossier*, y la UE deberá estar preparada para tomar decisiones con rapidez.

Sin embargo, un enfrentamiento con Irán es el que dibuja el peor de los escenarios para la Presidencia española de la UE. La Presidencia debe agotar todas las vías diplomáticas, articular la posición de la UE con la de los grandes actores globales y esforzarse por integrar a Irán en foros e iniciativas de diálogo. La Presidencia debe enviar a Irán el mensaje de que este país puede y debe contribuir a la estabilidad y a la seguridad en Oriente Medio, en el Golfo, en Asia Central y en Afganistán, y que es a través de esta política constructiva que Irán se afianzará como una potencia regional indiscutible. No obstante, en el probable caso de una respuesta negativa de Irán a la oferta de cooperación internacional, la Presidencia española habrá de volcar todos sus esfuerzos para evitar que la UE se presente dividida ante una nueva crisis. En otras palabras, debería evitarse a toda costa la imagen dada en 2003 con la invasión de Irak: ello implica trabajar con antelación para llegar a consensos sólidos en la UE, que no sólo eviten divisiones sino que vayan más allá de políticas de mínimo común denominador.

La Presidencia española podría ser una ocasión adecuada para diseñar un marco de cooperación para los países no mediterráneos de Oriente Próximo, empezando por Irak, con una estrategia regional equivalente a la adoptada en 2007 para Asia Central

Uno de los peores escenarios que hay que evitar, pero para el cual hay que estar preparados, es un enfrentamiento directo con Irán

CONCLUSIONES

La agenda mediterránea y medioriental está llena de dificultades, y no es una apuesta de éxito seguro para la Presidencia española del Consejo en 2010. Aún así, son tantos los intereses en juego, que un país como España, que conjuga una vocación europeísta y mediterránea, está obligado a situar el Mediterráneo y Oriente Medio como una gran prioridad. Con todo, esta implicación debe hacerse sin crear expectativas exageradas y contemplando los intereses europeos como algo indisociable de los intereses nacionales.

España necesita una política europea fuerte en el Mediterráneo, y ésta sólo será posible si todos los Estados Miembros la sienten como suya. Deberán explotarse al máximo las virtudes del Proceso de Barcelona, utilizar las innovaciones de la Unión para el Mediterráneo y corregir algunos de los problemas estructurales de la misma. Será necesario anteponer el interés colectivo sobre la voluntad de protagonismos nacionales, clarificar y racionalizar la estructura institucional y pensar la Unión por el Mediterráneo con el foco puesto en sus destinatarios: la ciudadanía.

Es necesario abordar las relaciones con nuestros vecinos con mayor ambición. Introducir con mayor fuerza la política agrícola, la movilidad, la energía y políticas activas de desarrollo puede generar dinámicas transformadoras. Sólo con algo semejante a un *New Deal*, que suponga una oferta atractiva, podrá Europa solicitar a sus vecinos del Sur las reformas necesarias. Unas reformas que deberán ser evaluadas teniendo en cuenta criterios objetivos y que incluyan la voluntad de desbloquear contenciosos abiertos entre los propios estados del Sur.

En 2010, el conflicto árabe-israelí y también la delicada situación en Irak e Irán, seguirán marcando el futuro de la región. Tal vez sería la hora de apostar por un diálogo sin exclusiones a priori. Incluso se puede pensar en ofrecer a israelíes y palestinos garantías transatlánticas de seguridad si avanzan por la senda de paz. En cualquier caso, será imprescindible cooperar con una administración estadounidense que actúe como un *honest broker*. Un enfoque regional para la zona del Golfo, impulsando el acuerdo con el Consejo de Cooperación del Golfo pero también con Yemen e Irak, serviría para encuadrar la implicación en la estabilidad de un Irak que se emancipa de la tutela estadounidense. El mayor peligro para el papel y los intereses de la UE en la región es la división entre Estados Miembros, en particular ante Irán; para evitarla, se deben prever los mecanismos de diálogo político interno y externo para el supuesto escenario de reactivación o aparición de un foco de tensión en la región.

Deberán explotarse al máximo las virtudes del Proceso de Barcelona y utilizar las innovaciones de una Unión para el Mediterráneo modificada

Europa sólo podrá solicitar a sus vecinos del Sur mayores reformas con un *New Deal* que ponga sobre la mesa una oferta nueva y suficientemente atractiva

CAPÍTULO 7

AMÉRICA LATINA Y EUROPA: SOCIOS GLOBALES

La celebración en Madrid de la VI Cumbre América Latina y Caribe y Unión Europea (ALC-UE) en mayo de 2010, durante la del Consejo de la Unión Europea (UE), no es casual. España ha asumido la responsabilidad de liderar un renovado impulso en la Asociación Estratégica Birregional, lanzada en 1999, y contribuir a que Latinoamérica se consolide como un socio indiscutible para la UE, intensificando una relación relegada tras su ampliación al norte y este de Europa. América Latina y Caribe es un área clave de atención para todo actor que pretenda tener un estatus global. Situar a América Latina y Caribe en un segundo plano de la agenda internacional de la UE alimenta un sentimiento de agravio comparativo frente a otras regiones, y diluye la credibilidad europea, poniendo a prueba su voluntad verdadera de concretar los elementos estratégicos de la relación en políticas efectivas. Profundizar la asociación debe redundar en beneficios mutuos y fortalecer su posición en el concierto internacional.

Dejar a América Latina y el Caribe en un segundo plano en la agenda europea alimenta un sentimiento de agravio comparativo y diluye la credibilidad europea

El Gobierno español debe aprovechar los espacios de concertación europeos e iberoamericanos para generar consensos y hacer ostensibles los incentivos de un fortalecimiento de las relaciones transatlánticas, no sólo en el plano interregional, sino también para la consolidación de un nuevo multilateralismo efectivo. Hay que romper las reticencias a la ampliación de la agenda política latinoamericana que en Europa se asocian a un incremento de las demandas financieras en detrimento de otras regiones. En América Latina y Caribe coexisten procesos políticos y estructuras económicas muy diferenciados que configuran una región heterogénea y dinámica. Sus tensiones y potencialidades representan desafíos ante los que la UE debería ser capaz de dar respuestas mediante un rol activo que promueva una base cooperativa multilateral más equilibrada. La Presidencia española, que coincide con la conmemoración de algunos bicentenarios de las independencias iberoamericanas, ofrece una ocasión inmejorable para impulsar un mayor acercamiento, conocimiento mutuo y cooperación entre Europa y América Latina y Caribe.

Mientras algunos proyectos de integración consolidados, como la Comunidad Andina de Naciones, se debilitan, aparecen iniciativas lideradas por Brasil (UNASUR), México (Mesoamérica) y Venezuela (ALBA)

TENSIONES E INCERTIDUMBRES EN 2010

Según apuntan los principales organismos internacionales, en 2010 América Latina y Caribe comenzará a recuperarse de los efectos de la crisis internacional, que interrumpió un periodo de bonanza económica tras varias décadas de inestabilidad. Si bien los cinco años de crecimiento económico previos a la crisis iniciaron un proceso lento, pero continuado, de reducción de la pobreza que benefició a 27 millones de personas, la región sigue registrando altos niveles de desigualdad y de exclusión social. A las tensiones socioeconómicas se suma el creciente incremento de la violencia y el crimen organizado, que han propiciado recurrentes crisis de gobernabilidad política y han configurando escenarios de baja calidad institucional y crisis de representación política. En el plano internacional, la región afronta una transformación del mapa de integración regional en creciente fragmentación y el rediseño de su estrategia de inserción internacional en un contexto de reforma de la arquitectura de la gobernanza multilateral que afecta a sus relaciones con la UE.

La desaceleración económica amenaza la lucha contra la exclusión social

Entre el año 2004 y el 2008 la mayoría de países de América Latina y Caribe tuvieron un período de crecimiento sostenido a una tasa anual promedio del 5,3%, impulsado por un incremento de la demanda de productos primarios a altos precios internacionales. Algunos países se esforzaron en consolidar políticas monetarias autónomas, reforzar las políticas fiscales, reducir o liquidar su deuda externa y acumular reservas. Sin embargo, la crisis económica internacional ha generado una desaceleración económica con fuerte repercusión en la caída de las remesas y de las exportaciones, un desplome de los precios de las materias primas, disminución de la inversión extranjera directa, estrangulamiento de los flujos de crédito, alza de los costes del capital y reducción de ingresos por turismo, que afectan de forma desigual a los diversos países. No obstante, en conjunto, la región está mejor preparada para afrontar la recesión que en anteriores crisis, y el motor brasileño ya empieza a repuntar. Aún así, con el 33,2% de población en situación de pobreza (182 millones de personas) y una enorme acumulación de riqueza en pocas manos, América Latina y Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo.

Crisis de gobernabilidad y la fragmentación del mapa regional

La Presidencia española deberá relanzar una política europea decidida en una región que acumula problemas de gobernabilidad, y donde el descontento social por los efectos del modelo neoliberal de los años noventa favoreció, durante la última década, el florecimiento de gobiernos de izquierda. Pero la polarización política en contextos de transiciones democráticas inacabadas, así como las tensiones producto de continuos cambios del marco jurídico-institucional, propiciaron la interrupción de mandatos presidenciales en varios países. Aunque en la mayoría se logró mantener vigentes las instituciones democráticas, tras los acontecimientos de Honduras, la sombra del golpe de estado vuelve a planear en la región. Además, las irregularidades en algunos procesos electorales minan la legitimidad de la clase política. La región se debate entre una ten-

dencia política liberal conservadora (Colombia, México, Panamá y Perú) y otras progresistas con diversos matices; los gobiernos identificados con el “socialismo del siglo XXI”, liderados por el presidente venezolano, configuran una tendencia radical populista cargada de retórica animadversión hacia Estados Unidos (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela). Los actuales gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay se acercan, con matices, a una corriente moderada de corte socialdemócrata.

El final del contexto macroeconómico favorable abre un ciclo electoral (2009-2011) que, en un escenario de crisis, pondrá a prueba el “giro a la izquierda” difundido a inicios de la década actual. A estas tensiones políticas se suma el desigual desarrollo de la integración latinoamericana, que se estanca o incluso debilita notablemente, como en el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), mientras surgen nuevas iniciativas como la Unión de las Naciones Suramericanas [UNASUR] (liderada por Brasil), Mesoamérica (por México) y la Alternativa Bolivariana de las Américas [ALBA] (por Venezuela), que expresan pugnas por el liderazgo regional y una falta de perspectiva político-estratégica unificada. Sin embargo, se vislumbra un liderazgo responsable de Brasil que integre a la mayoría de los países de la región sur como el escenario más plausible para prevenir y resolver conflictos, potenciar los recursos estratégicos regionales y fortalecer el multilateralismo internacional.

Búsqueda de un modelo de inserción internacional

A esta situación compleja viene a sumarse el hecho de que, durante la pasada década, el desencuentro entre Estados Unidos y varios países de la región, tras la crisis desatada por el 11-S, estimuló una mayor búsqueda de autonomía regional, aunque aun se carezca de una visión estratégica común y de un liderazgo regional consolidado. Sin embargo, la V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, celebrada en abril de 2009, ya con el liderazgo del Presidente Obama en los Estados Unidos, parece apuntar a un cambio sustancial en la relación que comportará una mayor presencia estadounidense en la región. Por otra parte, en el último decenio, China ha incrementado su papel en América Latina y Caribe, no solo como socio comercial que importa grandes cantidades de materias primas y vende manufacturas de bajo coste (es ya el primer socio comercial de Brasil), sino cada vez más como inversor para garantizarse las importaciones e incluso como proveedor de financiación para el desarrollo, como muestra su incorporación formal al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2009. Estos factores, junto al creciente papel de las potencias emergentes en foros internacionales como el G-20, refuerza la importancia para Europa de mejorar la calidad y aumentar la intensidad de las relaciones con América Latina.

Balance de 10 años y bases para refundar la asociación estratégica

Al cumplirse los diez años del lanzamiento de la Asociación Estratégica entre la UE y América Latina y Caribe, para la Presidencia española es un buen momento para hacer balance. Habrá de afrontar retos como la parálisis de la Ronda de Doha y el impacto de la crisis económica internacional, a los que se suman las fuertes asimetrías socioeconómi-

Se vislumbra un liderazgo responsable de Brasil que ayude a prevenir y resolver conflictos, potenciar los recursos estratégicos regionales y fortalecer el multilateralismo internacional

La nueva presencia de potencias como China y Estados Unidos en la región, así como la inserción de estados latinoamericanos en grupos como el G-20, refuerzan la importancia de América Latina para Europa

La existencia de intereses regionales contrapuestos, el bajo volumen comercial y la ampliación al Este han contribuido a diluir el interés europeo hacia América Latina y el Caribe

cas entre los interlocutores y su distinto grado de integración, que dificultan la configuración efectiva de un espacio común. A diferencia de la integración europea, cuya ampliación geográfica ha consolidado un acervo jurídico comunitario y una institucionalidad compleja pero común, América Latina y Caribe no cuenta con instituciones comparables para la totalidad del espacio geográfico regional. En la Comunicación de 2005, "Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina", se establecieron ya unas bases para la relación que no han logrado, sin embargo, una reactivación de la dimensión regional de las estrategias, que siguen trabadas por instrumentos sectoriales y nacionales. Se precisan nuevas respuestas para establecer cimientos sólidos y dar viabilidad a la asociación birregional.

España asume la Presidencia del Consejo de la Unión en un momento en que la agenda política está cargada de retórica y falta de concreción; en el plano político, América Latina y Caribe y la UE se proclaman aliadas para el fortalecimiento de una gobernabilidad mundial, y aprueban declaraciones que recogen temas que afectan a la defensa de los derechos humanos, los principios democráticos y la gestión de los bienes públicos globales. Sin embargo, esa retórica reiterada no se refleja en grandes progresos con proyección en la agenda internacional, ni en compromisos sostenidos. Existen serias discrepancias en cuestiones como el rediseño de las instituciones financieras, las negociaciones con la Organización Mundial del Comercio, la reforma de las Naciones Unidas, así como la responsabilidad compartida ante una larga lista de retos globales: la preservación del medio ambiente y el cambio climático, la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, las migraciones, el terrorismo, la carrera armamentista o la crisis alimentaria, que no se afrontan de forma adecuada en el diálogo político.

La existencia de intereses regionales contrapuestos, el bajo porcentaje que representa América Latina y Caribe para el total del comercio europeo (sólo el 6% frente al 14,5% que significa Europa para el comercio latinoamericano) y la ampliación hacia el Este europeo, han contribuido a postergar la atención europea hacia la región. La "nueva Europa" de la última ampliación está compuesta de países con un nivel de renta per cápita en muchos casos similar a la de algunos países latinoamericanos, por lo que les resultaría incomprensible enfocar la relación con América Latina y Caribe en términos clásicos de relaciones Norte-Sur. Ello, sumado a su condición de países agrícolas, dificulta una posición común hacia América Latina y Caribe, y profundiza las ya marcadas asimetrías interregionales. Del lado latinoamericano, a pesar de que Europa es su principal donante de ayuda al desarrollo, su segundo socio comercial y segundo inversor detrás de Estados Unidos, el interés hacia los socios europeos tampoco es homogéneo. México y América Central están económicamente imbricados con Estados Unidos, mientras que su relación con Europa es secundaria, aunque la crisis ha evidenciado los riesgos de la falta de diversificación de sus relaciones económicas. En cambio, América del Sur ya venía apostando por un equilibrio entre tres polos, Estados Unidos, Europa y el mercado emergente de Asia. Para Brasil, como hemos señalado, China ha pasado ya a ser el primer socio comercial. En este contexto, el impulso de los diálogos estratégicos de la UE con Brasil y México, que se pretende extender a otros países emergentes en la región, puede erosionar el papel del diálogo birregional, incrementar las asimetrías regionales y exacerbar las pugnas por el liderazgo.

Los Acuerdos de Asociación conforman el instrumento más potente para reforzar las relaciones América Latina y Caribe y UE, de aquí que, para el semestre de la Presidencia española, impulsar una red de acuerdos que sirva de base jurídica e institucional a la asociación birregional sea una prioridad. Sin embargo, las dinámicas de las negociaciones subregionales no tienen por que ser sincrónicas con las cumbres. Es cierto que las diferencias en los marcos asociativos con los países de la región dificultan el enfoque común, pero la Presidencia debería evitar que las prisas por mostrar resultados concretos lleven a cerrar malos acuerdos. La revisión de los acuerdos bilaterales existentes con México (1997) y Chile (2002) debería servir para extraer lecciones de la experiencia, pero la situación de las negociaciones con los bloques de integración es la más compleja: los países del Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM) se hallan enfrascados en la revisión del acuerdo de Cotonou; y la situación hondureña ha empañado el avance más sustancial que se estaba logrando con los miembros del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Por su parte, las negociaciones con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) son las más importantes en volumen comercial para la UE, pero están paralizadas desde 2004 por las demandas mercosureñas en agricultura y las europeas en productos industriales, mientras que las negociaciones con la CAN están prácticamente abandonadas y el mandato negociador se extiende ya sólo a Colombia, Perú y Ecuador (con grandes dudas de éste último), en contradicción con la tradición europea de estimular el subregionalismo en la región.

En 2005 la Comisión estableció como prioridades la integración regional y la cohesión social, pero la agenda de cooperación sigue dispersa y los medios empleados para apoyarla han sido limitados. Las políticas bilaterales de cooperación de los Estados Miembros apenas se coordinan o complementan con la comunitaria o entre sí. La primera reunión de agencias de cooperación de la UE y América Latina y Caribe, celebrada en diciembre de 2008 con el fin de mejorar el trabajo conjunto en la región, sumado al debate sobre la aplicación de la Declaración de París sobre la Efectividad de la ayuda y la aprobación del código de conducta para una división del trabajo entre los miembros de la UE, han abierto un proceso de reflexión necesario para dar coherencia al actual entramado de cooperación con la región. Bajo Presidencia española, se deberá profundizar en este proceso con el objetivo de simplificar los instrumentos, coordinar las políticas y hacer que las prioridades acordadas sean las que guíen los instrumentos y no a la inversa, como viene sucediendo últimamente.

EL RETO DE CONCRETAR UNA ESTRATEGIA BIRREGIONAL INTEGRADORA Y EFICAZ

El esfuerzo de España por reforzar lazos e incrementar la importancia de los asuntos de América Latina y Caribe en las instituciones europeas, ha sido una constante de la política exterior española que se remonta a la etapa de negociación de su adhesión. Al acceder por cuarta vez a la Presidencia del Consejo de la Unión, el balance presenta claroscuros; no cabe negar que ha habido grandes progresos desde 1986, entre los que destaca el lanzamiento de la Asociación Estratégica en 1999, pero se detecta un estancamiento y serias limitaciones en la concreción de instrumentos y políticas. El principal reto para la Presidencia española es concretar el contenido de la Asociación en políticas con diseño estratégico y dotarlas de la musculatura adecuada en términos de recursos e instrumentos eficaces.

El impulso a los diálogos estratégicos de la UE con Brasil y México, e incluso con otros estados, puede erosionar el papel del diálogo birregional, incrementar las asimetrías y exacerbar pugnas por el liderazgo en la región

La Presidencia debería evitar que las prisas por mostrar resultados concretos lleven a cerrar malos acuerdos en la Cumbre América Latina y Caribe - UE

En cooperación, además de implementar la Declaración de París y el código de conducta, España deberá trabajar para revertir la tendencia a una retirada de donantes y mejorar los instrumentos

La VI Cumbre debería acabar con un Plan de Acción que facilite una nueva estrategia europea y la convergencia de políticas de los Estados Miembros

Conviene dar a las instituciones birregionales un carácter más equilibrado, con menos acento europeo; un buen punto para empezar sería la propuesta de Fundación Eurolatinoamericana

La UE debería apoyar los marcos regionales para la prevención y resolución de conflictos en un período de incipiente rearme en la región

La construcción de una agenda estratégica pasa por la revisión de la Comunicación de 2005, sobre una Asociación Reforzada, que contemple las relaciones tanto en términos birregionales como bilaterales, y se base en las Cumbres y los diálogos políticos sectoriales, prestando especial atención a la cohesión social y a la reducción de las desigualdades sociales y territoriales, temas centrales en el contexto latinoamericano actual. Uno de los objetivos de la Presidencia española es incorporar los diálogos específicos sobre cohesión social, medio ambiente, seguridad, narcotráfico y migraciones a la agenda y convertirlos en un elemento de seguimiento de los avances. Estos son justamente los temas que presentan mayor complementariedad y que ya han sido objeto de iniciativas sectoriales parciales; en todos ellos, subyace el objetivo compartido de incrementar la capacidad de ambas regiones de influir en los grandes debates de la agenda internacional. En los trabajos de preparación de la VI Cumbre, destaca un objetivo: acabar la reunión con un Plan de Acción concreto, base para la nueva estrategia europea y punto de partida para una mayor convergencia de las políticas de los Estados Miembros.

Conviene dar a las instituciones birregionales un carácter más equilibrado, con menos acento europeo, empezando por la propuesta de "Fundación Eurolatinoamericana", recogida en la declaración de Lima y pendiente de concretar en la próxima cumbre, que puede ser una fuente de pensamiento estratégico que venga a llenar en parte la actual laguna entre cumbres bianuales y catalizar las relaciones entre gobiernos, instituciones regionales y la sociedad civil en sus múltiples sectores, y contribuir así a reducir el actual déficit de participación social de la Asociación Estratégica. Pensamos que es importante, además, pasar del tradicional enfoque institucionalista de la UE a un enfoque más pragmático, que apoye las dinámicas sectoriales que contribuyen a la reducción de las asimetrías entre estados y al incremento de la competitividad, y que tenga en cuenta la disparidad en vocación integracionista que tienen distintos países latinoamericanos.

Por otra parte, la agenda de seguridad entre estas dos regiones se vincula tanto a la estabilidad regional e internacional, por ejemplo desarrollando la idea de elaborar una "Carta Eurolatinoamericana para la Paz y la Seguridad", como a otros aspectos de la seguridad interna, especialmente apremiantes en América Latina, como son la lucha contra el tráfico de drogas, ámbito en el que existe un mecanismo de coordinación desde 1995 y en el que años de relativo fracaso imponen una aproximación nueva; o la seguridad local y la lucha contra la criminalidad violenta, que se han convertido en uno de los principales desafíos de la región. En cuanto a los aspectos más tradicionales de la seguridad, la UE debería apoyar los marcos regionales para la prevención y resolución de conflictos en un período de incipiente rearme en la región.

Incorporar la participación social a la dimensión institucional y política de la relación es también un gran reto para forjar una Asociación Estratégica que atienda a los ciudadanos. Los países de América Latina y Caribe, y sus instituciones regionales, son responsables de diseñar sus modelos de integración y decidir cómo éstos deberían contribuir a la cohesión social, estableciendo medidas correctoras que permitan compaginar los beneficios de la integración económica con políticas de cohesión económica y social. Esos incentivos y correctivos deben incorporarse a las relaciones interregionales entre la UE y América Latina y Caribe.

La experiencia europea no es replicable, pero sirve para ilustrar algunos instrumentos eficaces que ofrece la integración regional para un desarrollo social más equilibrado: financiación de infraestructuras, planes de desarrollo transfronterizo, armonización de la legislación laboral, movilidad internacional de la mano de obra, transferencias de renta o subvenciones a sectores sociales vulnerables, políticas industriales, fomento a la innovación, estabilización financiera o exenciones fiscales para algunos territorios. La UE debería apoyar este tipo de políticas en los marcos de integración regional latinoamericanos y caribeños, teniendo en cuenta que hoy existen iniciativas novedosas, la mayoría relacionadas con la mejora de las infraestructuras y su financiación. En nuestra opinión, es poco realista pensar que la UE pueda asumir el volumen de recursos financieros necesarios para hacer frente al problema de las asimetrías intrarregionales en América Latina y Caribe, pero sí es concebible que las políticas de apoyo a la cohesión regional estén dotadas de mecanismos financieros flexibles, comprometidos y previsibles que sirvan de palanca para apoyar las políticas nacionales o bien reforzar organismos propios de los procesos de integración, como el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) de MERCOSUR, FONTPLATA, la Corporación Andina de Fomento (CAF), o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Se podrían diseñar políticas de apoyo a la cohesión regional dotadas de mecanismos financieros que sirvan de palanca a políticas nacionales o a organismos regionales de integración ya existentes

La sostenibilidad ambiental y la seguridad energética, elementos esenciales para la gestión de los bienes públicos globales, deben asimismo ser tenidas en cuenta en la negociación y desarrollo de los Acuerdos de Asociación bilaterales y regionales (véanse, por ejemplo, los riesgos apuntados en estudios sobre la sostenibilidad elaborados en relación con los acuerdos de asociación con Chile y MERCOSUR sobre los potenciales efectos ambientales perniciosos de un aumento de la actividad agrícola y extractiva), con la incorporación de cláusulas medioambientales y estudios previos de impacto ambiental de los acuerdos, así como la transferencia de tecnología para reducir esos impactos. Adicionalmente la Presidencia española, que se inicia inmediatamente después de la Cumbre de Copenhague sobre el clima, deberá velar por incorporar a la agenda de cooperación energética las acciones necesarias para el cumplimiento de los compromisos adoptados.

Como hemos argumentado en el capítulo correspondiente, el tratamiento de las migraciones se ha convertido en uno de los principales desencuentros entre las dos regiones, el cual habrá de afrontarse desde una perspectiva flexible y pluridimensional. El diálogo sectorial recién lanzado deberá enfocarse hacia la gestión de las migraciones de forma corresponsable y abordar temas prácticos, resistiendo a la tentación de imponer unilateralmente la política. En los Acuerdos de Asociación se podría incluir la cuestión migratoria, con cláusulas de no discriminación, garantías respecto a las condiciones de trabajo, remuneración y despido, mecanismos que agilicen el reconocimiento profesional de las titulaciones académicas y profesionales, igualdad de trato respecto a las prestaciones de la Seguridad Social, la libre transferencia de las pensiones, etc. También pueden incluirse disposiciones para la prevención y el control de la inmigración irregular, con la obligación de readmitir a los nacionales que se encuentren de forma irregular en el territorio de otra parte y la obligación de garantizar los derechos y la dignidad de los migrantes irregulares en los procedimientos de retorno. Otra iniciativa para mejorar el diálogo sería la creación de un mecanismo que permita la reversión de la exigencia de visado de entrada a la UE basada en indicadores objetivos de los flujos migratorios.

Es necesario garantizar que no va a haber una caída global de los recursos europeos destinados a América Latina

Hay que ampliar la agenda de cooperación en materia de defensa de los derechos humanos con nuevas medidas en positivo, que se sumen a las cláusulas de condicionalidad democrática y social presentes en los acuerdos bilaterales y subregionales

En política de cooperación al desarrollo, ya hemos apuntado que el tema más urgente es la aplicación del Código de Conducta sobre la División del Trabajo en la región en un contexto de disminución acelerada de donantes bilaterales en América Latina y Caribe. Aquí es necesario tratar de reestructurar la cooperación y garantizar que no va a haber una caída global de los recursos. En este sentido, España es claramente el país llamado a liderar la coordinación europea en relación con la cooperación con América Latina, incluyendo la descentralizada. Se debería reforzar el debate sobre cooperación con Países de Renta Media y contribuir a transformarlo en estrategias operativas nacionales y regionales, tratando de implicar a más países europeos que estén dispuestos a apoyar con sus políticas bilaterales una agenda birregional concertada, realmente operativa. Otro tema a estudiar son las vías para incrementar la Cooperación Triangular, implicando a más a países que como Brasil, Chile o México ya están comprometidos en proyectos Sur-Sur-Norte. Dadas las limitaciones financieras, antes de proclamar nuevas iniciativas que acentúen la dispersión de los recursos, es preferible reforzar y perfeccionar los instrumentos disponibles, llegar a acuerdos sólidos sobre los principios rectores de las políticas, siguiendo los estándares de calidad internacionales, y establecer mecanismos de coordinación, seguimiento de resultados y mutua rendición de cuentas.

Desde la década de los noventa, en que la inmensa mayoría de los países de la región recuperaron las instituciones democráticas, el compromiso con la protección de los derechos fundamentales de las personas y el respeto a los procesos democráticos se han consolidado como un referente de las relaciones entre América Latina y Caribe y la UE, reiterados al más alto nivel del diálogo interregional. Sin embargo, más allá de la condicionalidad democrática y la condicionalidad social, incluida en los acuerdos bilaterales y subregionales y en otros instrumentos de cooperación, no existe una formulación en positivo de una estrategia de cooperación en materia de defensa de los derechos humanos. La aplicación de las condicionalidades por parte de la UE ha sido contestada con frecuencia desde América Latina y el Caribe acusando a Europa de aplicar un doble rasero según el país y, sobre todo, en relación con otras regiones. Ante las tensiones a las que se ven sometidas las todavía frágiles instituciones democráticas en algunos países de la región, especialmente en América Central y la zona andina, es necesaria una acción más estratégica que refuerce las acciones que se venían llevando a cabo a través de las organizaciones de la sociedad civil, implicando a las nuevas democracias del centro y este de Europa, cuya experiencia puede ser válida y cuyo nivel de implicación con la región es por lo general muy bajo.

CONCLUSIONES

Ni compañeros de viaje, ni matrimonio de conveniencia; las relaciones con América Latina y Caribe se basan en valores compartidos que deben sustentar un proyecto común con visión de medio y largo plazo, en el que se incorpore la heterogeneidad de ambas regiones. Ir más allá de un trueque entre intereses económicos contrapuestos barnizado de elementos de solidaridad fragmentarios requiere traducir la visión compartida en objetivos mesurables.

Para las relaciones entre Europa y América Latina y Caribe, un paso previo es consensuar la columna vertebral para la renovación de la estructura de gobernanza internacional multipolar asentada en los principios de defen-

sa de los derechos humanos y la democracia, el mantenimiento de la paz y la seguridad, la estabilidad económica y una gestión corresponsable de los bienes públicos globales que atienda las asimetrías de capacidades y recursos. La materialización práctica incluye plantear posiciones comunes ante los organismos internacionales competentes y ser consecuente entre objetivos a alcanzar, recursos disponibles y obstáculos a superar, estableciendo las responsabilidades de cada cual.

En lo institucional, la Presidencia española debería asumir la urgencia de racionalizar y simplificar la arquitectura del diálogo político y evitar que el éxito o fracaso de la VI Cumbre se mida en función de la conclusión o no de los Acuerdos de Asociación. Antes que una firma apresurada, es mejor establecer los principios que deben gobernar las relaciones definiendo el tratamiento de las asimetrías, el trato especial y diferenciado, las medidas compensatorias para afrontar las reformas necesarias, los instrumentos jurídicos que contractualicen los compromisos políticos y financieros, y los instrumentos de seguimiento y rendición de cuentas de las políticas definidas. El apoyo de la UE a la integración regional debería huir de transponer el modelo europeo a la región. Se debe ayudar a un fortalecimiento de la institucionalidad a través del diálogo político paritario, pero abandonar un enfoque excesivamente institucionalista de las políticas de cooperación. Europa debería enfocar su cooperación hacia el impulso de políticas que generen dinámicas integracionistas y contribuyan a una convergencia económica y social en la región, como son las infraestructuras, fondos de cohesión social, armonización de legislaciones, políticas regulatorias, mecanismos efectivos de solución de controversias, políticas de armonización de la legislación laboral y gestión responsable de las migraciones, así como las políticas industriales para el encadenamiento de sectores productivos.

Hay que sumar esfuerzos para ahorrar recursos. En la coyuntura actual, difícilmente habrá un incremento de los flujos financieros de cooperación europea hacia la región, aunque aún hay mucho margen para mejorar la eficacia y el impacto de sus resultados. Esto supone incorporar los recursos de los Estados Miembros al marco de aplicación del Código de Conducta para la División del Trabajo de forma negociada con los países socios, concentrarlos allí donde son más necesarios, establecer mecanismos más flexibles de financiación, como los fondos comunes o los fondos fiduciarios, que dan cabida a la colaboración público-privada y a la cooperación triangular.

Los problemas de seguridad han resurgido con un creciente papel desestabilizador de las instituciones democráticas, con problemas de seguridad ciudadana y crimen organizado. Ante esta situación, conviene un análisis de los efectos de las políticas nacionales de seguridad y de rearme en la estabilidad de la región, así como sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado. Se requiere también revisar los instrumentos de condicionalidad democrática y la elaboración de una estrategia de promoción de la gobernanza democrática multinivel.

Europa y América Latina no siempre coinciden en la defensa de sus intereses particulares, pero comparten unos principios y una visión multilateralista que, durante la Presidencia española del Consejo de la Unión, debe proyectarse en una agenda internacional plagada de incertidumbres donde resulta estratégico reforzar la región. La respuesta a los retos globales debería ser coherente con las relaciones interregionales, y precisa de alianzas renovadas que se asienten en compromisos con las responsabilidades comunes.

Europa y América Latina no siempre coinciden en la defensa de sus intereses particulares, pero comparten unos principios y una visión multilateralista que deben proyectarse en la agenda internacional

AGRADECIMIENTOS

El presente documento ha sido elaborado por el Consejo Editorial con la inestimable ayuda de decenas de personas que amablemente han querido contribuir con sus ideas y reflexiones. Algunos de ellos han participado en grupos de debate en Barcelona, mientras que otros han sido entrevistados en Madrid y en Bruselas. Las entidades editoras agradecen su buena disposición, y reiteran que en ningún caso las personas que se listan a continuación tienen responsabilidad alguna sobre el contenido del mismo.

Ramón Abaroa, Subdirector General de Europa Central y Meridional, MAEC; **Eliseo Aja**, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona; **Evren Dagdelen Akgun**, Consejero para criterios políticos para la ampliación, Delegación Permanente de Turquía ante la UE; **Menuar Alem**, Embajador de Marruecos ante la UE; **Laura Alcoverro**, Técnica, Dirección General de Relaciones Internacionales, Viceconsejería de Asuntos Exteriores y Cooperación, Generalitat de Catalunya; **Marta Angerri**, Directora de Programas del Círculo de Economía; **Joaquín Arango**, Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid; **Ender Arat**, Embajador de Turquía en España; **Guillermo Ardizzone**, Consejero para el Mediterráneo, Representación permanente de España ante la Unión Europea; **Alfonso Arias**, Presidente de ANAV; **Engin Arikan**, Primer Secretario, Delegación Permanente de Turquía ante la UE; **Gustavo de Arístegui**, Diputado y Portavoz del PP, Congreso de los Diputados; **Arturo Avello**, Secretario General de Relaciones Internacionales y Extranjería, Ministerio del Interior; **Xavier Badia**, Director, Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, Generalitat de Catalunya; **Marga Barceló**, Relaciones Euromediterráneas, Diputación de Barcelona; **M. Helena Bedoya**, Asesora jurídica, CITE-CCOO; **Stefano Bertozzi**, Miembro del BEPA; **Francesc Boada**, Presidente de Abantia; **Bernard Brunet**, Responsable Adjunto de Unidad, Magreb, RELEX, Comisión Europea; **Ferran Camas**, Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, y Director de la Cátedra de Inmigración y Derechos de Ciudadanía, Universidad de Girona; **Ignasi Camós**, Vocal Asesor, Secretaría General de Ocupación, Ministerio de Trabajo e Inmigración; **Carles Campuzano**, Diputado, Grupo Parlamentario Catalán, Congreso de los Diputados; **Anne-Sophie Canihac**,

Unidad Justicia, Libertad y Seguridad (JLS) B1-DG; **Rosa Cañadas**, Presidenta, Fundación Tanja; **Laia Carbonell**, Técnica del Mediterráneo, Dirección General de Relaciones Internacionales, Asuntos Exteriores y Cooperación, Generalitat de Catalunya; **Sergio Carrera**, Responsable de la sección JAI, CEPS; **Héctor Cebolla**, Profesor ayudante, Departamento de Sociología II, UNED; **Mohamed Chaïb**, Diputado, Parlamento de Cataluña; **David Chico**, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración; **Manuel Cienfuegos**, Profesor, Universidad Pompeu Fabra; **Carmen Claudín**, Directora de Programas, CIDOB; **Gemma Collantes**, Profesora, Departamento de Ciencias Políticas, City University London; **Marie-Anne Conninx**, Responsable de Unidad de la Dirección de América Latina, Comisión Europea; **Xavier Coronas**, Delegado de la presidencia para las relaciones con la UpM, Cámara de Comercio de Barcelona; **Ángel Cortadelles**, Director General de Relaciones Internacionales, Asuntos Exteriores y Cooperación, Generalitat de Catalunya; **Joan Coscubiela**, abogado; **Didier Cossé**, Asesor, Mediterráneo y Oriente Medio, Secretaría General, Consejo de la Unión Europea; **Paolo Martino Cossu**, Administrador principal, Dirección General H-Justicia y Asuntos de Interior, Consejo de la Unión Europea; **Oriol Costa**, Profesor lector de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona; **Ronaldo Costa Filho**, Ministro Consejero de la Misión de Brasil ante la Unión Europea; **Jordi Dolader**, Presidente, mercados EMI; **Valentín Dueñas**, Consejero, Trabajo y Asuntos Sociales, Coreper; **Francisco Javier Elorza**, Secretario General de Asuntos Consulares y Migratorios; **Francina Esteve**, Universidad de Girona; **Laura Feliu**, Profesora titular de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona; **Jesús Fernández Caballero**, Subdirector General de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería, Ministerio del Interior; **Josep Ferré**, Gerente, IE-Med; **Sandra Ferrer**, Consultora, Mediterráneo/Oriente Medio, COP-CA-ACCIÓ; **Ruth Ferrero**, Vocal Asesora, Presidencia del Gobierno; **Senén Florensa**, Director General, IEMed; **Antoni Flos**, Director de Asuntos Corporativos Internacionales, Gas Natural; **Ramon Folch**, Director General, ERF; **Christian Freres**, ICEI, Universidad Complutense de Madrid; **Julien Frey**, EuropeAid Co-operation Office; **Sandra Fuentes Berain**, Embajadora de México ante la Unión Europea; **Francis Ghilès**, Investigador Senior, CIDOB; **María Nieves Gomez Mataran**, Responsable de la Oficina de Cooperación al Desarrollo, Diputación de Barcelona; **Carmen González**, Responsable del Programa Inmigración, Real Instituto Elcano; **Hans Grundberg**, Primer Secretario, Proceso de Barcelona, Representación Permanente de Suecia ante la UE; **Fred Halliday**, Catedrático de Relaciones Internacionales, Investigador ICREA, IBEI; **Jaime Hermida**, Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación para América Latina y el Caribe, Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo, MAEC; **Claudia Hijuelos Franco**, Ministra, Asuntos Políticos con la Unión Europea. Embajada de México ante la Unión Europea; **Fadela Hilali**, Asistente del Programa Mediterráneo y Oriente Medio, CIDOB; **Mariona Illamola**, Profesora lectora de Derecho Internacional Público y Miembro de la Cátedra de Inmigración y Derechos de Ciudadanía, Universidad de Girona; **Ferran Izquierdo**, Profesor de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona; **Claudia Jiménez**, Universitat Autònoma de Barcelona; **Ignacio Jotvis**, Universidad Pompeu Fabra; **Petra Larke**, Consejera, Ampliación, Representación Permanente de Suecia ante la UE; **Gérard Lheure**, Presidente, Cámara de Comercio Francesa de Barcelona; **Joaquim Llimona**,

Presidente del Consejo Catalán del Movimiento Europeo; **Patricia Llombart**, Responsable de Unidad Adjunta, Países del Golfo, Irán, Irak y Yemen, DG RELEX, Comisión Europea; **Teresa Llorens**, Coordinadora del Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona; **Francisco Longo**, Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública, ESADE; **Manuel López Blanco**, Director, ACP II-West and Central Africa, Caribbean and OCT, DG Desarrollo; **Ana Maria López Sala**, Científica titular, CCHS, CSIC-Consejo Superior de Investigaciones Científicas; **Rafael Martínez**, Profesor, Universidad de Barcelona; **Montse Martín**, Gabinete de presidencia, Consejo asesor de Endesa Cataluña; **Mariano Marzo**, Catedrático de Recursos Energéticos; **José Luis Martínez**, Consultor; **Rosa Massagué**, Periodista, *El Periódico*; **Gloria Minquez**, Subdirectora General de Organismos Multilaterales de Iberoamérica, Secretaría de Estado para Iberoamérica, MAEC; **Àngel Miret**, Profesor asociado de Ciencias Políticas, Universidad Pompeu Fabra; **Juan Francisco Montalbán Carrasco**, Embajador en Misión Especial para Políticas de Desarrollo, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, MAEC; **Anna Montaner**, Responsable de Asuntos de Justicia, Libertad y Seguridad, Delegación de la Generalitat de Catalunya en Bruselas; **Sara Monterisi**, EuropeAid Cooperation Office; **Víctor Hugo Morales**, Ministro, Misión de México ante la UE; **Albert Moreno**, Asesor diplomático, Presidencia de la Generalitat de Catalunya; **David Moya**, Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona; **Fernando Nogales**, Subdirector General de Europa Occidental, MAEC; **Rosa Maria Nonell**, Profesora titular de Política Económica, Universidad de Barcelona, y Asesora del Círculo de Economía; **John O'Rourke**, Director y Responsable de Unidad D1-PEV Coordinación General, Comisión Europea; **Andreu Olesti Rayo**, Universidad de Barcelona; **Helena Oliván**, Responsable de comunicación, documentación y relaciones asociativas, Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, Generalitat de Catalunya; **Josep Oliver**, Catedrático de Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona; **Enric Olivé**, Director de la Cátedra UNESCO para el Diálogo Intercultural en el Mediterráneo, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona; **Martín Ortega**, Director del Gabinete de Análisis y Previsión, MAEC; **Miguel Pajares**, Investigador, GRECS-Grupo de Investigación en Exclusión y Control Social, Universidad de Barcelona; **Luis Miguel Pariza Castaños**, Consejero del Comité Económico y Social; **José Luis Pardo**, Subdirector General de Asuntos Generales, Secretaría de Estado para la Unión Europea, MAEC; **Joan Parpal**, Secretario General, MEDCITÉS, Barcelona; **Daniel Peluffo**, Director del Área del Mediterráneo, Asia y Europa Oriental, Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo; **Félix Peña**, Director de la Fundación Standard Bank, Profesor de la Universidad Tres de Febrero; **Isabel Pera**, Responsable de World Wide Alumni Manager, IDEC-Universidad Pompeu Fabra; **Francisco Pérez**, Subdirector JAI, Gabinete del Secretario de Estado para la UE; **Àngel Pés**, Subdirector General de La Caixa; **Ferran Requejo**, Profesor, Universidad Pompeu Fabra; **José Riera**, Embajador en misión especial para Asuntos del Mediterráneo, MAEC; **Lluís Riera Figueras**, Director, Directorio B, DG Desarrollo; **Marc Rimez**, Coordinador de la Cooperación con América Latina, Dirección de Relaciones Internacionales, Diputación de Barcelona; **Joan Roca**, Socio del Bufete Roca Junyent; **Josep Roca**, Director de Relaciones Internacionales, Ayuntamiento de Barcelona; **Elena Rodríguez Espinar**, Técnica de la Dirección General de Relaciones Internacionales, Asuntos Exteriores y Cooperación, Departamento de Vi-

cepresidencia, Generalitat de Catalunya; **Eduard Roig**, Vocal Asesor, Presidencia del Gobierno; **Eduardo Rojo**, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universitat Autònoma de Barcelona; **Eunice Romero**, Asesora de Inmigración, Departamento de Vicepresidencia, Generalitat de Catalunya; **Antoni Romero**, Responsable para el Mediterráneo, Ayuntamiento de Barcelona; **Adela Ros**, Internet Interdisciplinary Institute, Universitat Oberta de Catalunya; **Joan Roura**, Subdirector de Internacional, Televisió de Catalunya; **Josep Maria Rovira**, Director General de Endesa en Cataluña; **Eduard Sagarra**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Barcelona y ESADE. Socio fundador del Bufete Roca Junyent; **Ramón Sanahuja**, Gabinete Técnico de Inmigración, Ayuntamiento de Barcelona; **José Antonio Sanahuja**, ICEI, Universidad Complutense de Madrid; **Elvira Sánchez**, Coordinadora General técnica, Casa Asia; **Stefano Sannino**, Director General adjunto para América Latina, DG RELEX, Comisión Europea; **Paqui Santonja**, Responsable de Relaciones Euromediterráneas, Diputación de Barcelona; **Colin Scicluna**, Asesor para el Mediterráneo y Oriente Medio, Secretaría General del Consejo de la UE; **Antoni Segura**, Catedrático de Historia, Universidad de Barcelona; **Mohamed Sarwat Selim**, Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores, Egipto; **Fidel Sendagorta**, Director General para el Mediterráneo, Magreb y Oriente Próximo, MAEC; **Gemma Sendra**, Directora delegada del proyecto de transformación del Hospital de Sant Pau, Muy Ilustrísima Administración, MIA; **Ricardo Sennes**, Universidade de Sao Paulo; **Carlota Solé**, Catedrática de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona; **Montserrat Soler**, Adjunta al Secretario, Secretaría para la Inmigración, Generalitat de Catalunya; **Juan Pablo Soriano**, Profesor, Universitat Autònoma de Barcelona; **Anna Terrón**, Secretaria para la UE, Generalitat de Catalunya; **Jordi Torrent**, Autoridad portuaria de Barcelona; **Ramón Torrent Macau**, Director del Observatorio de la Globalización, Universidad de Barcelona; **Daniel de Torres**, Comisionado del Alcalde para la Inmigración y el Diálogo Intercultural, Ayuntamiento de Barcelona; **Agustí Ulied**, Profesor, ESADE; **Jesús Velásquez**, Encargado de Cooperación con la Unión Europea y Cooperación Bilateral con Bélgica y Luxemburgo, Misión de México ante la UE; **Pere Vilanova**, Director, División de Asuntos Estratégicos y de Seguridad, Ministerio de Defensa; **Öztürk Yilmaz**, Consejero para Chipre, Delegación Permanente de Turquía ante la UE; **Alexander Zafiriou**, Unidad Oriente Medio-Mediterráneo, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea; **Ricard Zapata-Barrero**, Profesor titular de Ciencias Políticas, Universidad Pompeu Fabra; **Esther Zapater**, Profesora, Universitat Autònoma de Barcelona.

(Por orden alfabético)

