

LOS RETOS DE UNA UNIÓN EUROPEA DE 27 ESTADOS MIEMBROS ¹

IE Working Paper Derecho

WPED07-01

8-06-2007

José M. de Areilza Carvajal

Área Jurídica
Instituto de Empresa
Serrano 105
28006, Madrid
Jose.Areilza@ie.edu

Resumen

Al haberse cumplido 50 años del Tratado de Roma, la Unión Europea de 27 Estados miembros tiene como prioridad encontrar una solución a la llamada crisis constitucional después de los *noes* francés y holandés.

Este documento de trabajo analiza esta prioridad y la compara con otros desafíos, como la renovación de los líderes europeos, la seguridad del suministro energético, la competitividad europea, la inmigración, el cambio demográfico y el desarrollo de la política exterior y de la política de defensa europea. También analiza las posibilidades de adhesión de Turquía y de los Estados de los Balcanes a la Unión.

Palabras clave

Unión Europea, Constitución, ampliación, política energética, política exterior, política de defensa, competitividad europea, inmigración

1. Una versión anterior de este trabajo sirvió como base para el capítulo sobre Europa del *Panorama Estratégico 2006/2007* del Ministerio de Defensa, publicado en marzo de 2007.

1. Introducción

El año 2007 está cargado de significado europeo, al haberse cumplido el 25 de marzo los cincuenta años del Tratado de Roma. A juzgar por la actividad de los despachos en Bruselas, la Unión Europea no está ni mucho menos en declive. Al contrario, sigue adelante con nuevas iniciativas legislativas y gestionando miles de expedientes que afectan a la vida diaria de los ciudadanos. Pero sería un error pensar que tras los rechazos en los referendos francés y holandés a la Constitución europea, la Unión ha recuperado el pulso y ha superado su crisis de confianza. Al contrario, atraviesa una situación delicada de falta de liderazgo y dirección estratégica, a pesar de que los indicadores económicos han mejorado de modo especial en Alemania. Media docena de países nunca aprobarían la Constitución europea en su forma actual. La aceptación social de la Unión ha bajado y los gobiernos francés y alemán ya no forman el tandem básico de la integración, ni tienen ideas en común que sean atractivas para todos y sirvan para relanzar fácilmente el proyecto. Asimismo, siguen pendientes las reformas económicas de la Agenda de Lisboa y no se ha avanzado claramente en la consecución de capacidades europeas de defensa ni se sabe como contribuir desde Bruselas a afrontar el reto de la inmigración. La relación transatlántica ha mejorado, pero no se ha desarrollado su potencial.

En 2007, los gobiernos alemán y francés han optado por dar prioridad al rescate de partes de la fallida Constitución europea. A pesar del largo período de pausa y reflexión, que se inició con los “noes” de mayo y junio de 2005, nadie tiene ideas claras sobre la salida del embrollo constitucional, más allá de aguardar al resultado del trabajo de la actual presidencia alemana y al resultado de las elecciones de Mayo en Francia. El fondo del problema no es sólo el contenido y el nombre de la Carta Magna sino la adaptación de la UE a su nueva conformación por 27 Estados, un cambio cualitativo en su cultura política, en un contexto global de mayor competencia económica e inestabilidad.

La ampliación ha dividido a Europa en dos mitades, países que quieren aprovechar y competir en la globalización y los que quieren resistirla y, si se puede, gobernarla. El debate se complica porque el peso de Europa en el mundo disminuye cada año y la generación actual de líderes, es menos proclive que las anteriores a acordar proyectos a largo plazo para la Unión y a transferir a Bruselas más competencias y dinero, aunque en materias como inmigración, seguridad, defensa y cohesión económica y social hayan buenos argumentos a favor y demanda ciudadana para europeizar estas políticas.

2. La renovación de líderes europeos

Un dato que añade complejidad a la escena europea actual es el hecho de que tanto el gobierno de Francia como el del Reino Unido estén en momentos de transición, con Jacques Chirac desautorizado tras doce años en la presidencia de la República y Tony Blair lastrado por su anuncio de que no volverá a ser candidato y pendiente de ceder a Gordon Brown el puesto de primer ministro durante 2007.

Francia no ha tenido en los últimos treinta años una postura tan defensiva respecto de Bruselas y una relación tan mala con la Comisión. La ministra del ramo, Catherine Colonna, impugnó en septiembre de 2006 abiertamente la ampliación y culpó de todos los males franceses a la capacidad desestabilizadora de las fuerzas del mercado global. Su diagnóstico es que la UE sufre de “fatiga general y apatía”, proyectando hacia arriba los males de su país.

Después de ganar las elecciones tres veces consecutivas, Tony Blair, a quien algunos califican como un demócrata-cristiano disfrazado, quiere asegurarse que el laborismo asume plenamente su legado centrista. Además de igualar el record electoral de Margaret Thatcher ha sabido ser su heredero ideológico y ha conseguido mover un anticuado laborismo hacia la derecha, redefiniendo el “New Labour” como el partido de la creación de riqueza, la estabilidad, la prosperidad y las empresas. La decisión menos popular de sus tres mandatos ha sido el apoyo firme a EEUU en la Guerra de Irak, fiel a la tradición atlantista británica, pero yendo en contra de muchos de sus votantes. Para Tony Blair, la integración política europea es del todo compatible con un fuerte vínculo con Estados Unidos, dada la existencia de una civilización occidental común a ambas orillas del Atlántico. Su notable capacidad de persuasión ha fracasado sin embargo a la hora de limitar los excesos del ala dura de Washington.

El congreso laborista de septiembre de 2006 demostró que la distancia ideológica entre Tony Blair y Gordon Brown es menor de lo que se dice. Ambos políticos han trabajado en formidable tandem durante diez años y solo en la espinosa cuestión del posible ingreso del Reino Unido en el euro ha habido divergencias fuertes de contenido. Las demás tensiones entre ellos han provenido de la negativa de Tony Blair a irse antes. Ahora Gordon Brown, un escocés introvertido, se prepara para medirse en las próximas elecciones con el conservador David Cameron, un candidato ambicioso y telegénico, con unos índices de popularidad apabullantes, que ha unido e ilusionado a su partido con un lenguaje moderado y atractivo. Aunque nadie sabe todavía qué piensa de verdad sobre la mayoría de los asuntos en debate público, si las elecciones fueran hoy ganaría claramente a cualquier laborista.

La marcha de Tony Blair no sólo deja un vacío considerable en la política británica. En el plano europeo, su ausencia se notará de modo especial por la preocupante carencia de líderes con peso propio. En la última década, Tony Blair ha conseguido aumentar y aprovechar al máximo la influencia británica en Bruselas, a pesar de la ausencia de su país en la moneda única podría haberlo relegado a una segunda división. De hecho, ha liderado la ampliación al Este e incluso llevó la voz cantante en el tramo final de las negociaciones de la fallida Constitución europea. También ha inventado las muy necesarias reformas económicas de la Agenda de Lisboa y ha relanzado junto a Francia la defensa europea, pero estos dos dossiers han acabado por languidecer ante la falta de liderazgo mencionada.

Sólo Angela Merkel es comparable a Tony Blair en cuanto a claridad de ideas y capacidad de acumular capital político a nivel europeo, pero la canciller está demasiado atada por su gobierno de coalición y no ha entendido aún la necesidad de forjar alianzas para liderar la Unión. Por ahora, la canciller Angela Merkel ha restaurado la tradicional relación de Alemania con EEUU, reafirmando su atlantismo sin renunciar a criticar ante el Presidente Bush la situación de los presos de Guantánamo o a desarrollar una estrecha cooperación con Francia en asuntos internacionales.

Un problema añadido a las transiciones en curso de los gobiernos británico y francés es que hacía mucho que no se veía en Bruselas una Comisión con menos peso político. Desde su llegada a la presidencia de la Comisión hace dos años, José Manuel Durao Barroso ha mantenido un perfil bajo del que es difícil desprenderse a estas alturas. Una vez aterrizado en Bruselas, Barroso se ha convertido en un líder prudente en exceso, confiado en que tendrá una segunda legislatura a partir de 2009 en la que realmente dejar su huella. En buena medida, su decisión de no liderar por ahora se justifica por la crisis constitucional y la llamada “fatiga de la ampliación”, así como por la ausencia de un grupo de líderes europeos en el Consejo de la UE capaces de forjar una visión común y atractiva.

En 2007 el presidente de la Comisión Europea parece querer corregir este perfil tan bajo y ha abogado por dar más pasos hacia una política energética común, con una dimensión exterior que asegure el suministro y ha propuesto normas europeas que regulen algunos elementos del fenómeno de la inmigración. También ha impulsado medidas para abordar el cambio climático y la revisión de los acuerdos internacionales que desarrollan el protocolo de Kyoto, así como la creación de una industria europea de defensa. Su énfasis es construir una “Europa de los resultados” que responda ante el impacto que la globalización económica tiene sobre los 27 Estados de la UE con una gestión europea de muchos de sus retos. En principio, Durão Barroso delega los gobiernos nacionales la salida del embrollo constitucional, aunque en otoño de 2006 también por fin ha reconocido que también para la Comisión es necesario abordar el tema y aunque sea alcanzar un nuevo tratado de mínimos, lo que algunos llaman Niza II.

3. La salida de la crisis constitucional

El fracaso de la ratificación del texto aprobado en octubre de 2004 por veinticinco gobiernos europeos ha llevado a una situación algo paradójica. En vez de archivar este asunto y destinar sus energías a afrontar retos sustantivos y urgentes, algunos líderes europeos piensan que la solución a los problemas de la Unión pasa por el rescate de partes de la Constitución fallida, con una Conferencia Intergubernamental convocada en junio de 2007 y que sólo dure seis meses, para poder ratificar el nuevo pacto antes del final de la legislatura europea en 2009.¹

Existen claros intereses nacionales detrás de esta visión supuestamente europeísta que aboga por un acelerado y muy selectivo “rescate” constitucional. El nuevo presidente francés será clave para la salida del embrollo constitucional, del que su país es en buena medida responsable y sin cuyo concurso no habrá soluciones. Sus ideas no son demasiado originales, pero sus asesores negocian desde verano de 2006 con el gobierno alemán una agenda común para un nuevo tratado que no se llame Constitución, que sea mucho más breve, no requiera en lo posible referendos y, eso sí, que contenga muchos de los elementos que le gustan a Francia y a Alemania de este acuerdo fallido.

¹ Para un análisis jurídico-político del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa cfr. el libro con las actas del Simposio “Alteneuland: the EU Constitution in a Contextual Perspective”, publicado en JMWP 05/04, New York University School of Law, 2004.

En este sentido, Nicolás Sarkozy ha rechazado la idea inicial de aprobar un tratado de mínimos y buscará consenso en torno a un tratado “sustancial” o “funcional” de unos treinta artículos. Su estrategia es no reabrir debates innecesarios y dejar de lado la reforma de las políticas comunes. La selección de prioridades de Nicolás Sarkozy incluye el puesto de Ministro de Asuntos Exteriores europeo, una Comisión reducida, sin un comisario por Estado miembro y el sistema de voto de doble mayoría en el Consejo, que consagra el control por los cuatro Estados más poblados de las votaciones. Asimismo quiere reforzar el poder del Presidente de la Comisión y un pacto político entre los países más poblados, España y Polonia incluida, para gobernar la UE. Propone dejar fuera de la Unión a Turquía y admitiría gradualmente a los seis candidatos de los Balcanes.

Lo que más choca del plan de Sarkozy con la manera de pensar tradicional de la elite francesa es su petición de refuerzo del Parlamento Europeo, que elegiría al Presidente de la Comisión y celebraría elecciones de ámbito europeo, con listas no necesariamente nacionales.

En todo caso, es muy significativo que el asunto principal con el que se presentó Nicolás Sarkozy a las elecciones presidenciales de 2007, la lucha contra la inmigración ilegal, no tenga para él una solución en el nuevo tratado. El presidente es un aliado sólido de España y así lo ha demostrado en la cooperación anti-terrorista, pero culpa al gobierno de Zapatero de haber empeorado la situación en este terreno, con la regularización masiva de 2005, hecha sin consultar a sus socios europeos. Las propuestas de Sarkozy han sido secundadas por el Presidente del Consejo de Ministros de Italia, Romano Prodi.

Desde que inició su presidencia semestral de la Unión, el gobierno alemán ha concretado algunas ideas no del todo distintas a las de Nicolás Sarkozy para salir de la crisis constitucional y retomar el liderazgo europeo. Sin embargo, la apuesta alemana por tener más voz en Bruselas es compatible con el hecho de que en la coalición de gobierno tiene como denominador común un cierto euro-escepticismo. En Berlín se piensa que la UE no ha sido un factor en la actual recuperación económica alemana, al contrario, supone gasto público adicional sin retornos claros, y que Alemania ha tenido que hacer su re-industrialización sola, sin que la estrategia europea de Lisboa haya funcionado.

Asimismo, Angela Merkel es una política realista que no espera milagros ni soluciones rápidas a los problemas. Además, hasta el final de la presidencia alemana, en junio de 2007, no estará claro el panorama político francés y sin la colaboración del gobierno de París no hay salida posible.²

El gobierno alemán, en su papel de presidente semestral del Consejo de Ministros de la UE, preparó una declaración política solemne para el 25 de marzo de 2007 sobre los valores europeos, que marcó el cincuenta aniversario del Tratado de Roma y el nacimiento de la CEE. Mientras tanto, ha comenzado conversaciones discretas con los distintos gobiernos de modo que, tras negociar con el nuevo inquilino del Elíseo, pueda someter un informe consensuado al Consejo Europeo de junio, con la propuesta de

² Cfr. Martin Koopman, “Fondements et objectifs de la Présidence allemande du Conseil de l’Union européenne”, Cerfa, num. 39, (IFRI) decembre 2006, IFRI.

“salvar” en un nuevo y reducido Tratado básicamente las normas de la Carta Magna sobre instituciones y derechos fundamentales.³

Las personas próximas a Merkel afirman que las normas de la Constitución europea sobre instituciones no son negociables, ya que consagran un status privilegiado para su país en el Consejo de Ministros de la UE, al hacer valer de modo proporcional el peso de la población para calcular el reparto de votos. Estas normas de doble mayoría relegan a España a un puesto secundario en el Consejo de Ministros, por lo que su adopción sin contrapartidas debería ser puesta en cuestión por el gobierno español, que aún no ha dado muestras de participar de modo eficaz en el debate post-constitucional, reclamando por ejemplo la consecución de un espacio de libertad, seguridad o justicia o la formulación y financiación de una política europea de inmigración. Por ahora se ha limitado a organizar una conferencia de perfil bajo el 26 de enero de 2007 con los 18 Estados que han ratificado la Constitución, una iniciativa muy criticada por Francia y de la que Alemania se ha desmarcado claramente, incluso se ha asegurado de que no se celebre la segunda parte de este encuentro en Luxemburgo.

La canciller alemana ha dicho ante el Parlamento Europeo que de no lograrse la nueva reforma, la UE sufriría un “fracaso histórico”. Se trata de una afirmación exagerada y que no tiene suficientemente en cuenta la complejidad y la diversidad de la nueva Unión a 27. Sería bueno aprobar una mejora de los tratados actuales, condición jurídica indispensable para seguir creciendo en número de socios, pero sin dejar de tener en cuenta la opinión de todos los gobiernos y de los ciudadanos, por lo general menos partidarios que antes del proceso de integración europea. Por otra parte, las próximas ampliaciones a los Balcanes no son urgentes y la candidatura de Turquía va para largo, siendo optimistas. La legitimidad del proceso de integración se basa en que todos los Estados miembros actuales acepten cualquier modificación de las reglas del juego y más si contienen nuevos repartos de poder en las instituciones. La actitud alemana de apostar por rescatar las reglas de funcionamiento de las instituciones contenidas en la Constitución sin opción a re-negociarlas es contraproducente para conseguir este consenso.

Otro aspecto criticable de las ideas de Merkel sobre el nuevo tratado es que ha cedido a las presiones de las regiones alemanas favorables a una UE con menos competencias e implícitamente con escaso presupuesto, justo cuando la demanda ciudadana en temas como la seguridad, la energía, la defensa o el empleo es de más Europa. Por otro lado, Merkel ha dicho que los debates generales ya no son necesarios y se ha negado a que parte de la reforma se encargue de nuevo a una Convención con representantes políticos, que mejore las credenciales democráticas de un método intergubernamental puro que parecía superado. La canciller tampoco es partidaria de los referendos o de una única consulta a escala europea.

En conclusión, la canciller está dispuesta a ejercer con fuerza su liderazgo europeo pero con demasiado énfasis en sus ideas alemanas, una estrategia que tiene todas las bazas para no funcionar en la actual Unión de 27 Estados. De modo especial, países como

³ Cfr. Katinka Barysch, “What to expect from the German Presidency”, Centre for European Reform, January 2007.

Holanda, Reino Unido, la República Checa o Polonia, son claros candidatos a decir “no” a un nuevo Tratado demasiado inspirado en la Constitución europea.⁴

4. Las futuras ampliaciones

La Unión Europea no ha conseguido salir de su parón constitucional, mejorar sustancialmente su legitimidad social o adoptar las reformas económicas necesarias para competir en la economía global. Pero ha seguido creciendo en número de Estados miembros. Como ocurrió en 2004, la mutación ahora a una Europa de 27 se ha producido sin mucho debate. En diez años la UE podría pasar a estar formada por cerca de 33 países y nadie se atreve a afirmar que detrás no vengan nuevos candidatos.

Por una parte, este crecimiento vertiginoso es una prueba del éxito de la Unión: los europeos que están fuera hacen todo lo posible para entrar en un espacio sinónimo de libertad y prosperidad. Como ha señalado José I. Torreblanca, las amenazas del auge de los nacionalismos, las tensiones étnicas y las rivalidades entre Estados muy presentes tras el final de la URSS han quedado atrás gracias a la ampliación de la UE hacia el Este y por un precio muy pequeño, el 0,5% del PIB europeo.⁵ Pero a mismo tiempo, este proceso de ampliaciones rápidas y seguidas pone de relieve la debilidad de Bruselas para exigir con objetividad el cumplimiento de estándares políticos y económicos a los candidatos. Además, las ampliaciones se han producido en medio de un difícil y no resuelto debate sobre la profundización política del proyecto europeo, lo cual provoca intentos de paralizar las ampliaciones con argumentos poco concordantes con el espíritu europeo, desde el egoísmo nacional a la xenofobia.

Bulgaria y Rumania, a pesar de sus problemas para convertirse en Estados de Derecho, han ingresado en la UE el 1 de enero de 2007, sometidas a cláusulas de salvaguardia muy explícitas. Sin embargo, hasta el final de la legislatura europea en 2009 cualquier nueva ampliación es impensable, incluso a Croacia. Los términos “fatiga de la ampliación” y “capacidad de absorción de la UE” han hecho mella en el debate político europeo. Los Estados candidatos de los Balcanes deben esperar a que se negocie y apruebe un nuevo tratado que sustituya a la fallida Constitución.

Quizá por su filiación atlantista, Angela Merkel ha preferido no oponerse de modo frontal al posible ingreso a largo plazo de Turquía en la UE, aunque su entorno piensa que sería preferible negociar un acuerdo de “cooperación privilegiada” con Ankara, que proteja la idea original del Tratado de Roma y deje a los turcos fuera, pero con una relación estrecha económica y en temas de defensa. Se trataría de encontrar una “tercera vía”, entre ser o no ser socio, con menores cesiones de soberanía para Turquía y menores riesgos políticos y culturales y complicaciones institucionales para los actuales 27 Estados miembros. De todos modos, el nuevo gobierno austriaco y la mayoría de los políticos franceses son menos apaciguadores y abiertamente defienden el no a Turquía.

⁴ Cfr. el análisis de distintos escenarios de salida de la crisis que plantea el informe “El futuro de la Constitución Europea: opciones para España”, coordinado por Gil Carlos Rodríguez Iglesias y José I. Torreblanca, Real Instituto Elcano, Enero 2007.

⁵ Cfr. José I. Torreblanca, “Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión”, ARI, Real Instituto Elcano, 6 de junio 2006.

Francia incluyó en su reforma constitucional de 2004 someter a referéndum cualquier adhesión a la UE después de la croata.

Durante 2006 el régimen de Ankara ha gestionado de modo muy torpe su relación con el gobierno oficial de Chipre y además ha arrastrado los pies a la hora de aplicar las reformas legislativas sobre Derechos Humanos. El Consejo Europeo de diciembre de 2006 respaldó la propuesta de la Comisión de congelar ocho capítulos de los treinta y cinco que configuran las negociaciones de adhesión y condicionar el cierre de cualquiera de ellos a mejoras en la relación de Turquía con Chipre. Así que la Unión puede que pierda la oportunidad estratégica de integrar a Turquía. Posiblemente si se dice “no” a Ankara se cerraría a la vez la puerta a Ucrania y Moldavia, por ahora tan sólo posibles futuros candidatos.

Los verdaderos candidatos en la lista de espera de la UE son Croacia, Serbia, Bosnia, Albania, Macedonia y, tras su reciente independencia, Montenegro. La mayor parte de estos Estados son muy pequeños y frágiles. En Montenegro, el referéndum de 21 de Mayo de 2006 se saldó con un 55,5% de votantes a favor de la secesión de Serbia y conforme a la doctrina inspirada por la UE, se entendió superada la cifra del 55% necesaria para la independencia, un precedente que nadie sabe qué consecuencias puede tener. Kosovo tiene todas las características de un futuro Estado inviable pero en unos meses este territorio traumatizado por la limpieza étnica avanzará hacia una independencia vigilada y tutelada, un escenario favorecido por EEUU y criticado por Francia.

La buena noticia para los pequeños Estados de los Balcanes es que la actual UE de 27 miembros parece que confía que los países candidatos puedan resolver sus problemas de identidad, convivencia y viabilidad también dentro de la Unión y no sólo como condición previa a su entrada. La región de los Balcanes ha recibido de la UE 25 veces más dinero y 50 veces más tropas que Afganistán y sin embargo su desarrollo económico es muy lento, la corrupción está muy extendida y la confianza ciudadana en sus nuevas instituciones es muy baja. Sólo la perspectiva de una adhesión a medio plazo a la UE puede estabilizar a los distintos miembros de esta traumatizada región, incluido Kosovo. El nacionalismo serbio perderá fuelle a medida que la perspectiva de adhesión a la UE sea más cierta.

Los estudiosos de las ampliaciones pasadas afirman que cada vez que Europa ha crecido se han generado oportunidades y se ha avanzado en la integración. El panorama actual sin embargo contiene elementos para desafiar estas conclusiones, como la falta de liderazgo europeo o las diferencias muy llamativas de cultura política entre antiguos y nuevos Estados miembros. Las teorías en boga desde mediados de los noventa de una Europa a varias velocidades no tienen validez práctica más allá del euro, de la defensa o de las pocas materias en las que la UE no haya legislado todavía.⁶ Por ello son necesarios debates y reformas en los candidatos y en la propia Unión, para gestionar con eficacia y aceptación social una Unión con agendas dispares y contrastes muy marcados entre sus distintos miembros.

⁶ Cfr. Alfonso Dastis y José M. de Areilza, “Flexibilidad y cooperación reforzada: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?”, Revista de Derecho Comunitario, 1, Enero-Junio 1997, 9.

5. En busca de una política energética

La energía se ha convertido en un asunto de importancia capital para Europa tras los debates en 2006 sobre la seguridad del suministro energético. Las decisiones del gobierno ruso al año pasado amenazando este suministro para presionar a Ucrania (y a Bielorrusia en enero de 2007) han demostrado de forma clara la vulnerabilidad de Europa en este terreno. Los europeos importan cerca del 50% de la energía que consumen y esta cifra subirá a un 65% hacia 2030, si no hay una corrección del rumbo.⁷ Cualquier crisis en el suministro de gas o de petróleo puede tener efectos muy severos sobre la industria o el transporte en Europa.

En la actualidad la UE como tal importa aproximadamente el 25% de su petróleo y gas de Rusia, pero países como Polonia, Finlandia, Austria o Eslovaquia tienen una dependencia tres veces mayor de este proveedor. La situación es algo menos dramática en el caso del petróleo que en el del gas, al disponer algunos Estados miembros como Alemania de mayores reservas de petróleo (Alemania tiene reservas de gas de 70 días frente a los 5 días de Lituania).⁸

Debido a la distribución desigual geográfica de recursos energéticos, la demanda creciente y la disminución global de estas reservas, la energía cada vez es un instrumento más importante de la política exterior y de seguridad. Por ejemplo, los países de la OPEC tienen un importante papel en el suministro de energía a Europa, ya que representan el 40% del petróleo importado. Para disminuir la dependencia de éstos países, muchos de ellos en el inestable Próximo Oriente o en la igualmente volátil Golfo Pérsico, se finalizó la construcción de un oleoducto en el del Mar Caspio al Mediterráneo (de Azerbaiyán a Turquía), en Mayo de 2005.⁹ Al mismo tiempo, Rusia ha utilizado su posición de fuerza como suministrador de energía para presionar a sus países vecinos. A través de la empresa Gazprom se han comprado compañías en el sector de la energía, infraestructuras y refinerías en los antiguos Estados de la Unión Soviética y en los nuevos Estados miembros de la UE. Si Rusia consiguiera su objetivo de establecer un cartel con otros exportadores de gas como Argelia e Irán, tendría aún más poder sobre el suministro global de energía.¹⁰ Para asegurar el suministro y reducir la dependencia de países con grandes reservas energéticas, es crucial que Europa apuesta por la diversificación y por el desarrollo de fuentes alternativas al petróleo y al gas.

Al mismo tiempo, la definición de una política energética va más allá del problema de la seguridad en el suministro. Debe cubrir un amplio espectro de cuestiones, como la respuesta al cambio climático, el desarrollo de mercado interior de la energía o el efecto

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, “Una política energética para Europa”, SEC (2007) 12, COM (2007) 1, 10-01-2007.

⁸ Cfr. Renata Goldirova, “EU frets about gas risks after oil disruptions”, EUObserver.com, 11.1.2007, disponible en <http://euobserver.com/9/23238/?print=1>.

⁹ Cfr. “New Caspian pipeline to secure Western oil supply”, EurActiv.com disponible en <http://www.euractiv.com/en/energy/new-caspian-pipeline-secure-western-oil-supply/article-139924>.

¹⁰ Cfr. Frank Umbach, “Towards a European Energy Policy?”, en “Dealing with Dependency. The EU Quest for a Common Energy Foreign Policy”, Foreign Policy in Dialogue, vol. 8, Issue 20, p 7, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>.

sobre el crecimiento económico y del empleo en la UE. No es posible aplicar una política de seguridad en el suministro sin tener en cuenta su impacto económico y medioambiental. Esto complica y hace más difícil la formulación de una política comunitaria al respecto.

La gran novedad europea es el intento de formulación de una política energética común en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE. Un obstáculo jurídico claro para definir una estrategia internacional es la limitación jurídica de las competencias comunitarias al respecto. La capacidad de actuar en este ámbito sigue perteneciendo sobre todo a los Estados miembros, que por ahora tienen diferentes prioridades y desarrollan políticas energéticas propias.

Por otro lado, ni siquiera en el plano nacional la política energética ha sido una gran prioridad hasta hace poco. Sólo algunos Estados miembros como el Reino Unido y los Países Bajos habían adoptado estrategias internacionales de seguridad energética antes del conflicto del gas entre Rusia y Ucrania,¹¹ que por lo menos ha servido para que algunos gobiernos den más importancia a este tema.

Si se comparan las políticas energéticas de los Estados miembros más poblados de la UE, es muy llamativo comprobar que Alemania ha elegido una orientación diferente a los demás. Alemania parece aspirar a una alianza estratégica con Rusia. Algunos actores privados dominan el debate energético alemán y sus intereses económicos prevalecen sobre consideraciones políticas. La dependencia alemana de Rusia es en consecuencia alta, un 34% de petróleo y un 39% de gas. Por ejemplo, la mayor compañía alemana suministradora de gas, E.ON Ruhrgas, recibe su gas sobre todo de la compañía rusa Gazprom. E.ON es al mismo tiempo el mayor accionista extranjero de Gazprom. La interdependencia ruso-alemana es natural pero son los actores rusos los que definen las condiciones de esta cooperación, hasta hace poco alejada de todo conflicto.¹²

Polonia, al contrario que Alemania, aspira a diversificar su suministro de energía para reducir su dependencia de Rusia y favorece la creación de una política energética exterior en la UE. Polonia importa el 98% de su petróleo y el 61% de su gas de Rusia, por lo que el país es muy vulnerable a las decisiones rusas sobre suministro. El acuerdo ruso-alemán de construir el oleoducto del norte de Europa, para conectar en 2010 directamente sus dos países a través del Mar Báltico sin pasar por los nuevos Estados miembros de la UE ha debilitado la posición de Polonia como país de tránsito.¹³ Tal vez por ello el gobierno polaco ha exigido a Rusia el respeto a la Carta Europea de la Energía antes de negociar con la UE un nuevo acuerdo de Asociación y Cooperación.

¹¹ Cfr. Frank Umbach, "Towards a European Energy Foreign Policy?" en "Dealing with Dependency. The European Union's Quest for a Common Energy Foreign Policy", Foreign Policy in Dialogue, Volume 8 – Issue 20, p. 11, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>.

¹² Cfr. Michael Sander, "A 'Strategic Relationship'? The German Policy of Energy Security within the EU and the Importance of Russia" en "Dealing with Dependency. The European Union's Quest for a Common Energy Foreign Policy", Foreign Policy in Dialogue, Volume 8 – Issue 20, pp. 16-23, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>.

¹³ Cfr. Ernest Wyciszkievicz, "'One for All – All for One' – The Polish Perspective on External European Energy Policy" en "Dealing with Dependency. The European Union's Quest for a Common Energy Foreign Policy", Foreign Policy in Dialogue, Volume 8 – Issue 20, pp. 34-36, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>.

La Carta permite a otros países acceder a los yacimientos de petróleo y gas rusos y a sus gaseoductos y oleoductos.¹⁴

Al contrario que otros Estados miembros, Francia no es tan dependiente del exterior en cuestiones energéticas gracias a que obtiene la mayor parte de su electricidad de energía nuclear propia. Su política energética se caracteriza por una intervención del Estado y el dominio de dos empresas estatales, Gaz de France y Électricité de France. No obstante, Francia comparte problemas de los demás Estados miembros como la seguridad del suministro o la necesidad de diversificar sus fuentes de energía.¹⁵

La situación del Reino Unido sí difiere de modo radical de los demás Estados miembros, ya que es autosuficiente gracias a su producción doméstica de petróleo, gas y carbón. Sin embargo, en el futuro aumentará su dependencia del exterior, por lo que el gobierno ha comenzado a diversificar e invertir en energías renovables y mantiene abierta la opción de desarrollar más su energía nuclear.¹⁶

Las tendencias nacionalistas y proteccionistas que orientan las políticas energéticas de distintos Estados miembros hacen muy difícil la puesta en marcha de una política energética exterior de la UE. Al mismo tiempo, un Estado miembro por su cuenta tiene con frecuencia poco poder de negociación frente a Rusia (incluido Alemania) o con otros productores de energía y puede no conseguir sus objetivos. Tal vez por ello, países como Polonia, Francia o el Reino Unido se muestran favorables a desarrollar esta nueva política europea y de hecho han pedido a la presidencia alemana semestral que haga avanzar esta iniciativa, lo que facilita la tarea de la Comisión a la hora de realizar propuestas. El primer aspecto subrayado por los informes europeos recientes es el objetivo de la seguridad del suministro mediante la diversificación de fuentes de energía, proveedores, rutas y métodos de transporte, y la solidaridad entre Estados miembros ante una crisis energética. Junto a medidas técnicas, se pide además la inclusión de la energía en agenda de relaciones exteriores de la UE y una coordinación UE-Estados miembros para tratar de hablar sobre estos temas con una sola voz en el mundo.¹⁷

Otro aspecto esencial de la política energética europea es la creación de un mercado interior de la energía. En este campo la competencia europea es clara, pero no existe todavía un mercado bien desarrollado, por los intentos de los gobiernos de mantener o crear “campeones” nacionales y la lenta y limitada liberalización de los mercados del gas y de la electricidad.¹⁸ De acuerdo con la comunicación de la Comisión del 10 de enero de 2007, quedan muchos pasos que dar para que existan condiciones de competencia en este mercado, como disponer de información sobre precios, regular de

¹⁴ Cfr. Izabela Barlinska, “¿Hay una política común de la UE hacia Rusia?”, ARI, Real Instituto Elcano, 14.12.2006.

¹⁵ Cfr. Sophie Meritet, “French Energy Policy in the European Context” en “Dealing with Dependency. The European Union’s Quest for a Common Energy Foreign Policy”, Foreign Policy in Dialogue, Volume 8 – Issue 20, p. 25, disponible en <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>.

¹⁶ Cfr. Oliver Geden, Clémence Marcelis y Andreas Maurer, “Perspectives for the European Union’s External Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France”, Working Paper FG 1, 2006/17 December 2006 SWP Berlin, pp. 2-7.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, “Una política energética para Europa”, SEC (2007) 12, COM (2007) 1, 10-01-2007.

¹⁸ Comunicación de la Comisión analizando los sectores del gas y la electricidad, SEC (2006) 1724, COM (2006) 851, 10-01-2007.

forma más eficiente, mejorar las infraestructuras y modificar la posición dominante de operadores presentes en la generación y en la distribución y sólo se conseguirán a través de una estrecha colaboración entre reguladores nacionales y el regulador europeo.¹⁹

Finalmente, la política energética europea en definición incluye medidas para combatir el cambio climático, como la utilización de combustibles no fósiles o la reducción de un 20% de las emisiones de carbono en toda la UE en 2020, en comparación con los estándares de 1990, y el incremento de las energías renovables hasta el 20% de las fuentes de energía europeas también en 2020.²⁰ Estas ideas han sido recibidas con escepticismo por muchas empresas, temerosas de que estas medidas lastren su competitividad y no consigan además grandes beneficios para el medio ambiente y criticadas por numerosas ONGs que consideran poco ambiciosas en relación a la magnitud del reto del cambio climático.²¹

6. Política exterior y defensa europea

El desarrollo de la política exterior y de la política de defensa europea ha quedado limitado por la no aprobación de la Constitución europea, que introducía claras mejoras en la toma de decisiones, permitiendo más flexibilidad, ampliaba las llamadas misiones Petersberg y creaba el puesto de Ministro de Asuntos Exteriores europeo, diseñado para generar sinergias entre la Comisión y el Consejo de Asuntos Generales.

Pero el impedimento principal para que lograr una política exterior y de seguridad europea y una política de defensa de la Unión no es un problema organizativo, sino de falta de voluntad política de muchos Estados miembros, contrarios a europeizar esta política. Asimismo, otro factor de resistencia es la divergencia de visiones nacionales sobre el lugar de Europa en el mundo.

Como ha explicado acertadamente Emilio Lamo de Espinosa, en la Unión actual cabe preguntarse si es realista y posible una política exterior europea común, considerando la diversidad de intereses económicos y políticos, el peso de la historia colonizadora de los países europeos y su variada proyección geográfica. Del mismo modo, este autor ha cuestionado la idea de una Unión como polo alternativo al norteamericano en cuestiones de seguridad, tanto por exigencias prácticas –exigiría una inversión mucho mayor y durante varios lustros- como por razones ideológicas.²² Lo que sí parece conveniente es disponer de fuerza que respalde la incipiente política exterior europea, aunque el nivel de consenso que alcance ésta sea limitado, y más con el nuevo mapa surgido de las ampliaciones de 2004 y 2007.

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, “Una política energética para Europa”, SEC (2007) 12, COM (2007) 1, 10-01-2007.

²⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, “Una política energética para Europa”, SEC (2007) 12, COM (2007) 1, 10-01-2007.

²¹ Cfr. “EU energy revolution’ does not convince”, EurActiv.com, disponible en <http://www.euractiv.com/en/energy/eu-energy-revolution-convince/article-160875>.

²² Cfr. el ensayo de Emilio Lamo de Espinosa, “Europa, tres éxitos, un fracaso y cinco dilemas”, en *El día de Europa: la Europa de los 25*, S. Tomás y M. E. Vaquero (coord.), Universidad Pontificia de Comillas, 2005.

La Estrategia Europea de Defensa (ESS), acordada en 2003, ya anticipaba que con las sucesivas ampliaciones la Unión se acercaría a un arco de inestabilidad y tendría como vecinos a no pocos países con situaciones políticas delicadas. Estas nuevas fronteras han obligado también a re-enfocar la política exterior y de seguridad (que necesariamente en el futuro deberá comprender más aspectos de comercio, cooperación al desarrollo y energía) hacia una dimensión sobre todo regional, sin perjuicio de que la Unión preste atención a lo que sucede en Corea del Norte, en Pakistán o en el Sudeste Asiático y de que sus Estados miembros se involucren a fondo en la lucha contra el terrorismo internacional o la proliferación de armas de destrucción masiva.

En este sentido, la Unión ha seguido dando pequeños pasos en política exterior y en defensa y ha centrado sus esfuerzos recientes en África, Oriente Medio y los Balcanes. Ha desarrollado operaciones propias de gestión civil y militar de crisis en los Balcanes (Bosnia y Macedonia), y en la República Democrática del Congo. En Oriente Medio, la Unión Europea ha incluido en su política de vecindad a la Autoridad Palestina y a Israel. Ha continuado siendo el primer donante en Palestina y ha contribuido a la formación de su policía, una cooperación limitada sin embargo por la llegada al poder de Hamas y su negativa a renunciar a la violencia.

Sin embargo, la consecución de cierta capacidad de defensa autónoma de la UE al margen de la OTAN y de la EEUU, impulsada en 1999 de forma unánime por los gobiernos europeos tras la guerra de Kosovo²³, se ha reinterpretado hasta convertirlo en un objetivo cada vez más modesto. La idea inicial no era la creación de un ejército europeo, sino poner en pie una reserva de unidades nacionales para que por unanimidad del Consejo pudiera hacer frente a una crisis internacional, con fuerzas ligeras, móviles y flexibles.²⁴

La Fuerza de Reacción Rápida europea anunciada en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 no se ha puesto finalmente en marcha y su objetivo inicial de 60.000 soldados europeos disponibles para gestionar crisis, incluyendo operaciones de “peace making”, ha sido desechado. Al final se ha optado por reexaminar esta idea, proponer nuevos objetivos para 2010 y dar prioridad a la creación de agrupaciones de combate mucho más reducidas. El 1 de enero de 2007 se ha declarado que las dos primeras agrupaciones han alcanzado capacidad operativa plena. Cada una está formada por 1500 efectivos, preparados para gestión de crisis en cualquier parte del mundo, desplegados en diez días, una vez obtenida la autorización por los gobiernos europeos, que normalmente se basará en una resolución de Naciones Unidas.

El problema de fondo es que en buena parte de las sociedades europeas una vez extinta la amenaza soviética se ha extendido una mentalidad pacifista y no hay una percepción extendida de una amenaza compartida.²⁵ Todo ello a pesar de que la barbarie del

²³ Cfr. Maxime Lefebvre, “L’Europe, puissance par la défense?”, *Défense Nationale*, Vol. 60, num. 5, 42-95, 2004 y José M. de Areilza, “Los pequeños pasos de la defensa europea”, *Gaceta de los Negocios*, 16.03.2006.

²⁴ En diciembre de 1998 Tony Blair y Jacques Chirac adoptaron la declaración de Saint Malo, en la que proponían una mayor responsabilidad de los países europeos en su propia defensa, en el seno de la OTAN y fuera de ella; este plan franco-británico fue la base de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) adoptada en 1999.

²⁵ Cfr. el argumento según el cual la Unión Europea es más eficiente a la hora de conseguir que los Estados miembros aumenten sus presupuestos de defensa que plantea Hanna Ojannen, “The EU and Nato:

terrorismo ha cobrado mayor protagonismo tras el 11-S y de que han surgido otros peligros muy reales para la subsistencia del modo de vida europeo, como la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados delincuentes y los conflictos regionales.²⁶

En cualquier caso, el conformismo europeo en asuntos de seguridad y defensa sigue siendo el dato más preocupante, y no tanto las visiones divergentes francesa y británica (o atlantista y multipolar) en este campo. Así, al final de verano de 2006 la mayoría de los líderes europeos se dieron por satisfechos con el compromiso de envío (por los Estados miembros y no por la UE) de 7.000 soldados europeos a la misión de Naciones Unidas en el sur del Líbano, para ejercer funciones de policía y ayudar a la reconstrucción, aunque no se supiera quién desarmaría las milicias de Hezbollah para que hubiera seguridad y paz en la zona.

La realidad es que la suma de los 27 miembros de la UE, con sus 488 millones de habitantes y su 25% del PIB mundial, no tiene capacidades militares suficientes para reaccionar en el caso de que vuelva a desatarse la guerra en el Líbano o en cualquier otra parte del mundo. Ni siquiera si el Reino Unido y Francia, las potencias militares más desarrolladas de nuestro continente, estuvieran conjuntamente involucradas en la misión en Oriente Próximo quedaría garantizada la capacidad de operación conjunta de tropas europeas en Oriente Próximo o en cualquier otro escenario conflictivo. En una situación de guerra, sería imprescindible el apoyo decisivo de los EEUU, ya que las tropas europeas no tienen resueltos elementos básicos como la logística, la interoperabilidad y el transporte. Por mucho que ensalcemos la especialización europea en estas operaciones de mantenimiento de la paz, sin capacidades militares que vayan más allá, el papel de la UE como actor global no es creíble y nunca convencerá a EEUU de que es un socio político de primera magnitud.

La visión liderada por Francia sigue siendo que la Unión Europea (UE) sea una organización cada vez con mayores responsabilidades en el ámbito de la defensa.²⁷ Las sucesivas torpezas de EEUU en la justificación y en la gestión de la guerra de Irak alentaron en 2003 los debates sobre la autonomía europea en materia de seguridad. Por parte de Francia, la crisis iraquí fue aprovechada para sugerir, junto con Alemania y Bélgica, la creación de un cuartel general europeo, con el fin de reforzar la PESD, propuesta vista por Washington como contraria a los acuerdos de cooperación UE-OTAN. Desde entonces, se ha recompuesto la relación atlántica. De hecho, Francia, una vez que la canciller Angela Merkel llegó al poder dando claras señales de atlantismo, *ha* recuperado su puesto privilegiado en la interlocución europea con EEUU y la diplomacia francesa ha trabajado con Washington en el diálogo crítico con Irán.²⁸

two competing models for a common defence policy”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Number 1, 57-76, 73.

²⁶ Cfr. el análisis sobre amenazas compartidas en los Estados miembros que hace Anthony King al final de su ensayo, “The Future of the European Security and Defence Policy”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 26, No. 1, (April 2005), 44-61.

²⁷ Cfr. el análisis sobre la construcción de una identidad europea a través de la política de defensa de de S. Anderson & T. Seitz, “European Security and Defense Policy Demystified”, *Armed Forces and Society*, Volume 33, Number 1, October 2006, 24-42.

²⁸ Como explica Trevor Salmon, en este diálogo con Irán, la UE como tal no ha participado, el grado de consultas y concertación con los demás Estados miembros ha sido mínimo, así como el papel del Alto Representante para la PESD, T. Salmon, “The European Security and Defence Policy: Built on Rock or Sand?”, *European Foreign Affairs Review*, 10: 259-379, 2005.

Con la creación de la agencia de Defensa Europea, en junio 2004, se han dado pasos para conseguir capacidades de defensa y estrechar la cooperación en armamento y en investigación y desarrollo. En diciembre de 2006 se ha vuelto a impulsar el objetivo de conseguir capacidades de defensa, a pesar de los enfrentamientos recientes entre franceses y británicos, por la negativa de éstos a incrementar los presupuestos de la agencia para los próximos años. Los británicos prefieren fomentar la cooperación transatlántica en este terreno, pero Francia se resiste a que Europa sea el socio “junior” de este tipo de alianzas. Las empresas industriales en Alemania, como explicado recientemente Martin Trybus, podrían estar considerando seriamente una opción tercera que consistiría en salirse de este sector.²⁹

Estados miembros como el Reino Unido, Holanda y la mayor parte de los antiguos países del Este consideran a la OTAN como la piedra angular de su defensa. Para estos gobiernos, para ciertas situaciones la UE hace bien en reclamar cierta autonomía frente a la OTAN, pero sin capacidades y coordinación con EEUU no es creíble. Su empeño debe ser demostrar a EEUU que es un socio con el que se puede contar. Desde esta visión, se subraya que en las operaciones conjuntas OTAN-UE se comprueba que hay voluntad de cooperación y que la asociación funciona. La propia OTAN necesita transformarse, más allá de su realidad actual, para hacer frente a las nuevas amenazas a la libertad, entre las cuales sobresalen el terrorismo internacional y la amenaza de proliferación nuclear. El Secretario General de la OTAN, Jaap De Hoop Schafer, ha advertido varias veces que los acuerdos de coordinación OTAN-UE, conocidos “Berlín Plus”, están estancados, y que es preferible buscar mecanismos informales a utilizar procedimientos que bloquean la capacidad de actuación de ambos.

El relevo de Donald Rumsfeld en el Pentágono tras las elecciones de noviembre de 2006 debe hacer posible un mayor entendimiento entre norteamericanos y europeos, gracias también a que la secretaria de Estado Condoleezza Rice ha dado muestras de pragmatismo en su acercamiento a los distintos líderes europeos. El debate sobre Irak es hoy cómo gestionar una situación regional muy preocupante tanto para EEUU como para Europa. En Afganistán, la contribución de varios Estados miembros a las operaciones de la OTAN está siendo decisiva para la misión.

En Irán, una vez el Consejo de Seguridad ha aprobado en diciembre de 2006 por unanimidad que el régimen de Teherán debe suspender sus actividades de enriquecimiento de uranio antes del 21 de febrero de 2007 y aún así el gobierno iraní se ha negado a cooperar con IAEA, europeos y norteamericanos parecen unidos en la graduar la respuesta desde Naciones Unidas.

7. Competitividad europea, Inmigración y Demografía

El fuerte crecimiento de la economía mundial en los últimos seis años ha ido en paralelo con un declive europeo de su peso en el mundo. El panorama de crecimiento económico

²⁹ Cfr. el interesante ensayo de Martin Trybus, “The New European Defence Agency: a contribution to a common European Security and Defence Policy and a challenge to the Community acquis?”, *Common Market Law Review*, 43, 667-703, 2006.

débil, dificultades políticas para reformar presupuesto de la UE y para impulsar reformas económicas, índices de natalidad muy bajos y dificultad creciente de controlar e integrar al alto número de inmigrantes que cada año llegan a Europa no invita al optimismo.

Sin embargo, en 2006 al menos la economía de la eurozona ha tenido un buen comportamiento, con la recuperación de la confianza de los consumidores y una disminución al 8% de desempleo. La suave recuperación económica de los participantes en el euro hace más fácil cumplir con reglas sobre déficits públicos, incumplidas por Francia, Italia y Alemania durante los últimos años. En 2007 Alemania ha anunciado conseguirá reducir su déficit hasta un 2% del PIB y tras cinco años de incumplimiento someterse a la disciplina europea del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, reformado en 2005 con criterios realistas. El gobierno de coalición ha visto con satisfacción cómo mejoraban los resultados económicos en poco tiempo, con un incremento de la productividad, una disminución de niveles salariales reales, una reducción del desempleo de cinco a cuatro millones de parados, un crecimiento de un 2,5% y un aumento de las exportaciones de un 12,5%.

La OCDE ha insistido que esta perspectiva de mayor crecimiento europeo debería permitir abordar los problemas estructurales de las economías de los Estados miembros, con reformas para hacer más flexibles los mercados laborales flexibles, la integración de los mercados financieros y abrir a la competencia el sector de servicios, tal y como lo estipulaba la Agenda de Lisboa de 2000.³⁰ La idea fuerza de este planteamiento es que igual que las empresas europeas están adaptándose a la competencia global, los gobiernos deben adoptar también esa perspectiva.

En el caso de la economía española, como ha explicado Rafael Pampillón,³¹ se arrastran problemas de competitividad y productividad y aparecen desequilibrios por los datos de inflación y de déficit exterior, así como por la escasa capacidad de innovación.³² Según este analista, la evolución de la economía española en los últimos años se caracteriza por su baja productividad (inferior a la media de los 25 países de la Unión Europea) y sobre todo por ser el único país de la OCDE con crecimiento negativo de la productividad. En cambio, los costes laborales han ido aumentando, convergiendo con los europeos. Además, hay países como son los del Este de Europa y Asia cuyos costes laborales son muy inferiores a los españoles, lo que les otorga una clara ventaja competitiva en sectores de baja tecnología, intensivos en mano de obra y de poco valor añadido. De ahí que la industria española (textil, automóvil) esté siendo objeto de deslocalización.

Uno de los problemas fundamentales de la UE es el rápido envejecimiento de la población, con índices muy bajos de natalidad y prolongación de las expectativas de

³⁰ OECD Observer, Policy Briefs, 2006 & 2007.

³¹ Cfr. el análisis detallado del Catedrático de Economía Rafael Pampillón, "España pierde competitividad", en IE Economy weblog, disponible en <http://economy.blogs.ie.edu/>.

³² España sigue a la cola de los países de la OCDE en I+D como % del PIB, con un 1,1% en 2005, muy por debajo de la media de la UE que se sitúa en 2%. Asimismo, el país figura entre los países con escaso componente exportador de alta tecnología. Sólo un 6% del total de nuestras ventas al exterior son productos con tecnología punta, por lo que somos el país más rezagado entre los de la UE antes de la ampliación de 2004, cfr. Rafael Pampillón, supra.

vida.³³ El número de mayores en las sociedades europeas se duplicará en los próximos cincuenta años, con un impacto fuerte sobre las posibilidades de continuar las actuales políticas públicas de redistribución.³⁴ La mayoría de los Estados miembros experimentarán un descenso de la población en las próximas décadas, en especial Alemania. El Reino Unido y Francia y España son una excepción, así como Luxemburgo, Irlanda, Malta, Chipre y Suecia. Estos índices en descenso se han visto aliviados por la llegada de inmigrantes, que tienen un efecto positivo sobre la evolución de la población activa y al tratarse muchos de ellos de personas jóvenes son padres potenciales.³⁵

En paralelo, en el mercado de trabajo hay un alto desempleo de trabajadores sin cualificar y una demanda muy fuerte de trabajadores cualificados. En algunos países como España muchos inmigrantes ocupan puestos de trabajo en sectores maduros, bajos en productividad. Como ha explicado Klaus Zimmermann, la solución pasa por una política europea de inmigración común y muy selectiva, inspirada por criterios económicos, que atraiga a trabajadores cualificados, flexibles y con movilidad.³⁶ No es fácil cambiar de modelo cuando ya hay casi sesenta millones de inmigrantes establecidos en la UE y las soluciones a este reto se toman desde las capitales nacionales y normalmente inspiradas en consideraciones a corto plazo.

Hasta ahora no se ha desarrollado desde Bruselas un enfoque común respecto a la inmigración ilegal que tanto preocupa en países como España, Francia, Italia y Malta. La UE realmente no tiene competencias plenas para gestionar este asunto y se encuentra fuertemente limitada por su exiguo presupuesto en esta materia, así como por el requisito de la unanimidad para tomar decisiones sobre fronteras externas. La no aprobación de la Constitución europea debería haber llevado a la utilización de “cláusulas de pasarela” en el actual tratado de la UE para facilitar la toma de decisiones, pero no ha habido voluntad política para dar este paso.

El desfase tecnológico europeo frente a EEUU ha continuado creciendo. Aunque los europeos tienen un presupuesto combinado en I+D que equivale a dos tercios del norteamericano, en indicadores como número de patentes o I+D del sector privado (sólo un 55.4% del total), la diferencia ha aumentado. Sólo en un grupo pequeño de Estados miembros –Suecia, Finlandia, Dinamarca y Holanda- los resultados son comparables a EEUU. La ampliación al Este ha hecho bajar el nivel de desarrollo tecnológico europeo, aunque países como Hungría, la república checa o Estonia presentan resultados similares o mejores que los países mediterráneos de la UE.³⁷ Para 2007 se espera la entrada en funcionamiento del recién creado Instituto Europeo de Tecnología, que pretende ser un “campeón” europeo en educación, investigación y desarrollo.³⁸

³³ Cfr. el pesimista estudio del Libro Verde de la Comisión Europea, “Confronting Demographic Change”, COM (2005).

³⁴ Cfr. Daniel Gros, “Perspectivas of the Lisbon Strategy: how to increase the competitiveness of the European economy?”, Center for Social and Economic Research, WP 308, Warsaw 2005

³⁵ Cfr. Rickard Sandell, “La demografía de Europa y sus implicaciones políticas”, en *El día de Europa: la Europa de los 25*, S. Tomás y M. E. Vaquero (coord.), Universidad Pontificia de Comillas, 2005.

³⁶ Cfr. Klaus Zimmermann, “European Labour Mobility: challenges and potentials”, *De Economist* (2005), 153, 425-450, 427.

³⁷ Cfr. D. Archibugi & A. Coco, “Is Europe becoming the most dynamic knowledge economy in the world?”, *JCMS* 2005, Volume 43, number 3, 433-459.

³⁸ Cfr. la Comunicación de la Comisión sobre su Programa Legislativo y de Trabajo para 2007, COM (2006) 629 final.

8. Conclusiones

La clave para el despertar europeo es conseguir de nuevo que la UE añada valor a los ciudadanos a través de realizaciones concretas, mientras se consolida la nueva composición por 27 Estados y se hace el obligado “rodaje”. Como J. Ignacio Torreblanca ha argumentado, para lograr este objetivo de reforzar la legitimidad a través de resultados tal vez haga falta una generación de políticos capaces de mirar a largo plazo a la hora de tomar decisiones europeas, como ha ocurrido en distintos momentos cruciales de la integración europea.

A la vista de las debilidades europeas en ámbitos como la energía, la política exterior y la defensa, la competitividad en la economía global, la demografía y la inmigración, el desarrollo tecnológico, no deja de sorprender el esfuerzo y el tiempo que se va a dedicar durante 2007 al rescate selectivo de la Constitución europea, con el decidido propósito franco-alemán de no incorporar mejoras en políticas comunes. Sería mejor archivar este dossier y abordar una reforma de perfil bajo de los tratados dentro de unos años y ahora establecer como prioridades europeas distintas reformas sustantivas. Es posible además que en la renegociación constitucional de 2007 los gobiernos alemanes y franceses no acierten a respetar los equilibrios y las distintas sensibilidades que permitieron en su día a los demás gobiernos aprobar el texto fallido.

REFERENCIAS

Alonso Soto, Ricardo, Los Organismos Reguladores y la Defensa de la Competencia: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones v. Autoridades de Defensa de la Competencia, en Beneyto Pérez, José María (dir.), Regulación y Competencia en Telecomunicaciones, Madrid, 2003, p. 337.

Ariño Ortiz, Gaspar, Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público, Madrid, 1993.

Baker, J.H., An Introduction to English Legal History, 3ª ed., Worcester, 1990.

Barrada, Alfonso, Gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995, Bilbao, 1999.

Bassols Coma, Martín, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), Comentarios a la Constitución Española de 1978 dirigidos por, t. X, p. 141.

Bernstein, Marver H., Regulating Business by Independent Commission, Princeton, 1955.

Bentacor Rodríguez, Andrés, Las Administraciones independientes, Madrid, 1994.

Breyer, Stephen, Regulation and its Reform, Cambridge (Mass.), 1982.

Breyer, Stephen G., y STEWART, Richard B., Administrative Law and Regulatory Policy, Boston, 1992.

Casper, Gerhard, An Essay on Separation of Powers: Some Early Versions and Practices, 30 William & Mary Law Review 211 (1989).

Cushman, Robert, The Independent Regulatory Commissions, New York, 1972.

Davis, Kenneth C. & Pierce, Richard J., Administrative Law Treatise, 3ª ed., 1994.

Dreier, Horst, En torno a la "Independencia" de la Administración, Documentación Administrativa 234 (1993), p. 257.

Fallon, Richard H., Enforcing Aviation Safety Regulations: The Case for a Split-Enforcement Model of Agency Adjudication, 4 Administrative Law Journal 389 (1991).

Frug, Gerald E., Does the Constitution Prevent the Discharge of Civil Service Employees?, 124 University of Pennsylvania Law Review 942 (1976).

García Llovet, Enrique, Autoridades Administrativas Independientes y Estado de Derecho, Revista de Administración Pública 131 (1993), p. 61.

García-Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, 1977.

Gwyn, William B., The Indeterminacy of the Separation of Powers in the Age of the Framers, 30 William & Mary Law Review 263 (1989).

Herring, Pendleton E., Public Administration and the Public Interest, New York, 1936.

Jaffe, Louis L., The Independent Agency-A New Scapegoat 65 Yale Law Journal 1068 (1956).

James, Dorothy B., The Contemporary Presidency, 2ª ed., Indianapolis, 1976.

Kurland, Philip B., The Rise and Fall of the "Doctrine" of Separation of Powers 85 Michigan Law Review 592 (1986).

Lavilla Rubira, Juan José, La participación pública en el proceso de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América, Madrid, 1991.

Locke, John, Two Treatises of Government, ed. de Peter LASLETT, 1980.

Longobardi, Nino, Autorités Administratives Indépendantes et Position Institutionnelle de l'Administration Publique, en *Revue Française de Droit Administrative* 11 (1995), p. 387.

López Ramón, Fernando, El Consejo de Seguridad Nuclear: un Ejemplo de Administración Independiente, *Revista de Administración Pública* 126 (1991), p. 189.

Mackenzie, G. Calvin, The Politics of Presidential Appointments, New York, 1981.

Madison, James, The Federalist 47, ed. de Sherman F. Mittell, Washington, D.C., s.d., p. 314.

Majone, Giandomenico, Functional Interests: European Agencies, en Peterson, John, & Shackleton, Michael (dirs.), *The Institutions of the European Union*, 2002, p. 302.

Malaret, Elisenda, La Comisión Nacional del Mercado de Valores (una Aproximación a su Configuración Institucional), *Revista Española de Derecho Administrativo* 76 (1992), p. 557.

McConnell, Grant, The Modern Presidency, 2ª ed., New York, 1976.

Moreno Molina, Ángel Manuel, La Administración por agencias en los Estados Unidos de América, Madrid, 1995.

Ortiz Mallol, José, La Relación de independencia de las Entidades Instrumentales de la Administración Pública: Algunas Notas, *Revista de Administración Pública* 163 (2004), p. 245.

Parker, Reginald, The Removal Power of the President and the Independent Administrative Agencies, 36 *Indiana Law Review* 63 (1960).

Pomed Sánchez, Luis Alberto, Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes, *Revista de Administración Pública* 132 (1993), p. 117.

Rallo Lombarte, Artemi, La constitucionalidad de las administraciones independientes, Madrid, 2002.

Rodríguez Pontón, Francisco José, Gobierno, Política y Administración: Elementos de Debate para las "Administraciones Independientes", en *Autonomies*, *Revista Catalana de Derecho Público*, 24 (1999), p. 189.

Sala Arquer, José Manuel, El Estado Neutral. Contribución al estudio de las Administraciones Independientes, Revista Española de Derecho Administrativo, 42 (1984), p. 401.

Salvador Martínez, María, Autoridades independientes, Barcelona, 2002.

Schwartz, Bernard,

*The professor and the Commissions, New York, 1949.

* Administrative Law, 3^a ed., Boston, 1991.

Soriano García, José Eugenio, Desregulación, privatización y Derecho administrativo, Zaragoza, 1993.

Sunstein, Cass, R., After the Rights Revolution. Reconceiving the Regulatory State, Cambridge (Mass.), 1990

Troncoso Reigada, Antonio, Privatización, empresa pública y Constitución, Madrid, 1997.

Wilson, James Q., Bureaucracy, New York, 1989.

Wood, Gordon, The Creation of the American Republic 1776-1787, New York, 1972.

Working Papers / Derecho

Instituto de Empresa

Año 2003

Disponibles en

http://www.ie.edu/esp/claustro/claustro_working_papers.asp?ano=2003&tipo=2

Nº 1/03

Ciudadanía e Identidad Europea

Luis María Díez-Picazo

Nº 2/03

Soberanía e Infranacionalidad: Modos de Integración y Paradigmas de la Toma de Decisiones Europea

José M. de Areilza Carvajal

Nº 3/03

Los procesos de regionalización en la Unión Europea. Dos casos: Italia y Francia

Marie-José Garot

Nº 4/03

Los precios de abogados y procuradores frente al derecho de la competencia. ¿Un formalismo excesivo?

Francisco Marcos

Nº 5/03

La contratación electrónica de servicios turísticos tras la ley 34/2002

Fátima Yáñez

Nº 6/03

El seguro de deceso

Francisco Marcos

Nº 7/03

La exigencia de acceso universal a un procedimiento de asilo justo y eficaz

Eva Menéndez Sebastián

Nº 8/03

El péndulo del poder en la Unión Europea. ¿Puede “La vieja Europa” apoyar las bases de su democracia en un factor demográfico?

Miguel Carpintero del Barrio

**Working Papers / Derecho
Instituto de Empresa
Año 2004**

Disponibles en

http://www.ie.edu/esp/claustro/claustro_working_papers.asp?ano=2004&tipo=2

Nº 1/04

Identidad personal y procesos comunicativos en la negociación
Mariana Segura Gálvez

Nº 2/04

El derecho de la competencia en los nuevos Estados miembros de la Unión Europea
Francisco Marcos

Nº 3/04

Aproximación al régimen de los efectos del concurso sobre los actos perjudiciales para la masa activa: La reintegración de la masa
José Massaguer

Nº 4/04

Sobre el derecho de injerencia. El caso de Irak en el desarrollo del Ius Ad Bellum
Miguel Carpintero del Barrio

Nº 5/04

Un modelo de negociación para la creación de una sociedad conjunta
María del Pilar Galeote Muñoz

Nº 6/04

Monopolio y prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de los servicios funerarios
Francisco Marcos

Nº 7/04

El impuesto sobre las grandes superficies desde una perspectiva del Derecho Comunitario
Marie-José Garot

Nº 8/04

Setting International Standards for the International Movement of Genetically Modified Organisms: Are the Cartagena Protocol on Biosafety and the WTO Agreements Conflicting?
Silvia Pellicer

Nº 9/04

La destitución de las autoridades de las agencias federales por el Presidente de los Estados Unidos de América
Víctor Torre de Silva y López de Letona

Nº 10/04

El régimen de ayudas públicas en los procesos de privatización
Juan Ignacio Signes de Mesa

Nº 11/04

La Constitución de la Unión Europea: el regreso a la Comunidad
José M. de Areilza

Nº 12/04

The New Regulatory State in Brazil: Public Participation and Democracy
Paulo Todescan L. Mattos

Working Papers / Derecho
Instituto de Empresa
Año 2005
Disponibles en

http://www.ie.edu/esp/claustro/claustro_working_papers.asp?ano=2004&tipo=2

Nº 05/01

State aids and the new Member States: the way out for heavily subsidized economies?
Blanca Doz and Christian Bulzomi

Nº 05/02

The enforcement of Spanish Antitrust Law: a critical assessment of the fines setting policy and of the legal framework for private enforcement.
Francisco Marcos

Nº 05/03

La publicidad comparativa
José Massaguer

Nº 05/04

La necesidad de un método profesional de mediación. La importancia de la intervención del abogado en este proceso.
María del Pilar Galeote Muñoz

Nº 05/05

De la Administración electrónica a una democracia digital.
Marie-José Garot.

Nº 05/06

La regulación del aplazamiento y morosidad en las obligaciones contractuales en el sector comercial : Comentarios críticos a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre.
Francisco Marcos.

Nº 05/07

Negociaciones de única variable.
Mercedes Costa

Nº 05/08

Relevancia del análisis económico en el control de las concentraciones empresariales.
Caroline Tomás

Nº 05/09

La elección de la ciudad candidata a la celebración de los JJ.OO del 2012 : un análisis de los sistemas alternativos de voto y las opciones de voto.

Julio Gómez Pomar

Nº05/10

The EU's struggle to combat a permanent Gastarbeiter-status : The beginning of the end of 2nd class residency?

Christian Bulzomi.

Nº05/11

La practica de la mediación en Argentina

Maria Alejandra Cortiñas.

Nº05/12

Competition, State aids and low cost carriers: a legal perspective

Hans Kristoferitsch.

**Working Papers / Derecho
Instituto de Empresa
Año 2006**

Disponibles en

http://www.ie.edu/eng/claustro/claustro_working_papers.asp?tipo=2

Nº06/01

La transposición al derecho español de la directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales.

José Massaguer, con la colaboración de Francisco Marcos y de Aurea Suñol.

Nº06/02

¿Una política de competencia para la República de Ecuador?

Francisco Marcos

Nº06/03

La inconstitucionalidad del nuevo impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta.

Albert Sánchez Graells

Nº06/04

El tratamiento del factor tiempo en una negociación.

Maria del Pilar Galeote

Nº06/05

Discovery, confidentiality and disclosure of evidence under the private enforcement of EU antitrust rules.

Albert Sanchez Graells

Nº06/06

El control de concentraciones como defensa frente a las OPAS hostiles: reflexiones sobre el caso Oracle/Peoplesoft

Francisco Marcos

Nº06/07

European citizenship : 15 years after the Maastricht Treaty.

Marie-José Garot

**Working Papers / Derecho
Instituto de Empresa
Año 2007**

Disponibles en

http://www.ie.edu/eng/claustro/claustro_working_papers.asp?tipo=2

Nº07/01

Los retos de una Unión Europea de 27 Estados miembros.

José M. de Areilza Carvajal

NOTAS

NOTAS

NOTAS
