



Eppur si muove: la Unión Europea tras la cumbre de Barcelona

Charles Powell

ARI Nº 3-2002 - 27.3.2002

Uno de los problemas que más ha preocupado a los dirigentes europeos de un tiempo a esta parte es la existencia de una brecha cada vez mayor entre sus economías y la de EEUU. En los últimos diez años, EEUU ha logrado aumentar su PIB a una tasa anual media del 3,7%, frente al 2,1% de la UE, lo cual le ha permitido sacar una ventaja de más de 1,1 billones de euros, cifra equivalente al PIB de Italia, cuando hace una década el producto europeo era ligeramente superior al estadounidense. En vista de ello, en el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en marzo de 2000 los dirigentes políticos del continente acordaron una ambiciosa estrategia que pretendía alumbrar "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo" para el año 2010. A pesar de todo, desde entonces el PIB por habitante en la UE se ha estancado en el 64% del producto de EEUU, cuya economía se está recuperando rápidamente de la desaceleración experimentada el año pasado, mientras que la europea sigue sumida en el letargo. Por todo ello, el Consejo de primavera convocado en Barcelona los días 15 y 16 de marzo para desarrollar la agenda socio-económica de la UE se planteó a la opinión pública como un punto de no retorno, de cuyo desenlace dependería en buena medida la viabilidad del llamado 'proceso de Lisboa'.

La agenda socio-económica

En las negociaciones previas al Consejo quedaron claramente perfiladas las posturas de los principales protagonistas. Por un lado, Tony Blair, José María Aznar y Silvio Berlusconi, que no tenían pendiente ninguna cita electoral importante, y cuyos países estaban capeando la desaceleración económica razonablemente bien, se mostraban partidarios de una decidida liberalización de los mercados más rígidos, incluido el de trabajo, mientras que Lionel Jospin/Jaques Chirac y Gerhard Schröder, que deberían rendir cuentas al electorado en mayo-junio y septiembre respectivamente, eran más reacios a plantear reformas estructurales que, a corto plazo al menos, podrían tener más costes que beneficios. La inminente celebración de elecciones legislativas en Portugal (marzo), Holanda (marzo) e Irlanda (mayo), suponía un obstáculo añadido. Por su parte, la Comisión venía apoyando con entusiasmo la liberalización, por entender que así lo exigía la lógica del mercado único y de la libre competencia. Fiel a esta filosofía, en el Consejo de Estocolmo de marzo de 2001 Romano Prodi propuso la apertura del mercado eléctrico para grandes clientes en 2003, el del gas para ese mismo sector en 2004 y la liberalización total de ambos, incluso para clientes particulares, en 2005, objetivos que fueron rechazados por París y Berlín. Una vez en Barcelona, la troika liberalizadora puso especial énfasis en la apertura de los mercados energéticos, sobre todo el eléctrico, obsesión que se comprende mejor si se tiene en cuenta que España, Reino Unido e Italia son 'islas energéticas' debido a la ausencia de infraestructuras imprescindibles para la interconexión transfronteriza. (De ahí que, si bien su mercado eléctrico es bastante más abierto que el francés, por ejemplo, España sólo importe el 3% de su electricidad). A pesar de la presión ejercida por la Comisión y la troika, Francia sólo aceptó que los grandes clientes pudiesen escoger libremente su proveedor de gas y electricidad a partir de 2004 (una año más tarde de lo deseado por la mayoría), logrando asimismo que se pospusiera la decisión sobre los consumidores particulares hasta el año que viene. (El Consejo se fijó el objetivo de que los Estados miembros tengan un nivel mínimo de interconexiones eléctricas del 10% para 2005, pero las obras de infraestructura necesarias para lograrlo correrán a cargo de las empresas del sector). Además, Jospin obtuvo la promesa de que la UE adoptaría una directiva-marco para consolidar y especificar los principios de los servicios económicos de interés general, de forma que la apertura de los mercados tenga en cuenta "la importancia de unos servicios públicos de calidad". El dirigente francés contó en todo momento con el apoyo de Alemania, cuyo mercado energético es uno de los más abiertos de Europa, pero donde la ausencia de unas reglas de juego claras ha limitado seriamente la competencia. En Barcelona, los alemanes lograron bloquear la generalización de

reguladores nacionales independientes, y si bien se acordó la creación en cada Estado miembro de "una función reguladora dentro del marco reglamentario adecuado", ello no satisfizo a los más exigentes, como el jefe del ejecutivo finlandés, Paavo Lipponen, que logró que las conclusiones del Consejo recogieran una referencia a las facultades legales de la Comisión para imponer a los gobiernos más recalcitrantes una liberalización efectiva.

Junto con la integración de las redes europeas de energía, la estrategia de Lisboa otorgaba un valor prioritario a la de las redes de transportes y comunicaciones. En lo que a estas últimas se refiere, sin duda fue positivo el acuerdo alcanzado en Barcelona en torno al proyecto Galileo, un sistema europeo de navegación por satélite alternativo al GPS estadounidense que podría entrar en funcionamiento en 2008 y cuya gestión será encomendada a una empresa común que trabajará en cooperación con la Agencia Espacial Europea. En el ámbito del transporte, el Consejo acordó que se adopten antes de fin de año las decisiones que permitan lanzar en 2004 el llamado 'cielo único' europeo, que en teoría hará posible una organización más racional del espacio aéreo europeo, con la consiguiente disminución de retrasos y aglomeraciones en los aeropuertos.

Conscientes de la necesidad de equilibrar una agenda dominada en buena medida por las reformas estructurales preconizadas en Lisboa con aportaciones de carácter más social, los protagonistas de la cumbre de Barcelona dedicaron no pocas horas al problema del empleo. En este campo, los europeos también temen distanciarse cada vez más de EEUU, cuya población activa representa el 74% de la población total, frente al 64% de la UE. Como en otras ocasiones, en Barcelona se puso de manifiesto una notable divergencia entre los partidarios de crear más empleo mediante la flexibilización del mercado laboral y quienes pretenden alcanzar idéntico objetivo con la ayuda de generosas políticas activas. Así pues, los primeros vieron con agrado la aceptación del principio de que no debe permitirse que los impuestos ni las prestaciones por desempleo desincentiven la búsqueda de trabajo y que la negociación salarial debe tener en cuenta la productividad y la situación del mercado laboral en cada región. Por su parte, los dirigentes socialdemócratas, que todavía son mayoría en el Consejo, insistieron en la necesidad de garantizar un equilibrio adecuado entre la flexibilidad necesaria para poder cambiar de trabajo y la seguridad para mantenerlo, y pudieron felicitarse por el compromiso adquirido por parte de los gobiernos de garantizar la formación permanente de los trabajadores.

Fiel al objetivo marcado en Lisboa de lograr el pleno empleo en 2010 mediante la creación de 20 millones de puestos de trabajo, el Consejo de Barcelona se reafirmó en la necesidad de alcanzar una tasa de población activa del 70%, para lo cual se propuso elevar progresivamente la edad media de jubilación efectiva de los 58 a los 63 años, algo que exigirá una reducción de los incentivos a la jubilación anticipada. A fin de aumentar la tasa de actividad laboral femenina hasta el 60% desde el 54,7% actual, el Consejo insistió asimismo en la necesidad de contar para 2010 con guarderías para al menos el 90% de los niños de edades comprendidas entre los tres años y la edad de escolarización, y para al menos el 33% de los niños menores de tres años, aunque sin especificar cómo se financiaría este gasto adicional. El Consejo también subrayó, una vez más, la necesidad de favorecer la movilidad de los trabajadores en el seno de la UE, para lo cual se creará en 2003 la Tarjeta Europea de Sanidad, que permitirá a los ciudadanos de la UE recibir la misma atención médica en todos los Estados miembros, así como un sitio único en Internet de información sobre la movilidad laboral. Por otro lado, según las conclusiones de Barcelona, dentro de un año todas las escuelas europeas tendrán un ordenador conectado a Internet por cada quince alumnos. (El nivel de conexión actual es del 89%, cuando según los objetivos fijados en Lisboa ya debería ser del 100%). Cabe recordar en este sentido que el Consejo se fijó asimismo el objetivo de elevar el gasto en I+D –que actualmente se sitúa en el 1,8% del PIB– hasta alcanzar el 3% en 2010, si bien dos terceras partes de dicho esfuerzo deberá corresponder al sector privado.

Europa como actor mundial

La presión ejercida en la calle por el llamado movimiento antiglobalización y el debate mediático que ello ha suscitado no ha pasado desapercibido en las cancillerías europeas. De ahí, sin duda, la satisfacción expresada por la reciente ratificación del Protocolo de Kioto en nombre de la Comunidad Europea, y la insistencia en que los Estados miembros completen sus respectivos procedimientos de ratificación antes de junio de 2002, de tal manera que dicho protocolo pueda entrar en vigor antes de la cumbre mundial de desarrollo sostenible que tendrá lugar en Johannesburgo. De forma parecida, y con la vista puesta en la Conferencia de Monterrey sobre la financiación del desarrollo, en Barcelona la UE se fijó el objetivo de alcanzar una aportación colectiva media del 0,39% en 2006, a la vez que prometía estudiar nuevas formas de aliviar la deuda de los países menos desarrollados. Teniendo en cuenta la ciudad donde se celebraba el Consejo, la presidencia española hubiese

deseado que se aprobase la creación de un nuevo Banco Euromediterráneo de Desarrollo, una propuesta personal de Aznar destinada a relanzar el llamado 'proceso de Barcelona' nacido en 1995, pero los dirigentes europeos optaron por una fórmula algo más modesta, consistente en la creación de un fondo de inversión euromediterráneo reforzado que administrará el propio Banco Europeo de Inversiones.

A diferencia del vicepresidente económico del gobierno español, Rodrigo Rato, que hubo de emplearse a fondo en nombre de la Presidencia para cerrar los compromisos finalmente alcanzados, el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, anduvo menos atareado. Aunque los jefes de Estado y de gobierno admitieron haber discutido el posible ataque de EEUU contra Irak, las conclusiones de la cumbre nada dicen al respecto. (Guy Verhofstadt, el primer ministro belga, propuso enviar un ultimátum a Sadam Husein para que cumpla las exigencias de la ONU, pero sin éxito). En cambio, el Consejo quiso hacer una declaración especial sobre Oriente Próximo, acogiendo "calurosamente" la resolución 1397 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que se había pronunciado de forma explícita a favor de un Estado palestino. Dicha declaración insiste en la necesidad de crear un Estado palestino "viable e independiente y democrático", a la vez que recuerda el derecho de Israel a vivir dentro de fronteras seguras garantizadas por la comunidad internacional y reconocidas por los países vecinos. Cabe deducir de todo ello que si Washington desea contar con el apoyo de la UE ante un eventual ataque a Irak, deberá intervenir con decisión y premura en el conflicto de Oriente Próximo.

A diferencia de lo que viene siendo habitual, los Balcanes proporcionaron la sorpresa más agradable de la cumbre, al formalizarse ante los líderes europeos el acuerdo constitucional alcanzado entre Serbia y Montenegro, al que había contribuido de forma destacada el alto representante para la PESC, Javier Solana, que permitirá avanzar hacia la plena normalización de relaciones entre dichas repúblicas y la UE. Desde una perspectiva española también debe subrayarse el apoyo manifestado por el Consejo al compromiso adquirido por Londres y Madrid de superar sus diferencias sobre Gibraltar y alcanzar un acuerdo antes del verano, así como el encargo a la Comisión de que estudie cómo podría apoyarlo. Dada la utilización que vienen haciendo los gibraltareños de sus derechos como ciudadanos de la UE y del marco legal comunitario para socavar las posturas españolas, el respaldo formal del Consejo al proceso de negociación en curso representa una importante novedad.

Conclusiones

Nadie esperaba que la cumbre de Barcelona fuese un paseo militar. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la incipiente recesión económica mundial dieron al traste con el optimismo en el que se había concebido el proceso de Lisboa en 2000, que, sin embargo, tuvo la gran virtud de poner fin a la auto-complacencia a la que había dado lugar el éxito de la Unión Económica y Monetaria, recientemente ratificado por la entrada en vigor del euro. Como suele suceder, quienes más habían apostado por unos resultados "históricos" son quienes más satisfechos se han mostrado por lo conseguido: para Aznar, la reforma de las economías europeas es ya "irreversible", mientras que Blair se ha referido a un "cambio de marcha" en Europa. Sus colegas franceses y alemanes, en cambio, se congratulan sobre todo de no haber tenido que firmar nada que pueda ser utilizado contra ellos en sus respectivas campañas electorales. En suma, se cumplan o no los ambiciosos objetivos fijados para 2010, a corto plazo se ha verificado una vez más que una reunión del Consejo Europeo no es un juego de suma-cero, sino un río revuelto con peces para todos.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.