

CARLOS WESTENDORP  
NICOLÁS SARTORIUS  
ALFONSO EGEA DE HARO  
(Editores)

# LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS GRANDES RETOS DEL SIGLO XXI

*Aportaciones al Grupo de Reflexión del Consejo Europeo,  
presidido por Felipe González*

Félix Arteaga  
David Chico Zamanillo  
Antonio M. Díaz Fernández  
Alfonso Egea de Haro  
Óscar Jaime Jiménez  
Borja Lasheras  
Luis Moreno

Vicenç Navarro  
Emilio Ontiveros  
Gustavo Palomares  
Javier Ramos Díaz  
Amparo Serrano  
Carlos Westendorp y Cabeza

Prólogos de Felipe González y Diego López Garrido

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2010

# ÍNDICE

	Pág.
NOTA DE PRESENTACIÓN .....	9
<i>Nicolás Sartorius</i>	
PRÓLOGOS	
<i>Felipe González Márquez</i> .....	13
<i>Diego López Garrido</i> .....	19
PROSPECTIVA	
El horizonte 2020-2030 .....	25
<i>Alfonso Egea de Haro</i>	
LA EUROPA SOCIAL	
Presente y futuro de la Europa Social.....	57
<i>Vicenç Navarro</i>	
La dimensión exterior de la Europa Social .....	75
<i>Javier Ramos Díaz y David Chico Zamanillo</i>	
Qué es el Modelo Social Europeo.....	89
<i>Luís Moreno y Amparo Serrano</i>	
ECONOMÍA EUROPEA	
Modernización y regeneración económica en la UE.....	99
<i>Emilio Ontiveros Baeza</i>	

## SEGURIDAD Y ACCIÓN EXTERIOR

La seguridad integral en el ámbito de la Unión Europea.....	109
<i>Antonio M. Díaz Fernández y Óscar Jaime Jiménez</i>	
El Futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE .....	135
<i>Borja Lasheras</i>	
La dimensión exterior de la UE .....	171
<i>Gustavo Palomares y Félix Arteaga</i>	

## PROPUESTAS

Propuestas para el Grupo de Reflexión sobre el Futuro de Europa (horizonte 2020-2030) .....	201
<i>Carlos Westendorp y Cabeza</i>	

## NOTA DE PRESENTACIÓN

Cuando hace algo más de un año nos pusimos a elaborar estos cinco informes, que ahora se publican en forma de libro, fuimos conscientes de la dificultad y de la importancia del empeño. Se trataba, nada menos, que de aportar análisis, ideas y propuestas sobre el futuro de la Unión Europea, en el horizonte del 2020-2030, al llamado «Comité de Sabios» o Grupo de Reflexión creado por el Consejo de la Unión, bajo la presidencia de Felipe González.

Nos pusimos manos a la obra y, después de múltiples reuniones y debates sobre el mejor contenido de los trabajos, encargamos a una serie de autores que elaborasen unos documentos de trabajo con características no siempre fáciles de reunir: alta calidad técnica, sintéticos y con propuestas concretas que facilitase la labor del Grupo de Reflexión y de su Presidente.

Los títulos de los cinco trabajos indican, por sí solos, la ambición de la tarea: «Cambios en Europa en los últimos diez años: ¿cuáles serán las oportunidades y retos a los que se enfrentará la Unión?»; «Mantenimiento del modelo social y económico europeo: revisión de la Agenda de Lisboa y Cohesión social»; «Seguridad interna y externa: Política de Seguridad y Defensa»; «Relevancia y función de la Unión en la escena internacional: necesidad de una política exterior y de seguridad común» y, por último, «Propuestas para el Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa».

En nombre de la Fundación Alternativas debo decir que la calidad de los trabajos ha respondido, con creces, a nuestras expectativas y, en este sentido, hay que felicitar a Carlos Westendorp y Alfonso Egea por su trabajo de coordinación, así como a Félix Arteaga, Antía Castedo, David Chico Zamarrillo, Alfonso M. Díaz Fernández, Óscar Jaime Jiménez, Borja Lasheras, Luis Moreno, Vicenç Navarro, Emilio Ontiveros, Gustavo Palomares, Javier Ramos Díaz y Amparo Serrano por su esfuerzo, dedicación, generosidad y acierto.

Los editores hemos decidido publicar los documentos de trabajo tal cual han sido entregados a la Secretaría de Estado de la UE y al propio

Comité de Reflexión pues creemos que ése es uno de sus valores. Hemos, pues, desechado la posibilidad de reelaborarlos con ocasión de su publicación en forma de libro. De ahí que el lector pueda encontrar variedad no sólo de estilos —cosa lógica al tratarse de diversos autores— sino también de presentación. Por tanto, lo que tiene el lector en sus manos son los documentos originales que han servido de base, entre otros, para la elaboración del documento final del Grupo de Reflexión.

Deseo, finalmente, que este esfuerzo, en el que hemos puesto tanto interés, haya sido útil para, entre todos, ir construyendo una Unión Europea cada vez más fuerte, más cohesionada, que al transformarse en un actor global sea capaz de contribuir, desde sus valores, a un mundo en paz, libertad, solidario y sostenible.

Nicolás Sartorius  
Vicepresidente Ejecutivo  
Fundación Alternativas

# PRÓLOGOS

## *Felipe González Márquez*

Hace dos años y medio que el Consejo Europeo me dio el encargo de presidir un grupo de personas independientes para analizar los desafíos con que va a enfrentarse la Unión Europea en los próximos veinte años y recomendar las respuestas más adecuadas a dichos desafíos. El Grupo acaba de entregar su informe al Consejo y debo decir que sus conclusiones se encontraban ya en buena medida contenidas en el bagaje de ideas con el que emprendimos este viaje apasionante. Eran ideas obtenidas de una larga y atenta observación de la realidad que nos rodea, en gran parte de forma intuitiva, por lo que lógicamente requerían una apoyatura analítica sólida y bien documentada. La ayuda prestada a este respecto por el Secretario de Estado para las Relaciones con la Unión Europea, mi buen amigo Diego López Garrido, ha sido decisiva a este respecto. Trabajos como los contenidos en este libro, realizados por la Fundación Alternativas, junto con los suministrados por el Real Instituto Elcano y el CIDOB, me han sido utilísimos para conducir los trabajos del Grupo a buen puerto. Mi más sincero agradecimiento a Diego y a todos los que en ellos han intervenido.

Y ahora permítanme que exponga brevemente cuáles fueron esas ideas de partida y las conclusiones a las que, tras leer aquellos trabajos y oír a los miembros del Grupo y a los expertos convocados por éste, yo mismo he llegado a lo largo de estos meses.

El mundo ha cambiado en las dos últimas décadas y la UE tiene que responder o entrará en un declive inexorable. La crisis financiera y económica global, producida por el mal funcionamiento de las instituciones financieras, aparece como un parte aguas de la historia en este proceso. La evolución de los acontecimientos indica claramente que hay ganadores de este cambio global. Pero también perdedores. Si la Unión Europea no quiere estar entre estos últimos, como ha sido el caso hasta ahora, tiene que reaccionar ya y definir estrategias de reformas para el horizonte de los próximos veinte años.

Hay que mantener las respuestas contra la crisis y conectarlas con las reformas de futuro que necesitamos. Hablar de la UE y no de los países que la

integran, uno a uno, tiene todo el sentido porque somos interdependientes: compartimos un mercado único, una sola moneda y un pacto de crecimiento y estabilidad, entre otros factores. Pero, sobre todo, porque por separado perderíamos las sinergias que se necesitan para enfrentar los desafíos de la nueva realidad global. En el interior de la UE tenemos problemas que son comunes a la vez que situaciones diferenciadas en los Estados miembros por sus específicas realidades económicas y sus diferentes modelos productivos.

Necesitamos sumar fuerzas, en acuerdos que se puedan operar con eficacia, entre los Gobiernos y las Instituciones de la UE; entre éstos y los interlocutores económicos y sociales; y que incluyan nuestra realidad de poderes regionales y locales. Hace falta un liderazgo claro y una capacidad de diálogo sostenida. La situación de la UE es de emergencia, tanto por la dureza de la crisis y sus efectos en nuestra realidad social y económica, como por los cambios estructurales que debemos producir para enfrentarla y encauzar nuestro futuro en el medio y largo plazo.

No es necesario destacar nuestros avances históricos o actuales como bazas a nuestra disposición, para evitar caer en la autocomplacencia. Necesitamos generar en la ciudadanía un compromiso fuerte para enfrentar los retos que tenemos por delante. Si no decimos con claridad las cosas, no nos van a creer y el debate seguirá siendo defensivo. Demos por sabido que nuestro modelo —con todas sus variantes— es el de la economía social de mercado, exitoso en la posguerra, pero no adaptado a la realidad presente; que hemos hecho una ampliación de dimensión histórica hasta 27 países y casi 500 millones de ciudadanos, o que el euro es una pieza clave de nuestra arquitectura política y económica, como tantas cosas que se han hecho en más de medio siglo de avances. Pero enfoquemos nuestro discurso y nuestra acción en los problemas que tenemos que resolver sin demora, conectando la salida de la crisis —¿qué sigue siendo incierta!— con las reformas de fondo necesarias para el medio y largo plazo:

En primer lugar, necesitamos mantener medidas anti crisis hasta que despegue la economía por sí misma. Si se cortan antes de tiempo volveremos atrás. Hoy la máxima prioridad es crecer y generar empleo y la economía productiva no está en condiciones de hacerlo por sí sola. El sector público, por castigado que esté por los efectos de la crisis, no puede retirar sus estímulos y sus esfuerzos para alentar la demanda.

Además, hay que desarrollar la gobernanza económica que nos falta para evitar choques asimétricos derivados de la coexistencia de una moneda única con distintas políticas económicas. Ni el euro ni el pacto de estabilidad están en la base de estos problemas, sino al contrario. Pero necesitamos más coordinación de las políticas económicas, con más gobernanza, sobre

todo en la zona euro, para evitar desviaciones y desequilibrios que hagan imposible la aplicación de una política monetaria eficaz. Recordemos que el Tratado es de Unión Económica y Monetaria.

Asimismo es preciso reformar el funcionamiento de las instituciones financieras, para evitar que estemos incubando ya la próxima crisis. Nada ha cambiado en el comportamiento real de las entidades financieras, salvo para cortar créditos a la economía productiva. Se siguen vendiendo productos sin base real, sin reflejo claro en los balances y sin control; y se colocan las inyecciones de liquidez que reciben los bancos en deuda pública. Sería deseable que la reforma se operara a nivel mundial a través del G-20, pero entretanto, y en todo caso, es imprescindible que la UE tenga sus propias normas de funcionamiento comunes y sus mecanismos de control.

Por otra parte, tenemos que abordar las reformas estructurales que nos permitan ganar competitividad en la economía globalizada, para obtener el valor añadido que se necesita para mantener la cohesión social, que es nuestra seña de identidad. ¿Cómo? Mediante la reforma del mercado de trabajo y de las relaciones industriales, incluyendo la modernización de las empresas en su adaptación a la realidad tecnológica. Existen países y zonas más exitosas en nuestra realidad diversa como la Unión Europea, que debemos analizar y aplicar adaptándolas a nuestras condiciones. Nuestro debate tiene que incluir la mejora de la productividad por hora de trabajo y vincular las rentas salariales directas y los derechos sociales a esta productividad.

Hay que superar igualmente la fragilidad e ineficiencia de nuestro sistema de formación de capital humano. Desde el poco esfuerzo relativo en I+D+i y su poca relación con la economía real, hasta las deficiencias de nuestro sistema educativo ante los requerimientos de la sociedad del conocimiento. Estas carencias van desde la enseñanza básica hasta la universitaria de excelencia, pasando por la formación profesional. Hay que evitar nuestro declive industrial, sometido a la pérdida de actividad por deslocalizaciones o por carencias graves de modernización y valor añadido. A eso debemos unir la pérdida de control de tejido empresarial de alto nivel o de excelencia, que está pasando a manos extra europeas y aumentando nuestra dependencia. Debemos finalmente completar y reforzar nuestro mercado interior, extendiendo su normal desarrollo al sector de servicios y en el espacio digital, además de los señalados.

En otro orden de ideas, tenemos que resolver los graves problemas energéticos, tanto de dependencia como de eficiencia, ahorro, o nuevas fuentes autónomas, incluido el debate sobre la energía nuclear; además de mantener y ampliar objetivos en la lucha contra el cambio climático. Nada explica que no tengamos ya un mercado integrado de la energía, con mayor competencia interna y una política energética común ante los proveedores,

o que no coordinemos los esfuerzos necesarios para productos como el vehículo eléctrico y otros.

Debemos también enfrentar nuestro reto demográfico, que nos planteará problemas de sostenibilidad inexorables a medio plazo. Tenemos una de las mayores esperanzas de vida del planeta, al tiempo que las tasas de natalidad están entre las más bajas. Asegurar la viabilidad de la sanidad y las pensiones; incorporar a la mujer a la población ocupada, haciendo compatible el trabajo con el incremento de la natalidad; y tratar el problema de la emigración desde esta perspectiva, son cuestiones que van estrechamente unidas a este desafío para nuestro futuro.

Y, al tiempo que ponemos en marcha estas medidas reformadoras, decisivas para nuestro futuro económico, tecnológico, social y medioambiental, hemos de aprovechar a fondo todas las posibilidades del Tratado de Lisboa para: desarrollar una eficiente política de seguridad, interior y exterior; anudar unas relaciones más sólidas con nuestros vecinos; alcanzar una proyección exterior más clara y relevante para nuestros intereses; y, en cualquier caso, mantener una relación de proximidad con los ciudadanos.

Los ciudadanos quieren que sus derechos puedan acompañarlos en sus movimientos por el espacio compartido de la UE (la llamada portabilidad), tanto en el ámbito de sus derechos sociales, como en los demás, resolviendo incongruencias en su vida civil, laboral o familiar que se producen cuando se desplazan por la UE.

Los ciudadanos tienen claro, parece que más que sus líderes, que a la UE y a cada uno de sus países, les conviene ganar relevancia y eficacia hablando como un bloque, con una sola voz identificable con los intereses comunes. La apelación a las soberanías nacionales para mantener situaciones de división en la proyección exterior, en materias económicas, financieras, medioambientales o políticas, no se corresponde con la voluntad mayoritaria de los ciudadanos, a los que los responsables políticos dicen representar cuando se usan estos argumentos.

Los ciudadanos quieren que haya más coordinación en la lucha contra la criminalidad organizada y contra el terrorismo, porque saben que eso es más eficaz en nuestro espacio de libre circulación de personas. Todo esfuerzo en esa dirección tendrá apoyo mayoritario en cada una de nuestras sociedades. Las trabas a los avances en Justicia e Interior son políticas o burocráticas, no de la ciudadanía.

Para hacer esta transformación, que necesita la UE y cada uno de los Estados miembros, no hace falta modificar los Tratados, pero sí hará falta evaluar las prioridades presupuestarias y también su suficiencia, sumando lo que destina la UE a objetivos comunes a lo que se asigne por parte de los Estados miembros al cumplimiento real de las prioridades que se acuerden.

Objetivos ambiciosos, como los que necesitamos, con medios raquíticos como los disponibles, conduce a la frustración de las expectativas.

Los ciudadanos en general, trabajadores, PYMES, jóvenes o mayores, hombres o mujeres, sólo van a entender, abrumados por la crisis que no provocaron, que se les digan estas verdades con claridad y que se les llame a compartir un esfuerzo de superación comparable al que levantó a la Europa libre después de la segunda guerra.

Inevitablemente hay que ser más exigentes con los que nos llevaron a la crisis, en un funcionamiento inaceptable del sistema financiero globalizado. Pero necesitamos movilizar a los empresarios que crean empleo, a los ahorradores que depositaron su confianza en la gestión de los bancos y, sobre todo, a los que han perdido su empleo o, siendo jóvenes, ven un horizonte de escasas oportunidades. La opinión pública va a agradecer a los líderes que le ofrezcan un proyecto coherente, con un diagnóstico sin concesiones de lo que nos pasa y una voluntad de diálogo que sume a todos. Es posible recuperar confianza si sumamos la inteligencia para conocer los desafíos con la voluntad para enfrentarlos decididamente. Las llamadas medidas «impopulares», suelen ser, como paradoja constante de la historia, las que mejor se comprenden por los ciudadanos y las que están más dispuestos a asumir, si ven claro el horizonte de salida de la crisis y se despeja su futuro a medio y largo plazo: el que concierne a sus hijos.

Ante una crisis global y sistémica pero sin alternativas de sistema —porque casi todos aceptan la economía de mercado— hay que producir las reformas que garanticen que ese sistema no nos arrastre de nuevo a situaciones como las que estamos viviendo. Esa es la voluntad reformadora que pedimos a los líderes de la UE, de los Estados miembros y de sus Instituciones. Una voluntad capaz de vencer las resistencias que se opongan a su realización, sumando los esfuerzos de las mayorías sociales.

En la variedad europea, algunos países han avanzado en reformas importantes en la buena dirección, con éxito económico y cohesión social. Son buenos referentes sin excusas para los que afirman que esos esfuerzos bien orientados dependen de la cultura de esos países. Sin duda les ayuda una cultura de esfuerzo, diálogo, consenso y voluntad de inclusión social, pero este comportamiento es accesible a todos los demás. Estas experiencias son más próximas, en todos los sentidos, que aquellas en las que a veces nos fijamos como referentes, situadas a miles de kilómetros de distancia real y cultural. La UE puede y debe ponerse en marcha ya, con su nueva estructura institucional, aprovechando todas sus potencialidades y corrigiendo sus fallos y cuellos de botella. Así, veríamos la crisis como la gran oportunidad para reaccionar ante los desafíos que no hemos enfrentado en las dos últimas décadas.



## EUROPA, NUESTRO FUTURO

***Diego López Garrido***

No es una frase mía. Lo dijo el entonces canciller Federal Helmut Kohl en su programa de Gobierno 1991-1994: «Alemania es nuestra patria, Europa es nuestro futuro». Parecido a lo que también dijo Willy Brandt en la primera sesión del Parlamento de la nueva República Federal reunificada tras la caída del muro de Berlín.

En estos momentos en que la crisis financiera de Grecia ha puesto a prueba la actitud de Alemania en la Unión, así como la solidaridad interna de la propia eurozona y su estabilidad, podemos reafirmar que sí hay un futuro para Europa. Cabe dibujarlo y hacerlo realidad sobre la base de los desafíos que el siglo XXI ha presentado de forma abrupta ante nosotros.

La historia de la Unión se parece a la de la arquitectura moderna. El Tratado de Roma de 1957 fue una obra de Schumann, De Gasperi y otros, igual que el célebre libro *Vers une architecture* de Le Corbusier, y su escuela, iniciaron en los años cincuenta una etapa rupturista con el clasicismo, estableciendo el paradigma de la modernidad en arquitectura. Todo cambió a partir de entonces.

La Unión Europea nació y se consolidó también como un paradigma de la modernidad política. Dio un salto cualitativo adelante respecto a la era del Estado nacional y rompió definitivamente con la vieja lógica de Westfalia.

La Unión arrancó hace medio siglo representando la ambición kantiana de establecer la paz en nuestro castigado continente. Se planteó un futuro respondiendo a lo que después de la II Guerra Mundial se le pedía a las democracias europeas. Lo mismo que, después de la caída del muro, el Tratado de Maastricht señaló un futuro para la Europa reunificada. Igualmente nos lo planteamos hoy con la reflexión sobre el futuro de una Europa que será diferente, tan diferente como el mundo que cambia alrededor y que entierra el antiguo eurocentrismo arrogante.

Este es el objetivo del grupo de reflexión que ha presidido Felipe González, interlocutor, por cierto, de Kohl, de Mitterrand, de Delors, en aquella coyuntura de los noventa que dio a la Unión Europea un impulso para dos décadas. Ahora, Felipe González ha presentado un programa para un nuevo futuro. La construcción de tal propuesta, entregada a los Jefes de Estado y de Gobierno de los 27, se ha servido de muchas y variadas aportaciones. Entre ellas han estado los trabajos que se incluyen en este libro.

Pues bien, este futuro se ha diseñado en Presidencia española del Consejo de la Unión, y será ese su legado. Respetando las dimensiones de un prólogo me gustaría referirme a tres de sus perspectivas. Empezaré por la económica.

La crisis de Grecia ha terminado, paradójicamente, por hacer saltar las costuras que aún atenazaban a la Unión en el ámbito económico. Ya nada será igual. A pesar de la reticencia alemana, a pesar de su lectura restrictiva del Tratado de Lisboa, a pesar de la lentitud exasperante en la ayuda a Grecia, se ha terminado por imponer algo que ya es irreversible: la Unión Monetaria y el Mercado único necesitan una Unión Económica, una coordinación de políticas económicas y de empleo, y un reforzamiento colectivo del euro. Es decir, un gobierno económico. Y se ha empezado esa tarea.

También ha empezado el camino hacia una supervisión política de la hipertrofiada burbuja de servicios financieros, y a una estrategia o modelo de crecimiento que saque el máximo rendimiento a los valores europeos: la educación y la ciencia, la tecnología, la calidad productiva, la formación y especialización laboral, la defensa del medio ambiente, las energías limpias. (Estrategia 2020)

Hablaba antes de la arquitectura moderna para compararla con la construcción europea. Pues bien, la arquitectura postmoderna ha ido más allá de Le Corbusier. Ha entrado en la complejidad y la contradicción (Venturi) y, sobre todo, ha conectado más con la realidad social y las necesidades ciudadanas. Otro paralelismo con la Unión Europea de hoy y sus retos. Hay que hacer visible y presente al ciudadano y sus intereses más directos. Esta es la segunda perspectiva del futuro de la Unión.

Ha pasado demasiado tiempo sin que la Unión se haya ocupado de los derechos fundamentales y de lo que Felipe González llama «la portabilidad» de los mismos. Algo tan terrible —especialmente porque forma parte del paisaje cotidiano de la civilizada Europa— como la violencia contra la mujer, no ha estado nunca en la agenda de la Unión. Como la discriminación por la raza, la nacionalidad o la orientación sexual. Lo van a estar porque esa es la dirección que ha querido imprimir España.

Tampoco ha brillado en la Unión Europea la participación ciudadana. Hay una excelente oportunidad en la iniciativa legislativa popular europea (Iniciativa Ciudadana), que abre unas posibilidades que aún no imaginamos para multiplicar tal participación directa de los ciudadanos en la vida de la Unión. La mayor ventaja de ello puede ser, a mi juicio, el desencadenamiento de debates transnacionales en un continente en el que aún no vislumbramos con nitidez el «demos» europeo y estamos siempre ocupados en debates locales endogámicos, sin capacidad de alzar la vista y mirar por encima de las fronteras nacionales.

La Unión no tiene alternativa a volver atrás. Es como le sucedió a la arquitectura moderna de la postguerra. Inauguró un lenguaje nuevo que atrapó a la forma de hacer arquitectura. Del mismo modo, la Unión no puede retroceder hacia el clasicismo estatalista y nacionalista. Pero la resistencia de esta cultura del pasado puede hacer que el camino que vayamos a recorrer sea mucho más doloroso y crítico. Por eso es tan importante que nos dirijamos sin reservas hacia una Europa con una nueva diplomacia multilateral para un mundo multipolar, ya no dominado abrumadoramente por «The West». Si la Unión no es capaz de superar la política exterior bilateral y nacionalmente fragmentada, quedaremos inermes ante los acuerdos oscilantes de grandes países/continente que, como sucedió en Copenhague, dejen a la Unión Europea en posición periférica, aunque tenga un liderazgo virtual en la lucha contra el cambio climático. Esta es la tercera perspectiva: la voz única de Europa en el mundo.

Europa tiene ante sí un futuro de posibilidades en nuestro entorno de vecindad: Rusia, Balcanes, Mediterráneo, incluso Asia central. Y tiene ante sí la capacidad de crear una estrategia de largo alcance de relación con América Latina, con África, con China, con India —que no tenemos todavía—, más allá de la cooperación que ya lideramos.

La Unión Europea, en suma, ha creado un nuevo lenguaje político, basado en la promoción del bienestar del vecino, de defensa de los derechos humanos y del Estado de Derecho, de «Soft power» en las relaciones internacionales, de solidaridad supraestatal, de crecimiento económico sostenible. Ese es nuestro presente y nuestro futuro. Ese es nuestro rumbo. Y aunque tengamos que forjarlo en un escenario de crisis en diversos ámbitos, nos jugamos ser lo que realmente queremos ser. Nunca tantos países, tantas lenguas y tantas culturas definitivamente mestizas construyeron lo que hemos conseguido. Nunca tantos ciudadanos tienen a su alcance un futuro acorde con las aspiraciones legítimas del continente que inventó la democracia, la tolerancia, el pluralismo religioso y filosófico, y lo compartió con el resto del mundo.

# EL HORIZONTE 2020-2030

*Alfonso Egea de Haro\**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. DEMOGRAFÍA.—III. ECONOMÍA.—IV. MEDIO AMBIENTE.—V. ENERGÍA.—VI. CIENCIA Y TECNOLOGÍA.—VII. ESCENARIOS GEOPOLÍTICOS.—BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

## I. INTRODUCCIÓN

Con la caída del muro de Berlín y la desintegración de la URSS, el escenario geopolítico caracterizado por la división ideológica y de seguridad entre bloques, dio lugar a una visión más uniforme del mundo, caracterizado por el imparable proceso de globalización económica. Sin negar la existencia de conflictos, las interpretaciones que hicieron fortuna a finales del siglo pasado apuntaron al «fin de la historia», al «fin de las ideologías» o a «un mundo más plano»<sup>1</sup>. La narración dominante era que no existían alternativas al modelo de globalización basado en el capitalismo liberal occidental.

Sin embargo, la crisis económica actual está evidenciando la magnitud de otros fenómenos que llevan a un replanteamiento de esta percepción. La incapacidad de los mercados para autorregularse y producir una redistribución equitativa de los recursos, el incremento de las desigualdades sociales y la pobreza tanto en el Norte como en el Sur, la degradación medioambiental, el aumento exponencial del consumo energético, la inestabilidad política, la brecha tecnológica entre países ricos y pobres, los procesos de deslocalización y *dumping* social llevan a cuestionar la evolución de este proceso.

---

\* Profesor de Ciencia Política.

<sup>1</sup> Francis Fukuyama, 1992, *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Planeta. Daniel Bell, 1964. *El fin de las ideologías*. Madrid, Tecnos. Thomas L. Friedman, 2005, *The world is flat*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

El inicio del siglo XXI presenta un escenario caracterizado por la expansión y diversificación del proceso de globalización económica, al tiempo que una creciente fragmentación política. En primer lugar, la expansión geográfica de la globalización económica se manifiesta en el acceso de nuevas economías (Brasil, China o India) al centro de la actividad económica mundial, tanto respecto a la producción de bienes como en relación a los mercados financieros. En segundo lugar, la diversificación se refleja en la aparición de nuevos centros de producción, distribución y concentración de la actividad financiera. En cuanto a este último aspecto, los mercados financieros en las economías emergentes representaron aproximadamente la mitad del crecimiento de los activos financieros en el año 2007<sup>2</sup>.

En el futuro inmediato se espera un crecimiento del protagonismo de las economías emergentes por su mayor tasa de crecimiento. Este proceso tiende además a expandirse y a hacerse más complejo en los próximos años con la entrada en el epicentro de la globalización económica de otros países que como México, Indonesia, Turquía, Irán o Sudáfrica están experimentando o acaban de superar la transición demográfica.

Esta expansión y diversificación del proceso de globalización se produce al mismo tiempo que un progresivo desplazamiento del centro de gravedad económico y demográfico del espacio occidental al espacio Asia-Pacífico, lo que dificultará aún más el protagonismo que venían ejerciendo los Estados Unidos y los países europeos en las organizaciones internacionales y en las políticas multilaterales. El declive relativo del peso específico de ambos en la economía internacional se suma al de sus aliados tradicionales. En el año 2050, el PIB de siete economías emergentes (China, India, Brasil, Rusia, Indonesia, México y Turquía) será un 25 por 100 superior al de Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, Francia y Canadá<sup>3</sup>.

Este traslado del centro de gravedad económica produce un replanteamiento del equilibrio entre los países tanto en las instituciones y foros internacionales de negociación como en los procesos regionales de integración. Respecto a los primeros se observa una progresiva fragmentación política de la sociedad internacional. Esta fragmentación política es el resultado del trasvase en el establecimiento de la agenda política y en la toma de decisiones desde las instituciones internacionales universalistas —UN, FMI, Banco Mundial— a otras de carácter regional o funcional —G8, G20, OPEP, Países exportadores de gas, BRICs, Conferencia Internacional de Shanghai—. El reequilibrio de las relaciones internacionales asociado a esta expansión de la globalización económica cuestiona además la efectividad de las instituciones de gobernanza global existentes, al estar basadas en un modelo que ha sido

---

<sup>2</sup> McKinsey Global Institute, 2008, Fifth annual report.

<sup>3</sup> John Hawksworth, 2006, *The World in 2050*. PriceWaterHouse&Coopers.

exitoso en occidente, pero que presenta numerosas dificultades para adaptarlo a las nuevas necesidades derivadas del protagonismo de países emergentes.

En cuanto a los procesos regionales de integración, el desplazamiento del centro de gravedad antes aludido y el menor protagonismo de las potencias hegemónicas, como EEUU, lleva a la redefinición de las alianzas regionales. En algunos casos, la pérdida de relevancia de las potencias hegemónicas puede ocasionar el incremento de los conflictos entre los países de una región, mientras que, en otros, el fortalecimiento de las alianzas regionales puede sustituir la tradicional influencia de las potencias hegemónicas. Este es el caso de los procesos de asociación regional que se están generando en la zona Asia-Pacífico. En este sentido la realización del área de libre comercio, FTAAP<sup>4</sup>, consolidaría este traslado del centro de la actividad económica, con las consiguientes implicaciones en el reparto del poder e influencias en los foros internacionales de negociación como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En consecuencia, globalización económica y fragmentación política son dos fenómenos que se refuerzan mutuamente. En este escenario, la perspectiva de un crecimiento económico ilimitado que generará automáticamente una redistribución de la riqueza y una sociedad cada vez más igualitaria y uniforme ha dado paso a visiones más negativas que presentan el futuro escenario internacional como un entorno competitivo por recursos escasos, y con amenazas a la seguridad que van más allá de los conflictos entre Estados (cambio climático, pobreza, acceso a recursos naturales, corrupción, terrorismo, debilidad de las estructuras estatales, entre otros).

Las respuestas que se adopten por los gobiernos en este escenario dependerán, en buena medida, de las principales tendencias que se proyectan en áreas claves para la gobernabilidad mundial: demografía, economía, energía, medio ambiente, ciencia y tecnología y geopolítica. Tres de los estudios más influyentes en el diseño de escenarios futuros, el *Global Trends in 2025: a Transformed World* del norteamericano National Intelligence Council, el *The New Global Puzzle, What World for the EU in 2025?*, del europeo European Union Institute for Security Studies y *The World in 2025* del Bureau of European Policy Advisers (BEPA), apuntan a un escenario caracterizado por: i) un incremento de la población (de los 6.500 millones de personas en la actualidad, a los 8.000 millones en 2025) que se concentrará en Asia y África; ii) una redistribución de la contribución de los distintos países/áreas geográficas a la economía global: las potencias emergentes que

---

<sup>4</sup> Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP). Recientemente, el 13 de agosto de 2009, India ha firmado un acuerdo de libre comercio con los diez países que conforman ASEAN para la eliminación de las barreras arancelarias en el comercio de un buen número de productos (con excepción de textiles y productos agrícolas). El acuerdo implicará la progresiva supresión de aranceles a partir de 2010 en una región de 2.000 millones de personas.

en 2005 representaban el 20 por 100 de la riqueza mundial alcanzarán el 34 por 100 en el año 2025 (la UE superará sólo ligeramente el 20 por 100 en ese año); iii) un incremento de la demanda de energía (un 50 por 100 más en 2025 respecto a 2005) que será abastecida, principalmente, en los países en desarrollo mediante fuentes que generan gases de efecto invernadero (petróleo y carbón), y iv) un incremento de las desigualdades sociales y de la pobreza (un tercio de la población vive en situación de pobreza).

A continuación, se recoge un resumen de las principales tendencias recogidas en estos estudios de prospectiva, así como en las previsiones de organizaciones como OCDE, Banco Mundial, o Naciones Unidas en diversas áreas. Una bibliografía general se presenta al final de este informe.

## II. DEMOGRAFÍA

Las tendencias demográficas son esenciales para comprender los potenciales escenarios futuros debido a la heterogeneidad de sus efectos en las distintas áreas geográficas. Entre las principales tendencias demográficas, los estudios de prospectiva señalan el crecimiento de la población mundial: de los 6.800 millones actuales a los 7.000 millones en 2012 y 9.000 millones para el año 2050<sup>5</sup>. Este incremento de la población mundial se concentrará en Asia (la población de la India alcanzará la de China alrededor de 2025) y sólo nueve países serán responsables de la mitad del crecimiento de la población en el período 2010-2050: India, Pakistán, Nigeria, Etiopía, EEUU, República Democrática del Congo, Tanzania, China y Bangladesh.

Por su parte, los países de la UE, Japón, EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda serán responsables del 3 por 100 del crecimiento demográfico y representarán en 2025 el 16 por 100 de la población (frente al 24 por 100 que representaban en 1980). Estos países concentran, no obstante, un gran número de centros urbanos que serán responsables del crecimiento económico y desarrollo tecnológico.

A pesar de este crecimiento de la población mundial, la tasa de crecimiento de la población es decreciente. Este incremento demográfico se corresponde con el incremento de la tasa de fertilidad en los países más desarrollados (de los 1,64 hijos por mujer en la actualidad a los 1,80 en el período 2045-2050) y con la correspondiente reducción de aquélla en los

---

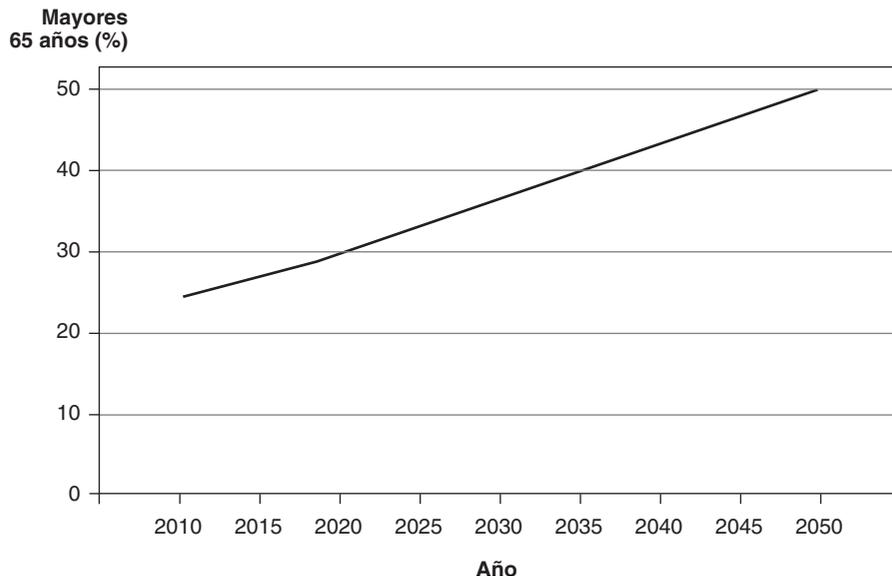
<sup>5</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009, *World Population Prospects: The 2008 Revision*. Highlights, Working Paper No. ESA/P/WP.210. Esta proyección se basa, no obstante, en la asunción de que las tasas de fertilidad se mantendrán constantes. Sin embargo, la cifra no superaría los 8.000 millones (7,9) si se asume que existirá una reducción de la fertilidad de 2,73 hijos por mujer en el período 2005-2010 hasta 2,05 para el período 2045-2050 en los países en desarrollo y aún mayor (de 4,39 a 2,41) en aquellos países menos desarrollados.

países menos desarrollados (de los 4.39 niños por mujer a los 2,41)<sup>6</sup>. La mitad del crecimiento demográfico (1.200 millones) se concentrará en los grupos de edad comprendidos entre 15-59 años. Como resultado de estas tendencias, la población en edad de trabajar será de 3.600 millones en los países en desarrollo y menos desarrollados frente a la exigua cifra de 528 millones en los países desarrollados.

Por el contrario, en las dos próximas décadas, la población mayor de 60 años crecerá en tasas superiores al 3 por 100 pasando de 473 millones en 2009 a 1.600 millones en 2050 a nivel global. Hacia el año 2025, de cada 100 adultos en edad laboral habrá 42 personas de la tercera edad en los países desarrollados. La magnitud del envejecimiento se debe también a un incremento de la longevidad en los países desarrollados (alcanzando los 83 años en el período 2045-2050).

En este marco de prospectiva, el fenómeno más destacable en el contexto europeo será el proceso de envejecimiento de su población. El gráfico 1 representa la evolución del porcentaje de población mayor de 65 años

**GRÁFICO 1**  
EVOLUCIÓN DEL GRUPO DE POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

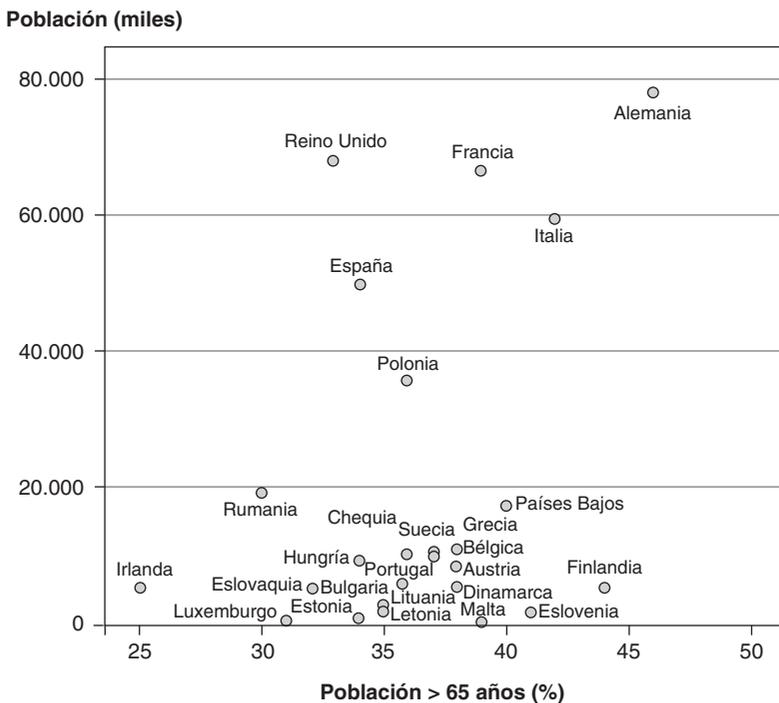
<sup>6</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009, *World Population Prospects: The 2008 Revision*. Highlights, Working Paper No. ESA/P/WP.210.

respecto al total de la población. A partir de datos de Eurostat se observa cómo para el conjunto de la UE27, el porcentaje del grupo mayor de 65 años representará en torno al 35 por 100 de la población en el año 2030. Esta cifra alcanzará el 50 por 100 hacia la mitad de siglo.

Las proyecciones realizadas hasta el año 2030 (gráfico 2) señalan cómo el envejecimiento será una característica de las principales economías europeas (Francia, Alemania, Italia y también de aquellos países con un régimen de bienestar muy avanzado como Dinamarca o Suecia). El escenario demográfico futuro apunta a que en los países europeos habrá una predominancia de las cohortes de mayor edad. A partir de los años sesenta la tasa de fertilidad comenzó a situarse por debajo de la tasa de reemplazo y se experimentaron notables mejoras en las tasas de mortalidad (segunda transición demográfica). Entre 2020-2040 se producirá la entrada en el período de jubilación de las cohortes nacidas durante la explosión de la natalidad en Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

### GRÁFICO 2

POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS EN LOS PAÍSES DE LA UE EN EL AÑO 2030



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.