



LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Y DOCUMENTOS DE REFLEXIÓN SOBRE LA EU27 EN 2025

LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

*DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL
DE EUROPA*

*DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL ENCAUZAMIENTO
DE LA GLOBALIZACIÓN*

*DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN
DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA*

*DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE
EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA*

*DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE
EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA UE*

Comisión Europea

Rue de la Loi / Wetstraat, 200
1040 Bruxelles/Brussels
+32 2 299 11 11

Índice

LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA	5
DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE EUROPA	37
DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL ENCAUZAMIENTO DE LA GLOBALIZACIÓN	71
DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA	95
DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA	137
DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA UE	161

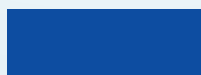


Comisión
Europea



LIBRO BLANCO SOBRE EL **FUTURO DE EUROPA**

*Reflexiones y escenarios
para la Europa de
los Veintisiete en 2025*





Prólogo

El 25 de marzo de 2017, veintisiete dirigentes de los Estados miembros de la Unión Europea se encontrarán en Roma unidos por la paz y la amistad.

Este simple hecho es un logro que muchos hubieran considerado impensable cuando los seis Estados miembros fundadores firmaron los Tratados de Roma hace 60 años.

Al celebrar este aniversario, recordamos a aquellos de nuestros antecesores cuyo sueño de Europa se ha hecho realidad. Es momento de reflexionar con orgullo sobre nuestros logros y de recordar los valores que nos unen.

Pero Roma también debe ser el comienzo de un nuevo capítulo. Tenemos por delante retos importantes, para nuestra seguridad, para el bienestar de nuestros pueblos, para el papel que Europa deberá desempeñar en un mundo cada vez más multipolar. Una Europa unida de Veintisiete debe configurar su propio destino y perfilar una visión de su propio futuro.

El presente Libro Blanco es la contribución de la Comisión Europea a este nuevo capítulo del proyecto europeo. Queremos poner en marcha un proceso en el que Europa decida su propio camino. Queremos definir los retos y las oportunidades que nos esperan y exponer las opciones de que disponemos para responder colectivamente.

Tras un amplio debate que deberá desarrollarse en nuestro continente en los próximos meses, en el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil en general, desarrollaré estas ideas y expondré mis consideraciones sobre el futuro de Europa en mi discurso sobre el Estado de la Unión en septiembre de 2017.




Esto ayudará al Consejo Europeo a extraer las primeras conclusiones a finales de año y a determinar una línea de actuación que pueda ser desarrollada a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019.

Al decidir qué camino tomar, hemos de recordar que a Europa siempre le ha ido mejor cuando mantenemos nuestra unión, firmeza y confianza en que podemos construir juntos nuestro futuro.

La Unión Europea ha mejorado nuestras vidas. Debemos velar por que siga mejorando las de todos aquellos que vendrán detrás de nosotros.

A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'Jean-Claude Juncker'. The signature is stylized and written in a cursive-like font.

*Jean-Claude Juncker
1 de marzo de 2017*



«Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho».

*Robert Schuman
9 de mayo de 1950*



Índice

PRÓLOGO DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN EUROPEA	7
1. INTRODUCCIÓN	10
2. LOS FACTORES IMPULSORES DEL FUTURO DE EUROPA	12
3. CINCO ESCENARIOS PARA EUROPA EN 2025	19
ESCENARIO 1: SEGUIR IGUAL	20
ESCENARIO 2: SOLO EL MERCADO ÚNICO	22
ESCENARIO 3: LOS QUE DESEAN HACER MÁS, HACEN MÁS	24
ESCENARIO 4: HACER MENOS, PERO DE FORMA MÁS EFICIENTE	26
ESCENARIO 5: HACER MUCHO MÁS CONJUNTAMENTE	28
4. EL CAMINO A SEGUIR	30
5. ANEXOS	31
EL PROCESO DEL LIBRO BLANCO	32
LOS CINCO ESCENARIOS: VISIÓN PANORÁMICA DE LAS POLÍTICAS	33

1. Introducción

Durante generaciones, Europa siempre ha sido el futuro.

Comenzó su andadura con la visión de Altiero Spinelli y Ernesto Rossi, presos políticos deportados por un régimen fascista en la isla de Ventotene durante la Segunda Guerra Mundial. Su manifiesto «Por una Europa libre y unida» describía un lugar en el que aliados y enemigos se unirían para asegurarse de que nunca se repitiesen los «antiguos absurdos» de Europa. Hace sesenta años, inspirados por aquel sueño de un

El Manifiesto de Ventotene



futuro pacífico y compartido, los miembros fundadores de la Unión Europea (UE) emprendieron un viaje único y ambicioso de integración europea. Acordaron resolver sus conflictos en torno a una mesa, en lugar de en los campos de batalla. Sustituyeron el recurso a las fuerzas armadas por la fuerza de la ley. Abrieron el camino para que se uniesen otros países, reunificando Europa y haciéndonos más fuertes.

Como consecuencia de ello, nuestro pasado turbulento ha dado paso a una paz que dura ya siete décadas y a una Unión ampliada de 500 millones de ciudadanos que viven en libertad en una de las economías más prósperas del mundo. Las imágenes de las batallas en las trincheras y los campos de Verdún, o de un continente separado por el Telón de Acero y el Muro de Berlín, han sido sustituidas por una Unión que destaca como modelo de paz y estabilidad.

El sacrificio de las generaciones anteriores nunca debe olvidarse. La dignidad humana, la libertad y la democracia han sido difíciles de conseguir y no debe renunciarse a ellas en ningún caso. Aunque el apego a la paz de los europeos actuales sea distinto al de sus padres o abuelos, nos siguen uniendo esos valores fundamentales.

Actualmente, la UE es un lugar en el que los ciudadanos pueden disfrutar de una diversidad cultural, de ideas y

de tradiciones única en una Unión con una extensión de cuatro millones de kilómetros cuadrados. Es un lugar en el que han forjado vínculos para toda la vida con otros europeos y pueden viajar, estudiar y trabajar más allá de las fronteras nacionales sin tener que cambiar de moneda. Es un lugar en el que el Estado de Derecho ha sustituido a la prevalencia del más fuerte. Es un lugar en el que no solo se habla de igualdad, sino que se sigue luchando por ella.

A pesar de ello, muchos europeos consideran que la Unión es demasiado distante o interfiere demasiado en su vida cotidiana. Otros dudan de su valor añadido y se preguntan cómo mejora Europa su nivel de vida. Para demasiada gente, la UE no estuvo a la altura de sus expectativas al enfrentarse a la peor crisis financiera, económica y social de su historia desde la posguerra.

No hay señales de que los retos de Europa vayan a disminuir. Nuestra economía se está recuperando de la crisis financiera mundial, aunque los efectos aún no se perciben de forma suficientemente equitativa. La inestabilidad en algunos de los países vecinos ha dado lugar a la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Los atentados terroristas han golpeado el corazón de nuestras ciudades. Están emergiendo nuevas potencias mundiales, mientras que las antiguas se enfrentan a nuevas realidades. Y el año pasado, uno de nuestros Estados miembros votó a favor de abandonar la Unión.

La situación actual no tiene por qué suponer necesariamente una limitación para el futuro de Europa. La Unión se ha construido a menudo a partir de crisis e inicios fallidos. Desde la Comunidad Europea de Defensa, que nunca llegó a despegar en la década de los años cincuenta del siglo pasado, hasta las perturbaciones de tipo de cambio de los años setenta y las adhesiones fallidas y rechazos en referéndum de las últimas décadas, Europa siempre ha estado en una encrucijada y siempre se ha adaptado y ha evolucionado.



Fuente: Comisión Europea.

Solo en los últimos veinticinco años, los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza han reformado y transformado profundamente una Unión cuyo tamaño ha aumentado a más del doble. El Tratado de Lisboa y la década de debate que lo precedió han abierto un nuevo capítulo de la integración europea que tiene aún potencial por explotar.

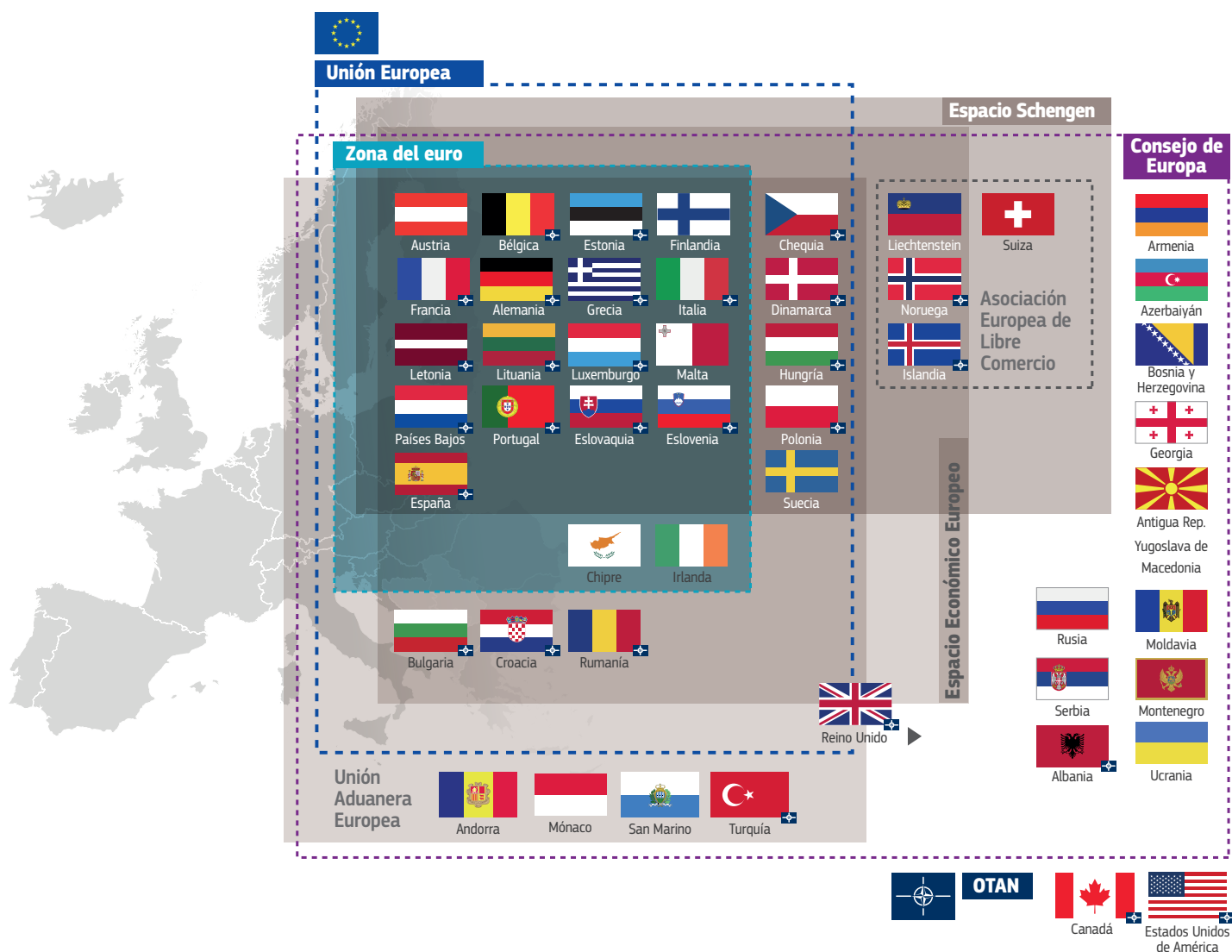
Al igual que las generaciones que nos precedieron, nuestra respuesta a la tarea a la que nos enfrentamos no puede ser nostálgica o cortoplacista. Debe basarse en una perspectiva común y en la convicción compartida de que la unión mejorará la situación de cada uno de nosotros.

En un momento en el que se reúnen veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de la UE en Roma para celebrar el 60.º aniversario de nuestro proyecto común, debemos mirar hacia adelante una vez más.

El presente Libro Blanco analiza los factores impulsores del cambio en el próximo decenio y presenta una serie de escenarios de cómo podría evolucionar Europa de aquí a 2025. De este modo, abre un debate que debería ayudar a centrar la reflexión y a encontrar nuevas respuestas a una vieja pregunta:

¿Qué futuro queremos para nosotros, para nuestros hijos y para nuestra Unión?

Europa en la actualidad



Fuente: Comisión Europea.

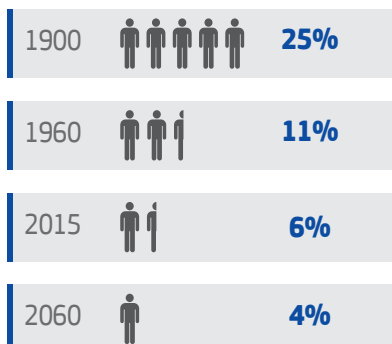
2. Los factores impulsores del futuro de Europa

UN LUGAR CAMBIANTE EN UN MUNDO EN EVOLUCIÓN

Europa es el mayor mercado único del mundo y cuenta con la segunda moneda más utilizada. Es la mayor potencia comercial y el mayor donante de ayuda al desarrollo y humanitaria. Gracias en parte a Horizonte 2020, el programa de investigación multinacional más importante del mundo, Europa está a la vanguardia de la innovación. Su diplomacia tiene un peso significativo y contribuye a aumentar la seguridad y la sostenibilidad mundiales. Como prueba de ello, cabe citar el histórico acuerdo con Irán sobre su programa nuclear o el papel de liderazgo desempeñado por la UE en el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la adopción por las Naciones Unidas de los objetivos de desarrollo sostenible para 2030. Esta influencia se ve reforzada por nuestra estrecha cooperación con la OTAN y nuestro activo papel en el Consejo de Europa.

Europa es atractiva para muchos de sus socios. Aunque no están previstas nuevas adhesiones a la UE a corto plazo, la simple perspectiva constituye un potente instrumento para proyectar estabilidad y seguridad a lo largo de nuestras fronteras. La UE colabora activamente con sus países vecinos tanto del este como del sur. Desde nuestra asociación reforzada con Ucrania hasta la amplia cooperación con nuestros socios africanos, el papel de Europa como fuerza positiva mundial es más importante que nunca.

Europa representa una proporción cada vez menor de la población mundial



Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas y Eurostat.

Sin embargo, ese estatus esconde una clara realidad: la posición de Europa en el mundo se está debilitando, a medida que crecen otras partes del mundo. En 1900, Europa representaba alrededor del 25 % de la población mundial. En 2060, representará menos del 5 %. Por

entonces, ningún Estado miembro tendrá más del 1 % de la población mundial.

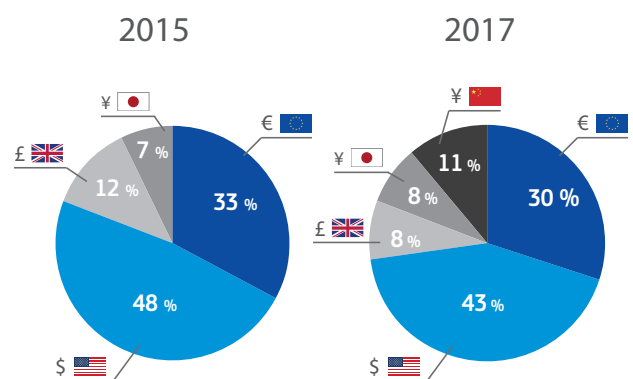
El poder económico de Europa también se espera que disminuya en términos relativos, pasando a representar mucho menos del 20 % del producto interior bruto (PIB) mundial en 2030, frente a aproximadamente el 22 % actual. El rápido aumento de la influencia de las economías emergentes acentúa la necesidad de que Europa hable con una sola voz y actúe con el peso colectivo de sus componentes individuales.

La parte de Europa en el PIB mundial va disminuyendo

	2004	2015	
Estados Unidos de América	28 %	24 %	↓
EU-27	26 %	22 %	↓
Japón	11 %	6 %	↓
Reino Unido	5 %	4 %	↓
China	5 %	15 %	↑
Canadá	2 %	2 %	→
México	2 %	2 %	→
Brasil	< 2 %	2 %	↑
India	< 2 %	3 %	↑
Resto del mundo	18 %	21 %	↑

Fuente: Eurostat y División de Estadísticas de las Naciones Unidas.

El euro se ha convertido en una moneda mundial, pero otros actores cobran cada vez mayor importancia.



Nota: el gráfico muestra el cambio reciente en la cesta de monedas de referencia empleada por el Fondo Monetario Internacional, los llamados «derechos especiales de giro».

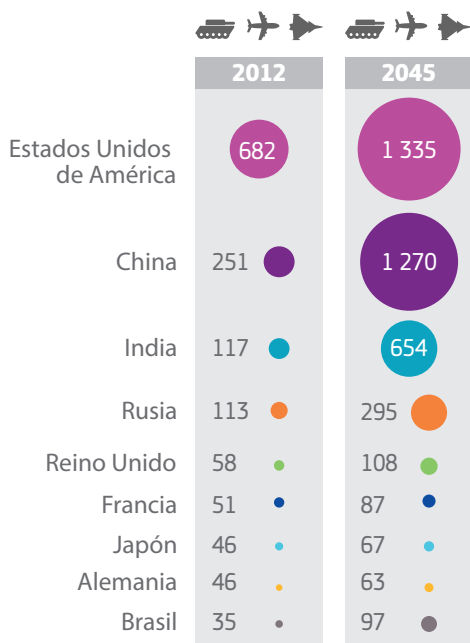
Fuente: Fondo Monetario Internacional (las cifras corresponden al 30.11.2015 y al 24.2.2017, respectivamente).

La acumulación de tropas en nuestras fronteras orientales, las guerras y el terrorismo en Oriente Medio y África, así como el aumento de la militarización en todo el mundo, son ejemplos claros de un contexto mundial cada vez más tenso. Nunca ha sido tan acuciante la

necesidad de reflexionar sobre el modo de conjurar las amenazas, ya sean ciberataques a gran escala o formas más tradicionales de agresión, y de ofrecer respuesta y protección. La OTAN seguirá aportando seguridad militar a la mayoría de los países de la UE, pero Europa no puede ser ingenua y debe velar por su propia seguridad. Ser un «poder blando» ya no es suficiente cuando la fuerza puede prevalecer sobre la ley.

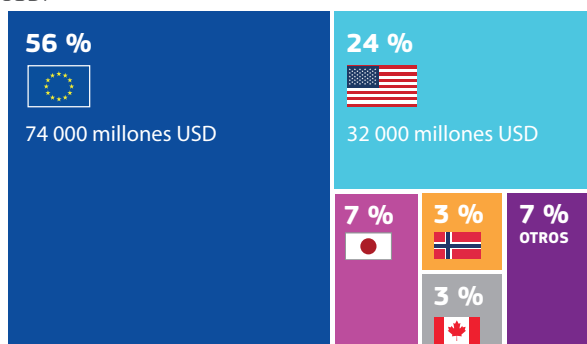
A pesar de que el mundo nunca ha sido más pequeño ni ha estado mejor conectado, el retorno del aislacionismo ha suscitado dudas sobre el futuro del comercio internacional y del multilateralismo. La prosperidad y la capacidad de Europa para defender sus valores en la escena mundial seguirán dependiendo de su apertura y de la fortaleza de sus vínculos con sus socios. Sin embargo, defender el comercio libre y progresivo y configurar la globalización de manera que beneficie a todos supondrá un reto cada vez mayor.

Se prevé que de aquí a 2045 el gasto de defensa se duplique en la mayor parte de países que más invierten en ese sector (en miles de millones USD)



Fuente: Ministerio de Defensa del Reino Unido: *Strategic Trends Programme: Global Strategic Trends — Out to 2045*.

La UE es el mayor donante de ayuda humanitaria y al desarrollo (en porcentaje del total y en miles de millones USD)



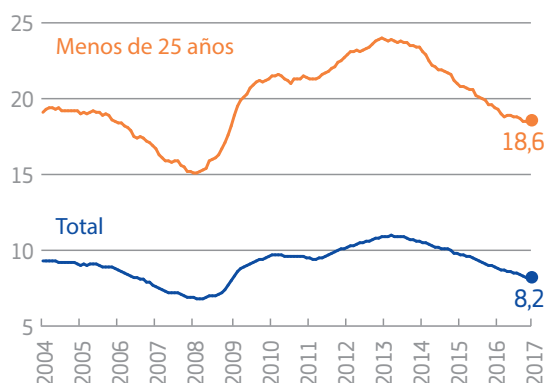
Fuente: OCDE, 2015, UE = UE y sus Estados miembros.

UNA ECONOMÍA Y UNA SOCIEDAD PROFUNDAMENTE TRANSFORMADAS

La crisis económica y financiera mundial que comenzó en 2008 en los Estados Unidos sacudió los cimientos de Europa. Gracias a una actuación decidida, la economía de la UE vuelve a disfrutar ahora de una situación más estable, con una caída del desempleo hasta su nivel más bajo desde la «gran recesión». Sin embargo, los efectos de la recuperación siguen estando distribuidos de forma desigual en la sociedad y entre las distintas regiones. Sigue siendo una prioridad urgente hacer frente a las consecuencias de la crisis, desde el desempleo de larga duración hasta los altos niveles de deuda pública y privada en muchas partes de Europa.

El problema es especialmente grave para la generación más joven. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, existe un riesgo real de que la actual generación de jóvenes adultos acabe teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres. Europa no puede permitirse perder al grupo de edad más formado que ha tenido nunca y dejar que la desigualdad generacional condene su futuro.

Los niveles de desempleo disminuyen pero aún son altos en la Europa de los Veintiocho



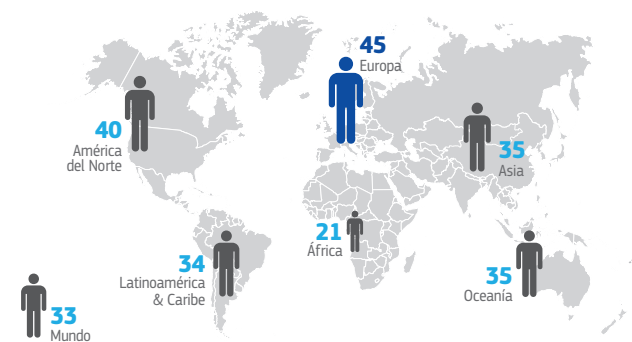
Fuente: Comisión Europea.

Esta evolución ha alimentado las dudas sobre la economía social de mercado de la UE y su capacidad de cumplir su promesa de no dejar atrás a nadie y de garantizar que cada generación tenga unas condiciones de vida mejores que la anterior. Este sentimiento ha sido especialmente intenso en la zona del euro y pone de relieve la necesidad de completar la unión económica y monetaria y de reforzar la convergencia de los resultados económicos y sociales. Hacer de Europa una economía más inclusiva, competitiva, resiliente y preparada para el futuro será también un reto en los próximos años.

Europa está envejeciendo rápidamente, y la esperanza de vida está alcanzando niveles sin precedentes. Europa

será la región «más vieja» del mundo en 2030, con una media de edad de 45 años. Las nuevas estructuras familiares, los cambios demográficos, la urbanización y la mayor diversidad de las vidas laborales están afectando a la forma en que se construye la cohesión social. En el transcurso de una generación, el trabajador europeo medio ha pasado de tener un empleo para toda la vida a tener más de diez a lo largo de su carrera profesional. Hay más mujeres trabajando que nunca, pero para lograr una verdadera igualdad de género, habrá que eliminar las barreras que aún persisten. En un momento en el que la población en edad de trabajar está disminuyendo en Europa, hay que aprovechar todo el potencial de su talento.

Europa tendrá la población más vieja del mundo en 2030
(edad media por regiones del mundo)



Fuente: Rand Europe.

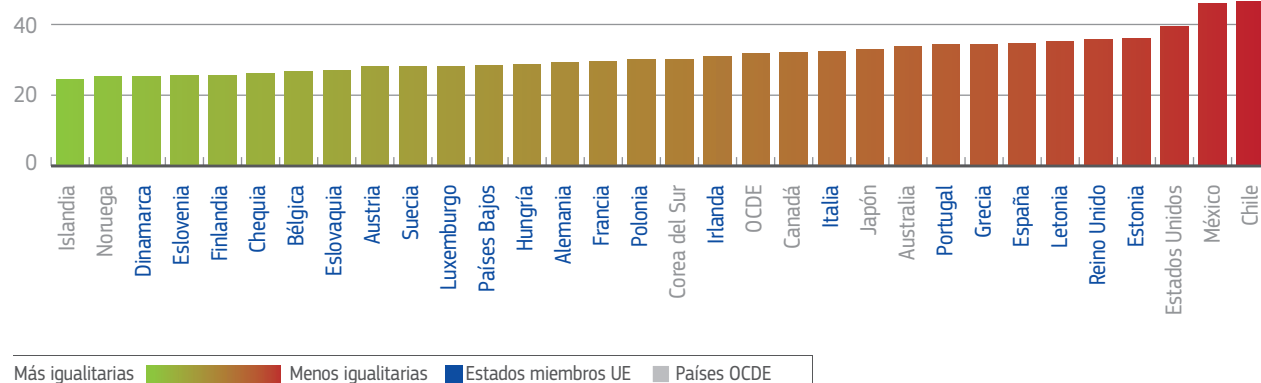
Europa ya dispone de los sistemas de seguridad social más avanzados, que pueden ofrecer soluciones a los retos sociales en todo el mundo. La comunidad científica europea está a la vanguardia de la investigación mundial en materia de salud, como por ejemplo en el tratamiento de la enfermedad de Alzheimer. Sin embargo, los sistemas de protección social deben modernizarse significativamente para seguir siendo sostenibles

y adaptarse a las nuevas realidades demográficas y laborales.

Esto es doblemente importante en un momento en que Europa se enfrenta a una profunda digitalización de la sociedad que ya está desdibujando las diferencias entre los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, entre los bienes y los servicios o entre los consumidores y los productores. Muchos de los empleos actuales no existían hace una década, y en los próximos años surgirán otros más. Es probable que la mayoría de los niños que comienzan la escuela primaria hoy acaben trabajando en nuevos tipos de empleo que no existen todavía. Los retos que plantean el mayor uso de la tecnología y la automatización afectarán a todos los empleos y sectores. Para lograr aprovechar al máximo las nuevas oportunidades y atenuar al mismo tiempo cualquier efecto negativo, se requerirá una inversión masiva en capacitación y un replanteamiento profundo de los sistemas de educación y de aprendizaje permanente. Asimismo, será necesario el despliegue de nuevos derechos sociales para adecuarse a la evolución del mundo laboral.

Al mismo tiempo, Europa está comprometida con una ambiciosa descarbonización de su economía y con la reducción de las emisiones nocivas. Tendremos que seguir adaptándonos a las crecientes presiones medioambientales y climáticas. Nuestra industria, nuestras ciudades y nuestros hogares tendrán que cambiar su funcionamiento y sus fuentes de energía. Ya somos uno de los líderes en «ciudades inteligentes», en el uso eficiente de recursos naturales y en la lucha mundial contra el cambio climático. Nuestras empresas poseen el 40 % de las patentes mundiales de tecnologías energéticas renovables. Uno de sus grandes retos será conseguir llevar al mercado las soluciones innovadoras, tanto dentro como fuera de la Unión.

En Europa se encuentran las sociedades más igualitarias del mundo



Nota: este gráfico muestra la distribución de la renta entre individuos usando el coeficiente de Gini, en el que 0 representa una homogeneidad total.

Fuente: OCDE, datos disponibles más recientes.

AUMENTO DE LAS AMENAZAS E INQUIETUD POR LA SEGURIDAD Y LAS FRONTERAS

Europa es un lugar que ofrece a sus ciudadanos una libertad y una estabilidad destacables, en un mundo en el que siguen abundando la discordia y la división. De los veinticinco países considerados como los más pacíficos del mundo, quince son de la UE. No obstante, los recientes atentados terroristas han conmocionado a nuestras sociedades. El hecho de que las diferencias entre las amenazas internas y externas sean cada vez más difusas está cambiando la forma de pensar de la gente en lo que respecta a la seguridad personal y las fronteras. Paradójicamente, esta situación se produce en un momento en el que es más fácil y frecuente que nunca desplazarse por todo el mundo por motivos de trabajo y de ocio.

Las presiones que motivan la migración también se multiplicarán, y se producirán flujos procedentes de

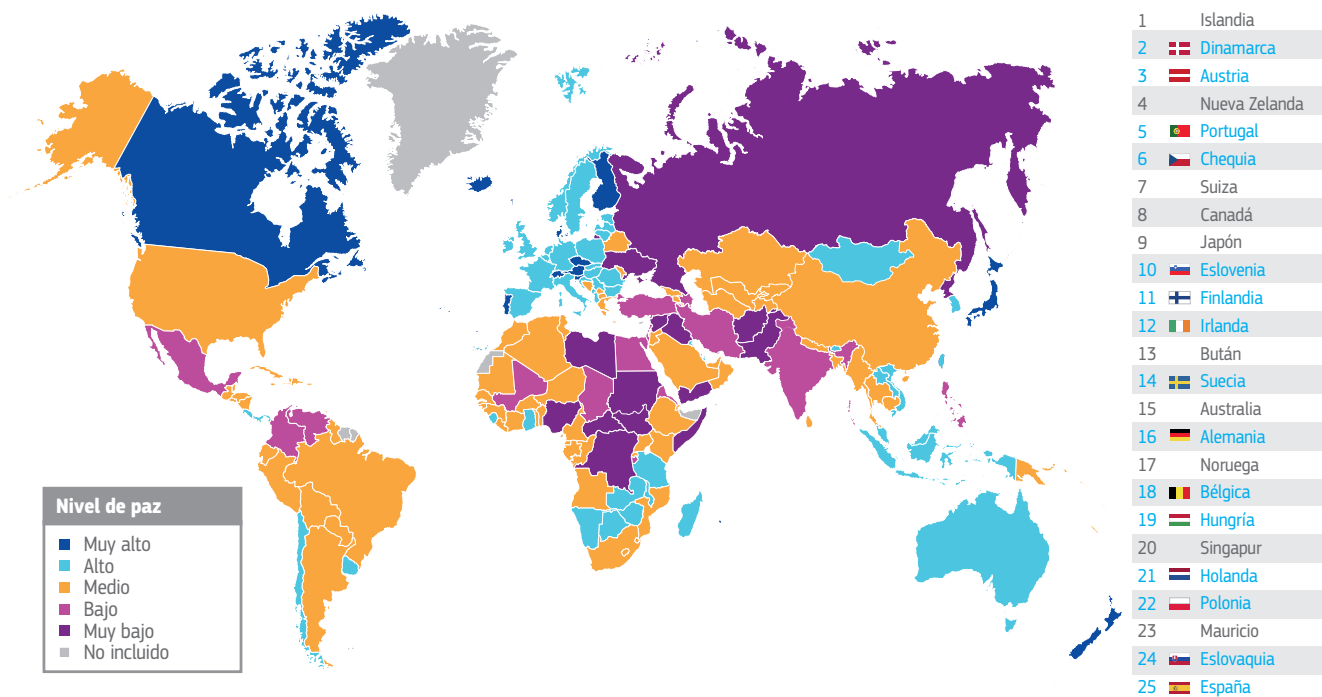
diferentes partes del mundo, ante la consolidación de los efectos del crecimiento de la población, del cambio climático y de las tensiones generalizadas. La crisis de los refugiados, que supuso la llegada a Europa de 1,2 millones de personas en 2015, es de una magnitud sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial, y ha dado lugar a un intenso debate sobre solidaridad y responsabilidad entre los Estados miembros. Asimismo, ha suscitado dudas más generales sobre el futuro de la gestión de las fronteras y la libre circulación en Europa.

Para los 1,7 millones de europeos que se desplazan a otro Estado miembro cada día, y para los cientos de millones que viajan cada año por toda Europa por motivos familiares, de turismo o laborales, las fronteras son cosa del pasado. Sin embargo, por primera vez desde que se derribaron los muros hace una generación, las crisis recientes han dado lugar a la reintroducción de controles temporales en determinadas fronteras dentro de Europa.

Hace 27 años: la caída del Muro de Berlín



Los veinticinco países más pacíficos del mundo



Fuente: Índice de Paz Global.

CUESTIONAMIENTO DE LA CONFIANZA Y LA LEGITIMIDAD

Los diversos cambios que se han producido en el mundo y la sensación real de inseguridad percibida por muchos han generado una creciente desafección por la política y las instituciones convencionales a todos los niveles. Esta se manifiesta a menudo en forma de indiferencia y desconfianza hacia la actuación de los poderes públicos, y crea un vacío demasiado fácil de colmar mediante la retórica nacionalista y populista.

La práctica de echar la culpa a «Bruselas» de los problemas y atribuirse el mérito de los logros en el país respectivo, el hecho de no asumir como propias las decisiones adoptadas conjuntamente y la costumbre de señalar con el dedo a otros ya han demostrado ser perjudiciales. Los europeos no son inmunes a estas claras muestras de desunión.

El proyecto europeo aún cuenta con un gran apoyo, pero este ya no es incondicional. Más de dos tercios de los europeos consideran a la UE un lugar estable en un mundo turbulento. Más del 80 % apoyan las cuatro libertades fundamentales de la UE. El 70 % de los ciudadanos de la zona del euro están a favor de la moneda común.

Sin embargo, la confianza de los ciudadanos en la UE ha disminuido, como ha disminuido también su confianza en las autoridades nacionales. En torno a un tercio de los ciudadanos confían en la UE en la actualidad, frente a aproximadamente la mitad que lo hacía hace 10 años.

Cerrar la brecha existente entre las promesas y su cumplimiento es un reto constante. Esto se debe en parte a que la UE no tiene una arquitectura fácil de entender, ya que en ella se combinan tanto el nivel europeo como los Estados miembros. No se explica suficientemente bien quién hace qué cosas, y el papel positivo que desempeña la UE en la vida cotidiana no es visible si la historia no se cuenta en cada país. La ciudadanía no siempre es consciente de que la explotación agrícola o ganadera de al lado, su red de transporte o las universidades son financiadas en parte por la UE.

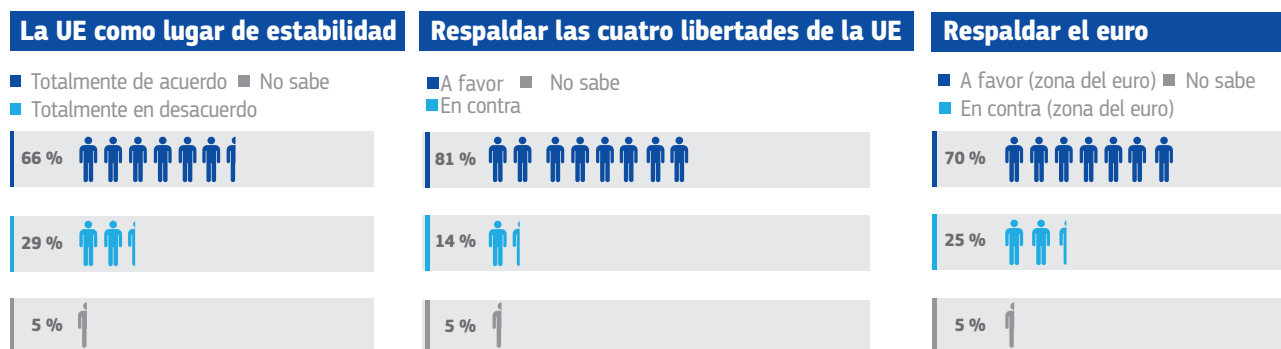
Asimismo, existe un desfase entre las expectativas y la capacidad de la UE de colmarlas. Tomemos el ejemplo del desempleo juvenil: a pesar de las numerosas cumbres de alto nivel y de las beneficiosas medidas de apoyo de la UE, los instrumentos y las competencias correspondientes siguen en manos de las autoridades nacionales, regionales y locales. Los recursos de que se dispone a nivel europeo para políticas sociales

representan solo el 0,3 % de lo que gastan los Estados miembros en este ámbito.

Restablecer la confianza, promover el consenso y generar un sentimiento de pertenencia es más difícil en una época en la que la información nunca ha sido tan abundante, accesible y, sin embargo, tan difícil de comprender. El flujo de noticias continuo es más rápido que nunca y dificulta su seguimiento y la posibilidad de responder. Se envían más tuits hoy en un día que hace diez años en un año entero. En 2018, alrededor de un tercio de la población mundial utilizará las redes sociales.

Estas tendencias no harán sino acentuarse y continuarán cambiando la forma en que funciona la democracia, creando nuevas oportunidades para facilitar el debate público e implicar a los ciudadanos europeos. Sin embargo, Europa y los Estados miembros deben actuar más rápidamente para interactuar con los ciudadanos, responsabilizarse en mayor medida y cumplir mejor y con más rapidez lo que se ha acordado de forma colectiva.

¿Cómo ven los europeos la Unión Europea?



Fuente: Eurobarómetro de octubre y noviembre de 2016, Europa de los Veintiocho.





3. Cinco escenarios para Europa en 2025

Muchas de las transformaciones profundas que está experimentando Europa actualmente son inevitables e irreversibles. Otras son más difíciles de prever y se producirán de forma inesperada. Europa puede dejarse llevar por esos acontecimientos o puede intentar darles forma. Y esa decisión debemos tomarla ahora.

Los cinco escenarios que se exponen en el presente Libro Blanco ayudarán a orientar el debate sobre el futuro de Europa. Ofrecen una serie de instantáneas del posible estado de la Unión en 2025 en función de las decisiones que tomemos conjuntamente.

El punto de partida para cada uno de los escenarios es que los veintisiete Estados miembros avancen juntos como Unión.

Los escenarios son de carácter ilustrativo para incitar a la reflexión. No son directrices políticas o planes de acción detallados. Del mismo modo, deliberadamente no hacen referencia a los procesos legales o institucionales, ya que la forma dependerá de la función.

Con demasiada frecuencia, el debate sobre el futuro de Europa ha sido reducido a una elección binaria entre más o menos Europa. Ese enfoque es engañoso y simplista. Las posibilidades contempladas en el presente documento van desde el mantenimiento del *statu quo* y la modificación del alcance y de las prioridades, hasta un salto parcial o colectivo hacia adelante. Hay muchos solapamientos entre los escenarios y, por lo tanto, no son ni mutuamente excluyentes ni exhaustivos.

El resultado final será sin duda diferente de lo que describen los escenarios aquí presentados. La Europa de los Veintisiete (EU-27) decidirá conjuntamente qué combinación de elementos de los cinco escenarios estima que contribuirá en mayor medida a la mejora de nuestro proyecto en beneficio de nuestros ciudadanos.

Escenario 1: Seguir igual

LA UNIÓN EUROPEA SE CENTRA EN CUMPLIR SU PROGRAMA DE REFORMAS POSITIVAS

¿Por qué y cómo?

En un escenario en el que la EU-27 mantiene su rumbo, esta se centra en la aplicación y mejora de su actual programa de reformas. Este esfuerzo se lleva a cabo de acuerdo con el espíritu del programa de la Comisión de 2014, «Un nuevo comienzo para Europa», y de la Declaración de Bratislava, aprobada por los veintisiete Estados miembros en 2016. Las prioridades se actualizan periódicamente, se abordan los problemas a medida que van surgiendo y se va desarrollando legislación en consecuencia.

Así pues, los veintisiete Estados miembros y las instituciones de la UE aplican un programa de acción conjunta. La velocidad de la toma de decisiones depende de la superación de las diferencias de puntos de vista para conseguir resultados en materia de prioridades colectivas a largo plazo. La legislación de la UE se analiza periódicamente para comprobar su idoneidad y se retira la legislación obsoleta.

En 2025, ello implicaría:

La EU-27 sigue centrándose en el empleo, el crecimiento y la inversión, mediante el reforzamiento del mercado único y el incremento de las inversiones en infraestructuras digitales, de transporte y de energía.

Se producen avances progresivos en la mejora del funcionamiento de la moneda única a fin de impulsar el crecimiento y evitar perturbaciones internas o externas. Se adoptan más medidas para reforzar la supervisión financiera, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y desarrollar los mercados de capitales a fin de financiar la economía real.

La reforma por parte de la Comisión de la legislación en materia de ayudas estatales garantiza que el 90 %

de dichas ayudas sean controladas por las autoridades nacionales, regionales y locales.

Se intensifica la lucha contra el terrorismo en consonancia con la predisposición de las autoridades nacionales a compartir información. Se profundiza la cooperación en materia de defensa en términos de investigación, industria y contratación conjunta. Los Estados miembros deciden poner en común algunas capacidades militares y mejorar la solidaridad financiera respecto de las misiones de la UE en el extranjero.

En política exterior, se producen avances en el sentido de hablar con una sola voz. La EU-27 busca activamente acuerdos comerciales con socios de todo el mundo, de la misma manera como lo hace actualmente. La responsabilidad de la gestión de las fronteras exteriores recae principalmente en cada uno de los países, pero se refuerza la cooperación gracias a la ayuda operativa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. La gestión de las fronteras requiere una mejora continua para responder a los nuevos desafíos. De lo contrario, algunos países podrían desear mantener controles internos selectivos.

La EU-27 logra incidir de manera positiva en la agenda mundial en una serie de ámbitos, como el cambio climático, la estabilidad financiera y el desarrollo sostenible.

Ventajas e inconvenientes:

El programa de acción positivo sigue dando resultados concretos, sobre la base de una visión de futuro común. Se respetan los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE. Se preserva la unidad de la EU-27, pero esta puede verse cuestionada en caso de conflictos importantes. Solo la determinación conjunta de obtener resultados en los ámbitos que importan contribuirá a reducir las diferencias entre las promesas sobre el papel y las expectativas de los ciudadanos.



Efectos en las políticas

Mercado único y comercio	Unión económica y monetaria	Schengen, migración y seguridad	Política exterior y defensa	Presupuesto de la UE	Capacidad de obtención de resultados
Se refuerza el mercado único, en particular en el sector de la energía y en el sector digital; la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	El funcionamiento de la zona del euro va mejorando progresivamente	La cooperación en la gestión de las fronteras exteriores se intensifica gradualmente; avances hacia un sistema común de asilo; mejora de la coordinación en materia de seguridad	Se avanza en hablar con una sola voz sobre los asuntos exteriores; cooperación más estrecha en materia de defensa	Se moderniza parcialmente, para reflejar el programa de reformas acordado en la EU-27	El programa de acción positivo arroja resultados concretos; el proceso decisorio sigue siendo difícil de entender; la capacidad de obtener resultados no siempre se corresponde con las expectativas



Instantáneas ilustrativas

- Se ofrecen incentivos a los hogares y a las empresas para que reduzcan su consumo de energía y produzcan su propia energía limpia. Estos pueden cambiar fácilmente de proveedor. Por término medio, las facturas se abaratan, pero la mitad de su importe se sigue pagando a proveedores de fuera de la UE.
- Los europeos pueden utilizar automóviles conectados, pero aún pueden encontrar obstáculos técnicos y jurídicos a la hora de cruzar las fronteras.
- Es posible acceder a banda ancha de alta calidad y alta velocidad en los centros urbanos y en las zonas rurales de Europa. El comercio electrónico repunta, pero la entrega de productos enviados desde otro Estado miembro sigue resultando excesivamente cara.
- La mayoría de los europeos puede cruzar fronteras sin tener que detenerse en controles. El refuerzo de los controles de seguridad implica la necesidad de llegar a aeropuertos y estaciones de ferrocarril con mucha antelación a la hora de salida.
- La UE celebra acuerdos comerciales selectivos y progresivos con socios afines, como Japón, Australia, Nueva Zelanda, América Latina y otros. El proceso de ratificación es largo y a menudo se retrasa por los debates y la falta de acuerdo en algunos parlamentos nacionales y regionales.

Escenario 2: Solo el mercado único

LA UNIÓN EUROPEA SE VUELVE A CENTRAR GRADUALMENTE EN EL MERCADO ÚNICO

¿Por qué y cómo?

En un escenario en el que la EU-27 no logra ponerse de acuerdo en hacer más en muchos ámbitos políticos, se va centrando cada vez más en la profundización de determinados aspectos clave del mercado único. No hay voluntad común de colaborar más estrechamente en ámbitos como la migración, la seguridad o la defensa.

Como consecuencia de ello, la EU-27 no intensifica su trabajo en la mayoría de ámbitos políticos. La cooperación en nuevas cuestiones de interés común se gestiona a menudo de forma bilateral. Asimismo, la EU-27 reduce considerablemente la carga normativa retirando dos actos legislativos vigentes por cada nueva iniciativa propuesta.

En 2025, ello implicaría:

El funcionamiento del mercado único se convierte en la principal razón de ser de la EU-27. La posibilidad de seguir avanzando queda supeditada a la capacidad de acordar políticas y normas relacionadas, lo cual resulta más fácil en el ámbito de la libre circulación de capitales y mercancías, que sigue desarrollándose sin aranceles, que en otras materias.

Dado el gran énfasis que se pone en reducir la normativa en la UE, persisten o aumentan las diferencias en ámbitos como las normas en materia de consumo, sociales y medioambientales, así como en la fiscalidad y en el uso de subvenciones públicas. Se genera con ello el riesgo de emprender una «carrera a la baja». También resulta difícil acordar nuevas normas comunes en materia de movilidad de los trabajadores o de acceso a profesiones reguladas. Como consecuencia de ello, la

libre circulación de trabajadores y servicios no queda plenamente garantizada. El euro facilita los intercambios comerciales, pero la creciente divergencia y la escasa cooperación son fuentes importantes de vulnerabilidad. Ello pone en peligro la integridad de la moneda única y su capacidad de responder a una nueva crisis financiera.

Hay controles más sistemáticos de personas en las fronteras nacionales, debido a la cooperación insuficiente en materia de seguridad y migración.

Debido a los desacuerdos internos sobre el enfoque del comercio internacional, la UE tiene dificultades para celebrar acuerdos con sus socios. La migración y algunos aspectos de la política exterior se abordan cada vez más en el marco de la cooperación bilateral, y la ayuda humanitaria y al desarrollo se trata a nivel nacional. La UE en su conjunto ya no está representada en una serie de foros internacionales, al no conseguir adoptar una posición común en cuestiones relevantes para los socios mundiales, por ejemplo el cambio climático, la lucha contra la evasión fiscal, el aprovechamiento de la globalización y el fomento del comercio internacional.

Ventajas e inconvenientes:

La reorientación de las prioridades de la UE implica que las diferencias de puntos de vista entre los Estados miembros sobre nuevos problemas que van surgiendo deben resolverse a menudo de forma bilateral, caso por caso. Con el tiempo, pueden quedar limitados los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE. Puede que sea más fácil entender el proceso decisorio, pero la capacidad de actuar colectivamente queda limitada, lo cual puede agrandar la brecha entre las expectativas y los resultados obtenidos a todos los niveles.



Efectos en las políticas

Mercado único y comercio	Unión económica y monetaria	Schengen, migración y seguridad	Política exterior y defensa	Presupuesto de la UE	Capacidad de obtención de resultados
Se refuerza el mercado único de bienes y capitales; las normas siguen difiriendo; no se garantiza plenamente la libre circulación de personas y servicios	La cooperación en la zona del euro es limitada	No hay una política única en materia de migración o asilo; la profundización de la coordinación en materia de seguridad se aborda bilateralmente; los controles en las fronteras interiores son más sistemáticos	Algunas cuestiones de política exterior se abordan cada vez más de forma bilateral; la cooperación en defensa se mantiene como en la actualidad	Se reorienta para financiar funciones esenciales necesarias para el mercado único	El proceso decisorio es posiblemente más fácil de entender, pero la capacidad de actuar colectivamente es limitada; las cuestiones de interés común a menudo deben resolverse de forma bilateral



Instantáneas ilustrativas

- La calidad del aire varía considerablemente en Europa y algunos países deciden eliminar las normas y la legislación sobre emisiones nocivas. La calidad del agua puede variar en los ríos transnacionales, como el Danubio o el Rin.
- Los europeos se muestran reacios a utilizar automóviles conectados por la falta de legislación y normas técnicas a escala de la UE.
- El cruce de las fronteras interiores con fines de negocio o turismo resulta difícil debido a los controles regulares efectuados. Encontrar un trabajo en el extranjero también es más complicado y la transferencia de los derechos de pensión a otro Estado miembro no está garantizada. Las personas que se ponen enfermas en el extranjero se enfrentan a elevadas facturas médicas.
- La EU-27 no consigue celebrar nuevos acuerdos comerciales porque los Estados miembros no son capaces de ponerse de acuerdo sobre las prioridades comunes o porque algunos bloquean la ratificación.
- Los ciudadanos de un país que es objeto de violaciones de su espacio aéreo o de ciberataques a gran escala por una potencia extranjera tienen dificultades para comprender por qué la EU-27, o incluso los países vecinos, no acuerdan la imposición de sanciones.
- La renacionalización de la ayuda al desarrollo dificulta el establecimiento de asociaciones globales con los países africanos, lo que limita las oportunidades económicas en un mercado en expansión e impide que se aborden las causas profundas de la migración.

Escenario 3: Los que desean hacer más, hacen más

LA UNIÓN EUROPEA PERMITE A LOS ESTADOS MIEMBROS QUE LO DESEEN UNA MAYOR COLABORACIÓN EN ÁMBITOS ESPECÍFICOS

¿Por qué y cómo?

En un escenario en el que la EU-27 sigue funcionando como en la actualidad, pero en el que algunos Estados miembros quieren hacer más cosas en común, surgen una o varias «coaliciones de voluntades» para colaborar en determinados ámbitos políticos, como la defensa, la seguridad interior, la fiscalidad o las cuestiones sociales.

Como consecuencia de ello, nuevos grupos de Estados miembros se ponen de acuerdo sobre disposiciones legales y presupuestarias específicas para intensificar su cooperación en determinados ámbitos. Tal como sucedió en el caso del espacio Schengen o en la zona del euro, esto puede hacerse a partir del marco común de la EU-27 y requiere una clarificación de los derechos y responsabilidades. Se mantiene la situación de los demás Estados miembros, que conservan la posibilidad de unirse a la larga a aquellos que han reforzado su colaboración.

En 2025, ello implicaría:

Un grupo de Estados miembros decide cooperar mucho más estrechamente en asuntos de defensa, recurriendo a las posibilidades legales existentes. Ello incluye una sólida base industrial y de investigación común, la contratación pública conjunta, capacidades más integradas y una capacidad militar reforzada para llevar a cabo misiones conjuntas en el extranjero.

Varios países avanzan en materia de seguridad y justicia. Deciden reforzar la cooperación entre las fuerzas

policiales y los servicios de inteligencia. Intercambian toda la información relativa a la lucha contra la delincuencia organizada y las actividades relacionadas con el terrorismo. Gracias a una fiscalía conjunta, investigan colectivamente el fraude, el blanqueo de capitales y el tráfico de drogas y armas. Deciden ir más allá en la creación de un espacio de justicia común en materia civil.

Un grupo de países, en particular los de la zona del euro, pero posiblemente también algunos otros, decide colaborar mucho más estrechamente, en particular en asuntos fiscales y sociales. Una mayor armonización de las normas y los tipos fiscales reduce los costes de cumplimiento y limita la evasión fiscal. Las normas sociales acordadas aportan seguridad a las empresas y contribuyen a mejorar las condiciones de trabajo. Se refuerza la cooperación industrial en una serie de tecnologías, productos y servicios de vanguardia, y las normas relativas a su utilización se elaboran de forma colectiva.

Los Veintisiete avanzan en el fortalecimiento del mercado único y refuerzan sus cuatro libertades. Las relaciones con terceros países, incluidas las relaciones comerciales, se siguen gestionando en la UE en nombre de todos los Estados miembros.

Ventajas e inconvenientes:

Se preserva la unidad de la EU-27, mientras que aquellos países que lo deseen pueden reforzar su cooperación. Los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE empiezan a variar en función de si el país en que viven ha optado por hacer más. Se plantea la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas de los distintos niveles decisorios. Se empieza a cerrar la brecha entre las expectativas y los resultados en los países que desean y deciden hacer más.



Efectos en las políticas

Mercado único y comercio	Unión económica y monetaria	Schengen, migración y seguridad	Política exterior y defensa	Presupuesto de la UE	Capacidad de obtención de resultados
Como en «Seguir igual»; se refuerza el mercado único y la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la fiscalidad y las normas sociales	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la seguridad y la justicia	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en materia de defensa, centrándose en la coordinación militar y equipamientos comunes	Como en «Seguir igual»; algunos Estados miembros facilitan recursos presupuestarios suplementarios para los ámbitos específicos en que deciden hacer más	Como en «Seguir igual», una agenda positiva de acción de la EU-27 arroja resultados; algunos grupos consiguen más de forma conjunta en determinados ámbitos; la toma de decisiones se vuelve más compleja



Instantáneas ilustrativas

- Un grupo de países establece un cuerpo de agentes de policía y fiscales para investigar las actividades delictivas transfronterizas. Se intercambia inmediatamente la información en materia de seguridad, puesto que las bases de datos están plenamente interconectadas. Las pruebas penales obtenidas en un país se reconocen automáticamente en los demás.
- Se generaliza el uso de los automóviles conectados en los doce Estados miembros que han acordado armonizar su legislación y sus normas. Los mismos Estados miembros elaboran un conjunto de normas para clarificar las cuestiones de propiedad y responsabilidad vinculadas al internet de las cosas.
- Un grupo de países colabora y acuerda un código común de «Derecho mercantil», que unifica los ámbitos comerciales, societarios y otros aspectos legales conexos y ayuda a las empresas de todos los tamaños a operar con mayor facilidad a nivel transfronterizo.
- Los trabajadores de veintiún Estados miembros pueden acceder a derechos laborales y a protección social adicionales y cada vez más similares, con independencia de su nacionalidad o lugar de residencia.
- Seis países adquieren un dron con fines militares, que puede utilizarse para la vigilancia marítima y terrestre, así como en operaciones humanitarias de rescate. Se crea un programa de defensa común con el fin de proteger las infraestructuras críticas contra los ciberataques.

Escenario 4: Hacer menos, pero de forma más eficiente

LA UNIÓN EUROPEA SE CENTRA EN AUMENTAR Y ACELERAR LOS LOGROS EN DETERMINADOS ÁMBITOS, INTERVIENIENDO MENOS EN LOS DEMÁS

¿Por qué y cómo?

En un escenario en el que existe consenso sobre la necesidad de afrontar mejor determinadas prioridades conjuntamente, la EU-27 decide centrar su atención y sus recursos limitados en un número reducido de ámbitos.

Como consecuencia de ello, la EU-27 está más centrada y es capaz de actuar con mayor rapidez y de forma más decisiva en los ámbitos prioritarios que ha elegido. En estos ámbitos, se le otorgan instrumentos más potentes a fin de aplicar directamente y ejecutar las decisiones colectivas, como sucede hoy en día con la política de competencia o la supervisión bancaria. En los demás ámbitos, la EU-27 deja de actuar o interviene poco.

Al elegir sus nuevas prioridades, la EU-27 pretende una mayor correspondencia entre las promesas, las expectativas y los resultados. Un ejemplo típico de desajuste reciente es el escándalo de las emisiones de automóviles, en el que muchos esperan que la UE proteja a los consumidores frente al engaño de los fabricantes, pero esta no tiene competencias o instrumentos para hacerlo de una manera directa y visible.

En 2025, ello implicaría:

La EU-27 intensifica su trabajo en ámbitos como la innovación, el comercio, la seguridad, la migración, la gestión de las fronteras y la defensa. Desarrolla nuevas normas e instrumentos de ejecución para profundizar el mercado único en nuevas áreas clave. Se centra en la excelencia en investigación y desarrollo e invierte en nuevos proyectos de apoyo a la descarbonización y la digitalización a escala de la Unión.

Como ejemplos típicos cabe citar una cooperación reforzada en materia de polos de alta tecnología y la realización de plataformas regionales de energía. La EU-27 está en condiciones de decidir rápidamente la negociación y celebración de acuerdos comerciales. La cooperación entre las autoridades policiales y

judiciales en cuestiones relacionadas con el terrorismo es sistemática y se ve facilitada por una única Agencia Europea de Lucha contra el Terrorismo.

La Guardia Europea de Fronteras y Costas asume plenamente la gestión de las fronteras exteriores. Todas las solicitudes de asilo son tramitadas por una única Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Se instauran capacidades conjuntas de defensa.

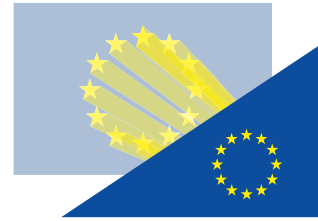
Por el contrario, la EU-27 deja de actuar o interviene menos en ámbitos en los que se percibe que tiene un valor añadido más limitado o que es incapaz de cumplir sus promesas, por ejemplo el desarrollo regional, la salud pública o partes de la política social y de empleo no directamente relacionadas con el funcionamiento del mercado único.

El control de las ayudas estatales se delega en mayor medida en las autoridades nacionales. Las nuevas normas en materia de protección de los consumidores, medio ambiente y salud y seguridad en el trabajo pasan de una armonización detallada al mínimo estricto. Los Estados miembros disponen de una mayor flexibilidad para experimentar en determinados ámbitos. Sin embargo, en aquellos regulados en la UE, el fortalecimiento de las competencias de ejecución garantiza el pleno cumplimiento.

En los demás ámbitos, se siguen adoptando medidas para consolidar la zona del euro y garantizar la estabilidad de la moneda común. El peso de la UE en el mundo varía en consonancia con sus responsabilidades readaptadas.

Ventajas e inconvenientes:

En último término, una división más clara de las responsabilidades ayuda a los ciudadanos europeos a comprender mejor lo que se gestiona a nivel regional, nacional y en la EU-27. Los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE se refuerzan en áreas en las que elijamos actuar más y disminuirán en las demás. Ello contribuye a colmar la brecha existente entre las promesas y los resultados conseguidos, aunque siguen sin cumplirse las expectativas en determinados ámbitos. Para empezar, a la EU-27 le resulta sumamente difícil decidir qué ámbitos deben priorizarse o en cuáles debe intervenir menos.



Efectos en las políticas

Mercado único y comercio	Unión económica y monetaria	Schengen, migración y seguridad	Política exterior y defensa	Presupuesto de la UE	Capacidad de obtención de resultados
Se fijan normas comunes mínimas, pero se refuerza la ejecución en los ámbitos regulados en la UE; el comercio se aborda exclusivamente en la UE	Se toman diversas medidas para consolidar la zona del euro y garantizar su estabilidad; la EU-27 actúa menos en algunas partes de las políticas sociales y de empleo	Cooperación sistemática en la gestión de fronteras, las políticas de asilo y la lucha contra el terrorismo	La UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa	Se rediseña significativamente para acomodar las nuevas prioridades acordadas en la EU-27	El acuerdo inicial sobre tareas que priorizar o abandonar constituye un reto; una vez conseguido, el proceso decisorio puede ser más fácil de entender; la UE actúa con mayor rapidez y determinación en los ámbitos en que tiene un papel más importante



Instantáneas ilustrativas

- Una Autoridad Europea de Telecomunicaciones tiene la facultad de liberar frecuencias para servicios de comunicaciones transfronterizos, como las necesarias para la utilización de automóviles conectados en toda Europa. Actúa como organismo regulador para proteger los derechos de los usuarios de las redes móviles e internet, en cualquier lugar de la UE.
- Una nueva Agencia Europea de Lucha contra el Terrorismo ayuda a evitar y prevenir atentados graves en ciudades europeas mediante el rastreo y la señalización sistemáticos de los sospechosos. Las autoridades policiales nacionales pueden acceder fácilmente a bases de datos europeas que contienen información biométrica de los delincuentes.
- La Guardia Europea de Fronteras y Costas asume plenamente la gestión de las fronteras exteriores.
- Los salarios, la legislación social y los niveles impositivos siguen siendo muy diferentes en toda Europa.
- Los consumidores europeos que han sido engañados por fabricantes de automóviles pueden contar con que la UE sancionará a esas empresas y obtener una compensación.
- Los agricultores pueden acceder fácilmente y en tiempo real a datos meteorológicos y sobre gestión de cosechas, gracias a un sistema europeo de satélites plenamente operativo.

Escenario 5: Hacer mucho más conjuntamente

LA UNIÓN EUROPEA DECIDE HACER MUCHO MÁS CONJUNTAMENTE EN TODOS LOS ÁMBITOS POLÍTICOS.

¿Por qué y cómo?

En un escenario en el que existe consenso sobre el hecho de que ni la EU-27 en su estado actual ni los países europeos por su cuenta disponen de medios suficientes para hacer frente a los retos actuales, los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todos los ámbitos.

Como consecuencia de ello, la cooperación entre todos los Estados miembros va más lejos que nunca en todos los ámbitos. Del mismo modo, la zona del euro se consolida, teniendo claro que lo que es beneficioso para los países que comparten la moneda común también es beneficioso para todos. Las decisiones se toman rápidamente a escala europea y se acelera su ejecución.

En 2025, ello implicaría:

En la escena internacional, Europa habla y actúa como un ente único en asuntos comerciales y cuenta con un único representante en la mayoría de los foros internacionales. El Parlamento Europeo tiene la última palabra en los acuerdos comerciales internacionales. Se da prioridad a la defensa y la seguridad. En plena complementariedad con la OTAN, se crea una Unión Europea de Defensa. La cooperación en asuntos de seguridad es habitual. La EU-27 sigue liderando la lucha mundial contra el cambio climático y refuerza su papel como mayor donante de ayuda humanitaria y al desarrollo del mundo.

La amplia política exterior de la UE permite reforzar su enfoque común en materia de migración. Asociaciones más estrechas y una mayor inversión en los países de la vecindad de Europa y más allá contribuyen a generar oportunidades económicas, gestionar la migración legal y combatir los canales irregulares.

En la EU-27, el objetivo de completar el mercado único de la energía, digital y de los servicios recibe atención prioritaria. Gracias a la inversión conjunta en innovación e investigación, surgen varios «Silicon Valley» europeos, que acogen polos de inversores de capital riesgo, empresas emergentes, grandes empresas y centros de investigación. La plena integración de los mercados de capitales ayuda a movilizar financiación para las pymes y grandes proyectos de infraestructura en toda la UE.

En la zona del euro, pero también en los Estados miembros que desean incorporarse a ella, existe una coordinación mucho mayor en materia fiscal, social y tributaria, así como una supervisión europea de los servicios financieros. Se proporciona ayuda financiera adicional de la UE para impulsar el desarrollo económico y responder a las situaciones de crisis a nivel nacional, regional y sectorial.

Ventajas e inconvenientes:

Aumenta y se agiliza significativamente la toma de decisiones en la UE. Los ciudadanos tienen más derechos derivados del marco jurídico de la UE. Sin embargo, existe el riesgo de que se produzca el distanciamiento de sectores de la sociedad que consideran que la UE carece de legitimidad o ha sustraído demasiado poder a las autoridades nacionales.



Efectos en las políticas

Mercado único y comercio	Unión económica y monetaria	Schengen, migración y seguridad	Política exterior y defensa	Presupuesto de la UE	Capacidad de obtención de resultados
Se refuerza el mercado único mediante la armonización de las normas y una ejecución más estricta; las relaciones comerciales se gestionan en la UE exclusivamente	Se consigue la unión económica, financiera y presupuestaria como se preveía en el Informe de los cinco presidentes, de junio de 2015	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente»; la cooperación en materia de gestión de fronteras, asilo y lucha contra el terrorismo es sistemática	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente», la UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa	Se moderniza y aumenta significativamente, respaldado por recursos propios; existe una función de estabilización presupuestaria para la zona del euro	El proceso decisorio es más rápido y la ejecución más firme en general; se plantean cuestiones de responsabilización para algunos que consideran que la UE ha absorbido demasiado poder de los Estados miembros



Instantáneas ilustrativas

- Se trata activamente de llegar a acuerdos comerciales. Estos son iniciados, negociados y ratificados rápidamente por la UE en nombre de sus veintisiete Estados miembros.
- Los europeos utilizan automóviles conectados en toda Europa de forma fluida gracias a normas en la UE y a la labor de un organismo de la UE con potestades coercitivas.
- Los europeos que desean presentar alegaciones sobre una propuesta de proyecto de turbina eólica financiado por la UE en su región tienen dificultades para identificar a la autoridad europea responsable.
- Los ciudadanos que viajan al extranjero reciben protección y asistencia consular de las embajadas de la UE, que en algunas partes del mundo han sustituido a las nacionales. Los ciudadanos de terceros países que desean viajar a Europa pueden tramitar las solicitudes de visado a través de la misma red.
- El Mecanismo Europeo de Estabilidad se convierte en el Fondo Monetario Europeo. Está sometido al control del Parlamento Europeo y asume nuevas responsabilidades para apoyar al Banco Europeo de Inversiones en la obtención de financiación para la tercera generación del «Plan Juncker» a fin de impulsar la inversión en Europa.

4. El camino a seguir

Gran parte de los progresos que parecían imposibles hace sesenta años en Europa se dan ahora por descontados. Nuestros días más sombríos seguirán siendo mucho más alegres que cualquiera de los vividos por nuestros antepasados encarcelados en Ventotene.

Incluso mentes visionarias como las suyas no habrían podido imaginar las libertades, derechos y oportunidades que la UE ha traído consigo. En una Europa unida que celebra su aniversario, es el momento de renovar nuestro compromiso, redescubrir nuestro orgullo y configurar nuestro propio futuro.

El cambio quizá sea inevitable, pero lo que deseamos para nuestras vidas y los valores europeos que apreciamos no han variado. Queremos una sociedad en la que la paz, la libertad, la tolerancia y la solidaridad estén por encima de todo. Queremos vivir en una democracia con diversidad de opiniones y una prensa crítica, independiente y libre. Queremos tener libertad de expresión y la seguridad de que ninguna persona o institución está por encima de la ley. Queremos una Unión en la que todos los ciudadanos y todos los Estados miembros reciban el mismo trato. Queremos crear para nuestros hijos una vida mejor que la nuestra.

Independientemente de cuál de los escenarios que se presentan aquí se acerca más a la realidad, se trata de valores y aspiraciones que seguirán uniendo a los europeos y por los que merece la pena luchar.

La UE es un proyecto único en el que se han combinado las prioridades nacionales y se ha compartido voluntariamente la soberanía nacional para servir mejor a los intereses nacionales y colectivos. No siempre ha sido una tarea fácil, ni tampoco perfecta, pero la UE ha demostrado su capacidad de adaptarse y su valor a lo largo del tiempo. De acuerdo con el lema «Unida en la diversidad», la UE y sus Estados miembros han sido capaces de aprovechar las fortalezas y riquezas únicas de sus naciones para lograr avances sin precedentes.

En un mundo incierto, la fascinación por el aislamiento puede resultar tentadora para algunos, pero las consecuencias de la división y la fragmentación serían de gran calado. Expondría a los países europeos y a sus ciudadanos al fantasma de un pasado de división y les convertiría en presa de los intereses de poderes más fuertes.

Ahora Europa debe elegir. Hay tantas oportunidades como desafíos. Puede ser la hora de Europa, pero solo

podrá aprovecharse si los veintisiete Estados miembros actúan al unísono con una determinación común.

El presente Libro Blanco debe marcar el comienzo de un debate franco y amplio con los ciudadanos sobre cómo debería evolucionar Europa en los próximos años. Hay que escuchar a todos. La Comisión Europea, junto con el Parlamento Europeo y los Estados miembros interesados, organizará una serie de «Debates sobre el futuro de Europa» en los parlamentos nacionales, las ciudades y las regiones de Europa. Las ideas y la determinación de los cientos de millones de europeos serán el catalizador de nuestro progreso.

El Libro Blanco es la contribución de la Comisión Europea a la Cumbre de Roma. Como todos los aniversarios, Roma será el momento de reflexionar sobre el éxito de los últimos sesenta años. No obstante, también debe considerarse como el inicio de un proceso en el que la Europa de los Veintisiete decidirá conjuntamente sobre el futuro de su Unión.

La Comisión Europea va a contribuir a ese debate en los próximos meses con una serie de documentos de reflexión sobre los siguientes temas:

- el desarrollo de la dimensión social de Europa;
- la profundización de la unión económica y monetaria, sobre la base del Informe de los cinco presidentes, de junio de 2015;
- el aprovechamiento de la globalización;
- el futuro de la defensa europea;
- el futuro de las finanzas de la UE.

Al igual que el presente Libro Blanco, estos documentos recogerán diferentes ideas, propuestas, opciones o escenarios para Europa en 2025, a fin de iniciar un debate sin presentar decisiones definitivas en este momento.

El discurso del presidente Juncker sobre el Estado de la Unión de 2017 ahondará en estas ideas antes de que puedan extraerse las primeras conclusiones en el Consejo Europeo de diciembre de 2017. Ello debe ayudar a determinar una línea de actuación que pueda ser desarrollada a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019.

Es nuestra voluntad colectiva la que hará avanzar Europa. Al igual que las generaciones que nos han precedido, tenemos en nuestras manos el futuro de Europa.








ANEXOS

El proceso del Libro Blanco: de Roma a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019



Los cinco escenarios: visión panorámica de las políticas

	 Seguir igual	 Solo el mercado único	 Los que desean hacer más, hacen más	 Hacer menos, pero de forma más eficiente	 Hacer mucho más conjuntamente
Mercado único y comercio	Se refuerza el mercado único, en particular en el sector de la energía y en el sector digital; la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Se refuerza el mercado único de bienes y capitales; las normas siguen difiriendo; no se garantiza plenamente la libre circulación de personas y servicios	Como en «Seguir igual»; se refuerza el mercado único y la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Se fijan normas comunes mínimas, pero se refuerza la ejecución en los ámbitos regulados en la UE; el comercio se aborda exclusivamente en la UE	Se refuerza el mercado único mediante la armonización de las normas y una ejecución más estricta; las relaciones comerciales se gestionan en la UE exclusivamente
Unión económica y monetaria	El funcionamiento de la zona del euro va mejorando progresivamente	La cooperación en la zona del euro es limitada	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la fiscalidad y las normas sociales	Se toman diversas medidas para consolidar la zona del euro y garantizar su estabilidad; la EU-27 actúa menos en algunas partes de las políticas sociales y de empleo	Se consigue la unión económica, financiera y presupuestaria como se preveía en el Informe de los cinco presidentes, de junio de 2015
Schengen, migración y seguridad	La cooperación en la gestión de las fronteras exteriores se intensifica gradualmente; avances hacia un sistema común de asilo; mejora de la coordinación en materia de seguridad	No hay una política única en materia de migración o asilo; la profundización de la coordinación en materia de seguridad se aborda bilateralmente; los controles en las fronteras interiores son más sistemáticos	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la seguridad y la justicia	Cooperación sistemática en la gestión de fronteras, las políticas de asilo y la lucha contra el terrorismo	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente»; la cooperación en materia de gestión de fronteras, asilo y lucha contra el terrorismo es sistemática
Política exterior y defensa	Se avanza en hablar con una sola voz sobre los asuntos exteriores; cooperación más estrecha en materia de defensa	Algunas cuestiones de política exterior se abordan cada vez más de forma bilateral; la cooperación en defensa se mantiene como en la actualidad	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en materia de defensa, centrándose en la coordinación militar y equipamientos comunes	La UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente», la UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa
Presupuesto de la UE	Se moderniza parcialmente, para reflejar el programa de reformas acordado en la EU-27	Se reorienta para financiar funciones esenciales necesarias para el mercado único	Como en «Seguir igual»; algunos Estados miembros facilitan recursos presupuestarios suplementarios para los ámbitos específicos en que deciden hacer más	Se rediseña significativamente para acomodar las nuevas prioridades acordadas en la EU-27	Se moderniza y aumenta significativamente, respaldado por recursos propios; existe una función de estabilización presupuestaria para la zona del euro
Capacidad de obtención de resultados	El programa de acción positivo arroja resultados concretos; el proceso decisorio sigue siendo difícil de entender; la capacidad de obtener resultados no siempre se corresponde con las expectativas	El proceso decisorio es posiblemente más fácil de entender, pero la capacidad de actuar colectivamente es limitada; las cuestiones de interés común a menudo deben resolverse de forma bilateral	Como en «Seguir igual», una agenda positiva de acción de la EU-27 arroja resultados; algunos grupos consiguen más de forma conjunta en determinados ámbitos; la toma de decisiones se vuelve más compleja	El acuerdo inicial sobre tareas que priorizar o abandonar constituye un reto; una vez conseguido, el proceso decisorio puede ser más fácil de entender; la UE actúa con mayor rapidez y determinación en los ámbitos en que tiene un papel más importante	El proceso decisorio es más rápido y la ejecución más firme en general; se plantean cuestiones de responsabilización para algunos que consideran que la UE ha absorbido demasiado poder de los Estados miembros





© Unión Europea, 2017

Reutilización autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

La política relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión Europea fue establecida por la Decisión 2011/833/UE (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39).

Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Unión Europea requerirá la autorización de sus titulares.

Página 15: © AP Photo/Thomas Kienzle



Comisión
Europea

DOCUMENTO DE REFLEXIÓN
**SOBRE LA DIMENSIÓN
SOCIAL DE EUROPA**





Valdis Dombrovskis

Vicepresidente del Euro y el Diálogo Social, responsable también de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales



Marianne Thyssen

Comisaria de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral

Prefacio

El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea publicó un Libro Blanco sobre el futuro de Europa que constituyó el punto de partida de un amplio debate sobre el futuro de la Unión Europea con veintisiete Estados miembros.

Con ocasión del sexagésimo aniversario de Europa, en la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017 se declaró solemnemente lo siguiente: «Queremos una Unión en la que los ciudadanos tengan nuevas oportunidades de desarrollo cultural y social y de crecimiento económico». En las seis últimas décadas, la integración europea ha tenido mucho éxito en la creación de dichas oportunidades para todos sus ciudadanos y en la mejora de las condiciones sociales en todos y cada uno de los Estados miembros.

A pesar de sus extraordinarios logros, siguen existiendo retos en toda Europa. La crisis económica ha dejado marcas profundas en las vidas de la personas y en nuestras sociedades. La gente está poniendo en duda que los beneficios y los retos propios de las sociedades y los mercados abiertos, con la innovación y los cambios tecnológicos concomitantes, se estén repartiendo equitativamente. Su confianza en la capacidad de Europa para dar forma al futuro y crear sociedades justas y prósperas ha disminuido.

Nuestra aspiración social común constituye una forma de recuperar el apoyo y retomar el control de nuestro futuro. Las sociedades más igualitarias en


el mundo se encuentran en Europa, y este hecho es muy apreciado en toda la Unión. Si bien continúan existiendo diferencias de desarrollo económico y tradiciones sociales entre los países, hemos reforzado cada vez más los derechos sociales tanto individuales como colectivos, y hemos mejorado la colaboración con los interlocutores sociales a escala europea y nacional. El marco de la Unión Europea ha servido de refuerzo al impulso en pos de políticas más eficaces y de situaciones sociales más equitativas.

De cara al futuro, el debate debe versar sobre cómo adaptar nuestros modelos sociales a los retos actuales y futuros y galvanizar el espíritu social de Europa. Este documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa constituye la contribución de la Comisión Europea a este debate. Proyecta las tendencias, los retos y, lo que es más importante, las vías posibles para convertir nuestras aspiraciones en realidad, empoderar a los europeos para el mundo en 2025 y hacer nuestras sociedades más fuertes y adaptables.

Los argumentos económicos, sociales y políticos en favor de una Europa social son sólidos. Lo que necesitamos es crear un consenso sobre sus contornos futuros.


Tenemos tanto por lo que luchar y tanto sobre lo que pensar.

26 de abril de 2017



«En estos tiempos cambiantes, conscientes de las preocupaciones de nuestros ciudadanos, nos comprometemos con el Programa de Roma y prometemos trabajar para conseguir [...] una Europa social: una Unión que, basada en el crecimiento sostenible, promueva el progreso económico y social, así como la cohesión y la convergencia, al tiempo que defiende la integridad del mercado interior; una Unión que tenga en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales y el papel fundamental de los interlocutores sociales; una Unión que promueva la igualdad entre mujeres y hombres, así como los derechos y la igualdad de oportunidades para todos; una Unión que luche contra el desempleo, la discriminación, la exclusión social y la pobreza; una Unión en la que los jóvenes reciban la mejor educación y formación y puedan estudiar y encontrar trabajo en todo el continente; una Unión que conserve nuestro patrimonio cultural y promueva la diversidad cultural».

Declaración de Roma, dirigentes de la Unión Europea, 25 de marzo de 2017



«Nos esperan enormes retos. A nosotros nos corresponde hacerles frente. Si queremos desempeñar un papel en el futuro, tenemos que empezar ahora. Es nuestra responsabilidad velar por que el modelo social europeo inspire claramente todo lo que hacemos. No olvidemos que Europa es el escudo de protección para todos los que podemos llamar a este magnífico continente nuestro hogar.»

*Jean-Claude Juncker,
presidente de la Comisión Europea
Estrasburgo, 22 de octubre de 2014*

Índice

1. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE EUROPA	42
2. LAS REALIDADES SOCIALES DE HOY	44
3. LOS FACTORES IMPULSORES DEL CAMBIO DE AQUÍ A 2025	49
4. UNA POSIBLE VÍA DE AVANCE PARA LA EU-27	56
5. AVANZAR EN EL DEBATE	66
ANEXOS	67
1 EUROPA SOCIAL: UNA CRONOLOGÍA	68
2 INICIATIVAS RECIENTES Y FUTURAS DE LA COMISIÓN: UNA SELECCIÓN	69

1. La dimensión social de Europa

En comparación con el resto del mundo, las sociedades europeas son lugares prósperos y ricos en los que vivir. Gozan de los niveles de protección social más altos del mundo y figuran entre las más favorecidas en términos de bienestar, desarrollo humano y calidad de vida. Esto es algo que los europeos pueden confirmar. De forma general, se declaran felices y satisfechos con sus vidas. Sin embargo, cuando se les pregunta sobre su futuro, muchos manifiestan inquietud y preocupación, especialmente por las generaciones futuras.

Los motivos de preocupación difieren considerablemente en función de los individuos, regiones y países, pero existen retos comunes. Todos los Estados miembros han experimentado cambios radicales que han tenido repercusiones en la vida cotidiana de las personas. En los Estados miembros de Europa Central y Oriental, los ciudadanos aún tienen que hacer frente a las consecuencias de las rápidas transformaciones que han experimentado desde la década de los noventa del pasado siglo. En otros, los efectos de la peor crisis económica y social en décadas todavía se hacen sentir con fuerza, aunque la situación actual sea comparativamente mejor. De cara al futuro, en todos los Estados miembros se están produciendo cambios rápidos y profundos que van desde el envejecimiento demográfico a los nuevos modelos de familia, y desde la celeridad de la digitalización a las nuevas formas de trabajo y el impacto de la globalización y la urbanización.

Muchas de estas tendencias brindan oportunidades sin precedentes en términos de libertad de elección, unas vidas más sanas y largas, mejores condiciones de vida y sociedades más innovadoras y abiertas. Pero también plantean nuevas cuestiones. ¿Están estas oportunidades al alcance de todos? ¿Estamos preparados, en cuanto que individuos y sociedades, para los cambios que nos esperan? La velocidad y complejidad de muchas de las transformaciones que se están produciendo actualmente alimentan una percepción —y un riesgo real— de perturbaciones e inseguridad en las vidas de muchos y de una inequidad y desigualdad mayores.

Existen opiniones divergentes sobre si «Europa» es la causa de los problemas o una solución a estos. Esto se

debe, en parte, a que el término «Europa social» tiene un significado y una importancia distintos para los diferentes sectores de la sociedad.

Para algunos, la expresión «Europa social» no es más que un término vacío y la Unión Europea (UE) es percibida como un catalizador de las fuerzas de los mercados globales, una correa de transmisión de intereses comerciales y una amenaza de «dumping social» a través de un mercado único sin límites ni regulación.

Hay quien pone en duda la necesidad misma de una dimensión social de la Unión Europea, al considerar que las cuestiones sociales únicamente competen a sus gobiernos nacionales y regionales. La política social y las normas mínimas comunes de la UE son percibidas incluso como medios para suprimir la competencia.

Y para otros, la «Europa social» forma parte esencial de la contribución de la UE a las sociedades democráticas, cohesionadas, culturalmente diversas y prósperas. Implica progreso económico y social, lucha contra la discriminación y la exclusión social, preparar a los europeos para el mercado de trabajo y permitirles vivir vidas plenas. Consideran que Europa es nuestro mejor escudo para proteger y empoderar a la gente y defender nuestros valores comunes, especialmente en tiempos de amenazas e incertidumbre crecientes tanto en nuestros países como en el extranjero.

La Unión Europea siempre ha tenido una dimensión social estrechamente vinculada a sus aspiraciones económicas. La mejora de las condiciones de trabajo y el nivel de vida y la igualdad de género han sido objetivos centrales de la UE desde que los Tratados de Roma consagraron jurídicamente el principio de igualdad de retribución entre mujeres y hombres en 1957. Desde entonces, el desarrollo de una dimensión social ha ido de la mano con la profundización del mercado único y el concepto de ciudadanía de la UE, garantizando unas condiciones de competencia equitativas y derechos esenciales en todos los países.

Hemos avanzado mucho en 60 años. Desde la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, actualmente existe un fuerte compromiso europeo e internacional para la defensa de los valores, derechos y objetivos sociales fundamentales. Europa tiene un impacto tangible en nuestra vida cotidiana: en la educación, en el trabajo, en nuestras casas, durante las vacaciones o en la jubilación.

Al prepararse la Europa de los Veintisiete (EU-27) a dar forma a su futuro, la discusión sobre la dimensión social de la Unión es oportuna y esencial. En los últimos años, Europa ha estado ocupada respondiendo a emergencias, afrontando una crisis tras otra. Ahora es el momento de extraer lecciones y de abrir un nuevo capítulo. Para ello, debemos adoptar una perspectiva a más largo plazo y hacer frente a las transformaciones más profundas en nuestra economía y sociedad.

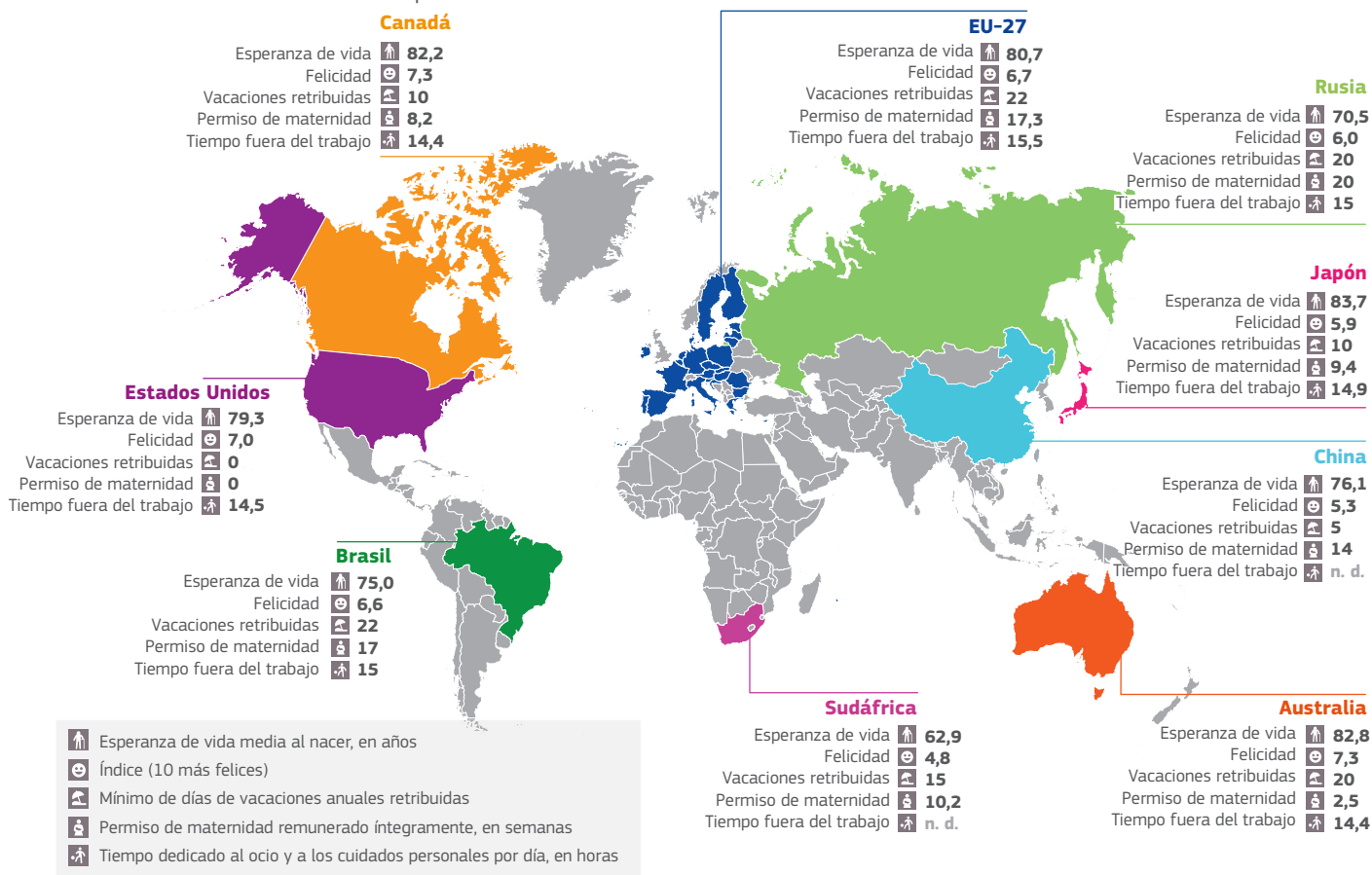
Este documento de reflexión y el debate más amplio a raíz del Libro Blanco nos permite mirar juntos hacia adelante. Esto nos ayuda a definir de forma colectiva y a dotar de significado a una dimensión social para

Europa que se base en lo que tenemos y que sea apta para las realidades del siglo XXI. Muestra de dónde venimos, dónde estamos ahora y adónde podríamos encaminarnos. Pone de relieve las diferencias entre países y regiones, pero también los retos comunes. Se pregunta por el papel que debe desempeñar la UE y por cómo trabajar mejor con los Estados miembros, con los interlocutores sociales y con la sociedad civil en general.

Tal como sucede en el caso del Libro Blanco, las ideas aquí presentadas no son ni prescriptivas ni restrictivas. Su propósito es poner en marcha un proceso de reflexión que conduzca a la acción.

Europa es un líder mundial en calidad de vida

Datos de 2016 o últimos datos disponibles



Fuentes: OCDE, Naciones Unidas, Comisión Europea.

2. Las realidades sociales de hoy

Antes de describir los desafíos y las posibles opciones políticas, conviene detenerse en el examen de la situación actual en cada uno de los veintisiete países y en su conjunto

Las realidades sociales en Europa difieren considerablemente dependiendo de dónde vivamos y trabajemos. A pesar de todo lo que tenemos en común, en Europa coexisten una serie de tradiciones, experiencias y situaciones distintas. La educación y la sanidad, las pautas de empleo, los salarios, ingresos y sistemas de protección social todavía difieren enormemente.

MIENTRAS EUROPA SE RECUPERA DE LA CRISIS, LAS DIVERGENCIAS ENTRE PAÍSES Y REGIONES PERSISTEN

El significado de Europa siempre ha sido la convergencia hacia un nivel de vida más elevado. En el pasado, esta convergencia se producía de manera casi automática a través del mercado interior y del apoyo de los fondos europeos, hasta el punto de que el Banco Mundial calificó a la UE como «la máquina de convergencia». No obstante, en los últimos años la convergencia se ha desacelerado considerablemente —cuando no se ha parado por completo—, al progresar los que obtienen los mejores resultados con

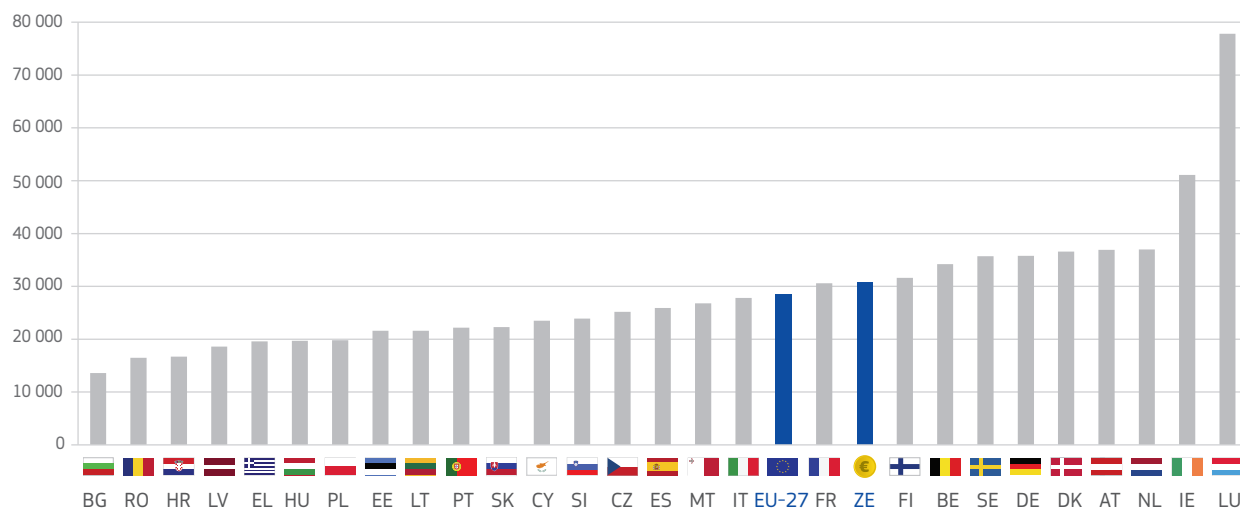
mayor rapidez. ¿Por qué ha sucedido esto y por qué es un problema?

Las ventajas de la convergencia son múltiples. Nuestras sociedades y nuestra Unión ganan en cohesión y devienen más estables. Que las condiciones de vida y de trabajo converjan puede marcar la diferencia entre que una persona se mude a un país como resultado de una decisión positiva y que lo haga por verse obligada a ello por necesidad económica. Cuando la convergencia en el desempeño económico a lo largo del tiempo se ve acompañada de una convergencia en las condiciones sociales, el temor al «dumping social» disminuye y el apoyo al mercado único sale fortalecido. No obstante, esto requiere que la convergencia se produzca en un período de tiempo razonable, de manera que los países, las personas y los negocios puedan adaptarse.

Los indicadores económicos sobre el nivel de vida ponen de manifiesto diferencias entre los países europeos. Y aun así, ni siquiera los promedios nacionales nos dicen todo lo que hay que saber, puesto que ocultan disparidades aún mayores dentro de los Estados miembros entre unos territorios y otros, con bolsas de riqueza relativa en los países menos prósperos y viceversa. En general, las capitales son mucho más prósperas que los demás lugares. A modo de ejemplo, Bratislava y Praga ocupan ahora, respectivamente, el quinto y sexto lugar de la UE en términos de producto interior bruto (PIB) por habitante.

Los niveles de vida en Europa difieren

Producto interior bruto per cápita, en estándar de poder adquisitivo, en euros, 2015



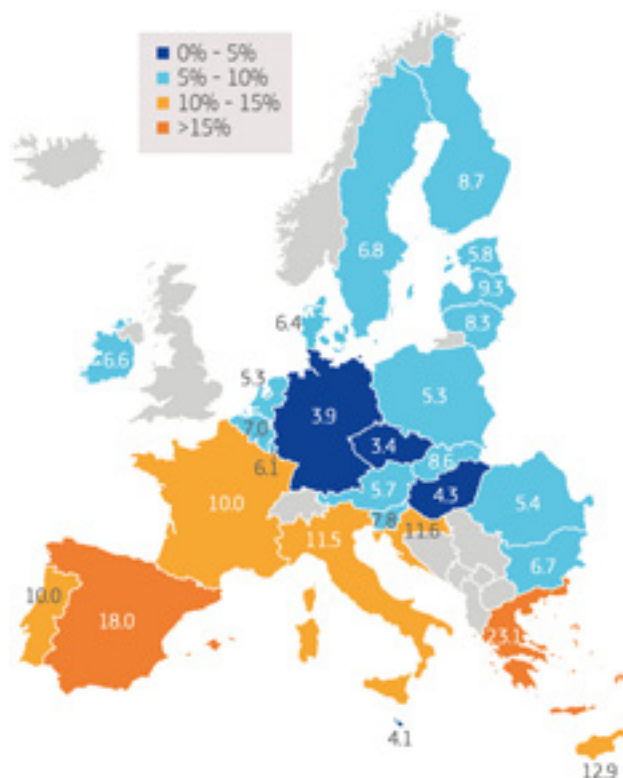
Fuente: Comisión Europea.

El crecimiento económico más veloz en la UE durante el período 2008-2014 se registró en la región polaca de Mazovia, que incluye la capital, Varsovia. El PIB per cápita en Mazovia, que estaba un 17,1 % por debajo de la media de la UE en 2008, pasó a estar un 8,4 % por encima del promedio de la EU-28 en 2014.

Gracias al apoyo de los fondos agrícolas, las zonas rurales —tres cuartas partes del territorio europeo— han experimentado también una mejora significativa en su desarrollo.

No obstante, los avances no se hacen sentir de manera uniforme en todas las regiones o sectores de la sociedad. Así, si bien en algunos países la deslocalización parcial o total de compañías no ha tenido, en términos generales, efectos negativos y forma parte de las posibilidades que ofrece a las empresas el mercado interior, en muchas regiones concretas la deslocalización ha generado graves dificultades y pérdidas.

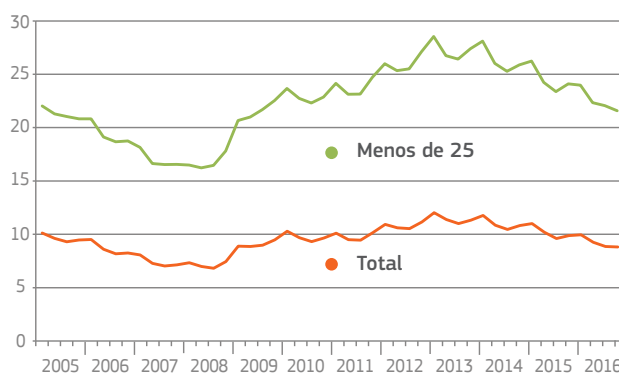
Las tasas de desempleo se están reduciendo, pero difieren considerablemente entre los países de Europa
En porcentaje, febrero de 2017



Fuente: Comisión Europea.

La crisis ha afectado a las distintas partes de Europa de formas diferentes, pero en toda la Unión son las generaciones más jóvenes las que han resultado más perjudicadas. A finales de 2016, la tasa de desempleo juvenil en la UE se situaba en el 18 % y, en la zona del euro (ZE), en el 20 %. En Grecia, España e Italia rondaba el 40 %. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, existe un riesgo real de que la actual generación de jóvenes adultos —la generación mejor formada que hemos tenido nunca— acabe teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres.

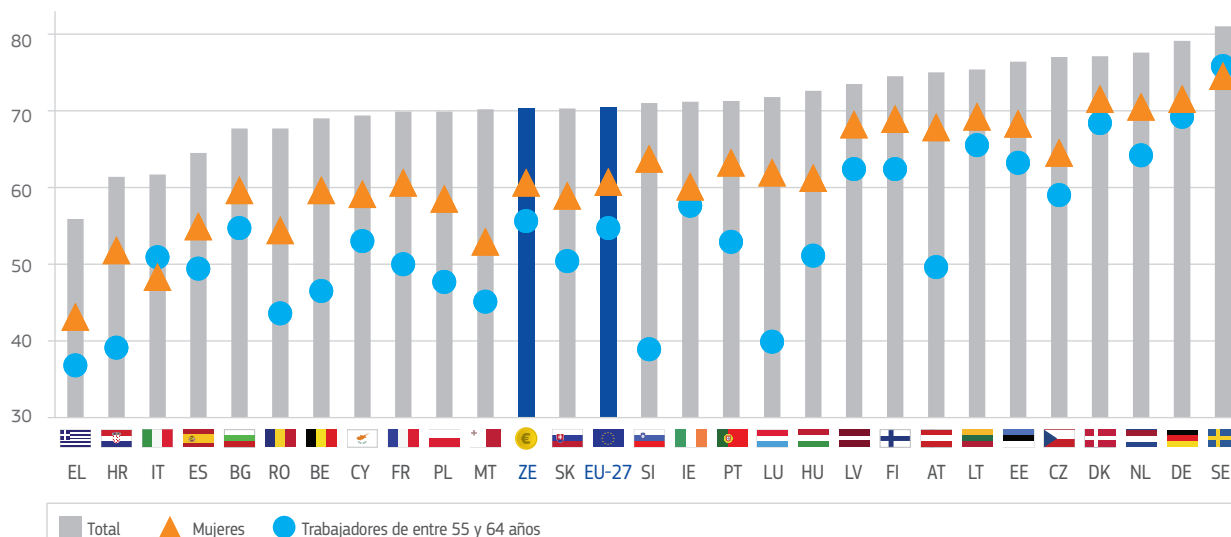
El desempleo juvenil disminuye pero sigue siendo alto
En porcentaje de la población activa, 2005-2016



Fuente: Comisión Europea.

Gracias a una actuación decidida y a decisiones difíciles, la economía ha vuelto a la senda del crecimiento y las tasas de desempleo se están reduciendo en todos los Estados miembros. Tanto en la UE como en la zona del euro, el desempleo se encuentra en sus niveles más bajos desde 2009. Esto puede deberse en parte al refuerzo del apoyo individualizado que se brinda a los jóvenes a través de la Garantía Juvenil.

Las tasas de empleo difieren: están aumentando, pero siguen siendo bajas para mujeres y trabajadores mayores
En porcentaje, cuarto trimestre de 2016



Fuente: Comisión Europea.

LAS TASAS DE EMPLEO DIFIEREN

Existen también grandes diferencias entre países en cuanto a la tasa de la población en edad de trabajar efectivamente empleada (la tasa de empleo). Suecia, Alemania, los Países Bajos, Dinamarca, Chequia, Estonia, Lituania y Austria tienen tasas de empleo superiores al 75 %, con lo que cumplen con el objetivo que todos los Estados miembros de la UE acordaron alcanzar de forma colectiva para 2020. Los Estados miembros presentan pautas de participación en el mercado laboral diferentes para mujeres y trabajadores de más de 55 años. Si bien sus niveles de empleo están aumentando, ambos grupos siguen padeciendo un fuerte subempleo.

Al tiempo que mejoran las tasas de desempleo lo hacen también las tasas de empleo. En el cuarto trimestre de 2016, la tasa de empleo en la UE alcanzó el 71 %, lo cual supone un aumento con respecto al 69 % registrado cuando se fijó el objetivo en 2010. Hay en la EU-27 más personas trabajando que nunca antes, con 201 millones de personas empleadas, incluyendo 154 millones en la zona del euro.

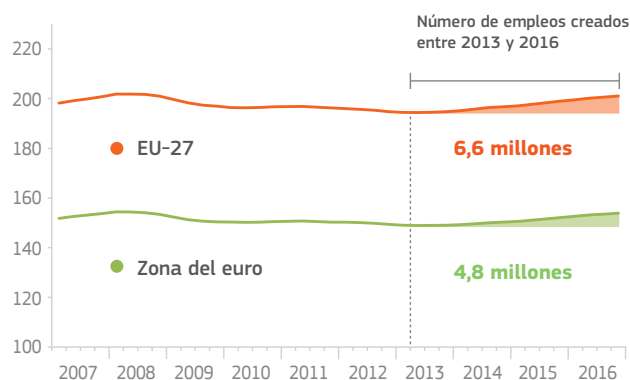
Las mejoras reflejan, en gran medida, el creciente número de mujeres en el mercado de trabajo. La creación de empleo en el sector servicios, unos servicios de guardería mejores y la eliminación de desincentivos fiscales para los segundos trabajadores

están contribuyendo a esta tendencia, si bien persisten brechas importantes en cuanto al género. Asimismo, las mejoras reflejan el hecho de que un mayor número de personas están teniendo carreras más largas. Esto es en parte el resultado de anteriores reformas de los sistemas de pensiones, pero también de unas competencias, una salud y unas condiciones de trabajo mejores en toda Europa.

La mayoría de los puestos de trabajo de nueva creación son empleos de calidad en el sentido de que proporcionan unos ingresos adecuados, seguridad en el mercado laboral y un entorno laboral favorable.

El empleo se recupera y crece de forma constante

En millones, 2007-2016

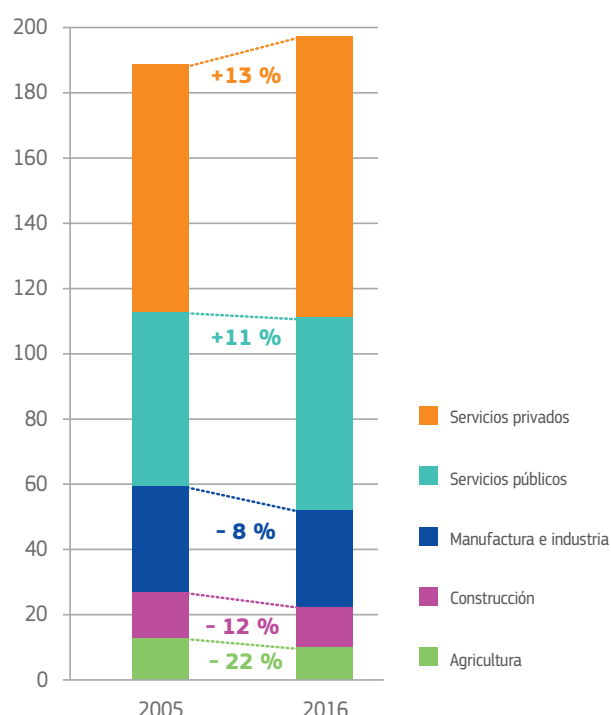


Fuente: Comisión Europea.

Muchos han sido creados en el sector servicios, que tiende a contratar a gente con cualificaciones de nivel superior. Las tasas más altas de creación de empleo se registran en los servicios de información y comunicación, administrativos y de apoyo, y en las actividades profesionales, científicas y técnicas. El 85 % de estos nuevos empleos se crean en pymes.

El empleo se crea principalmente en el sector servicios

Empleo por sector en la EU-27, en millones
En porcentaje de cambio, 2005-2016



Fuente: Comisión Europea

LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DIFIEREN ENTRE LOS PAÍSES DE EUROPA

Más allá del mercado laboral, los países de la EU-27 presentan también una gran variedad en los sistemas de bienestar y protección social en términos de las preferencias políticas y presupuestos. En 2015, el gasto público en materia de protección social en la UE representaba alrededor del 40 % del gasto público total, casi una quinta parte del PIB. Ocho Estados miembros —Finlandia, Francia, Dinamarca, Austria, Italia, Suecia, Grecia y Bélgica— dedicaron al menos el 20 % de su PIB a la protección social.

Las maneras en que funcionan los sistemas de bienestar reflejan las diferentes tradiciones heredadas

del pasado siglo. Estos sistemas, inventados en Europa a finales del siglo XIX, aspiraban en un primer momento a dar respuesta a los retos de la era industrial (véase el anexo I). La mayoría de los sistemas se crearon tras la Segunda Guerra Mundial, mientras que algunos solo se desarrollaron plenamente en las décadas de los años ochenta y noventa del pasado siglo. Entre las diferencias, la cuantía del presupuesto disponible y la forma en que es asignado, la fuente de financiación, el grado de cobertura de los riesgos para la población y el papel de los interlocutores sociales son los parámetros definitorios.

Los sistemas de protección social contribuyen —junto con los sistemas impositivos— a reducir las desigualdades de renta. Actualmente, las sociedades más igualitarias del mundo se encuentran en Europa, si bien persisten disparidades considerables. En promedio, el 20 % de los hogares más ricos ganan 5 veces más que el 20 % más pobre. Según este indicador, los niveles más altos de desigualdad de renta se registran en Rumanía, Lituania, Bulgaria, Letonia, Chipre, Estonia e Italia. Existen también importantes desigualdades de renta dentro de los Estados miembros entre unas regiones y otras.

La crisis ha perjudicado seriamente a muchos europeos, que tuvieron que conformarse con rentas estancadas o aun decrecientes. Si bien la renta disponible —es decir, la renta de que disponen los hogares una vez deducidos los impuestos— ha vuelto a aumentar últimamente, estos niveles de renta son, en esencia, los mismos que en 2008.

Por último, incluso en nuestras prósperas sociedades, el riesgo de pobreza sigue siendo importante. Se estima que casi una cuarta parte de la población de la EU-27 está en riesgo de pobreza o exclusión social. La pobreza infantil sigue siendo elevada y está creciendo en varios Estados miembros. Esto significa que estos niños tienen un acceso limitado a atención sanitaria, un mayor riesgo de abandono escolar y más tarde, una vez se conviertan en adultos, un mayor riesgo de desempleo y de pobreza. En 2010, los líderes de la UE se habían comprometido a reducir el número de personas en riesgo de pobreza en 20 millones para 2020; sin embargo, actualmente Europa va camino de incumplir clamorosamente dicho objetivo. Hasta el momento, se ha producido un aumento de 1,7 millones de personas en riesgo de pobreza.

¿QUÉ PUEDE AYUDAR A NUESTRAS SOCIEDADES Y ECONOMÍAS A RESISTIR UNA CRISIS?

La crisis global financiera y económica que comenzó en 2008 generó en muchas partes de nuestra Unión altos niveles de desempleo y de deuda pública y privada. Para muchas personas y familias, esto supuso situaciones de una dificultad sin precedentes y problemas para llegar a fin de mes. La crisis agravó problemas que existían ya desde hacía algún tiempo y, por tanto, afectó a algunos países más que a otros. El entorno de inversión fue mejor en algunos países que en otros, y algunos negocios fueron más competitivos, al igual que algunos de los mercados de trabajo y sistemas sociales absorbieron los choques y fueron capaces de proteger de manera más eficaz contra el impacto negativo de la crisis.

En los países más resilientes también se perdieron puestos de trabajo, pero las empresas lograron crear otros nuevos con mayor rapidez. Los sistemas de seguridad social, en particular las prestaciones por desempleo, ayudaron a la gente a mantenerse a flote en los momentos de transición, y los servicios públicos se centraron en el reciclaje de competencias y la reintegración en el mercado de trabajo. Los regímenes de renta mínima ayudaron a las personas a cubrir sus necesidades básicas y a vivir con dignidad. Los países en los que los interlocutores sociales han participado activamente en las reformas del mercado de trabajo obtienen resultados positivos y duraderos, al asegurar su participación una responsabilización respecto del proceso de reforma por parte de una gama más amplia de partes interesadas.

PREPARÁNDONOS PARA EL FUTURO

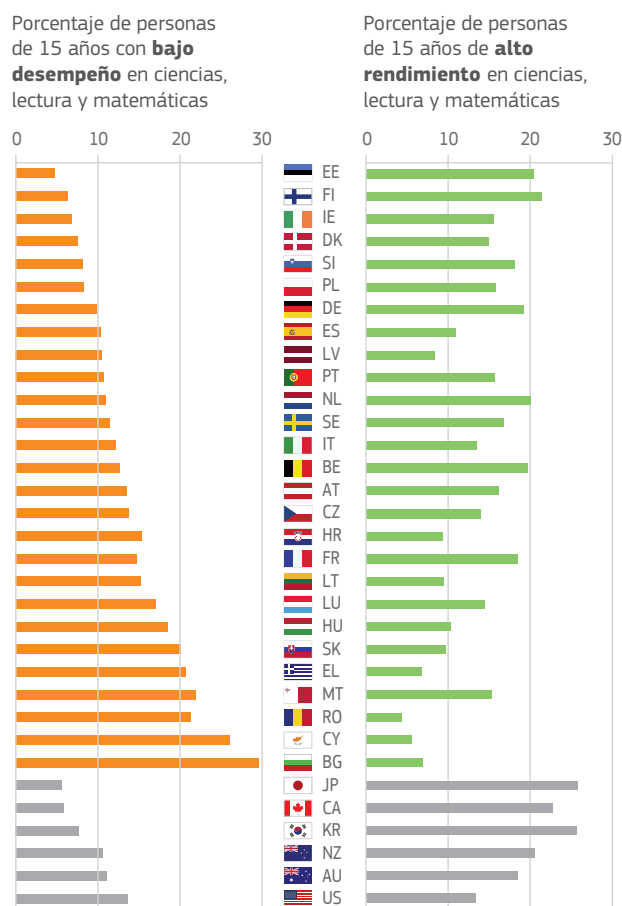
Entre los factores que influirán cada vez más en el futuro de nuestras sociedades y economías figuran la educación y las competencias. En Europa contamos con algunos de los sistemas educativos y de formación profesional avanzada más innovadores del mundo.

Por tanto, resulta preocupante que en toda Europa alrededor de un cuarto de la población adulta tenga problemas para leer y escribir o una escasa capacidad de cálculo, y que casi la mitad carezca de competencias digitales suficientes. Peor aún: se percibe un desempeño cada vez peor entre los jóvenes en materia de competencias básicas.

Desafortunadamente, los últimos resultados del informe del Programa para la Evaluación Internacional

de Alumnos (PISA) no dejan lugar a dudas: aunque algunos Estados miembros alcanzan altos niveles de excelencia general y de equidad en los resultados educativos, la mayor parte de ellos no han progresado lo suficiente en la reducción del porcentaje de alumnos de bajo rendimiento en lectura, ciencias y matemáticas. La situación es aún más preocupante para algunos sectores de la población, puesto que, en promedio y una vez tenido en cuenta su estatus socioeconómico, la probabilidad de que los alumnos inmigrantes obtengan resultados inferiores al nivel básico de capacitación en materia de ciencias es más de dos veces mayor que para sus compañeros no inmigrantes.

Pocos europeos figuran entre los mejores del mundo en ciencias, lectura y matemáticas



Fuente: OCDE, PISA, 2015.

3. Los factores impulsores del cambio de aquí a 2025

El tejido social de Europa ha cambiado sustancialmente a lo largo de la última década, y una serie de factores a nivel mundial están incidiendo profundamente en la forma en que vivimos y trabajamos. Estas tendencias son en gran medida irreversibles y es probable que en los próximos años se aceleren en los veintisiete Estados miembros. Plantearán numerosos retos comunes, pero también crearán nuevas oportunidades.

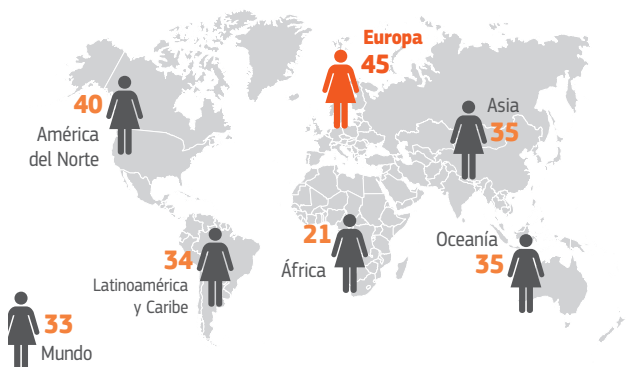
LA POBLACIÓN EUROPEA ESTÁ CAMBIANDO RÁPIDAMENTE

Los europeos viven más tiempo y con mejor salud, y esto es una buena noticia. Gracias a décadas de paz, de cobertura sanitaria, de avances médicos y de mejores condiciones de vida y de trabajo, un mayor número de personas disfrutan hoy de una jubilación más larga y más activa.

La esperanza de vida ha aumentado de manera espectacular. Para los hombres, ha pasado de 43 años de media en 1900 a 82 en 2050, según las previsiones. Para las mujeres, era de 46 años y se prevé que alcance los 87 años de aquí a 2050. La mayoría de los bebés que nazcan en Europa de aquí a 2025 seguirán vivos dentro de 100 años. Sin embargo, la esperanza de vida saludable y el acceso a los servicios sanitarios aún varían considerablemente según los tramos de renta y las regiones.

La población europea será la más vieja del mundo de aquí a 2030

Edad media por región del mundo



Fuente: Rand Europe.

Además, los europeos tienen ahora menos hijos. Mientras que, en los años sesenta del pasado siglo, la norma era de 2 nacidos vivos por mujer, hoy la tasa de fertilidad media de la UE se sitúa en 1,58. A título ilustrativo, las tasas de fertilidad en Irlanda y Portugal se situaban por encima de 3 y hoy están por debajo de 2.

La combinación de una creciente esperanza de vida y unas tasas de fertilidad a la baja se traduce en un fuerte envejecimiento de nuestra sociedad. El número de personas de más de 65 años de edad es ya superior al número de niños menores de 14 años que viven en la UE. De aquí a 2050, casi un tercio de los europeos tendrán 65 años o más, mientras que hoy solo representan menos de una quinta parte. Europa será la región «más vieja» del mundo, con una edad mediana de 45 años, de aquí a 2030.

El aumento del número de años de vida no se corresponde siempre, sin embargo, con años de vida saludable: casi 50 millones de personas en la EU-27 padecen enfermedades crónicas y casi medio millón de personas en edad de trabajar mueren prematuramente por esta causa cada año. Estas muertes serían evitables con unas políticas de salud pública y prevención más eficaces o una atención sanitaria más oportuna y eficaz.

La longevidad tendrá un impacto profundo en las políticas públicas y los servicios sociales, que irá mucho más allá de los sectores de la salud y los cuidados, desde el sistema educativo hasta la necesidad de viviendas adaptadas a las personas de más edad y la movilidad. El envejecimiento puede ser una fuente de nuevos empleos como consecuencia del rápido desarrollo del sector de la economía social, tanto en su aspecto recreativo como en materia de cuidados. Sin embargo, también crea nuevas necesidades que es preciso satisfacer. Ya hoy en día, casi un tercio de las personas de más de 65 años viven solas y hasta dos tercios de las de más de 75 años dependen de cuidados informales, dispensados sobre todo por la familia próxima. Una de cada seis personas mayores vive en la pobreza, siendo las mujeres las más expuestas a pensiones bajas como resultado de unas carreras profesionales incompletas.

Todos estos factores incidirán en la sostenibilidad financiera de nuestros sistemas de protección social, lo que, a su vez, tendrá repercusiones en la situación presupuestaria de los países. Para la EU-27, cabe esperar que el gasto asociado relacionado con las pensiones aumente hasta el 12,4 % del PIB de aquí a 2030, el 7,7 % del PIB para los gastos en atención sanitaria y hasta el 2,4 % del PIB para los cuidados de larga duración. En 2060, por cada persona de edad avanzada, solo habrá dos personas en edad de trabajar, frente a cuatro en 2008. El impacto se verá atenuado por las recientes reformas de las pensiones destinadas a adaptar la edad de jubilación a la esperanza de vida, pero es probable que surjan nuevos costes sanitarios importantes.

Una mano de obra decreciente también podría poner en peligro nuestra capacidad para mantener nuestro nivel de crecimiento económico. Aunque en cada generación cada vez son más numerosas las personas dispuestas a trabajar y a trabajar más tiempo, esta tendencia podría no ser suficiente para contrarrestar el descenso general del número de habitantes. La migración legal puede ofrecer a la UE las capacidades necesarias para subsanar las carencias de mano de obra y contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de bienestar.

El envejecimiento de la población tendrá igualmente incidencia en el peso relativo que ocupa Europa a nivel mundial, ya que la población crece más rápidamente en otras partes del mundo. En 2060, Europa solo representará el 5 % de la población mundial. Para entonces, ningún Estado miembro tendrá más del 1 % de la población mundial. La situación es especialmente grave en Lituania, donde, según las hipótesis actuales, los niveles de población deberían descender en más de un tercio de aquí a 2080. En Eslovaquia, Grecia, Portugal y Bulgaria se prevé una reducción de en torno al 30 %.

Una cuestión fundamental que plantea también el envejecimiento de la población es la equidad entre generaciones. Existe actualmente un riesgo real de fractura generacional entre los jóvenes y las personas de más edad en términos de toma de decisiones, riqueza, seguridad material y acceso a la vivienda, así como en lo que respecta a la distribución de la carga financiera y tributaria de una sociedad en proceso de envejecimiento.

HAY NUEVOS MODOS DE VIDA Y UNA MAYOR DIVERSIDAD EN LA SOCIEDAD

El cambio demográfico explica y refleja la evolución general de la sociedad, por ejemplo con la aparición de nuevos estilos de vida y de nuevas dinámicas territoriales, hábitos de consumo y condiciones de vivienda.

Las tasas de natalidad están disminuyendo, pero ciertos indicios indican que el deseo de tener hijos sigue a veces insatisfecho, lo que puede obedecer a una compleja combinación de factores, entre los que cabe mencionar el reparto desigual de las responsabilidades parentales, unos servicios de guardería inadecuados, una organización del trabajo poco favorable a la vida familiar y perspectivas de trabajo inestables.

Nuestros estilos de vida cambiantes van acompañados igualmente de separaciones conyugales, diferentes tipos de relaciones y un debilitamiento de los vínculos de la familia ampliada. Ello significa que existe una mayor libertad individual para llevar una vida independiente, pero también entraña riesgos crecientes de aislamiento social y una menor estabilidad. En 2015, los hogares unipersonales representaban un tercio del conjunto de los hogares de la UE y solo un tercio de los hogares estaba compuesto de más de dos personas. Se espera que esta tendencia se mantenga en la mayoría de los Estados miembros de aquí a 2025, lo que suscita nuevas cuestiones en lo que respecta al equilibrio entre la vida privada y la vida profesional y las responsabilidades respecto de la prestación de cuidados, siendo los hogares monoparentales, en particular, los que están más expuestos al riesgo de pobreza en caso de desempleo.

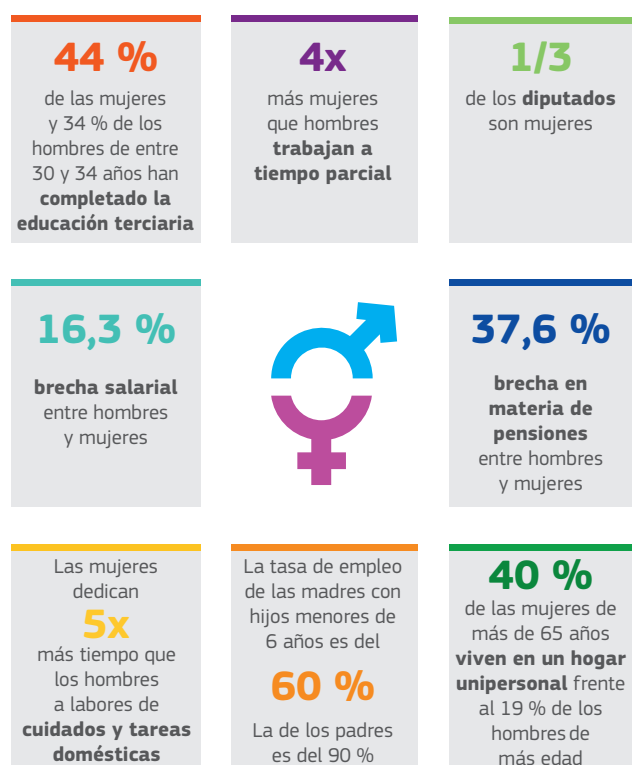
La igualdad de género dista mucho de ser una realidad, aunque se sigue avanzando en este sentido. Persisten estereotipos sexistas y las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en el mercado laboral y en los puestos de responsabilidad económica y política.

En la EU-27 residían legalmente, a 1 de enero de 2016, 29,7 millones de personas nacidas fuera de la UE llegadas por diferentes motivos (trabajo, estudios, protección o reunificación familiar) en las últimas décadas. Aunque la migración a la UE sigue

siendo relativamente modesta en comparación con otras partes del mundo, los grandes flujos llegados recientemente a la UE en un marco temporal relativamente breve han provocado tensiones en ciertas partes de Europa. Velar por que todos los nacionales de terceros países estén efectivamente integrados y participen y contribuyan plenamente es importante para la futura prosperidad y cohesión de las sociedades europeas en su conjunto.

Subsisten brechas de género en todos los ámbitos

Datos de 2016 o últimos datos disponibles



Fuente: Comisión Europea.

Los europeos hacen un uso cada vez mayor de su libertad de circular dentro de la Unión, de trabajar y estudiar en otros países, creando empresas, pagando impuestos y contribuyendo a forjar una sociedad más dinámica. Hoy en día, unos 16 millones de europeos viven y trabajan durante un período prolongado en otro país, en ocasiones de forma permanente. Cerca del 1 % de la mano de obra de la UE (1,7 millones de personas) cruzan cada día una frontera para trabajar en otro país. Además, la sociedad europea es cada vez más integradora gracias a la facilidad con la que las personas pueden viajar, estudiar, jubilarse y hacer negocios entre ellas, con costes reducidos y más oportunidades como consecuencia de la pertenencia a un mercado único sin fronteras.

Los cambios en nuestra población se producen en un momento de creciente urbanización. Más del 70 % de los europeos vive ya en ciudades. De aquí a 2050, este porcentaje será del 80 %. Europa cuenta ya con algunas de las «ciudades inteligentes» más desarrolladas que existen en el mundo, pero es posible y es nuestro deber mejorar la conexión entre ellas y hacerlas más eficientes desde el punto de vista de la utilización de los recursos naturales y energéticos. Otro reto clave será hacer el medio urbano más inclusivo y accesible a fin de satisfacer las necesidades de una población diversa, que incluye a padres que trabajan, personas con discapacidad y personas de edad avanzada.

La sociedad se hace cada vez más compleja debido a la transformación de vínculos tradicionales como la familia, el grupo social y la religión. La globalización ha aumentado la exposición a la diversidad, estimulando la curiosidad y enriqueciendo a las sociedades, pero ha generado ansiedad en relación con la identidad cultural, las diferencias culturales y el diálogo entre grupos. Esta situación es sintomática de un desplazamiento hacia valores individuales y culturas separadas y contribuye a hacer cada vez más hincapié en el individuo y el consumidor que en la sociedad en su conjunto. Plantea asimismo nuevas cuestiones relativas a la tolerancia y al respeto del otro. Paralelamente, surgen nuevas formas de solidaridad, de compromiso social y de participación ciudadana, en particular a través de actividades culturales y recreativas y el uso de las nuevas tecnologías.

VA TOMANDO FORMA UN NUEVO MUNDO DEL TRABAJO

Las nuevas realidades del mercado de trabajo



Fuente: Comisión Europea.

La vida laboral se está transformando radicalmente por el efecto combinado del progreso tecnológico, de la globalización y de la expansión del sector de los servicios. De hecho, sectores enteros de la economía están siendo reconfigurados mediante la economía colaborativa y las plataformas en línea. La mano de obra debe hacer frente a un ritmo de cambio acelerado para adquirir nuevas competencias, ajustarse a nuevos modelos de negocios o adaptarse a las cambiantes preferencias de los consumidores.

Para algunos, estos cambios representan oportunidades sin precedentes y formas de trabajo más flexibles gracias a la utilización de herramientas digitales, así como a la creciente importancia de los horarios flexibles y del teletrabajo. Para otros, son una fuente de inseguridad.

De aquí a 2025, las fórmulas de trabajo y las carreras serán incluso más variadas que hoy en día. En el transcurso de una o dos generaciones, el trabajador europeo medio podrá haber pasado de tener el mismo empleo a lo largo de toda su vida a tener hasta diez a lo largo de su carrera profesional. Será más fácil y más habitual tener un trabajo móvil o teletrabajar, lo que refleja una tendencia hacia la flexibilidad de los trabajadores en un mercado laboral más diversificado.

El trabajo se centrará cada vez más en la producción y los resultados y no tanto en la presencia física en un lugar específico, y los trabajadores tendrán más posibilidades de trabajar como independientes y de combinar varios empleos al mismo tiempo. Muchos de estos cambios ya ha empezado a tomar forma; la manera en que respondamos y encaucemos estas transformaciones hoy determinará la forma que tendrá el mundo del trabajo en el futuro.

Estos datos son claro ejemplo de unas fórmulas y condiciones de trabajo cada vez más diversas e irregulares, que ponen fin a la perspectiva de una carrera tradicional, para dejar paso a nuevas formas de contratos, a una mayor movilidad geográfica y a cambios de puesto y de estatuto profesional más numerosos.

Aunque los nuevos tipos de contratos pueden ser un trampolín hacia el mundo del trabajo, también existe el riesgo de creciente polarización del mercado laboral, caracterizado por desigualdades salariales crecientes y el confinamiento de las personas poco cualificadas en empleos mediocres que ofrecen pocas perspectivas de promoción.

Retos para la vida laboral de mañana

Hasta ahora	Tendencias futuras
 Innovación incremental	Innovación disruptiva 
 Los humanos operan las máquinas	Los humanos supervisan las máquinas 
 Contratos de larga duración y empleo basado en salarios	Contratos flexibles y nuevas formas de empleo 
 Carreras lineales basadas en la educación previa	Carreras dinámicas con reciclaje regular y aprendizaje a lo largo de la vida 
 Competencias especializadas	Competencias interdisciplinarias y capacidades creativas 
 Trabajo en el lugar de trabajo y separación entre la vida privada y la laboral	Trabajo en cualquier momento, en cualquier lugar y conciliación entre la vida privada y laboral 

Fuente: Comisión Europea.

Con el ritmo de la digitalización y de la evolución económica, algunos empleos actuales y las competencias necesarias para su ejercicio quedarán obsoletos. Es preciso modernizar los sistemas educativos para abordar estos desafíos. Es probable que la mayoría de los niños que comienzan hoy la enseñanza primaria acaben trabajando en tipos de empleo completamente nuevos, que no existen todavía.

Estas tendencias suscitan numerosos interrogantes sobre el futuro del trabajo en sí mismo. ¿Habrá más o menos empleos en el futuro? ¿Serán «empleo de calidad»? ¿Está equipada la mano de obra de hoy y de mañana con las competencias adecuadas para ocuparlos? Es difícil predecir todos los efectos de la automatización y de la inteligencia artificial en la disponibilidad futura de puestos de trabajo y la velocidad de estos cambios. Según ciertos estudios, la mitad de las actividades profesionales actuales podrían estar automatizadas de aquí a 2055. Lo cierto es que los trabajadores de todas las edades se verán obligados cada vez con mayor frecuencia a adaptar sus competencias al cambio tecnológico y a actualizarlas continuamente. Esta es la realidad para la que las empresas, las escuelas, los centros de formación y las universidades deben preparar a los europeos.

EXISTEN NUEVOS RIESGOS SOCIALES Y ES PRECISO MODERNIZAR LOS SISTEMAS DE BIENESTAR Y DE APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA

El nuevo mundo del trabajo plantea interrogantes en cuanto a la calidad de los empleos futuros en términos de remuneración, seguridad del empleo y condiciones de trabajo. También tiene incidencia en ámbitos tales como las redes de asistencia social, las prestaciones, la planificación de la jubilación, el cuidado de los niños y la asistencia sanitaria. Puede conllevar asimismo la reordenación del tiempo de trabajo y los períodos de descanso y la adaptación de los requisitos en materia de salud y seguridad.

En la sociedad, de manera más general, surgen nuevos problemas sociales, como el estrés y la depresión, la obesidad, las enfermedades asociadas al medio ambiente y la dependencia de las tecnologías. Estos factores vienen a sumarse a problemas tradicionales de aislamiento social, enfermedad mental, alcoholismo y drogadicción, delincuencia e inseguridad.

Lo que está en juego es la capacidad de las autoridades públicas, las empresas y los particulares para responder y adaptarse a las nuevas circunstancias. Los cambios

que se están produciendo plantearán nuevos retos importantes en materia de educación, formación, competencias, aprendizaje a lo largo de la vida, gestión de los recursos humanos y capacidad para gestionar transiciones profesionales complejas a lo largo de la vida de una persona. También se traducirán en el reconocimiento de nuevos derechos sociales para adaptarse a la evolución del mundo de trabajo.

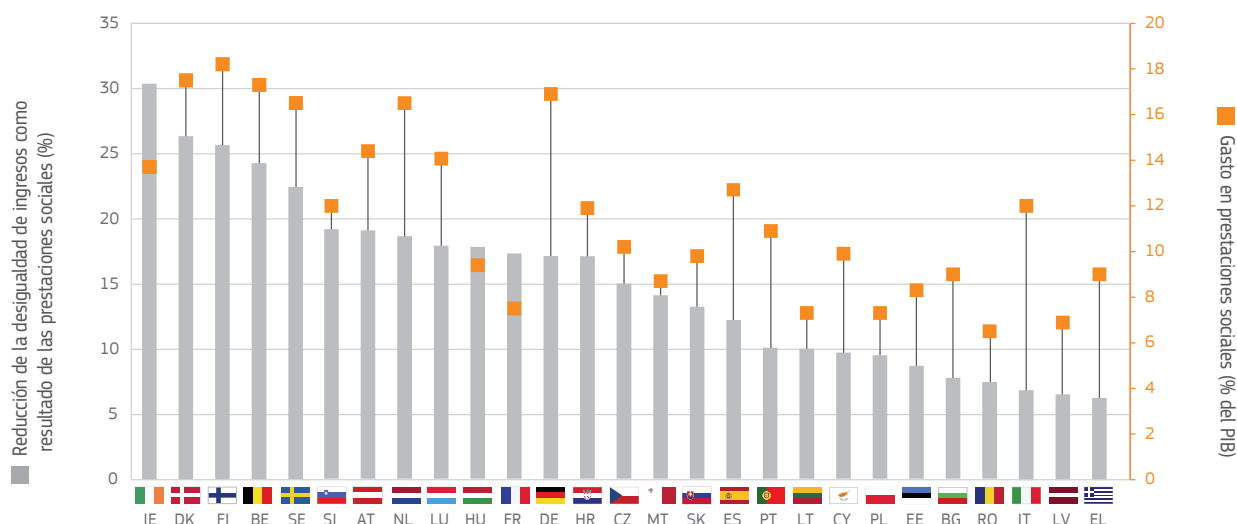
A pesar de las numerosas reformas en curso, los Estados del bienestar actuales no siempre están bien preparados para hacer frente a estos nuevos retos, en gran medida sin precedentes. No se trata solo de garantizar la sostenibilidad financiera, sino también de poner a punto redes de seguridad adecuadas y nuevas medidas de protección para ayudar a las personas a utilizar plenamente sus capacidades a lo largo de sus vidas y para que la sociedad pueda funcionar. Los sistemas de protección social siguen adoleciendo de numerosas limitaciones, especialmente en términos de cobertura y acceso. Por ejemplo, en los países que han venido contando con el apoyo de la familia tradicional y de las pensiones como fuente de ingresos para la familia ampliada, ha sido necesario desarrollar

y reforzar sistemas tributarios y de prestaciones más orientados hacia el individuo, más universales y modulados en función del nivel de recursos. Se trata a menudo de países que han aplicado tradicionalmente una legislación restrictiva en materia de protección del empleo como forma de proteger a los trabajadores, pero a expensas de los solicitantes de empleo más jóvenes.

Al reflexionar proactivamente sobre nuevas salvaguardas de cara al futuro, un aspecto clave es la necesidad de modernizar nuestros sistemas de educación y de formación y de ampliar los programas de aprendizaje a lo largo de la vida a fin de facilitar una mayor movilidad profesional y de resolver los problemas derivados del desfase entre la oferta y la demanda de cualificaciones. La competencia mundial en materia de cualificaciones es cada vez mayor y, aunque la mayoría de los países europeos siguen ocupando los primeros puestos de las clasificaciones internacionales en este campo, algunos se han visto superados por países de Asia, Oceanía y Oriente Medio.

Unas políticas de bienestar bien orientadas pueden tener una incidencia importante en la reducción de las desigualdades

En porcentaje, 2014



Fuente: Comisión Europea.

LOS EUROPEOS ESPERAN QUE SUS GOBIERNOS HAGAN FRENTE A ESTOS RETOS

Los europeos perciben con claridad que estas tendencias y el impacto de la crisis han aumentado las expectativas y preocupaciones de muchos de ellos. Las encuestas muestran de manera sistemática que el empleo y las políticas sociales figuran entre las grandes prioridades de los ciudadanos europeos. Estos siempre han valorado sus niveles de bienestar y se declaran relativamente descontentos con la manera en que la UE y los gobiernos nacionales abordan sus preocupaciones.

El cumplimiento de estas expectativas se deja en manos de todas las autoridades, ya sean locales,

regionales, nacionales o europeas, aunque de las encuestas no siempre se desprende claramente qué autoridades deberían ser responsables, según los encuestados, de qué ámbitos. Cuando se les pide que elijan entre el nivel nacional y el nivel de la UE, los ciudadanos consideran que se trata principalmente de una tarea que incumbe a los Estados miembros, pero que la UE también está llamada a desempeñar un papel, aunque puede que no esté totalmente equipada para resolver el problema en cuestión. Al mismo tiempo, para aprovechar todo el potencial que encierran los fondos europeos disponibles, es necesario que los Estados miembros pongan a punto las estructuras necesarias de forma rápida y eficaz, como demuestra el ejemplo del desempleo juvenil.

A los europeos les preocupa la situación social



Más de 8 de cada 10 europeos consideran el **desempleo**, las **desigualdades sociales** y la **migración** los tres principales retos para la Unión. Esperan que la **economía libre de mercado** vaya acompañada de altos niveles de **protección social**



7 de cada 10 europeos consideran que las políticas sociales y de empleo se gestionan de manera **inadecuada** y **prefieren que las decisiones se tomen a nivel nacional y de la UE**



Más de la mitad de **los europeos** considera que no todo el mundo tiene la oportunidad de prosperar y que la vida será **más difícil para la próxima generación**

Fuente: Comisión Europea y Eurobarómetro 2017.

4. Una posible vía de avance para la EU-27

Para responder a las esperanzas y expectativas de los ciudadanos es preciso entablar un debate abierto sobre la capacidad de los sistemas económicos y sociales para seguir respondiendo a las necesidades sociales, individuales y colectivas y sobre la forma en que la UE y sus Estados miembros pueden trabajar juntos mejor y de manera más eficiente.

El papel de la UE en el ámbito social dependerá de las decisiones a nivel más amplio que adopte la EU-27 en su conjunto. Como se puso de relieve en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa, el abanico de posibilidades va desde el mantenimiento del *statu quo* a un cambio de alcance y de prioridades, pasando por un salto adelante parcial o colectivo.

EMPODERAR A LOS CIUDADANOS PARA CREAR SOCIEDADES FUERTES

Existe un consenso cada vez mayor en toda la UE sobre la necesidad de fomentar la igualdad de oportunidades de modo que cada persona, desde su nacimiento, pueda encauzar su vida, superar las dificultades y realizar su propio potencial para crear sociedades resilientes.

Los ámbitos de actuación son bien conocidos: invertir en la infancia a fin de asegurar el mejor punto de partida en la vida; invertir en la juventud, el desarrollo de las competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida; facilitar las transiciones a lo largo de la carrera profesional y pasar de un enfoque de «un puesto de trabajo de por vida» a otro de «trabajo para toda la vida», incluido el empleo por cuenta propia; promover vidas más largas y saludables, mediante la prevención y la mejora de las condiciones de trabajo y el cuidado de las personas mayores; promover la igualdad de género, colmar las brechas subsistentes y dar carta de naturaleza al concepto de «familia con dos rentas»; garantizar la inclusión activa y la lucha contra la discriminación, permitiendo que todas las personas tengan una vida digna; facilitar la movilidad y garantizar la integración adecuada de los migrantes; y promover la participación, la cultura y el diálogo cívicos, que constituyen igualmente activos económicos, por no citar más que unos pocos ejemplos.

No existe un enfoque único para toda Europa, pero sí que hay retos comunes y una necesidad común de actuar. En una época de cambios rápidos y constantes, debe prestarse especial atención al empoderamiento de los individuos y a la construcción de estructuras sociales más resilientes, capaces de adaptarse con éxito a lo largo del tiempo.

NUESTROS PAÍSES PUEDEN APRENDER UNOS DE OTROS

Muchos de los países europeos se ha embarcado en importantes reformas de sus mercados de trabajo y sus sistemas de bienestar que siguen claras tendencias comunes: trasladar la presión fiscal que pesa sobre el trabajo a fin de reducir el coste de la contratación y favorecer la creación de empleo; modernizar los sistemas de pensiones mediante una mejor alineación de la edad de jubilación y la esperanza de vida; modernizar los sistemas de educación y de aprendizaje a lo largo de la vida para atender mejor las necesidades actuales y futuras; mantener un vínculo entre los salarios y la productividad a fin de promover la competitividad y la creación de empleo a largo plazo.

Al aplicar estas reformas, los Estados miembros pueden estudiar los modelos establecidos en toda Europa que han demostrado su eficacia. En Dinamarca, la combinación de un mercado de trabajo flexible, un elevado nivel de protección social, un diálogo social fluido y el aprendizaje a lo largo de la vida ha reducido las desigualdades e impulsado la mejora de los resultados económicos. El sistema de formación profesional dual en Austria y Alemania ha facilitado la transición entre la enseñanza y el empleo, combinando la enseñanza con experiencia práctica.

Al mismo tiempo, todos los países están abocados a innovar en un contexto nacional o europeo. Desde las pruebas sobre la renta básica universal en Finlandia a la implantación de una renta mínima garantizada en Grecia, hay una tendencia creciente a probar nuevos modelos para ajustarse a las nuevas realidades. En Francia, una nueva cuenta de actividad personal reúne todos los derechos de una persona, como las cuentas de formación, las cuentas de riesgos laborales y las prestaciones de desempleo en una única cuenta que puede utilizarse a lo largo de toda la carrera profesional.

Los cinco escenarios del Libro Blanco sobre el futuro de Europa

ESCENARIOS



Seguir igual

Solo el mercado único

Los que desean hacer más, hacen más

Hacer menos, pero de forma más eficiente

Hacer mucho más conjuntamente

¿QUÉ IMPLICA ESTA OPCIÓN?

<p>La EU-27 aplica y mejora su actual programa de reformas. Las prioridades se actualizan periódicamente, se abordan los problemas a medida que van surgiendo y se va desarrollando legislación en consecuencia.</p>	<p>La EU-27 solo profundiza en los aspectos clave del mercado único.</p>	<p>La EU-27 permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos. Como consecuencia de ello, los Estados miembros acuerdan disposiciones presupuestarias y jurídicas concretas para profundizar en su cooperación. Los demás Estados miembros pueden sumarse a la larga.</p>	<p>El consenso sobre la necesidad de afrontar mejor determinadas prioridades conjuntamente hace que la EU-27 centre su atención y sus recursos en actuar con mayor rapidez y de forma más decisiva en los ámbitos que ha elegido, mientras que en los demás ámbitos deja de actuar o interviene poco.</p>	<p>Los Estados miembros comparten más competencias, recursos y toma de decisiones en todos los ámbitos, el euro se consolida y las decisiones en la UE se ejecutan rápidamente.</p>
--	--	--	---	---

¿QUÉ SIGNIFICA PARA LA DIMENSIÓN SOCIAL?

<p>Los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE se respetan en toda la Unión.</p>	<p>Con el tiempo, pueden quedar limitados los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE.</p> <p>Sigue habiendo disparidades en los estándares en materia de consumo, sociales y medioambientales, así como en la fiscalidad y en el uso de subvenciones públicas.</p> <p>Riesgo de emprender una «carrera a la baja»</p> <p>La libre circulación de los trabajadores no queda garantizada.</p>	<p>Los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE empiezan a variar en función de si el país en que viven ha optado por hacer más.</p> <p>Un grupo de Estados miembros optan por armonizar la fiscalidad o acuerdan unos estándares sociales comunes, reduciendo así los costes de cumplimiento, limitando la evasión fiscal y contribuyendo a la mejora de las condiciones de trabajo.</p> <p>Los Veintisiete avanzan en el fortalecimiento del mercado único y refuerzan las cuatro libertades.</p>	<p>Los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE se refuerzan en áreas en las que elijamos actuar más y disminuyen en las demás.</p> <p>Las nuevas normas en materia de protección de los consumidores, medio ambiente, y salud y seguridad en el trabajo pasan de una armonización detallada al mínimo estricto.</p> <p>Los salarios, la legislación social y los niveles impositivos son muy diferentes en toda la Unión.</p>	<p>Los ciudadanos tienen más derechos derivados del marco jurídico de la UE.</p> <p>Una mayor coordinación en materia fiscal, social y tributaria entre los miembros de la zona del euro.</p> <p>Ayuda financiera adicional de la UE para impulsar el desarrollo económico y responder a las situaciones de crisis a nivel nacional, regional y sectorial.</p>
---	---	---	--	--

Fuente: Comisión Europea.

Sin duda, Europa está en condiciones de ofrecer ejemplos de soluciones a los retos sociales que son pertinentes también para otras partes del mundo, desde el rápido envejecimiento de la población en muchos países que no cuentan con sistemas de protección social plenamente desarrollados hasta el diseño de «ciudades inteligentes» en todo el mundo, pasando por soluciones de salud para el futuro.

LA UE NO PARTE DE CERO

Durante los últimos sesenta años, el papel de la UE ha consistido en respaldar los cambios, pero también en encauzarlos, respetando al mismo tiempo las responsabilidades de los demás niveles de gobierno.

El Tratado de Roma ya incluía principios fundamentales tales como la igualdad salarial entre hombres y mujeres y el derecho de los trabajadores a desplazarse libremente a otro Estado miembro. Se han establecido disposiciones detalladas para hacer efectivo el derecho a trasladarse a otro país: normas para garantizar los derechos de los pacientes a recibir tratamiento en el extranjero y a ser indemnizados por sus gastos médicos, normas para el reconocimiento mutuo de los títulos y normas para garantizar que los ciudadanos no pierdan sus derechos de pensión adquiridos cuando aceptan un puesto de trabajo en otro país. Estas disposiciones han tenido un impacto directo y positivo en las vidas de millones de personas y no han supuesto más que ventajas para el conjunto de nuestras economías y sociedades.

Paralelamente al desarrollo del mercado único, la UE ha elaborado un conjunto de actos de legislación derivada relativos a la salud y la seguridad de los trabajadores, a la igualdad de derechos y a las formas atípicas de trabajo, como el trabajo a tiempo parcial o a través de agencias de trabajo temporal. Ello se debe a que hemos reconocido que un mercado común requiere asimismo, en una serie de ámbitos, normas comunes que establezcan estándares mínimos universales.

Mediante la orientación que aporta, Europa hace posible que los gobiernos nacionales aprovechen las experiencias de otros países. En el ámbito social en

sentido más lato, esta orientación atañe a numerosos ámbitos diferentes, desde la educación a la asistencia sanitaria, pasando por la política de juventud, la igualdad de género y la lucha contra la discriminación, o el deporte. A la hora de coordinar las políticas económicas y presupuestarias en el marco del Semestre Europeo, los Estados miembros convienen en implementar reformas económicas y del mercado laboral destinadas a apoyar el crecimiento inclusivo y a reforzar la equidad social, basadas en unas finanzas públicas responsables.

Aunque una parte significativa del presupuesto de la UE se utiliza para respaldar la innovación social y proyectos sociales en los Estados miembros, así como para luchar contra la pobreza, cabe recordar que el presupuesto social de la UE solo representa el 0,3 % del total del gasto social público en la UE. Aunque no se puede descartar que este porcentaje pueda ser objeto de revisión en el futuro, lo que es ciertamente incuestionable es que la ayuda social está y seguirá estando principalmente en manos de los Estados miembros. El presupuesto de la UE sirve principalmente para apoyar las actuaciones destinadas a empoderar a los europeos: para integrar a los grupos desfavorecidos, por ejemplo a la población romaní, en el mercado laboral y para ayudar a los trabajadores a adaptarse a mercados laborales cambiantes. Hace 30 años, Europa creó un programa que permite a los estudiantes cursar parte de sus estudios en otro país. El programa Erasmus+ se ha convertido en una de las iniciativas de mayor éxito en la historia europea: hasta la fecha, se ha beneficiado de este programa el 9 % de los estudiantes europeos.

Por último, la UE apoya el diálogo social, está comprometida con la sociedad civil y coopera con las organizaciones internacionales para promover altos niveles de vida y desarrollo social no solo dentro de la Unión y en nuestra vecindad, sino también en todo el mundo y lejos de nuestras fronteras. La convergencia de los estándares sociales es un elemento fundamental de una globalización equitativa. A tal fin, la UE coopera con organizaciones internacionales para que se respeten los estándares internacionales en materia de derechos humanos y sociales y mejoren las condiciones de trabajo.

Las herramientas de que dispone la UE son limitadas pero importantes

Legislación <ul style="list-style-type: none">→ Requisitos mínimos→ Libre circulación y movilidad→ Armonización de estándares básicos	Orientación <ul style="list-style-type: none">→ Recomendaciones políticas→ Intercambio de mejores prácticas→ Apoyo a la reforma
Financiación <ul style="list-style-type: none">→ Capacidades→ Juventud→ Financiación de las pymes→ Reducción de la pobreza→ Desarrollo regional y rural→ Investigación y desarrollo	Cooperación <ul style="list-style-type: none">→ Diálogo con los interlocutores sociales→ Compromiso con la sociedad civil→ Cooperación con agentes nacionales e instituciones internacionales

Fuente: Comisión Europea.

La Comisión actual ha intensificado su actuación en todos los frentes (véase el anexo II). Ha propuesto unas normas claras, justas y ejecutables sobre movilidad de los trabajadores para proteger mejor los derechos de los ciudadanos, al tiempo que dota a los Estados miembros de mejores instrumentos para atajar los abusos. Ha introducido nueva legislación para proteger a los trabajadores contra la exposición a las sustancias cancerígenas, lo que permitirá salvar 100 000 vidas, y ha emprendido iniciativas para mejorar la accesibilidad de los bienes y servicios para las personas con discapacidad. Ha propuesto una ambiciosa agenda para garantizar que las personas puedan desarrollar las competencias adecuadas y participar en el aprendizaje a lo largo de la vida.

Hoy, basándose en una amplia consulta con las partes interesadas, la Comisión presenta un pilar europeo de derechos sociales. Este pilar establece una serie de principios y derechos que deben servir como marco de referencia para la política social y de empleo a escala nacional y europea. En apoyo de este pilar, la Comisión también ha puesto en marcha una nueva iniciativa legislativa destinada a reconocer a los padres y cuidadores en toda Europa derechos mínimos a disfrutar de permisos y acogerse a regímenes de trabajo flexible, para que puedan conciliar mejor las obligaciones laborales y familiares, una cuestión que

afecta hoy a cientos de miles de hogares en Europa. Se está consultando a los interlocutores sociales sobre la posibilidad de adoptar legislación para mejorar los derechos laborales y de protección social de quienes hoy están insuficientemente protegidos.

En nuestros países, gran parte del debate gira en torno a la forma en que se aplica la legislación de la UE. La Comisión actual se ha esforzado por aportar orientación sobre la forma en que debe aplicarse la legislación y sobre cómo hacerla más clara, siempre que sea posible. Sin embargo, hoy por hoy la puesta en práctica, aplicación y ejecución de la legislación social europea incumbe a los Estados miembros. Estos tienen competencia exclusiva para realizar inspecciones y para sancionar las infracciones.

La Comisión actual ha intensificado sus orientaciones a los Estados miembros, por ejemplo acerca de la integración en el mercado laboral de los jóvenes, los desempleados de larga duración y los nacionales de terceros países, la formación profesional y educativa, la lucha contra la incitación al odio y la radicalización, y la protección de los niños en la migración.

También ha relanzado el diálogo con los interlocutores sociales a nivel europeo y acoge con satisfacción el compromiso de estos, expresado en Roma con ocasión del sexagésimo aniversario de la UE, en favor de seguir contribuyendo a una Europa que cumpla sus compromisos con los trabajadores y las empresas.

Por último, la Comisión ha incorporado consideraciones sociales en todas sus políticas, incluida la política comercial exterior —el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) con Canadá es un ejemplo de ello—, la política económica centrada en la inversión y la creación de empleo y en las políticas agrícola, medioambiental, energética y de transporte.

OPCIONES PARA EL FUTURO

Siguiendo la lógica del Libro Blanco, existen varias opciones para el futuro social de Europa:

- ▶ Limitar la «dimensión social» a la libre circulación.
- ▶ Los que desean hacer más en el ámbito social hacen más.
- ▶ La EU-27 podría profundizar en la dimensión social conjuntamente.

La opción que se elija tendrá implicaciones más allá del ámbito social, por ejemplo en la competitividad de Europa, en su capacidad para encauzar y moldear la globalización, en la estabilidad de la unión económica y monetaria, en la cohesión dentro de la Unión y en la solidaridad entre sus ciudadanos. Cualquier opción de actuación ha de considerarse asimismo en el contexto de los retos que se han delimitado, teniendo en cuenta si la UE puede aportar valor añadido. Puesto que cada una de las tres opciones va acompañada de una serie de propuestas de actuación concretas, la elección entre los posibles instrumentos debe hacerse también teniendo en cuenta los retos planteados. La mayoría de los ejemplos que ilustran la segunda opción también son igualmente válidos para la tercera, y viceversa

LIMITAR LA «DIMENSIÓN SOCIAL» A LA LIBRE CIRCULACIÓN

Hay voces que consideran que la legislación social a escala de la UE es un obstáculo para el crecimiento y que la carga administrativa que pesa sobre las empresas es excesivamente costosa, en particular para las pequeñas y medianas empresas. Estiman que nuestros elevados estándares sociales, junto con las normas en materia de protección de los consumidores y del medio ambiente, sitúan a las empresas europeas en una situación de desventaja competitiva en comparación con el resto del mundo. En su opinión, es cometido exclusivo de los Estados miembros distribuir los beneficios del crecimiento económico equitativamente entre sus ciudadanos, mediante los sistemas tributarios y de asistencia social. Según ellos, la educación y la cultura también deberían dejarse exclusivamente en manos de los Estados miembros.

Centrarse en el mercado único solo significaría mantener las normas destinadas a favorecer los movimientos transfronterizos de personas, por ejemplo las normas relativas a los derechos de

seguridad social de los ciudadanos móviles, al desplazamiento de trabajadores, a la atención sanitaria transfronteriza y al reconocimiento de títulos. En cambio, debería revocarse la legislación europea relativa a la protección de los trabajadores, la salud y la seguridad en el trabajo y el tiempo de trabajo y de descanso. La legislación en materia de igualdad y de vacaciones retribuidas mínimas se suprimiría a nivel europeo. Los Estados miembros podrían decidir si permiten o no el trabajo a través de empresas de trabajo temporal. La igualdad de trato de los trabajadores a tiempo parcial dejaría de estar garantizada en toda Europa. No existirían estándares mínimos establecidos a escala europea en materia de permisos de maternidad y paternidad, o de permisos parentales o para cuidadores. El derecho de los trabajadores a ser informados, de forma individual y colectiva, sobre sus derechos ya no estaría garantizado a nivel europeo. Se suprimiría el marco de los comités de empresa europeos en las empresas multinacionales. El diálogo social en la UE se circunscribiría a los sectores y cuestiones pertinentes para el mercado único.

Europa ya no promovería oportunidades para que los Estados miembros intercambien mejores prácticas en los ámbitos de la asistencia social, la educación, la salud, la cultura y el deporte. Tampoco apoyaría a los Estados miembros con recomendaciones sobre el modo de combatir el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración, ni con sus herramientas para ofrecer nueva formación y capacitar a los europeos, haciéndolos aptos para el empleo. Los fondos europeos destinados a apoyar la reconversión de las regiones gravemente afectadas por los efectos de la globalización podrían reducirse o suprimirse. Los programas sociales en los Estados miembros cofinanciados sustancialmente con fondos de la UE tendrían que interrumpirse o financiarse a nivel nacional.



Qué podría significar esto en la práctica:

- ▶ Los conductores de camiones estarían sometidos a tiempos de conducción y descanso diferentes según el país en que se encuentren; sus empleadores tendría que pagar salarios por hora diferentes en cada país.
- ▶ Los veinte días de vacaciones retribuidas y las catorce semanas de permiso de maternidad ya no estarían garantizados en toda Europa.
- ▶ Los pacientes podrían seguir recibiendo tratamiento en otro Estado miembro, pero no existirían planes de acción europeos para combatir el aumento de las bacterias resistentes a los antibióticos.
- ▶ No habría una acción coordinada ni preparación frente a las amenazas comunes para la salud, por ejemplo en caso de propagación de enfermedades contagiosas como el ébola y el virus del Zika.
- ▶ En caso de que cerrase una fábrica de automóviles por el desplazamiento de la producción a un país fuera de Europa con salarios bajos y miles de personas perdiesen su empleo a la vez en una región, no habría fondos europeos disponibles para ayudarles a encontrar otro puesto de trabajo.
- ▶ Incluso el programa Erasmus+ correría el riesgo de ser abandonado y la UE dejaría de evaluar comparativamente el abandono escolar prematuro y a los alumnos con bajo rendimiento.
- ▶ Desaparecería el apoyo de la UE a los sectores creativo, cultural y cinematográfico europeos. Se pondría fin a la iniciativa «Capitales europeas de la cultura».



Ventajas e inconvenientes:

- ▶ La mayoría de las decisiones en materia de asuntos sociales y empleo se adoptarían a escala nacional y, por tanto, a un nivel «más próximo» a los ciudadanos.
- ▶ Las empresas quedarían exentas en mayor medida de cumplir con la legislación de la UE, pero tendrían que cumplir veintisiete conjuntos distintos de legislaciones nacionales.
- ▶ Los Estados miembros serían totalmente libres para probar soluciones innovadoras en relación con la globalización, la digitalización y el envejecimiento de la población, pero, sin el respaldo de la UE, habría menos oportunidades para aprender unos de otros.
- ▶ Aunque muchos de los retos podrían superarse gracias a las competencias y la formación, Europa no contribuiría a este respecto.
- ▶ Se produciría un distanciamiento de los mercados laborales nacionales. En lugar de converger, existiría un riesgo creciente de costes laborales divergentes y la amenaza de una «carrera a la baja».
- ▶ Si los salarios siguen divergiendo, cabe la posibilidad de que un mayor número de trabajadores de países con salarios bajos, en particular los jóvenes y los más cualificados, abandonen sus países para trasladarse a países con salarios más altos dentro o fuera de la UE. Esta situación podría exacerbar los problemas demográficos en algunos Estados miembros.
- ▶ Estas disparidades, combinadas con la discontinuidad de los fondos de la UE que respaldan proyectos sociales, en particular en materia de competencias y formación, podrían acabar erosionando el mercado único y el proyecto europeo. Por encima de todo y paradójicamente, aunque el objetivo de esta opción sería centrar la dimensión social de Europa en la libertad de circulación, el mercado único podría verse en peligro.
- ▶ Por consiguiente, Europa no aprovecharía plenamente el potencial que encierra el mercado único, su principal motor de crecimiento y de empleo.

LOS QUE DESEAN HACER MÁS EN EL ÁMBITO SOCIAL HACEN MÁS

Son muchas las voces que afirman que los años de crisis han puesto de manifiesto la necesidad de que los países que comparten el euro como moneda única redoblen esfuerzos en el ámbito social para preservar la fortaleza y la estabilidad del euro y evitar ajustes bruscos en los niveles de vida de sus ciudadanos. Se reconoce que es preferible que las adaptaciones tengan carácter preventivo. Esto no significa que sus modelos sociales y sus sistemas de protección social tengan que ser idénticos, pero sus mercados laborales y sistemas de protección social deben funcionar correctamente, de modo que, cuando se produzca la próxima crisis, su economía sea más resiliente y el bienestar de su población esté mejor protegido.

Para muchos, la zona del euro no es una simple entidad económica, sino que constituye un espacio en el que se aúnan nuestros destinos. El próximo documento de reflexión sobre el futuro de la unión económica y monetaria, desarrollará más opciones globales en este sentido y presentará posibles instrumentos de estabilización, tal como se indica en el Informe de los cinco presidentes sobre la realización de la unión económica y monetaria, europea. Sin embargo, las consecuencias de una profundización de la dimensión social en la zona del euro, y, posiblemente, en otros países, requiere un debate más en profundidad también en el contexto del presente documento.

Hoy por hoy, aparte de la coordinación y la vigilancia de la política presupuestaria, no existe un marco jurídico para elaborar legislación aplicable únicamente en la zona del euro, pero podría utilizarse el instrumento de «cooperación reforzada» previsto en el Tratado. En virtud de dicho instrumento, un grupo de al menos nueve países podría adoptar, como último recurso y previo acuerdo de los Estados miembros de la EU-27, actos jurídicos que vinculen únicamente a los países participantes. Los estándares comunes podrían centrarse principalmente en los mercados de trabajo, la competitividad, el entorno empresarial y la administración pública, así como en determinados aspectos de la política tributaria, como la base imponible del impuesto sobre sociedades. La zona del euro estaría mejor respaldada y sus ciudadanos mejor protegidos con un mayor convergencia de las políticas de empleo y sociales nacionales. La financiación existente en la UE podría utilizarse para apoyar acciones conjuntas, o los países participantes podrían establecer fondos específicos.

También podrían emprender una cooperación reforzada diferentes grupos de países, como demuestran algunos de los ejemplos que figuran a continuación.



Qué podría significar esto en la práctica:

- ▶ Los títulos de una persona se reconocerían automáticamente en algunos Estados miembros, pero no en otros.
- ▶ Una persona podría identificarse fácilmente en algunos países con un único número de seguridad social; las autoridades de dichos países podrían comprobar fácilmente si dicha persona está asegurada y puede ser obtener el reembolso de sus gastos o recibir prestaciones de forma más sencilla.
- ▶ Un grupo de países podría acordar precios comunes para medicamentos y vacunas, lo que mejoraría la cobertura y el acceso a la asistencia sanitaria.
- ▶ Un grupo de países podría acordar una planificación conjunta de su personal sanitario, incluido el número de doctores y enfermeros a los que impartiría formación colectivamente.
- ▶ En algunos Estados miembros, los ciudadanos podrían recibir prestaciones por desempleo más elevadas que en la actualidad; en otros, el período durante el cual pueden contar con prestaciones de desempleo podría acortarse.
- ▶ Los Estados miembros participantes podrían establecer programas conjuntos para la integración de los refugiados.
- ▶ Las personas todavía podrían perder su empleo, pero en los países que opten por una mayor dimensión social tendrían más posibilidades de encontrar un nuevo empleo más rápidamente y recibirían apoyo durante la transición, gracias a instrumentos conjuntos de reciclaje profesional y formación.



Ventajas e inconvenientes:

- ▶ Los que deseen hacer más, podrían hacerlo. Los países que compartan posiciones comunes podrían adoptar medidas más audaces. No habría ninguna necesidad de aceptar solo el mínimo común denominador entre los Veintisiete.
- ▶ La cooperación entre algunos países podría servir de plataforma de lanzamiento de nuevos proyectos innovadores destinados a hacer frente a desafíos mundiales como el envejecimiento de la población, la digitalización y la urbanización. En caso de éxito de la iniciativa, los veintisiete Estados miembros podrían acabar incorporándose a la larga.
- ▶ Los derechos de los ciudadanos derivados del marco jurídico de la UE empezarían a variar en función de si el país en que viven ha optado por hacer más.
- ▶ Aumentaría el nivel de complejidad de los procesos decisorios, así como de la supervisión y la aplicación de las normas.
- ▶ La zona del euro podría alcanzar una mayor convergencia hacia mercados laborales más integrados, sistemas sociales más eficaces y sistemas sanitarios y educativos más sólidos. Ello respondería a algunos de los retos identificados.
- ▶ Por otra parte, podrían agudizarse las disparidades ya existentes con otros países, lo que haría más difícil su integración en la zona del euro más adelante.
- ▶ Algunos países de fuera de la zona del euro podrían desear atraer empresas, reduciendo deliberadamente sus estándares en detrimento de la convergencia social.
- ▶ El mercado único podría verse obstaculizado por la existencia de estándares sociales diferentes en la UE, con el riesgo de repercusiones sobre el empleo y el crecimiento.

LA EU-27 PROFUNDIZA EN LA DIMENSIÓN SOCIAL DE EUROPA CONJUNTAMENTE

Existe en Europa la opinión generalizada, que se refleja igualmente en la Declaración de Roma, de que los valores sociales son fundamentales para el propio proyecto europeo y de que los ciudadanos de la UE deberían tener los mismos derechos y oportunidades. Otros sostienen que el mercado único va de la mano de unos estándares sociales comunes, así como de estándares comunes en materia de protección del medio ambiente y de los consumidores. Un tercer grupo subraya que el carácter común de los grandes retos a que se enfrentan hoy los Estados europeos —seguridad, cambios demográficos, migración, evolución tecnológica, globalización—, así como la magnitud y el alcance mundial de estos retos, hacen que deban abordarse al menos a escala europea para poder superarlos y moldear el futuro.

Al mismo tiempo, muchos alegan que seguir adelante con veintisiete Estados miembros no puede significar simplemente «continuar trabajando, pero con más

determinación». Podría ser necesario reevaluar el actual equilibrio de competencias entre la Unión y los Estados miembros, abordando los cuatro instrumentos: legislación, cooperación, orientación y financiación. Tanto la UE como los Gobiernos nacionales deberían reorientar su atención, con carácter prioritario, a los nuevos retos. Solo de esta forma seríamos capaces de defender nuestra economía social de mercado, preservando el modo de vida europeo que nos caracteriza.

Es indiscutible que el centro de gravedad de la actuación en el ámbito social debe ser y seguirá siendo siempre competencia de las autoridades nacionales y locales y de sus interlocutores sociales. No obstante, como se desprende del debate en curso, son múltiples los ámbitos en que la UE podría seguir desarrollando iniciativas en apoyo de la actuación de los Estados miembros, haciendo pleno uso de todos los instrumentos a su disposición.



Qué podría significar esto en la práctica:

- ▶ La EU-27 podría acordar normas comunes para determinar el estatuto laboral de los trabajadores de las plataformas digitales. De este modo, las empresas aprovecharían plenamente el potencial de un mercado digital único en Europa.
- ▶ Todos los Estados miembros reconocerían los títulos de los demás.
- ▶ Los interlocutores sociales europeos coordinarían o incluso negociarían colectivamente acuerdos salariales aplicables a los conductores de camiones, que se aplicarían de forma uniforme en el mercado único.
- ▶ Cada ciudadano europeo tendría un único número de identificación de seguridad social que le permitiría identificarse en cualquier país. Las reclamaciones, los controles y los pagos se realizarían fácilmente en línea de un país a otro.
- ▶ Las personas se jubilarían a la misma edad en toda Europa, en línea con las tendencias en materia de esperanza de vida. En algunos países podrían hacerlo más tarde, pero las pensiones estarían garantizadas.
- ▶ Las empresas podrían ser inspeccionadas no solo por inspectores nacionales, sino también por inspectores europeos.
- ▶ Los Estados miembros podrían tener que adaptar sus sistemas informáticos para interoperar con los sistemas en la UE.
- ▶ El programa Erasmus+ se ampliaría, al menos, al 30 % de los estudiantes universitarios, escolares, personas que cursan formación profesional, aprendices y profesores.
- ▶ Habría un único espacio unificado de enseñanza superior que abarcaría a todos los países.
- ▶ La tarjeta europea de discapacidad sería válida en todos los países.
- ▶ Estarían disponibles recursos de la UE destinados a responder a las amenazas para la salud transfronterizas (ébola, virus del Zika).
- ▶ Existirían valores de referencia obligatorios para mejorar la intervención en materia de salud pública, por ejemplo sobre el contenido de grasas y azúcares en los alimentos.
- ▶ Los ciudadanos podrían transferir datos médicos por vía electrónica cuando reciban tratamiento en otro Estado miembro y utilizar recetas electrónicas para que se les dispensen medicamentos.



Ventajas e inconvenientes:

- ▶ Los ciudadanos tendrían más igualdad de derechos sociales en todos los Estados miembros, reforzando su identificación con el proyecto europeo y el apoyo a este.
- ▶ Los ciudadanos se sentirían más alejados del proceso decisorio.
- ▶ En ocasiones, seguiría siendo difícil alcanzar acuerdos entre los Veintisiete. Deberá haber voluntad política para alcanzar compromisos sin adaptar los estándares al mínimo común denominador.
- ▶ El mercado único funcionaría sin tantas fisuras, los mercados laborales europeos estarían más integrados y disminuirían los temores de «dumping social». Aumentaría el apoyo al mercado único, siempre que se encuentre un justo equilibrio entre los distintos intereses y se preserve su integridad.
- ▶ La actuación conjunta de los Veintisiete facilitaría futuras adhesiones a la zona del euro.
- ▶ Todas las economías europeas serían más resilientes a las perturbaciones y nuestros países responderían a los retos conjuntamente.
- ▶ La UE aportaría una contribución visible para empoderar a los ciudadanos, por ejemplo gracias al refuerzo de los programas de formación.
- ▶ Con los Veintisiete unidos, Europa estaría mejor situada para superar los retos comunes, y mejorarían la fortaleza y la posición internacional de Europa.

5. Avanzar en el debate

La dimensión social de Europa es una realidad cambiante, en la que influyen decisiones personales, la realidad económica, las tendencias mundiales y las decisiones políticas. Podemos optar por encarar directamente el cambio o por dejarnos llevar por él.

La fractura entre los supuestos «ganadores» y «perdedores» de los cambios económicos y tecnológicos puede generar nuevos modelos de desigualdad, con el riesgo persistente de pobreza y nuevas formas de exclusión. En una sociedad moderna y cohesionada, todos deberíamos poder contribuir con todo nuestro potencial y tener acceso a nuevas oportunidades que nos permitan subir en la escala social en distintas fases de nuestras vidas. Es una cuestión de justicia y de cohesión social.

Pero también es, en la misma medida, un imperativo económico. Para sostener el crecimiento económico, la participación en el mercado de trabajo y el nivel de vida y combatir los riesgos sociales es esencial una sociedad próspera, eficiente y segura de sí misma, que invierta en su capital humano y cree oportunidades que permitan a sus ciudadanos progresar a lo largo de su ciclo de vida.

Se trata asimismo de un requisito de orden político. El establecimiento de un clima de confianza resulta fundamental para el progreso, la modernización y la apertura al cambio.

Aunque Europa tiene una rica experiencia que ofrecer, es evidente que los modelos o «soluciones» de este tipo no pueden aplicarse o exportarse pura y simplemente en su totalidad de un Estado miembro a otro con situaciones socioeconómicas, tradiciones culturales y sistemas educativos diferentes.

Sin embargo, a fin de cuentas, todos los países europeos buscan lo mismo: crear una sociedad más equitativa basada en la igualdad de oportunidades. El género, el lugar de nacimiento, los antecedentes familiares o la riqueza al nacer no deberían determinar

el nivel de acceso a la educación, a los servicios o a las oportunidades.

En su diversidad, los países de la EU-27 tienen la posibilidad de responder a los retos comunes de manera individual y colectiva, sabiendo que la responsabilidad de prepararse de cara al futuro está en gran medida en sus manos. Las tres vías a que se hace referencia en el presente documento ofrecen una perspectiva de lo que se puede lograr a escala europea y de cuáles podrían ser las limitaciones, dependiendo del grado de ambición que se persiga y de la medida en que algunos, o todos, los Estados miembros estén dispuestos a colaborar.

En los próximos meses se discutirá con más detalle la cuestión de si, en el futuro, debe modificarse o no el papel que Europa desempeña en apoyo de la EU-27. La Comisión se ha comprometido a profundizar en ese debate con los ciudadanos, los interlocutores sociales, otras instituciones de la UE y los dirigentes de la EU-27. El presente documento de reflexión tiene por objeto sentar las bases de un debate que debería aclarar dos cuestiones: ¿Qué retos deben afrontar conjuntamente nuestros países? ¿Qué valor añadido pueden aportar los instrumentos en la UE en este esfuerzo?

Este debate debería tener en cuenta asimismo el hecho de que las consideraciones sociales no se circunscriben a los ámbitos de la política social «clásica». En este sentido, el próximo documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización, la profundización de la unión económica y monetaria y el futuro de las finanzas de la UE abordará asimismo cuestiones pertinentes para la futura dimensión social de Europa.

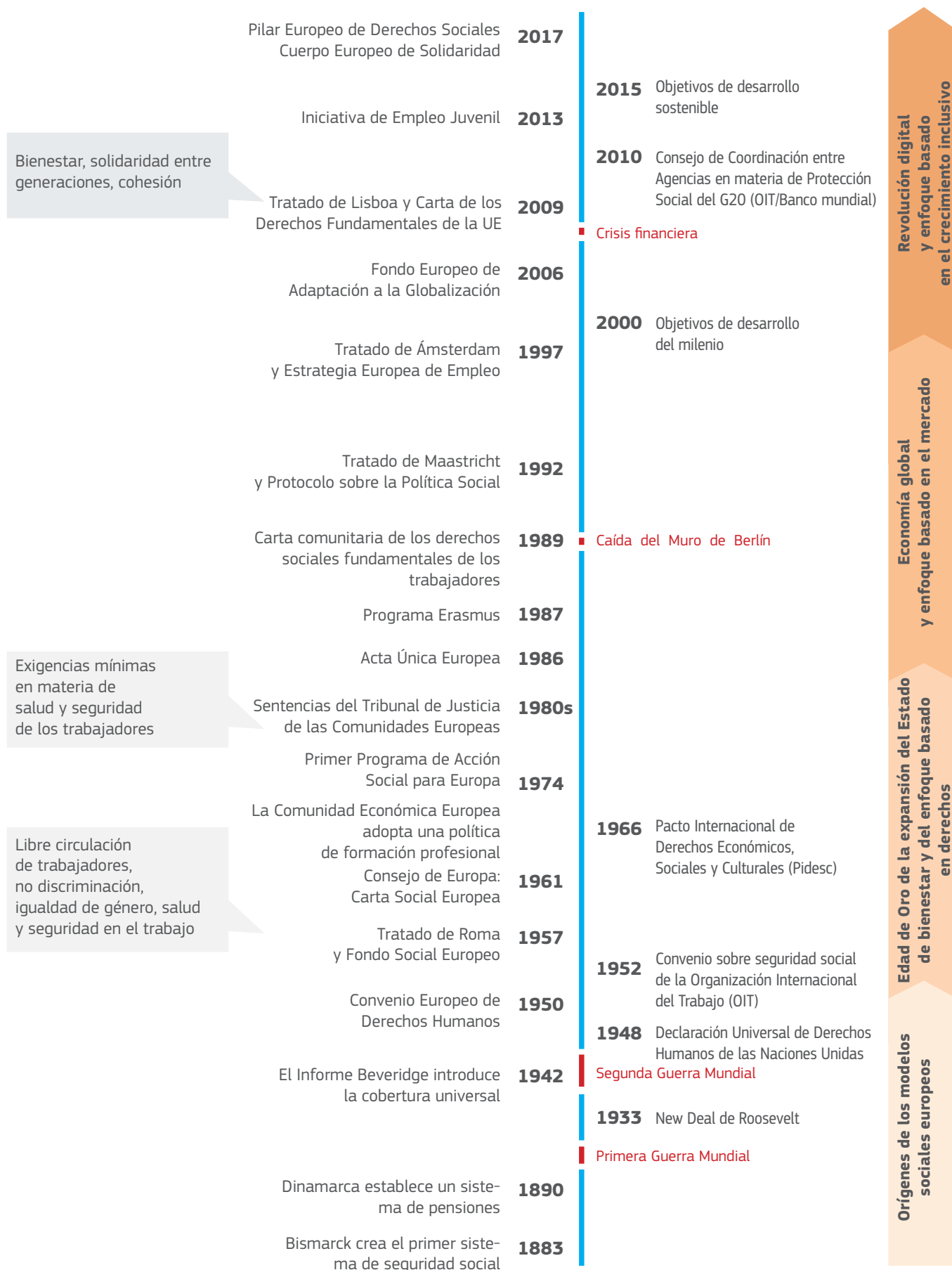
Junto con la Comisión, el Gobierno sueco está preparando una cumbre social para el empleo y el crecimiento justo que tendrá lugar en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017. Hasta entonces, la Comisión confía en que el presente documento de reflexión allanará el camino para un debate exhaustivo y abierto sobre adónde quieren ir nuestras sociedades y cómo puede Europa ayudarlas a conseguirlo.



Anexos



ANEXO 1 | EUROPA SOCIAL: UNA CRONOLOGÍA



ANEXO 2 | INICIATIVAS RECIENTES Y FUTURAS DE LA COMISIÓN: UNA SELECCIÓN

- **Pilar Europeo de Derechos Sociales**
- Mejora de **los estándares de salud y seguridad** mediante la Directiva sobre carcinógenos y mutágenos
- **Inserción de los desempleados de larga duración** en el mercado laboral
- **Apoyo al equilibrio entre vida privada y trabajo**
- Compromiso estratégico para la **Igualdad de Género 2016-2019**
- Apoyo a la movilidad (revisión de la **Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores**) y coordinación de los sistemas de seguridad social para la portabilidad de las prestaciones
- Propuesta de **Acta Europea de Accesibilidad**
- «Itinerarios de mejora de las capacidades» para que los adultos puedan adquirir un nivel mínimo de alfabetización y capacidades digitales y de cálculo

- **Semestre Europeo renovado:** recomendaciones específicas por país selectivas, **dimensión de la zona del euro** reforzada, y amplios contactos a nivel nacional con los Gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad civil
- Objetivos nacionales y de la UE en materia de empleo, educación, reducción de la pobreza, I+D y energía y cambio climático mediante la **Estrategia Europa 2020**
- **Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países**
- **Garantía Juvenil**
- **Nueva Agenda de Capacidades** para Europa
- Campaña de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA): Lugares de trabajo saludables para todas las edades

Legislación

Orientación

Financiación

Cooperación

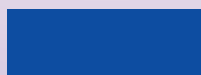
- **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos**
- **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas**
- **Iniciativa de Empleo Juvenil:** apoyo a más de 1,4 millones de jóvenes en prácticas, puestos de aprendiz o bolsas de trabajo
- **Erasmus+:** Apoyo a más de 9 millones de jóvenes europeos en los últimos 30 años
- **Erasmus Pro** para la formación de aprendices transfronteriza
- **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización**
- **Horizonte 2020.** Inversión en investigación e innovación
- **Programa de Empleo e Innovación Social (EaSI)** para facilitar la concesión de microcréditos y el emprendimiento social
- **Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)**
- Creación del **Cuerpo Europeo de Solidaridad**

- Reforma de la **Cumbre Social Tripartita** y reorientación del **Diálogo**
- **Declaración Conjunta** del Consejo, de la Comisión y de los interlocutores sociales sobre «Un nuevo comienzo para el diálogo social»
- Participación activa de los interlocutores sociales de la UE en las prioridades políticas de la UE (inversión, Mercado Único Digital, energía)
- Convención Anual para el Crecimiento Inclusivo con la **sociedad civil**
- **Coalición por las capacidades y los empleos digitales**
- **Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018**
- **Redes de Referencia para combatir las enfermedades raras o complejas**



Comisión
Europea

DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE
**EL ENCAUZAMIENTO DE
LA GLOBALIZACIÓN**







Frans Timmermans



vicepresidente primero responsable de Mejora de la Legislación, Relaciones Interinstitucionales, Estado de Derecho y Carta de los Derechos Fundamentales



Jyrki Katainen



vicepresidente responsable de Empleo, Crecimiento, Inversión y Competitividad

PRÓLOGO

El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea presentó el Libro Blanco sobre el futuro de Europa, a modo de punto de partida para un debate amplio y sincero sobre el porvenir de la Unión con veintisiete Estados miembros. Para seguir alimentando el debate, la Comisión Europea va a presentar una serie de documentos de reflexión sobre los temas fundamentales que definirán los próximos años.

El presente documento, sobre cómo encauzar la globalización, es el segundo de la serie. Su objetivo es hacer una evaluación justa y fundamentada de lo que la globalización significa para Europa y para sus ciudadanos.

Muchos ciudadanos europeos, especialmente los más jóvenes, ven hasta qué punto estar conectados a personas de otros países y continentes puede mejorar sus vidas. No van en absoluto desencaminados, pues cerca de un tercio de nuestra renta nacional procede del comercio con el resto del mundo.

Muchos ciudadanos europeos, no obstante, se muestran también recelosos. Consideran que la globalización es sinónimo de pérdidas de empleo, injusticia social o laxitud de las normas en materia de medio ambiente, salud y privacidad. La consideran un factor coadyuvante de la erosión de

las tradiciones e identidades. Es preciso tener en cuenta esos recelos. Y la única forma de hacerlo es abordar esas cuestiones abiertamente. El debate nos hará más fuertes y mejorará nuestra capacidad de ofrecer respuestas justas y sostenibles que satisfagan las aspiraciones de los europeos.

Hoy más que nunca, los asuntos locales se hacen mundiales y los asuntos mundiales se hacen locales. Si bien es cierto que la globalización incide en casi todos los aspectos de nuestra vida, los ciudadanos y las regiones experimentan estos fenómenos de manera muy desigual.

Por lo tanto, ahora es el momento de estudiar qué puede hacer la UE para configurar la globalización de acuerdo con los intereses y valores que compartimos, de preguntarnos qué podemos hacer para proteger, defender y capacitar a los ciudadanos europeos, especialmente a los más vulnerables, y de llegar a un acuerdo sobre la manera en que la UE (desde sus instituciones hasta los Estados miembros, las regiones, los municipios, los interlocutores sociales, la sociedad civil, las empresas y las universidades), así como sus socios internacionales pueden unirse para encauzar la globalización.

10 de mayo de 2017

Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea

'La Unión Europea se enfrenta a retos sin precedentes, tanto mundiales como interiores: conflictos regionales, terrorismo, presiones migratorias crecientes, proteccionismo y desigualdades sociales y económicas. Juntos estamos decididos a hacer frente a los retos de un mundo en rápida mutación y a brindar a nuestros ciudadanos tanto seguridad como nuevas oportunidades. Vamos a hacer a la Unión Europea más fuerte y resiliente, mediante una unidad y una solidaridad aún mayores entre nosotros y el respeto de las normas comunes. La unidad es una necesidad y nuestra libre elección. A nuestros países, tomados uno a uno, la dinámica mundial los condenaría a la marginación; permanecer unidos es nuestra mejor posibilidad de influir en ella y de defender nuestros intereses y valores comunes'

Roma, 25 de marzo de 2017



'Ser europeo también significa mantener una actitud abierta y comerciar con nuestros vecinos, en lugar de declararles la guerra. Significa ser el primer bloque comercial del mundo, pues mantiene o está negociando acuerdos comerciales con más de 140 socios de todo el orbe.

Quien dice comercio dice empleo: por cada 1 000 millones de euros que se obtienen de las exportaciones, se crean 14 000 empleos adicionales en la UE. Más de 30 millones de puestos de trabajo, uno de cada siete en la UE, dependen ahora de las exportaciones al resto del mundo.'

*Jean-Claude Juncker
Presidente de la Comisión Europea
Discurso sobre el Estado de la Unión, 14 de septiembre de 2016*

ÍNDICE

1. BALANCE DE LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS	76
1.1. La globalización no es un fenómeno nuevo, pero está cambiando rápidamente	76
1.2. Es una fuerza positiva que impulsa el cambio... ..	77
1.3. ... pero que también plantea retos.....	79
2. PERSPECTIVAS.....	80
2.1. La globalización tendrá una apariencia muy diferente para 2025.....	80
2.2 ... y habrá que combatir la tentación del aislacionismo o la inacción.....	82
3. RESPUESTA DE EUROPA EN EL EXTERIOR: COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA CONFIGURAR LA GLOBALIZACIÓN, DIPLOMACIA ECONÓMICA E INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR CONDICIONES DE COMPETENCIA EQUITATIVAS	84
3.1. La UE ya es una fuerza que impulsa un orden mundial más justo.....	84
3.2. ... pero son necesarios más esfuerzos en el futuro.....	84
3.3. ... y la UE debe actuar para restablecer unas condiciones de competencia equitativas	86
4. RESPUESTA DE EUROPA EN EL INTERIOR: DESARROLLO DE LA RESILIENCIA A TRAVÉS DE UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS Y FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD A LARGO PLAZOS.....	87
4.1. Unas políticas educativas y sociales sólidas son fundamentales para garantizar la resiliencia y la distribución equitativa de la riqueza.....	87
4.2 ... al tiempo que se necesitan esfuerzos de gran calado para hacer de Europa una economía competitiva e innovadora.....	89
4.3. ... en estrecha asociación con unas regiones más capacitadas.....	91
5. CONCLUSIÓN.....	93

1. BALANCE DE LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS

1.1. La globalización no es un fenómeno nuevo, pero está cambiando rápidamente

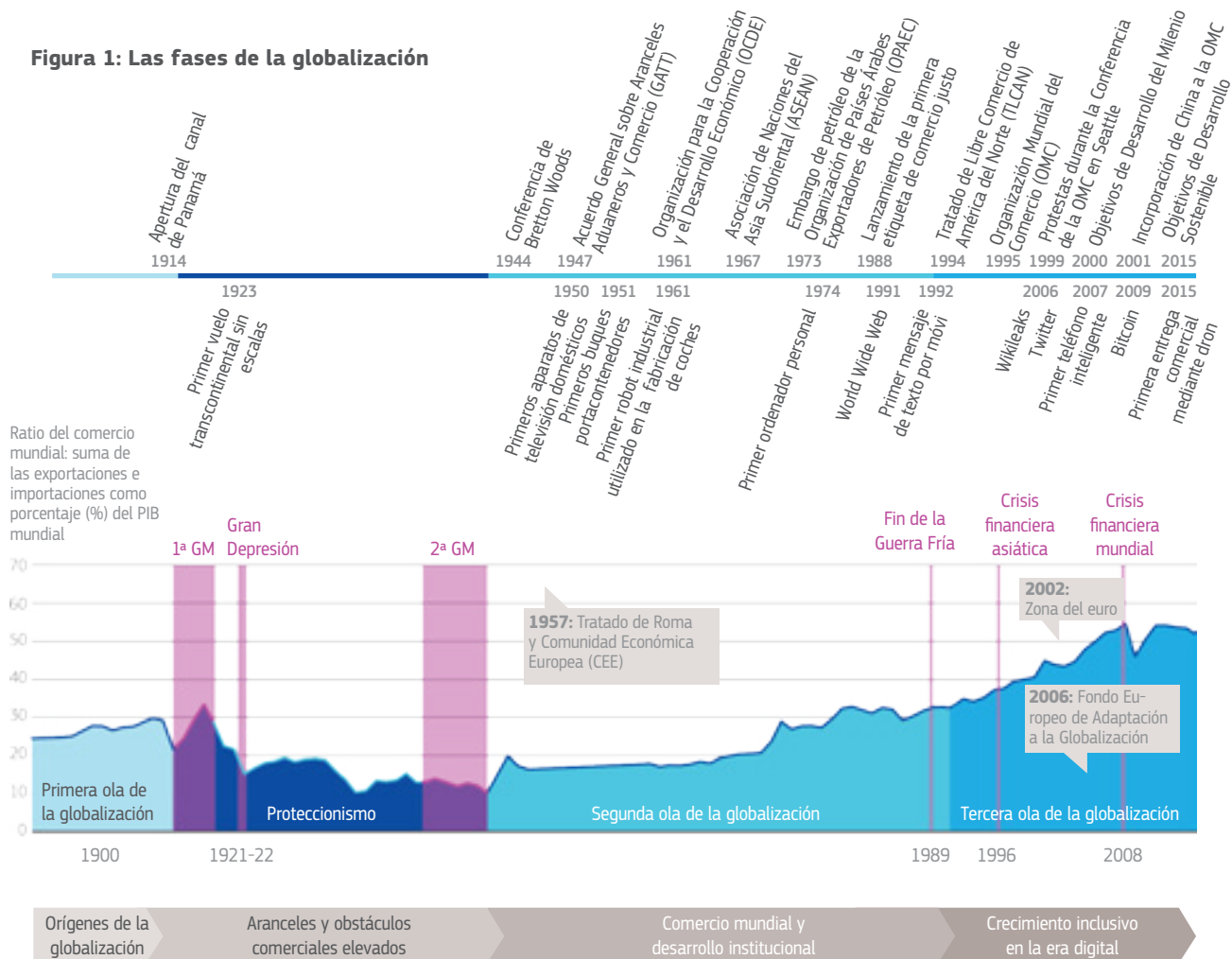
La interacción mundial es un fenómeno secular, que refleja el instinto humano de buscar nuevas oportunidades, descubrir nuevos lugares y personas e intercambiar ideas y mercancías. Los intercambios de mercancías y los flujos de capital solían ser los principales factores impulsores de la globalización. En la actualidad, estimulada por el rápido cambio tecnológico, la globalización se basa cada vez en mayor medida en el conocimiento.

Avances tales como internet y el auge de las economías emergentes han acelerado los intercambios mundiales y transformado su naturaleza. La mayoría de los productos han dejado de fabricarse en un solo país y ahora están

«made in world». Incorporan materias primas, componentes, tecnologías y servicios procedentes de diferentes países y continentes. Un teléfono inteligente o un producto sanitario puede ser diseñado en Europa o en los Estados Unidos y ensamblado en Asia o en Europa Oriental utilizando piezas fabricadas en otros lugares. Las cadenas de suministro se han hecho mundiales.

A principios de la década de los setenta, el comercio representaba menos del 20 por ciento del PIB mundial; ahora, en cambio, representa cerca de la mitad. E incluso si el comercio tradicional de mercancías se está estabilizando en líneas generales, las demás formas de intercambio, como los flujos de datos, siguen aumentando de manera exponencial. Como muestran algunas estimaciones, con un marco apropiado, el valor de la economía de los datos aumentará hasta los 739 000 millones EUR de aquí a 2020, es decir, hasta suponer el 4 % del PIB global de la UE, más del doble del porcentaje actual.

Figura 1: Las fases de la globalización



Fuente: Comisión Europea (2016), Klasing y Milionis (2014), Banco Mundial (2017) y adaptación de la base de datos macrohistóricas de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.

Figura 2: La globalización, una realidad de nuestra época



Nota: Datos de 2016 o últimos datos disponibles (2015).

Fuente: McKinsey Global Institute, Naciones Unidas, Organización Mundial del Turismo, OCDE y Comisión

Al mismo tiempo, el mundo se enfrenta a retos de índole cada vez más transnacional, ya se trate de los flujos migratorios sin precedentes, las amenazas terroristas, las crisis financieras, las pandemias o el cambio climático. Incluso los países más grandes y más ricos han dejado de poder hacer frente por sí solos a los retos que se les plantean. En el mundo de hoy, la cooperación mundial reviste cada vez mayor importancia.

1.2. Es una fuerza positiva que impulsa el cambio...

Un mundo más interconectado ha traído consigo nuevas oportunidades. Ahora, las personas viajan, trabajan, aprenden y viven en distintos países. Interactúan en la red, compartiendo sus ideas, culturas y experiencias. Los estudiantes tienen acceso a cursos en línea ofrecidos por destacadas universidades de todo el mundo. Los países pueden producir más con menos, especializándose en lo que saben hacer mejor y explotando las economías de escala en los mercados mundiales. La competencia internacional, la acción mundial contra el cambio climático, la cooperación científica y el intercambio de ideas han estimulado la creatividad y acelerado la innovación. Las empresas que operan en los mercados internacionales logran mantener su competitividad porque son capaces de aprender y adaptarse con mayor rapidez¹.

Las exportaciones europeas han aumentado en paralelo al crecimiento de la demanda mundial de los bienes y servicios

de alta calidad que proporcionamos. Nuestros aviones, alimentos de calidad, máquinas industriales, productos cosméticos y sanitarios, prendas de vestir y automóviles de gama alta son muy demandados. Junto con los servicios de consultoría, ingeniería o transporte que ofrecemos, contribuyen a la fortaleza de las exportaciones de la UE (cuyo valor total ascendió en 2016 a 1 746 000 millones EUR), que garantizan el mantenimiento de puestos de trabajo altamente remunerados. Cada mil millones de euros de exportaciones permiten mantener 14 000 puestos de trabajo. Y no solo las grandes empresas se benefician: más del 80 % de los exportadores europeos son pymes².

Una pyme italiana vende máquinas de limpieza de precisión a clientes de las industrias aeroespacial, médica o de los artículos de lujo en Europa, Israel, China o la India. Da empleo a decenas de trabajadores en su región de origen y contribuye a la economía local a través de su cadena de suministro y el pago de impuestos.

El abaratamiento de los insumos y la importación de nuevas tecnologías aumentan también la competitividad de nuestras empresas, con lo que contribuyen al mantenimiento de puestos de trabajo en la UE. El 80 % de las importaciones de la UE son materias primas, bienes de capital y componentes necesarios para que la economía europea pueda funcionar.

¹ Informe sobre la internacionalización de las pymes, Comisión Europea, 2010.

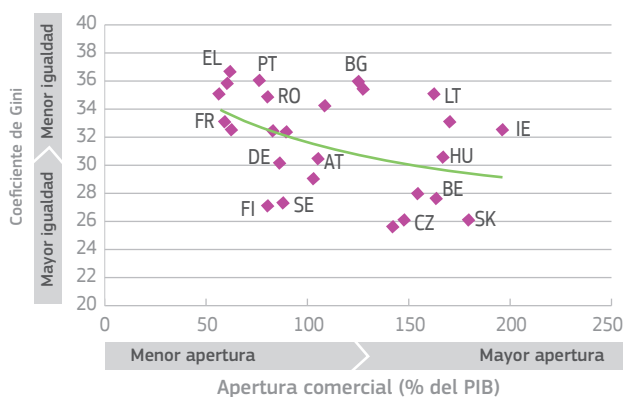
² "EU exports to the world: effects on employment and income", Comisión Europea, 2015.

Las importaciones también brindan a los consumidores europeos mayores posibilidades de elección y precios inferiores. Así, contribuyen a aumentar los niveles de vida y mejoran el poder adquisitivo, en especial de los hogares con ingresos más reducidos, que destinan una mayor proporción de sus ingresos al consumo de bienes y servicios. Actualmente, la mayor parte de los ciudadanos europeos pueden acceder, a precios asequibles, a teléfonos inteligentes, ordenadores, prendas de vestir, alimentos, tratamientos médicos y servicios de transporte inalcanzables para las generaciones anteriores.

La inversión extranjera directa es una fuente clave de capital y de transferencia de tecnología. Muchas personas procedentes de fuera de la UE se han integrado con éxito en nuestras sociedades. Han compensado las carencias críticas de mano de obra en sectores como el de la atención a los ancianos, las labores agrícolas o la investigación y el desarrollo de productos especializados.

The rising cost and scarcity of natural resources, population growth and pollution have spurred emerging economies to rapidly shift away from fossil fuels and to develop more clean energy and resource-efficient technologies, resulting in higher environmental standards.

Figura 3: Las economías abiertas de la UE no son más desiguales



Nota: Últimos datos disponibles (2012). Distribución de los ingresos entre las personas atendiendo al coeficiente de Gini, donde 0 representa la igualdad perfecta. Apertura comercial como cuota de las exportaciones e importaciones en el PIB.

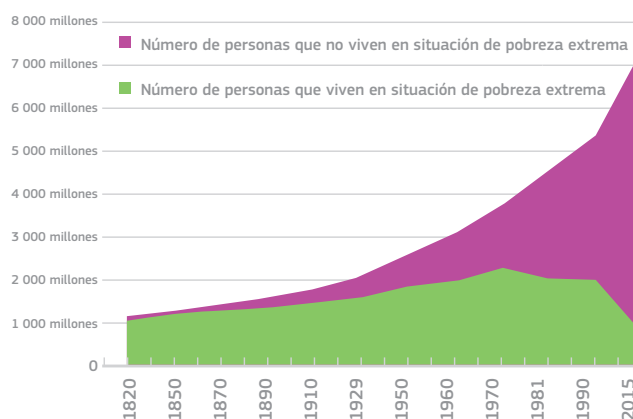
Fuente: Banco Mundial (2017).

La apertura del comercio mundial ha impulsado el crecimiento económico de la UE, aumentando la prosperidad y contribuyendo al mantenimiento de nuestra competitividad³. La cuota de la UE en las exportaciones mundiales de mercancías sigue siendo superior al 15 %, sin que apenas haya disminuido desde el cambio de siglo y la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio y su emergencia como potencia exportadora. Asimismo, algunos de los Estados miembros más integrados en las cadenas de suministro mundiales cuentan con rentas más altas y presentan menores niveles de desigualdad. Este éxito ha proporcionado los medios para sustentar nuestro modelo social y proteger el medio ambiente.

La globalización ha tenido efectos positivos similares en todo el mundo⁴. Ha ayudado a cientos de millones de personas a salir de la pobreza y ha permitido que los países más pobres recuperen parcialmente su retraso. Ha desempeñado un papel importante en el aumento de la estabilidad, la democracia y la paz. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas han establecido un marco global para combatir la pobreza y aumentar el nivel de vida en los países en desarrollo, propiciando también la creación de futuros mercados de exportación. Ofrecer la perspectiva de un porvenir próspero y sostenible en los países de origen también contribuye a reducir los flujos de migración irregular a Europa y facilita su gestión.

Figura 4: Cada día más personas salen de la situación de pobreza extrema en el mundo

Por situación de pobreza extrema se entiende vivir con menos de 1,90 USD al día



Nota: Las cifras de dólares al día se han ajustado para tener en cuenta las diferencias de los precios entre países y la evolución de los precios a lo largo del tiempo (inflación).

Fuente: Max Roser, con datos del Banco Mundial (2017) y Bourguignon y Morrisson (2002).

³ Making Trade an Engine of Growth for All. The Case for Trade and for Policies to Facilitate adjustments, FMI, Banco Mundial y OMC (2017).

⁴ Making Globalisation Work; Better Lives For All, C(2017)32, OCDE (2017).

1.3. ... pero que también plantea retos

Al mismo tiempo, la globalización también plantea dificultades. Sus beneficios se distribuyen de forma desigual entre las distintas personas y regiones, algunas de las cuales tienen más dificultades para adaptarse a los cambios y a la competencia que otras. En las últimas décadas, numerosos países —a veces con salarios o impuestos más bajos y normas medioambientales menos rigurosas— han venido compitiendo con mayor intensidad con Europa en los segmentos industriales de bajo valor añadido y escasa cualificación. Que otros países no compartan los niveles de vida de Europa y normas equivalentes a las europeas en materia social, medioambiental y fiscal significa que las empresas pueden utilizar esas diferencias como ventaja competitiva. Ello ha dado lugar a cierres de fábricas, pérdidas de empleo o presiones a la baja sobre los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores. Las empresas que son incapaces de competir con los rivales extranjeros más baratos o más productivos deben cerrar, con consecuencias negativas duraderas para los trabajadores despedidos, sus familias y la región afectada.

Algunos gobiernos y empresas extranjeros han participado en prácticas de comercio desleal. Algunas industrias europeas, como las del acero y la construcción naval, se han visto perjudicadas por importaciones objeto de dumping vinculadas a subvenciones públicas y excesos de capacidad en algunos terceros países. Otros países que se benefician de las ventajas de la apertura internacional al hilo del incremento de sus exportaciones no responden con reciprocidad y mantienen sus economías cerradas a las empresas extranjeras.

Por otra parte, las grandes empresas pueden aprovechar las lagunas existentes en las normas internacionales y trasladar los beneficios a jurisdicciones con fiscalidad reducida, en lugar de tributar allí donde producen y venden. Estas estrategias privan de ingresos fiscales a las administraciones públicas de los países de la UE, contribuyen a la injusticia y alientan la percepción de que la integración mundial beneficia únicamente a las empresas de mayor tamaño y a los ciudadanos más ricos.

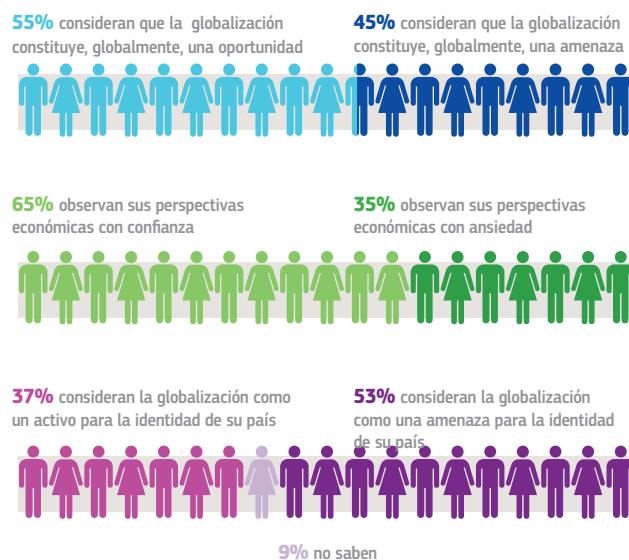
Aunque la combinación de la globalización y la evolución tecnológica ha aumentado la demanda de mano de obra cualificada, ha reducido el número de puestos de trabajo para las personas con menor nivel de cualificación, especialmente en el sector de la industria. Los trabajadores desplazados tienen dificultades para encontrar un nuevo puesto de trabajo, especialmente si implica la adquisición de nuevas capacidades.

Por lo general, la inmigración legal ha impulsado las economías de los países de acogida, y puede aportar a la UE las competencias necesarias para hacer frente a las carencias de mano de obra. No obstante, cuando las infraestructuras locales y los esfuerzos de integración

no han seguido el ritmo del incremento de la migración, este fenómeno puede dar lugar a tensiones sociales en las comunidades. En particular, en los países y regiones con elevados niveles de desempleo y exclusión, los costes económicos y sociales pueden ser elevados, y la marginación, en algunos casos, puede impulsar también la radicalización.

Salvo que se sigan adoptando medidas, existe el riesgo de que la globalización agrave el efecto de los avances tecnológicos y la reciente crisis económica y contribuya a ampliar aún más las desigualdades y la polarización social. A lo largo de la última década, la renta real de los hogares de clase media en la UE y otras economías avanzadas se ha estancado en su mayor parte, a pesar de que la economía, en general, ha crecido. Si bien es cierto que la desigualdad sigue siendo mucho menos elevada en Europa que en cualquier otra región del mundo, el uno por ciento de la población europea más rica aún posee el 27 por ciento del total de la riqueza⁵.

Figura 5: Las opiniones de los europeos sobre la globalización divergen



Fuente: Bertelsmann Stiftung y Comisión Europea (2016).

Muchos ciudadanos consideran que la globalización constituye una amenaza directa para su identidad y sus tradiciones que va en detrimento de la diversidad cultural y de su modo de vida. Los ciudadanos temen no poder controlar su futuro y consideran que sus hijos tienen perspectivas peores que las suyas propias. Esto se debe a la percepción de que los gobiernos han perdido el control y no pueden o no quieren configurar la globalización y gestionar sus consecuencias de forma que beneficie a todos. Este es el reto político al que ahora hemos de enfrentarnos.

⁵ Julius Bear, Wealth Report: Europe, septiembre de 2014.

2. PERSPECTIVAS

2.1. La globalización tendrá una apariencia muy diferente para 2025...

Todavía estamos en la fase inicial de la transformación en la que la digitalización, los robots, la inteligencia artificial, la internet de las cosas y la impresión en 3D revolucionarán nuestra manera de producir, trabajar, desplazarnos y consumir.

Prácticamente todos los sectores experimentarán cambios, en particular:

- ▶ **el transporte:** coches conectados y sin conductor, drones o vehículos compartidos, etc.,
- ▶ **la energía:** redes inteligentes, energías renovables, generación distribuida, etc.,
- ▶ **la industria agroalimentaria:** agricultura respetuosa con el clima, aplicaciones para reducir el despilfarro de alimentos, etc.,
- ▶ **las telecomunicaciones:** redes más potentes, realidad virtual, espacios de trabajo virtual, etc.,
- ▶ **la distribución:** importancia creciente del comercio electrónico,

- ▶ **los servicios financieros:** bancos y empresas de seguros virtuales, iniciativas de microfinanciación colectiva, etc.,
- ▶ **la producción industrial:** automatización,
- ▶ **la asistencia sanitaria:** diagnóstico en línea, aumento de la movilidad transfronteriza de los profesionales de la medicina, etc.

La automatización hace que los costes de mano de obra pierdan relevancia en las decisiones sobre donde ubicar la producción. De hecho, este fenómeno está contribuyendo a que parte de la fabricación vuelva a Europa, como ha observado el European Reshoring Monitor⁶.

En 2016, un conocido fabricante alemán de calzado deportivo volvió a ubicar la producción de un modelo concreto en Alemania, en una fábrica enteramente equipada con robots. La empresa tiene la intención de abrir en el futuro, en Europa o los Estados Unidos, más fábricas de ese tipo.

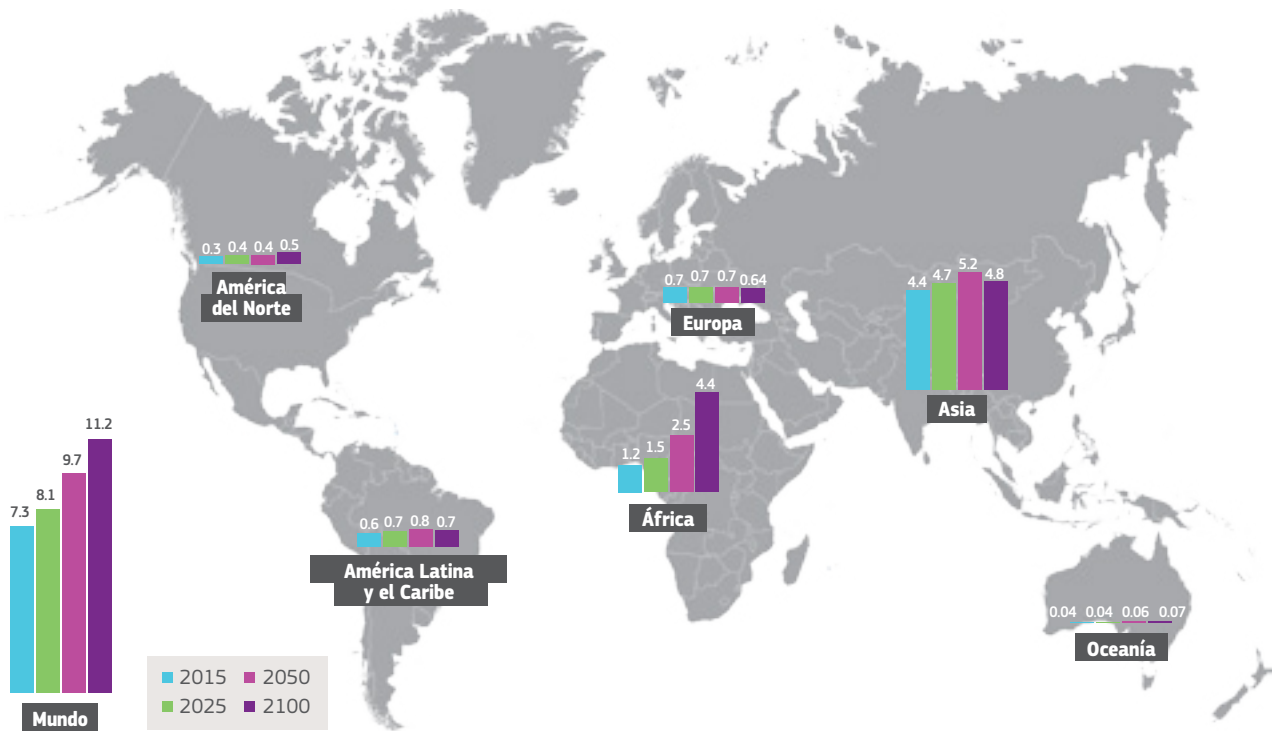
⁶ <https://reshoring.eurofound.europa.eu/>

Figura 6: Pasado y presente de la globalización



Fuente: Comisión Europea, McKinsey Global Institute y OCDE.

Figura 7: La mayor parte del crecimiento de la población se registra fuera de Europa



Fuente: Naciones Unidas (2015).

No obstante, las tareas sencillas y repetitivas que puedan automatizarse desaparecerán⁷. Los puestos de trabajo que se crearán y volverán a Europa serán diferentes de los que se trasladaron a terceros países hace años. Para Europa, el reto será innovar en las tecnologías estratégicas y ayudar a los trabajadores a adquirir las destrezas necesarias para que no se amplíe la brecha existente en el mercado de trabajo.

Las tecnologías digitales y el comercio electrónico aumentarán aún más las oportunidades transfronterizas, incluso para las empresas más pequeñas. Ahora, muchas de las empresas nacen ya con vocación mundial, llegando a los compradores de todo el mundo a través de internet. Por otra parte, algunas grandes plataformas en línea están adquiriendo un mayor predominio en el mercado gracias, en parte, a su capacidad para rastrear y almacenar datos personales. Los retos relacionados con la gestión de la privacidad, la protección de los datos, la ciberseguridad y la prevención de los abusos de poder de mercado aumentarán.

Los países desarrollados han sido pioneros en muchas de estas nuevas tecnologías. La competencia, sin embargo, procederá cada vez más de las economías emergentes, que están ascendiendo rápidamente en la cadena de valor. La brecha entre las regiones tecnológicamente más y menos avanzadas podría ampliarse, a menos que los gobiernos inviertan en educación, cualifiquen adecuadamente a los ciudadanos, fomenten la innovación, garanticen la competencia equitativa y regulen de forma inteligente cuando sea necesario.

En 2025, el 61 % de los 8 000 millones de habitantes del planeta se concentrarán en Asia, sobre todo en China y la India. El porcentaje de la población mundial correspondiente a Europa disminuirá, situándose en el 5,5 % (EU-27). Esta evolución puede engendrar un orden mundial multipolar, con distintos poderes políticos, tecnológicos, económicos y militares. Al mismo tiempo, significa también que las empresas europeas tendrán a su alcance nuevos mercados de gran dimensión.

Parece indudable que la movilidad va a aumentar. Actualmente, menos del 4 % de la población mundial reside fuera de su país de nacimiento, y en el caso de la

⁷ Según las estimaciones de la OCDE, por término medio, en los diferentes países, el 9 % de los puestos de trabajo serán con suma probabilidad automatizados, y la automatización provocará un cambio significativo de la mitad de las tareas de otro 25 % de la mano de obra.

población europea este porcentaje es incluso menor⁸. Para 2025, el porcentaje de población itinerante será mayor. El aumento de la población juvenil en África, la inestabilidad en los países de nuestra vecindad y en otras regiones, así como la presión cada vez mayor que ejerce el cambio climático, seguirán impulsando a los individuos y las familias a buscar una vida mejor y más segura en el extranjero, a menos que se realicen inversiones que fomenten un porvenir próspero y pacífico en los países de origen.

Gracias a las nuevas tecnologías, la población es más consciente de las oportunidades existentes en todo el mundo. También facilitan que se pueda trabajar a distancia, incluso en otro país o continente. La participación en la mano de obra mundial va a depender menos de dónde se viva que de la rapidez y la calidad de la conexión a internet.

Un mundo más interconectado brindará nuevas oportunidades, pero acarreará mayores amenazas. Los delincuentes y los terroristas seguirán tratando de aprovechar la mayor apertura y utilizar las nuevas tecnologías para sembrar el odio o desarrollar actividades ilícitas. Por otra parte, cada vez es mayor el número de agentes —ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresas y municipios— capaces de relacionarse con sus pares en cualquier lugar del mundo y colaborar para contribuir a resolver los problemas comunes.

Redes de ciudades trabajan de consuno para aprender unas de otras cómo luchar contra el cambio climático o integrar a los refugiados recién llegados; las regiones se asocian con las empresas privadas para desarrollar planes de desarrollo con visión de futuro; los ciudadanos se movilizan en línea para mostrar su solidaridad con movimientos mundiales, como las **Marchas de las Mujeres** organizadas en distintas ciudades de todo el mundo el 21 de enero de 2017.

2.2 ... y habrá que combatir la tentación del aislacionismo o la inacción

En algunos países, los cambios asociados a la globalización pueden inducir a llamamientos a la separación y el aislamiento de lo que sucede alrededor. Este fenómeno es particularmente grave en las regiones

que se han quedado rezagadas. Algunos quieren erigir obstáculos y cerrar las fronteras. En el extremo opuesto, otros permitirían que la globalización siguiera su curso en la creencia de que los mercados autorregulados garantizan en última instancia los mejores resultados.

En la estela de la crisis económica y el rechazo de la globalización ya hemos sido testigos de una involución hacia el aislacionismo. Las negociaciones desarrolladas en los foros multilaterales para eliminar las barreras al comercio se han estancado casi totalmente en la última década, y estamos asistiendo a un resurgir del proteccionismo⁹. Ahora, incluso algunos países que tradicionalmente han apostado por la apertura de la economía mundial están estudiando maneras de poner freno a las importaciones, limitar la inmigración y favorecer la producción nacional. Esta evolución general ha contribuido a la reciente e intensa ralentización del crecimiento del comercio mundial.

Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos europeos reconocen que el proteccionismo no protege¹⁰. Quizá proporcione un alivio a corto plazo pero, como muestra la historia, su éxito nunca ha sido duradero, y a menudo se ha saldado con resultados catastróficos¹¹. Un ejemplo aleccionador es el de la Gran Depresión de los años treinta, que se vio agravada por el proteccionismo recíproco («ojo por ojo») y, en última instancia, contribuyó a la guerra.

Si cerramos nuestras fronteras, otros harán lo mismo. Todos, sin excepción, saldríamos perdiendo. Esto es especialmente cierto en el caso de Europa, debido a su alto nivel de integración en las cadenas de valor mundiales. El proteccionismo perturbaría la producción e incrementaría los costes y los precios en detrimento de los consumidores. Las exportaciones europeas perderían competitividad, de modo que aún más puestos de trabajo quedarían amenazado¹². Se calcula que un aumento del 10 % de las restricciones comerciales acarrea una pérdida del 4 % de la renta nacional¹³. perderíamos el

⁹ Como ha puesto de manifiesto un informe de la OMC, la OCDE y la UNCTAD, desde 2008 se han registrado más de 1 500 nuevas restricciones al comercio en las economías del G-20. Solo una cuarta parte de ellas habían sido retiradas en mayo de 2016.

¹⁰ La mayoría de los europeos consideran la globalización como una oportunidad para el crecimiento económico. Un porcentaje aún mayor confía en su economía. Fuente: Eurobarómetro estándar 86, otoño de 2016.

¹¹ Los experimentos autárquicos desarrollados en la Unión Soviética, China y Albania (hasta los años setenta y noventa del pasado siglo, respectivamente), Argentina (entre los años setenta del pasado siglo y la primera década del presente) o Venezuela (más recientemente) nunca han aportado prosperidad.

¹² Arto, Iñaki, José M. Rueda-Cantucho, Antonio F. Amores, Erik Dietzenbacher, Nuno Sousa, Letizia Montinari y Anil Markandya: “EU Exports to the World: Effects on employment and income”, Comisión Europea, 2015.

¹³ “The Sources of Growth in OECD Countries”, OCDE (2003), París.

⁸ FNUAP.

acceso a nuevos productos, servicios, ideas y tecnologías. Al golpear con más dureza a los más pobres al hilo del incremento de los precios, el proteccionismo tendría un efecto contrario al deseado¹⁴.

Para evitar esta espiral descendente son necesarias normas e instituciones multilaterales que permitan a los países promover conjuntamente soluciones comunes en un mundo globalizado. Son esenciales para abordar cuestiones que requieren una actuación colectiva, tales como la economía mundial, el cambio climático o la lucha contra la elusión fiscal. Sin ellas, los países y las empresas más potentes y menos escrupulosos podrían imponer sus dictados e intereses a los más débiles, lo que iría en contra de los valores fundacionales en la base del desarrollo de la UE: cooperación, imperio de la ley, derechos humanos y solidaridad.

Para encauzar mejor la globalización, necesitamos más gobernanza mundial y más normas mundiales. Y tenemos que apuntalarlas con políticas internas que potencien nuestra competitividad y resiliencia en nuestro territorio. Ahora, Europa debe decidir cómo hacerlo.

¹⁴ Según un estudio reciente de veintisiete países europeos y otros trece países de gran tamaño, la pérdida de renta real derivada de la restricción del comercio sería del 63 % en el caso de los hogares más pobres y del 28 % en el de los más ricos, pues los primeros destinan una parte mayor de sus ingresos al consumo (fuente: Pablo D. Fajgelbaum y Amit K. Khandelwal: "Measuring the unequal gains from trade", *Quarterly Journal of Economics*, agosto de 2016).

3. RESPUESTA DE EUROPA EN EL EXTERIOR: COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA CONFIGURAR LA GLOBALIZACIÓN, DIPLOMACIA ECONÓMICA E INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR CONDICIONES DE COMPETENCIA EQUITATIVAS

3.1. La UE ya es una fuerza que impulsa un orden mundial más justo...

Construir un orden internacional justo, basado en reglas y que se fundamente en normas rigurosas exige la cooperación entre muchos países con diferentes intereses, culturas y niveles de desarrollo. El objetivo es conciliar los medios de la globalización (la apertura de los mercados y los avances tecnológicos) con sus fines (la proyección de los derechos y el incremento del bienestar de las personas).

Después de dos devastadoras guerras mundiales, los gobiernos establecieron la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que posteriormente se convirtió en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas instituciones aportaron paz, estabilidad, confianza y prosperidad a innumerables personas. La interconexión aumentó y el comercio mundial se multiplicó.

Tras la crisis financiera, los gobiernos del G-20 acordaron un programa coordinado de apoyo a la economía mundial y normas mundiales más sólidas para regular los mercados financieros y luchar contra la elusión fiscal. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los correspondientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron ratificadas por todos los miembros de las Naciones Unidas en 2015. Además, en París se alcanzó un acuerdo internacional vinculante para combatir el cambio climático, impulsando así un proceso que mejorará las normas medioambientales en todo el mundo. Los dirigentes presentes en la cumbre de las Naciones Unidas celebrada en 2016 se comprometieron también a desarrollar una política global para gestionar los grandes flujos de migrantes y de refugiados. A principios de este año entró en vigor un nuevo Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Estos ejemplos ponen de manifiesto la existencia de un nuevo esfuerzo mundial de cooperación en el encauzamiento de la globalización. Europa y los Estados miembros han desempeñado un papel fundamental

en la consecución de estos logros. La propia UE es un modelo de integración regulada y fructífera, que nos permite defender el multilateralismo y un orden basado en normas.

3.2. ... pero son necesarios más esfuerzos en el futuro...

No obstante, **el código normativo mundial aún presenta lagunas significativas**. Algunos ámbitos, especialmente en la economía digital, apenas están regulados. En otros, las normas no establecen unas condiciones de competencia equitativas o no atajan de manera suficiente conductas desleales y dañinas, como la evasión fiscal, la corrupción, la extracción de recursos, los flujos financieros ilícitos, las subvenciones públicas nocivas o el dumping social.

No solo es necesario mantener el actual orden mundial basado en normas en un contexto de desafíos sin precedentes, sino también seguir desarrollándolo. Las dificultades venideras, en particular en un mundo multipolar, exigirán que prosigamos y reforzemos la coordinación de las políticas económicas para garantizar un crecimiento fuerte, sostenible, equilibrado e inclusivo. La cooperación multilateral con nuestros socios mundiales sigue siendo el enfoque que preferimos. A tal fin, debemos contribuir a la reforma y el fortalecimiento de las instituciones multilaterales para hacerlas más justas y más eficaces, de modo que sigan siendo una parte de la solución. Ahora bien, en un orden mundial cada vez más controvertido, también hemos de estar dispuestos a avanzar cooperando en el seno de coaliciones más reducidas, sin cerrar la puerta a que otros puedan sumarse cuando estén preparados. Del mismo modo, la participación de los agentes no estatales, como las ONG o las organizaciones internacionales, debe quedar adecuadamente garantizada.

La UE podría seguir tomando la iniciativa, difundiendo sus valores e intereses y fomentando una 'igualación al alza'. La **Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible** establece un punto de referencia común para definir qué esfuerzos se priorizarán en beneficio de la prosperidad, del planeta y de la población mundial, especialmente en los países en desarrollo.

En junio de 2017, la UE adoptará un nuevo **Consenso Europeo sobre Desarrollo**, wque adaptará la política de desarrollo de la Unión a la Agenda 2030. Para responder eficazmente a los desafíos que se plantean en un mundo globalizado, la labor de la UE en el ámbito del desarrollo han de ir más allá de la mera concesión de ayuda. Tienen que aunar la inversión y el comercio, las contribuciones del sector privado, la movilización de los

recursos internos, el fomento de la buena gobernanza, el imperio de la ley y los derechos humanos, prestando especial atención a la juventud, la igualdad de género y la emancipación de la mujer. El **Plan de Inversiones Exteriores** propuesto por la UE va a crear situaciones beneficiosas para todas las partes, al fomentar el crecimiento sostenible y la creación de empleo en los países en desarrollo. Ello ayudará a aliviar las presiones migratorias y a crear oportunidades de inversión para las empresas europeas.

Una **diplomacia económica europea** más integrada y dinámica también podría lograr mejores resultados en beneficio de los ciudadanos de la Unión. La UE y los Estados miembros deben mejorar la coherencia de las políticas y de los instrumentos exteriores para fomentar el crecimiento y el empleo en Europa y defender más eficientemente los intereses económicos de la Unión en el extranjero. Dependiendo del país, los intereses de la UE podrían abarcar la garantía de la estabilidad macroeconómica, el fomento de las reformas económicas y sociales fundamentales o la eliminación de las barreras de acceso al mercado.

La diplomacia económica exige una mayor coordinación entre la UE, los Estados miembros y las instituciones financieras, como el Banco Europeo de Inversiones. Apoyarse en la amplia red de delegaciones de la UE en el mundo también debe ayudar a las empresas europeas, en particular a las pymes, a triunfar en los mercados internacionales. Ello podría hacerse prestando apoyo al mejor aprovechamiento de las oportunidades creadas por los acuerdos comerciales y de inversión, la eliminación de los obstáculos persistentes de acceso al mercado, o la promoción de proyectos comerciales estratégicos paneuropeos. Cabría incluir también la participación en la fijación de normas internacionales para las nuevas tecnologías, o el refuerzo de las organizaciones empresariales europeas en el extranjero.

La UE debe seguir desarrollando un **programa en materia de comercio e inversión**¹⁵ basado en **normas, equilibrado y progresivo** que, además de abrir los mercados de forma recíproca, aumente también la gobernanza mundial en lo tocante a los derechos humanos, las condiciones de trabajo, la seguridad de los alimentos, la salud pública, la protección del medio ambiente y el bienestar de los animales. Estos acuerdos deben respetar la capacidad de la UE y los Estados miembros para alcanzar objetivos legítimos de política pública y mantener las rigurosas normas de la

UE vigentes en esos ámbitos¹⁶ al objeto de amparar a nuestros ciudadanos y proteger a la industria de la UE de la competencia desleal. Asimismo, deben contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las normas económicas y financieras internacionales sdeben seguir recibiendo especial atención. En particular, debemos apoyar el establecimiento de mecanismos más eficaces, a nivel mundial, que permitan supervisar y ajustar las políticas macroeconómicas, intensificar la lucha contra la elusión fiscal, garantizar la estabilidad del sector financiero, eliminar el exceso de capacidad y las subvenciones públicas conexas, facilitar el comercio electrónico velando por la protección de la privacidad, y fomentar la convergencia de las normas técnicas de modo que dejen de constituir obstáculos innecesarios.

Por otra parte, hemos de impulsar los esfuerzos desplegados para mejorar las prácticas y las **normas laborales** y sociales en estrecha colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, así como con la sociedad civil, los interlocutores sociales y el sector privado. En este contexto, los sistemas de negociación colectiva deben promoverse a escala mundial.

La globalización ha de llegar a ser eficiente. El comercio ayuda a los países a aumentar su productividad a través de la especialización, pero la verdadera eficiencia pasa también por la minimización de los costes externos y la disociación del crecimiento económico de la utilización de los recursos. La contaminación provocada por el transporte y el envasado, la congestión del tráfico y el agotamiento de los más valiosos recursos naturales constituyen ejemplos destacados de estas externalidades.

El **Acuerdo sobre el cambio climático** celebrado en París permite luchar contra el cambio climático, impulsa la transición a las energías limpias y ofrece nuevas oportunidades de negocio a las empresas de la UE, en particular en el ámbito de las tecnologías energéticas poco contaminantes. El Acuerdo torga una ventaja competitiva a las industrias que ya han reducido su huella de carbono. Ahora, la prioridad es completar el código normativo para que su aplicación garantice que todos los países contribuyan a la reducción de las emisiones de CO₂.

La diplomacia cultural es una parte esencial de nuestra política económica y exterior común. La **cultura europea es una fuente importante de**

¹⁵ "Comercio para todos – Hacia una política de comercio e inversión más responsable", COM(2015)497 de 14 de octubre de 2015.

¹⁶ Véase el Instrumento interpretativo conjunto sobre el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la Unión Europea y sus Estados miembros (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/es/pdf>).

empleo y crecimiento, y los intercambios culturales y los contactos interpersonales pueden configurar la globalización y promover nuestra identidad y nuestros valores.

Como el mayor mercado único, la mayor potencia comercial e inversora y el mayor proveedor de ayuda al desarrollo del mundo, Europa puede conformar el código normativo mundial. No obstante, para mantener esta influencia en el contexto de los cambios demográficos, económicos y políticos, cada vez nos resultará más necesario **anar nuestras fuerzas y hablar con una sola voz**. Para 2050, ningún país europeo figurará entre las ocho mayores economías del planeta¹⁷.

Los procedimientos de toma de decisiones han de ser oportunos, transparentes e inclusivos para que la actuación colectiva internacional sea eficaz. La UE no solo debe ser capaz de negociar acuerdos de gran alcance, que permitan abordar una amplia gama de cuestiones de ámbito mundial, sino también de garantizar que dichos acuerdos puedan ser ratificados y aplicados. Queda por determinar si la estructura institucional de la UE está plenamente adaptada para abordar este reto. Extremo este que deberá abordarse atendiendo al dictamen sobre la competencia en los acuerdos comerciales que pronto emitirá el Tribunal de Justicia Europeo¹⁸.

3.3. ... y la UE debe actuar para restablecer unas condiciones de competencia equitativas

Aunque defiende la apertura y la cooperación, la UE no puede pecar de ingenuidad en su enfoque de la globalización. En algunas situaciones, si bien las normas existen, no se respetan. Colmar las lagunas existentes en la normativa mundial y mejorar los estándares puede llevar tiempo. En el ínterin, la UE debe contar con instrumentos que le permitan restablecer las condiciones de competencia equitativas y actuar con determinación contra los países o las empresas involucrados en prácticas desleales.

En primer lugar, se debe **mejorar aplicación de los acuerdos y las normas vigentes** en ámbitos tales como el comercio, los estándares laborales y la protección del clima y del medio ambiente. La Organización Mundial del Comercio tiene un sistema vinculante de solución de diferencias que la UE debe seguir utilizando, cuando sea necesario. Asimismo, hemos de velar por que los compromisos asumidos por nuestros socios en los acuerdos bilaterales de comercio e inversión

sean respetados. **Garantizar el cumplimiento estricto de las propias normas de la UE** supone también que todas las empresas que estén presentes u operen en la UE y que las vulneren serán sancionadas efectivamente. Para ello se debe cooperar con las autoridades de los Estados miembros. También cabría aumentar la inversión en la **gestión de los riesgos aduaneros** de la UE, a fin de facilitar y agilizar el comercio legítimo de la Unión, garantizando al mismo tiempo la protección y la seguridad de los ciudadanos deteniendo los productos falsificados o las mercancías peligrosas que traspasan las fronteras de la UE.

La UE proseguirá también los esfuerzos que viene realizando para establecer normas equitativas que garanticen la protección de las inversiones internacionales, sin impedir que los gobiernos persigan sus objetivos políticos legítimos. Es necesario que las diferencias dejen de ser resueltas por árbitros con arreglo a la denominada resolución de litigios entre inversores y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés). Por esta razón, la Comisión ha propuesto la creación de un **tribunal multilateral de inversiones**¹⁹ que constituiría un foro equitativo y transparente; en la actualidad estamos debatiendo esta propuesta con nuestros socios.

También necesitamos **instrumentos de defensa comercial eficaces**; en concreto, estos instrumentos deben ser revisados a fin de hacerlos más ágiles, flexibles y eficaces para luchar contra el dumping y las subvenciones desleales²⁰. Del mismo modo, la UE constituye el mercado más abierto del mundo por lo que respecta a la **contratación pública**, ero las empresas europeas no siempre gozan de acceso recíproco a los mercados correspondientes en otros países. La propuesta sobre el establecimiento de un instrumento de contratación pública internacional²¹ pretende despejar este obstáculo. Es necesario actuar con rapidez en estos frentes.

La apertura a la **inversión extranjera** sigue siendo un principio fundamental de la UE y una importante fuente de crecimiento. Sin embargo, recientemente se han oído voces que alertan sobre la absorción, por inversores

¹⁷ The world in 2050, PWC, febrero de 2017.

¹⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, procedimiento de dictamen 2/15.

¹⁹ Véase la consulta pública de la Comisión Europea sobre la reforma multilateral de la resolución de controversias en materia de inversión, puesta en marcha en diciembre de 2016.

²⁰ Véase la Comunicación de octubre de 2016 de la Comisión, titulada "Hacia una política comercial sólida para la UE en beneficio del empleo y el crecimiento" y las propuestas de la Comisión COM(2013)191 y COM(2016)721, de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1036, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea, y el Reglamento (UE) 2016/1037, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea.

²¹ Véase la propuesta de la Comisión COM(2016)34, de 29 de enero de 2016.

extranjeros, particularmente por empresas de propiedad estatal, de empresas europeas con tecnologías esenciales desde el punto de vista estratégico. A menudo, los inversores de la UE no gozan de los mismos derechos a invertir en el país del que procede la inversión. Estos temores requieren un análisis riguroso y medidas adecuadas.

Las empresas europeas son socios clave a la hora de configurar la globalización y lograr resultados positivos para todos. Existen muchos ejemplos positivos de cómo lograr un crecimiento sostenible en beneficio de los accionistas, los trabajadores y las comunidades en las que operan. Sin embargo, las empresas que no tomen en serio sus responsabilidades sociales o medioambientales deben rendir cuentas de sus actos

La UE debe seguir tomando medidas en favor de **la transparencia y la justicia fiscal** a escala mundial. A finales de 2017, la UE contará con una lista común de jurisdicciones no cooperadoras. Así se contará con instrumentos sólidos para hacer frente a la elusión fiscal en el exterior y enfrentarse a aquellos terceros países que se niegan a jugar limpio. La Comisión también seguirá negociando normas internacionales que impidan a las empresas establecidas en terceros países eludir sus obligaciones en materia de imposición directa e indirecta, salvaguardando así las bases impositivas de los Estados miembros.

4. RESPUESTA DE EUROPA EN EL INTERIOR: DESARROLLO DE LA RESILIENCIA A TRAVÉS DE UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS Y FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD A LARGO PLAZOS

4.1. Unas políticas educativas y sociales sólidas son fundamentales para garantizar la resiliencia y la distribución equitativa de la riqueza...

Los ciudadanos deben tener confianza en que sus gobiernos les protegerán y empoderarán mediante sólidas políticas sociales que son parte esencial de nuestra respuesta a la globalización. El 27 de abril, la Comisión publicó un documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa²². Si bien es cierto que las sociedades europeas ya son las más igualitarias e inclusivas del mundo, debemos reforzar y adaptar continuamente nuestras políticas con vistas al futuro y corregir las desigualdades mediante políticas tributarias justas y modernas. Una mejor distribución de los beneficios de la globalización, junto con una protección social eficaz, ayudará a la población a encontrar un trabajo digno y adaptarse a los cambios. En términos más generales, una redistribución justa y equitativa de la riqueza, así como inversiones centradas en fomentar la inclusión social de los grupos más vulnerables, incluidos los migrantes, contribuirán a reforzar la cohesión social. Son precisamente esos los aspectos que la Comisión propone abordar con el pilar europeo de derechos sociales²³. Propone una guía para la mejora de las políticas sociales y de empleo en la UE y los Estados miembros, con objeto de preparar a la Unión para la digitalización y la globalización.

El aprendizaje permanente es la clave del empoderamiento. La igualdad de acceso a una educación y formación de calidad es un medio poderoso de redistribución de la riqueza dentro de la sociedad. El punto de partida es una educación básica de gran calidad y el acceso a todas las edades a la formación y el desarrollo de las competencias. También hemos de hallar nuevas formas de aprendizaje en una sociedad cada vez más móvil y digital, y garantizar la correcta combinación de competencias genéricas, en particular espíritu empresarial, así como competencias digitales sólidas. El

90 % de los puestos de trabajo ya requieren disponer al menos de cierto nivel de competencias digitales²⁴. Europa está mejorando sus competencias digitales, pero es necesario avanzar más²⁵. Junto con las ayudas para los solicitantes de empleo, todo ello ayudará a los ciudadanos a adaptarse a la perpetua mutación del lugar de trabajo y al aumento de la flexibilidad de los itinerarios profesionales.

Un mercado de trabajo moderno y eficaz permitirá que todos los individuos puedan acceder a él con facilidad. Las políticas deben garantizar también una adecuada seguridad en el empleo, ingresos de sustitución y redes de seguridad apropiadas para quienes tengan dificultades en las fases de transición. El acceso a servicios de calidad debe garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión social. El abanico de medidas puede ir desde la asistencia sanitaria hasta el cuidado infantil, para aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, el teletrabajo, el fomento de la conciliación de la vida laboral y familiar y la mejora de las oportunidades profesionales de las personas con movilidad reducida.

La manera en que los Estados miembros abordan estas cuestiones sociales varía en gran medida. Los enfoques que se desarrollan en un país, región o ciudad no necesariamente han de funcionar en otros lugares. En estos momentos, la UE y los Estados miembros deben seguir coordinando estrechamente sus políticas sociales, y la Unión quizá pueda apoyar también los esfuerzos locales y nacionales en materia de educación. Se procede al intercambio de buenas prácticas y los interlocutores sociales desempeñan un papel importante.

La formación profesional dual en Alemania

garantiza que los estudiantes adquieran las cualificaciones que necesitan realmente las empresas y promueve la cooperación entre estas, los centros de formación y los estudiantes.

El modelo de flexibilidad de los Estados del bienestar escandinavos

garantiza que exista un equilibrio entre la flexibilidad de los mercados laborales y la seguridad de las transiciones entre empleos, lo que propicia la creación de más y mejores puestos de trabajo.

²² Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, Comisión Europea, COM(2017)206 de 26 de abril de 2017.

²³ Comunicación de la Comisión sobre el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales, COM(2017)250 de 26 de abril de 2017. Recomendación de la Comisión sobre el pilar europeo de derechos sociales, C(2017)2600 de 26 de abril de 2017.

²⁴ Informe de 2017 sobre los avances digitales en Europa, SWD(2017) 160.

²⁵ En Finlandia, Luxemburgo y el Reino Unido, como mínimo el 70 % de la población tiene competencias digitales básicas o avanzadas, mientras que en Chipre, Grecia, Italia, Bulgaria y Rumanía ese porcentaje se sitúa por debajo del 40 %, Informe de 2017 sobre los avances digitales en Europa.

El **sistema de ciberescuelas²⁶ de Estonia** está preparando a una futura generación que será más capaz y experta en tecnología que nunca. Gracias al uso de la tecnología digital, Estonia ocupa el primer lugar, entre los Estados miembros de la UE, en la clasificación del Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA) de la OCDE.

A nivel de la UE, la puesta en práctica del pilar en el proceso del Semestre Europeo propiciará una mejor absorción de los impactos distributivos de las políticas estructurales para que el crecimiento sea más inclusivo. La aplicación por los Estados miembros de políticas presupuestarias y estructurales adecuadas desempeña asimismo un papel clave. Los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE también pueden contribuir a promover inversiones esenciales para mejorar las infraestructuras, fomentar la innovación o apoyar el desarrollo del empleo y del capital humano. Es esencial que la UE siga siendo una Unión de Estados del bienestar activos y modernos. La solidaridad no solo constituye un valor fundamental de la UE, sino que resulta también esencial para la cohesión social en una economía abierta.

Los **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos** (FSE, FEDER y FEADER) invierten 34 500 millones EUR (49 200 millones EUR si se incluyen las contribuciones nacionales) en el ámbito de la educación y la formación. El **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización** ayuda a los trabajadores desplazados a encontrar un nuevo empleo o a crear su propia empresa mediante la cofinanciación de actividades tales como la ayuda a la búsqueda de empleo, la orientación en materia de carrera profesional, la recualificación, el asesoramiento y la tutoría, el fomento del espíritu empresarial y ayuda a la renta. Desde su creación en 2007, el FEAG ha prestado apoyo a 140 000 trabajadores que habían perdido su empleo. Constituye una prueba tangible de la solidaridad de la UE a la hora de hacer frente a las consecuencias sociales y laborales de la globalización. Debe estudiarse cómo aumentar la operatividad del instrumento para que pueda utilizarse con agilidad en los casos de cierre de fábricas, y también cómo aumentar su flexibilidad para que permita prestar apoyo a una gama más amplia de medidas de desarrollo económico, más allá de la actual atención prestada a los trabajadores afectados. En este

contexto, será importante colmar la brecha existente entre las medidas a corto plazo y las estrategias de reconversión a más largo plazo que financia la política de cohesión.

4.2 ... al tiempo que se necesitan esfuerzos de gran calado para hacer de Europa una economía competitiva e innovadora...

Las políticas redistributivas que garantizan prestaciones universales requieren inversiones significativas por parte de los gobiernos que, a su vez, solo pueden ser financiadas si la economía es próspera y competitiva. Las empresas solo podrán prosperar en los mercados mundiales y generar empleo y prosperidad si crean productos y servicios que respondan a las demandas de los consumidores, por lo que las políticas deben ayudarles a innovar continuamente.

Ello requiere una visión de futuro orientada a la modernización de nuestra economía que integre la digitalización, la innovación tecnológica y social, la descarbonización y la economía circular. Aunque nuestra economía cada vez está más basada en el sector de los servicios, la industria sigue siendo un pilar importante. También es una fuente importante de puestos de trabajo, en particular en el segmento intermedio del mercado laboral, y contribuye además a evitar la polarización social. Por lo tanto, hemos de modernizar la economía adoptando medidas concretas a escala local, regional, de los Estados miembros y de la UE (véase la figura 8). No se trata de seguir proporcionando «respiración asistida» a las industrias en declive para mantenerlas con vida, sino de invertir más en las industrias y los trabajadores del futuro, centrándonos en las nuevas tecnologías de fabricación y en los servicios (de datos) industriales conexos. Las estrategias europeas en los ámbitos de la innovación y del Mercado Único Digital²⁷ deben ayudar a las empresas europeas a operar en el mercado mundial y aprehender rápidamente las nuevas tendencias tecnológicas.

A continuación se detallan los elementos esenciales:

- **Innovación:** Los Estados miembros de la UE y sus regiones deben ascender en la cadena de valor y explotar sus ventajas comparativas. Para que las empresas emergentes e innovadoras de las regiones de la UE puedan incorporarse a las cadenas mundiales de valor se ha de fomentar su colaboración con los agentes que están a la cabeza. Los beneficios derivados de las

²⁶ Según el Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA), un proyecto pionero de la OCDE cuyo objetivo es evaluar la formación de los alumnos en todo el mundo, los resultados de los estudiantes estonios de quince años son los mejores de Europa y figuran entre los mejores a escala mundial (fuente: PISA 2015).

²⁷ Véase la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, COM(2015)192.

tecnologías innovadoras en términos de productividad deben extenderse a categorías más amplias de la economía. Las empresas que ostentan el liderazgo tecnológico son cinco veces más productivas que las demás, pero menos del 20 % de las pymes del sector de la fabricación utilizan las tecnologías avanzadas, por lo que se deben redoblar los esfuerzos para acelerar su difusión.

AREUS es un proyecto cofinanciado por la UE (Horizonte 2020) centrado en la reducción de las pérdidas de energía y la optimización de la utilización de los recursos en la fabricación robotizada. Su principal resultado es una red inteligente que propicia el ahorro de materiales y energía. Globalmente, puede ahorrar entre un 5 % y un 9 % del consumo de energía de una fábrica, y potencialmente hasta el 20 %. Italia, Letonia, Suecia, Dinamarca, Alemania y Finlandia participan en este programa.

En el marco de la **iniciativa Vanguard**, reinta regiones europeas colaboran en la inversión en innovación, por ejemplo desarrollando, en colaboración con la industria, proyectos que se sirven de las tecnologías de impresión en 3D para crear piezas metálicas mucho más flexibles y ligeras.

En **Bélgica** se ha previsto una exención fiscal para el personal de I+D altamente cualificado que propicia una reducción efectiva de los costes laborales de los investigadores.

Una **pyme portuguesa** a desarrollado una aplicación que permite a los consumidores escanear los productos para evitar las colas en las cajas y combinar las listas de la compra con los planos de los comercios. Financiada con 1,2 millones EUR en el marco del programa Horizonte 2020, se ha expandido internacionalmente y ahora cuenta con oficinas en Porto, Berlín y San Francisco.

Ámsterdam, Barcelona, Berlín, Copenhague, Lisboa y París, entre otras ciudades europeas, han desarrollado programas de apoyo a los grupos de emprendedores o **políticas de innovación urbana** que permiten acceder a oficinas de coste reducido y a iniciativas de apoyo a los viveros empresariales o asesoramiento gratuito para los emprendedores.

- **Inversión:** Garantizar el acceso de las empresas innovadoras a la financiación, estableciendo marcos reglamentarios favorables a la inversión, y desarrollar las infraestructuras esenciales, en particular en los ámbitos digital y de la energía y el transporte. Las instituciones del sector privado pueden colaborar con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, y la Unión de los Mercados de Capitales puede contribuir a aumentar

las fuentes de financiación para las empresas y los emprendedores innovadores.

El **Plan de Inversiones para Europa** está brindando resultados concretos. Desde principios de abril de 2017, ha prestado apoyo a inversiones por valor total de 183 500 millones EUR. Se prevé que estas operaciones, desarrolladas en los veintiocho Estados miembros, beneficien a más de 388 000 pymes y empresas de mediana capitalización.

Con un presupuesto de 42 millones EUR, la **Banque Publique d'Investissement (BPI) de Francia**, que apoya la aparición de nuevas empresas innovadoras aportando capital inicial a los emprendedores, ha contribuido a muchos proyectos fructíferos en el ámbito digital.

- **Políticas sectoriales**²⁸: Una prioridad clave es intensificar la transición de la economía europea hacia un modelo más circular, digitalizado e hipocarbónico, integrar plenamente los objetivos de desarrollo sostenible en las políticas europeas y profundizar en gran medida el Mercado Único Digital con objeto de establecer una normativa común para toda la UE que permita estimular las inversiones en las tecnologías del futuro.

La **Comunicación sobre la Agenda Europea para la economía colaborativa**²⁹ ofrece recomendaciones estratégicas y normas claras de la UE para ayudar a los ciudadanos, las empresas y los países de la Unión a sacar el máximo partido de los nuevos modelos de negocio y fomentar el desarrollo equilibrado de, por ejemplo, plataformas de transporte o de alquiler de viviendas basadas en la microfinanciación colectiva.

Gracias a su política de limitación del tráfico motorizado y priorización de los peatones, los ciclistas y el transporte público, la ciudad de **Ljubljana** wfue nombrada Capital Verde Europea de 2016. El crecimiento económico registrado ese año en la ciudad, del 8 %, pulverizó todos los registros anuales previos, gracias a las mayores oportunidades de inversión y la mejora de las condiciones de la productividad derivada del desarrollo de infraestructuras sostenibles que atrajeron a los turistas y facilitaron sus visitas.

- **Regulación y fiscalidad:** Los nuevos modelos de negocio deben apoyar el espíritu empresarial asegurando al mismo tiempo unas condiciones de

²⁸ Por ejemplo, en el ámbito de las industrias de alto consumo energético, la cadena de abastecimiento alimentario, la industria espacial o la industria automovilística.

²⁹ COM(2016)356.

competencia equitativas. En todos los niveles de la elaboración de políticas se debe velar por que el marco regulatorio sea sencillo y apoye la creación de empresas, en especial pymes. Esto no significa desregulación ni «igualación a la baja», sino regulación inteligente. Al mismo tiempo, los gobiernos deben garantizar que la política fiscal siga siendo pertinente a la luz de la digitalización y los nuevos modelos de negocio, y que las empresas tributen allí donde obtengan realmente sus beneficios.

En el marco de su programa "Legislar mejor", la Comisión está facilitando las actividades empresariales y reduciendo su coste simplificando las disposiciones legales y reglamentarias a escala de la UE. La legislación europea única en materia de protección de datos, adoptada en abril de 2016, sustituirá a las veintiocho legislaciones nacionales y propiciará ahorros por valor de unos 2 300 millones EUR al año. La nueva legislación de la UE redundará directamente en beneficio tanto de los ciudadanos, gracias a la mejor protección de los datos, como de las empresas, que verán reducida su carga administrativa y podrán operar dentro de un marco legislativo único en toda la Unión.

Gracias a la sencillez y racionalidad de su marco normativo, **Dinamarca** figura siempre entre los tres³⁰ primeros países del mundo en los que más fácil resulta hacer negocios. Gracias a la posibilidad de llevar a cabo casi todos los trámites en línea, es uno de los países pioneros en lo que respecta a la eficiencia de la administración empresarial.

Calibrar óptimamente todas estas políticas en el **mercado interior**, e la UE, que es el mayor del planeta, facilitará sobremanera que las empresas europeas expandan su actividad a escala mundial. Reforzar el mercado único pasa tanto por la adopción de políticas y medidas de cumplimiento a nivel nacional y de la UE como por abstenerse de crear nuevos obstáculos, por ejemplo en el sector del comercio minorista. A fin de garantizar un entorno favorable para las empresas y reforzar las economías de los Estados miembros, el Semestre Europeo debe seguir utilizándose como mecanismo de coordinación de las políticas aplicadas en la UE. Los Estados miembros deben desarrollar políticas que aumenten la productividad y fomenten la inclusividad y destinar una parte mayor de sus recursos a la inversión en innovación, educación y los factores que impulsan la competitividad a largo plazo.

4.3. ... en estrecha asociación con unas regiones más capacitadas

Los beneficios de la globalización suelen estar ampliamente distribuidos, mientras que los costes suelen estar localizados. La transformación económica fundamental ocurre a nivel local, donde interactúan la industria y los ciudadanos. Por lo tanto, debemos centrarnos en las necesidades de inversión a escala local y regional, el desfase de las cualificaciones y los obstáculos reglamentarios a fin de que todas las regiones puedan beneficiarse del mercado interior y prepararse mejor para hacer frente a los desafíos de la globalización. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, junto con las contribuciones nacionales, proporcionan 67 600 millones EUR para ayudar a las regiones mediante estrategias de especialización «inteligente» basadas en sus puntos fuertes, les ayudan a ascender en las cadenas de valor, aportan estímulos al sector privado y potencian las inversiones en los retos y las prioridades clave, a la vez que evitan la fuga de cerebros y el éxodo rural. En muchos casos, esta transición no necesariamente ha de conllevar una transformación ultratecnológica desestabilizadora, sino más bien un proceso gradual de innovación que garantizará un porvenir también a las industrias más tradicionales.

Las agrupaciones de innovación (clusters) en las que colaboran empresas, en particular empresas emergentes, universidades, inversores y administraciones locales deben desarrollarse en mayor medida y vincularse en toda Europa. Muchas regiones europeas están bien preparadas para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización. Otras, en cambio, corren un mayor riesgo de registrar grandes pérdidas de puestos de trabajo como consecuencia de la competencia internacional y los cambios tecnológicos. Las regiones vulnerables están distribuidas por toda Europa, aunque la mayoría se encuentran en Europa Meridional y en Europa Central y Oriental, y a ellas van destinadas distintas políticas de la UE centradas en el fomento de la competitividad y el refuerzo de la resiliencia.

La quiebra, en diciembre de 2011, de una gran empresa sueca fabricante de automóviles se saldó con la pérdida de más de 3 000 puestos de trabajo en la ciudad de Trollhättan, en el sur de Suecia. El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización intervino y concedió 5,4 millones EUR para ayudar a los 1 350 trabajadores despedidos por la empresa y dieciséis de sus proveedores. Desde entonces, la ciudad ha dado la batalla y reducido el desempleo en una cuarta parte, a pesar de esos despidos. Hoy en día, el nivel de desempleo es incluso inferior al nivel registrado en esa fecha, y ha pasado del 16 al 12 %. El éxito es mérito del sólido espíritu empresarial en

³⁰ Banco Mundial: Doing Business 2017.

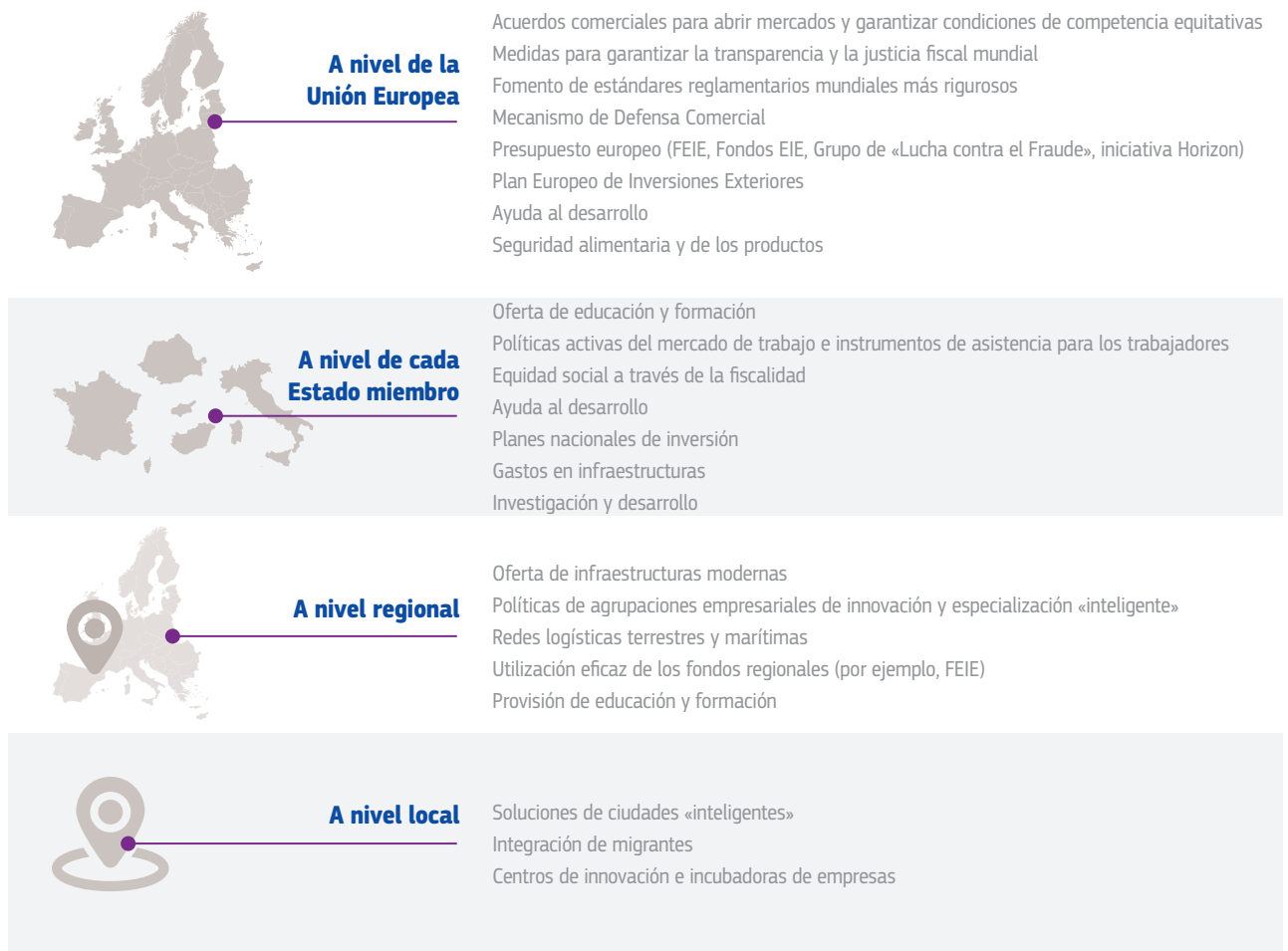
sectores como los de la construcción, el transporte y la industria aeroespacial. Se han establecido muchas nuevas empresas que dan trabajo a unas 1 000 personas. A quienes perdieron su puesto de trabajo en Saab se les ofreció la posibilidad de estudiar sin perder las prestaciones de desempleo, de modo que muchos trabajadores pudieron formarse para desarrollar una nueva carrera profesional.

También debe prestarse especial atención al refuerzo de la resiliencia de las comunidades rurales que corren el riesgo de quedarse rezagadas por la globalización o

el cambio demográfico. Una política agrícola común moderna desempeña un papel clave en el fomento de la competitividad en el sector agroalimentario y el éxito de la integración en los mercados internacionales gracias al fomento de estándares elevados.

Lograr que la economía europea sea más competitiva, sostenible y capaz de adaptarse a la globalización y velar por que genere los recursos necesarios para garantizar una distribución más equitativa de sus beneficios es una responsabilidad compartida por todos los niveles de la Administración.

Figura 8: Encauzar la globalización, una tarea compartida



Fuente: Comisión Europea.

5. CONCLUSIÓN

La mayor cooperación económica mundial y el progreso tecnológico son fuentes de retos y oportunidades, esperanzas y temores. Si bien los hechos muestran que la economía, las empresas y los ciudadanos europeos siguen sacando un enorme partido de la globalización, los beneficios correspondientes no se obtienen automáticamente ni se distribuyen de manera uniforme entre las regiones y los ciudadanos europeos.

Los temores son tan reales como las esperanzas y en algunos casos están bien fundados. La globalización y los cambios tecnológicos conexos transformarán nuestras vidas con una rapidez inusitada. Este proceso, que no estará exento de baches, no se va a detener ni a invertir. La cuestión que se plantea ahora es la de saber si Europa puede llegar a un acuerdo sobre el camino a seguir para gestionar eficazmente esta transformación.

Algunos quieren levantar el puente y encastillarse incluso dentro de sus fronteras nacionales. Llegan a cuestionar por excesiva la libertad de circulación de bienes, servicios, capitales y mano de obra que el mercado único permite dentro de la UE. Pero dar marcha atrás en el proceso europeo de integración conduce a un callejón sin salida.

La EU-27 sigue siendo la mayor potencia comercial e inversora del planeta y el mayor proveedor de ayuda al desarrollo del mundo. Estamos profundamente integrados en las cadenas de valor mundiales y seguiremos desempeñando un papel de peso incluso a medida que vayan apareciendo otras potencias. En vez de desentendernos y dejar que la globalización moldee nuestro destino, tenemos la oportunidad de configurar la globalización de acuerdo con nuestros valores e intereses.

Los datos presentados en este documento muestran claramente que la globalización puede ser beneficiosa si se encauza debidamente. En el exterior de la UE, una diplomacia económica europea eficaz ayudará a dictar el código normativo mundial y garantizar que las empresas europeas puedan prosperar en los mercados internacionales más dinámicos. Su éxito constante permitirá garantizar más y mejores empleos para los ciudadanos europeos en nuestro territorio. Del mismo modo, no debemos rehuir la adopción de medidas que

permitan restablecer las condiciones de competencia equitativas cuando esta se vea amenazada.

Dentro de la UE, normas comunes regulan los mayores mercados únicos del mundo y garantizan estándares elevados. Las empresas que operan en ecosistemas nacionales adaptables e innovadores, como las pymes alemanas (Mittelstand), también pueden prosperar en los mercados mundiales. Una educación y una formación de calidad elevada, como la proporcionada en Finlandia o Estonia, dan a los ciudadanos las competencias y la resiliencia que necesitan para adaptarse de modo eficaz. Las políticas activas del mercado de trabajo y las políticas de redistribución eficaces garantizan la cohesión social y ayudan a combatir la exclusión social, como sucede en Dinamarca, Suecia y otros países.

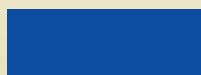
Encauzar la globalización, por lo tanto, comienza en nuestro propio territorio. Europa debe actuar para compartir más equitativamente los beneficios de la globalización, en consonancia con los principios de solidaridad y sostenibilidad. La UE debe ser asimismo una economía competitiva e innovadora, con empresas punteras a escala mundial y ciudadanos capaces de adaptarse al cambio y de generar la riqueza necesaria para mantener nuestro modelo social.

Las instituciones de la UE no pueden hacer solas esta labor; debe ser un esfuerzo conjunto de la UE y de los Estados miembros. Los gobiernos nacionales son, en la mayoría de los casos, los responsables de los principales instrumentos estratégicos. Todas las regiones, ciudades y zonas rurales tendrán que adaptarse. La UE puede prestar apoyo con sus propios instrumentos y no dejará de hacerlo.

Los ciudadanos europeos esperan respuestas claras sobre cómo podemos trabajar juntos. Esta es la razón por la que el debate sobre el futuro de Europa iniciado con el Libro Blanco reviste tanta importancia. Una Europa que sepa a dónde quiere ir también puede ayudar al mundo a alcanzar un lugar mejor en beneficio de todos.



DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA
**PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN
ECONÓMICA Y MONETARIA**







Valdis Dombrovskis

Vicepresidente del Euro y el Diálogo Social, también responsable de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales



Pierre Moscovici

Comisario de Asuntos Económicos y Financieros, Fiscalidad y Aduanas

Prólogo

El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea presentó un Libro Blanco sobre el futuro de Europa que marcó el punto de partida de un amplio debate sobre el porvenir de una Unión Europea (UE) compuesta por 27 Estados miembros. Para seguir alimentando el debate, la Comisión Europea presenta una serie de documentos de reflexión sobre los temas fundamentales que marcarán los próximos años.

Este documento de reflexión (el tercero de la serie) expone las posibles formas de profundizar y completar la Unión Económica y Monetaria (UEM) hasta el año 2025. Para ello, establece los pasos concretos que podrían darse hasta la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo en 2019, así como una serie de opciones para los años siguientes. Basándose en el Informe de los cinco presidentes, su objeto es estimular el debate sobre la UEM y contribuir a una visión compartida de su futura planta.

La moneda única es uno de los logros más significativos y tangibles de Europa, pues ha ayudado a integrar nuestras economías y nos ha acercado como europeos. No obstante, siempre ha sido mucho más que un proyecto monetario, puesto que fue concebida como una promesa de prosperidad, y debe seguir siéndolo, incluso para los países que ingresen en la zona del euro en el futuro.

Esta promesa adquirió su máxima relevancia cuando Europa se vio sacudida por la crisis económica y financiera. El doloroso legado de esos años ha hecho que los europeos deseen tener más de lo que la moneda única ofrece: más estabilidad, más protección y más oportunidades. La acción decidida


en respuesta a la crisis que se concretó en la mejora de los instrumentos y la arquitectura de la zona del euro cubrió parcialmente esas expectativas. En estos momentos, la economía de la UE vuelve a crecer y el desempleo ha descendido hasta su nivel más bajo en ocho años. Sin embargo, la zona del euro no solo necesita bomberos; también constructores y arquitectos a largo plazo.

Nuestra Unión Económica y Monetaria sigue siendo insuficiente en tres frentes. En primer lugar, todavía no ha sido capaz de corregir suficientemente las disparidades sociales y económicas que la crisis generó entre los miembros de la zona del euro y dentro de cada uno de estos países. En segundo lugar, estas fuerzas centrífugas vienen acompañadas por un elevado precio político y, en caso de que no se encuentre una solución al respecto, podrían debilitar el apoyo de los ciudadanos al euro y crear diferentes percepciones sobre los retos, en lugar de un consenso sobre una visión de futuro. Por último, si bien la UEM es más fuerte, todavía no está plenamente blindada.

Mediante la Declaración de Roma, firmada el 25 de marzo de 2017, los líderes de la UE se comprometieron a «culminar la Unión Económica y Monetaria; una Unión en la que las economías converjan». Ha llegado el momento de cumplir esta promesa. Esto requiere coraje político, una visión compartida y determinación para actuar en el interés común.

Un euro fuerte exige una Unión Económica y Monetaria más sólida.

31 de mayo de 2017



«En estos tiempos cambiantes, conscientes de las preocupaciones de nuestros ciudadanos, nos comprometemos con el Programa de Roma y prometemos trabajar para conseguir [...] una Unión en la que [...] una moneda única, estable y aún más fuerte abra(n) vías de crecimiento, cohesión, competitividad, innovación e intercambio, especialmente para las pequeñas y medianas empresas; una Unión que promueva un crecimiento sostenido y sostenible, a través de la inversión, las reformas estructurales y el esfuerzo por culminar la Unión Económica y Monetaria; una Unión en la que las economías converjan».

Declaración de Roma de los dirigentes de la UE, 25 de marzo de 2017



«Una UEM completamente realizada no constituye un fin en sí misma. Es un medio para crear una vida mejor y más justa para todos los ciudadanos, para preparar a la Unión frente a futuros retos mundiales y para permitir prosperar a cada uno de sus miembros».

Informe de los cinco presidentes:
Realizar la Unión Económica y Monetaria europea
Informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, 22 de junio de 2015

Índice

1. Introducción	100
2. Historia del euro hasta la fecha.....	102
3. Razones para completar la Unión Económica y Monetaria.....	106
4. Reflexiones sobre un posible camino a seguir	112
5. Conclusión	125
6. Anexos.....	126
Anexo 1. Un posible plan para completar la Unión Económica y Monetaria en 2025.....	127
Anexo 2. Instrumentos de la Unión Económica y Monetaria.....	128
Anexo 3. Principales tendencias económicas en la zona del euro hasta la fecha	130

1. Introducción

El euro es más que una moneda. Para un continente tan dividido durante mucho tiempo, los billetes y monedas de euros son recordatorios tangibles y cotidianos de la libertad, la utilidad y las oportunidades que ofrece la Unión Europea (UE).

Hoy en día, el euro es compartido por 340 millones de europeos de 19 Estados miembros, y siete de los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 ya lo han adoptado. Sin embargo, solo han pasado 25 años desde que el Tratado de Maastricht sentó las bases para la moneda única, y solo 15 desde que se utilizó la primera moneda.

El euro es la moneda de 19 Estados miembros

- Estados miembros de la UE que usan el euro
- Estados miembros de la UE que no usan el euro
- Países terceros

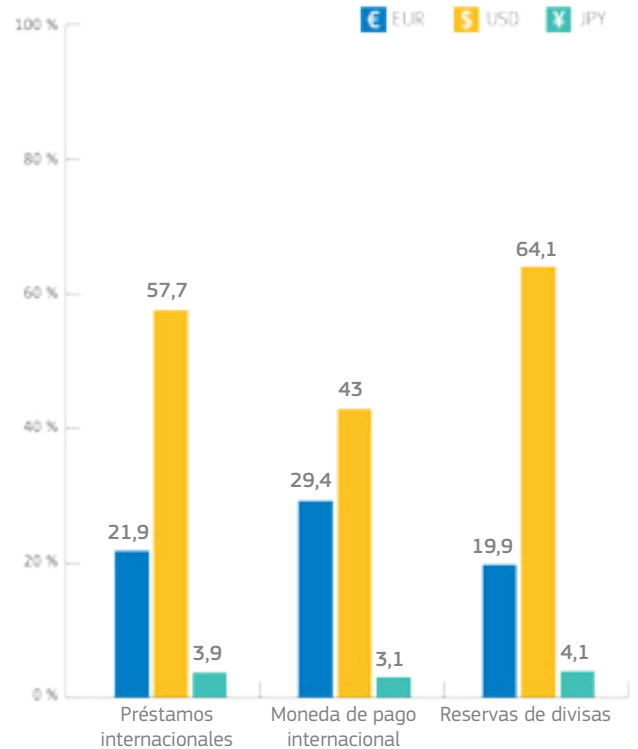


Fuente: Comisión Europea.

Desde su lanzamiento, el euro ha pasado a ser la segunda divisa más utilizada en el mundo.

Un total de 60 países y territorios, que representan 175 millones suplementarios de personas, han vinculado sus monedas, directa o indirectamente, al euro.

El euro es la segunda moneda más importante del mundo (%)



Fuente: Banco Central Europeo, junio de 2016.

El funcionamiento y el futuro de la Unión Económica y Monetaria (UEM) es un asunto de interés para todos los ciudadanos europeos, independientemente del Estado miembro al que pertenezcan e incluidos los que se adhieran a la zona del euro en el futuro. Tras la salida del Reino Unido de la UE, las economías de los países de la zona del euro supondrán el 85 % del producto interior bruto (PIB) total de la UE, lo que pone de relieve el papel central del euro en el futuro de una UE formada por 27 Estados. Dada su relevancia en el mundo, esto es igualmente importante para los socios e inversores internacionales.

El euro es un éxito a muchos niveles, pero con los tiempos difíciles que la zona del euro ha atravesado a lo largo de los años, no siempre ha sido percibido como tal. La crisis económica y financiera que se originó en los Estados Unidos en el período 2007-2008 desembocó en la peor recesión vivida en seis decenios en la Unión Europea y también puso de manifiesto las deficiencias de la estructura inicial de la UEM. En la adversidad, los Estados miembros y las instituciones de la UE tomaron importantes decisiones políticas para mantener la integridad del euro y evitar lo peor.

Se han extraído lecciones importantes, puesto que se dispone de nuevos instrumentos y se

han introducido cambios institucionales que contribuyen a reforzar la zona del euro. La situación actual ha mejorado notoriamente, pero los retos persisten. Los años de bajo o nulo crecimiento han dejado marcas duraderas en el tejido social, económico y político de Europa. Aún son muchos los países que están batallando con el legado de la crisis (desde un alto desempleo hasta elevados niveles de deuda privada o pública), y si bien el apoyo a la moneda única es decidido (e incluso está creciendo), también se da un cuestionamiento general sobre el valor añadido del euro y de los mecanismos de la UEM.

Pese a su solidez actual, la UEM sigue estando incompleta. El pilar «Monetaria» de la UEM está bien desarrollado, como pone de manifiesto el papel del Banco Central Europeo (BCE). No obstante, el componente «Económica» se está quedando rezagado, con una menor integración a escala de la UE que obstaculiza su capacidad para apoyar plenamente la política monetaria y las políticas económicas nacionales. Esto es sintomático de la necesidad de reforzar la voluntad política para consolidar la parte «Unión» de la UEM. Se necesita más confianza en todos los ámbitos, entre los Estados miembros, entre los Estados miembros y las instituciones de la UE, y entre la ciudadanía.

Ello muestra que el periplo del euro no ha hecho más que comenzar. No debe haber autocomplacencia acerca de la necesidad de reforzar su arquitectura. Dar marcha atrás en lo que ya se ha conseguido hasta ahora no es posible. El Informe de los cinco presidentes, de junio de 2015, recordó la necesidad de completar la UEM de Europa, estableció las etapas a seguir hasta 2025 e inició una primera fase de «profundización en la práctica» hasta junio de 2017. Sin embargo, los pasos necesarios para la segunda fase de cara a 2025 aún han de ser debatidos y acordados entre los Estados miembros.

Este debate solo podrá tener lugar con un entendimiento compartido de los retos y las perspectivas de futuro. A lo largo de los años, no ha habido escasez de informes exhaustivos, discursos y debates políticos. Sabemos mucho sobre qué debe hacerse. Sin embargo, el progreso se ve a menudo paralizado debido a desacuerdos. Algunos alegan que el refuerzo de la solidaridad es el camino que ha de seguirse para abordar el legado de la crisis, y otros insisten en la necesidad de reforzar la responsabilidad de los Estados miembros como condición previa

para avanzar. En consecuencia, pese a todos los esfuerzos realizados en los últimos años, el impulso en favor de una mayor reforma de la UEM se ha perdido parcialmente. Esto también puede deberse al reconfortante sentimiento derivado de los recientes signos de mejoría de la situación económica y social. Pero, simplemente, no podemos permitirnos esperar a otra crisis para activar la voluntad colectiva de actuar.

Ahora, cuando Europa debate su futuro, es el momento de mirar más allá de lo que ya se ha dicho y hecho. El Libro Blanco sobre el futuro de Europa, de 1 de marzo de 2017, puso de manifiesto la importancia de una zona del euro fuerte para el futuro de la Europa de los Veintisiete. Con la firma de la Declaración de Roma, el 25 de marzo de 2017, los Estados miembros reafirmaron su compromiso de completar la UEM. Y pese a que el entorno económico todavía no está plenamente despejado, deberíamos arreglar el tejado de la UEM ahora, mientras se dan las condiciones adecuadas.

El presente documento de reflexión supone un avance con respecto a las opiniones del Informe de los cinco presidentes sobre la realización de la UEM y contribuye al debate más amplio iniciado por el Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Ha sido elaborado por la Comisión prestando la debida atención a los debates en los Estados miembros y a los puntos de vista de las demás instituciones de la UE, describe nuestros logros y retos comunes y ofrece una solución práctica para avanzar en los próximos años.

No hay una respuesta única. Lo que hace falta es una visión general y una clara secuenciación de lo que debe hacerse. Esta posible vía a seguir se resume en forma de gráfico en el anexo 1. En varios aspectos, el presente documento es más preciso, en particular en lo que se refiere a las medidas ya tomadas, prometidas o necesarias durante los próximos dos años. En otros, es más exploratorio y ofrece una gama de opciones, en consonancia con el enfoque general y la necesaria secuenciación.

Gran parte del debate sobre la UEM es de naturaleza técnica. Muchas de las propuestas del presente documento se refieren en gran medida a la concreción de elementos que permiten el funcionamiento del euro. Pero lo que está en juego no es técnico: se trata de que el euro ofrezca los mejores resultados para todos, y ello requiere un compromiso político sólido y apoyo a todos los niveles.

2. Historia del euro hasta la fecha

Beneficios tangibles para los ciudadanos, las empresas y los Estados miembros

Para la mayoría de los europeos, el euro forma parte de su vida cotidiana. Para la primera «generación del euro», se trata de la única moneda que ha conocido. Los más mayores recordarán los cambios que trajo el euro y han comprobado de primera mano sus ventajas. Sus hipotecas y su nivel de vida han dejado de estar a merced de la elevada inflación y de la volatilidad de los tipos de cambio de los decenios de 1970 y 1980. Desde la introducción del euro, la inflación ha oscilado en torno al 2 % o ha quedado por debajo de este valor de referencia utilizado por el Banco Central Europeo. Los ciudadanos ya no pagan comisiones caras por el cambio de divisas cuando cruzan las fronteras interiores de la zona del euro y tampoco pagan más por transferir o sacar dinero en otro país de dicha zona.

Para las empresas europeas, las ventajas del euro están igualmente claras. Se trata de uno de los principales atractivos y beneficios que supone formar parte del mayor mercado único y bloque comercial del mundo. Para ellas, la moneda única ha significado un gran ahorro de tiempo y dinero. Gracias a la posición del euro como segunda moneda de reserva del mundo, las empresas facturan en euros alrededor

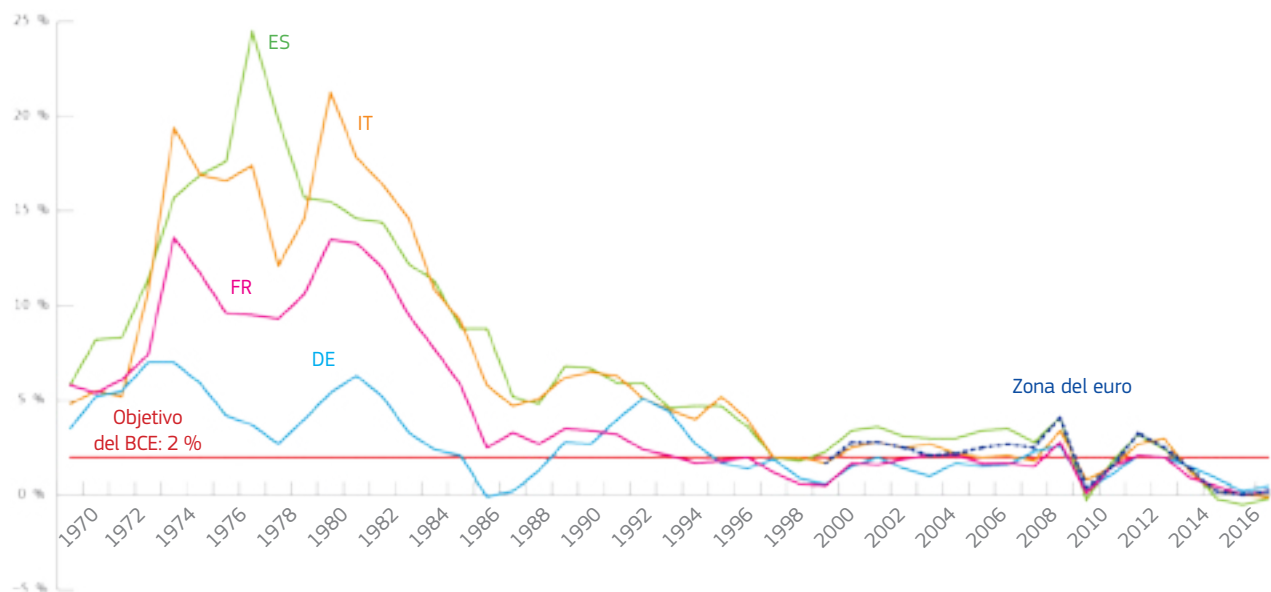
de dos tercios de sus exportaciones y la mitad de sus importaciones. Han dejado de existir los riesgos de tipo de cambio o los costes de transacción para las operaciones transfronterizas y las facturas pueden emitirse en una sola moneda para clientes de 19 países. Por término medio, resulta más fácil y barato obtener préstamos de bancos u otras fuentes de financiación. Y actualmente pueden hacerse muchos más negocios a escala mundial en euros de lo que nunca fue posible con el franco, la lira o el marco alemán.

El contexto general de unos tipos de interés bajos ha permitido a las familias y las empresas beneficiarse de créditos más baratos en los últimos años. Del mismo modo, los Gobiernos de la zona del euro han ahorrado anualmente 50 000 millones de euros en concepto de pago de intereses en comparación con la situación de hace algunos años. Esto significa más dinero disponible para reducir la deuda pública o aumentar las inversiones públicas o el gasto en educación.

Ante estas ventajas, es fácil comprender que el apoyo al euro sea fuerte. Con la excepción de un retroceso en el momento álgido de la crisis financiera, las encuestas del Eurobarómetro indican un constante y firme apoyo a la moneda única entre los ciudadanos que viven en la zona del euro, que alcanzó una media del 72 % en abril de 2017, el mayor porcentaje desde 2004.

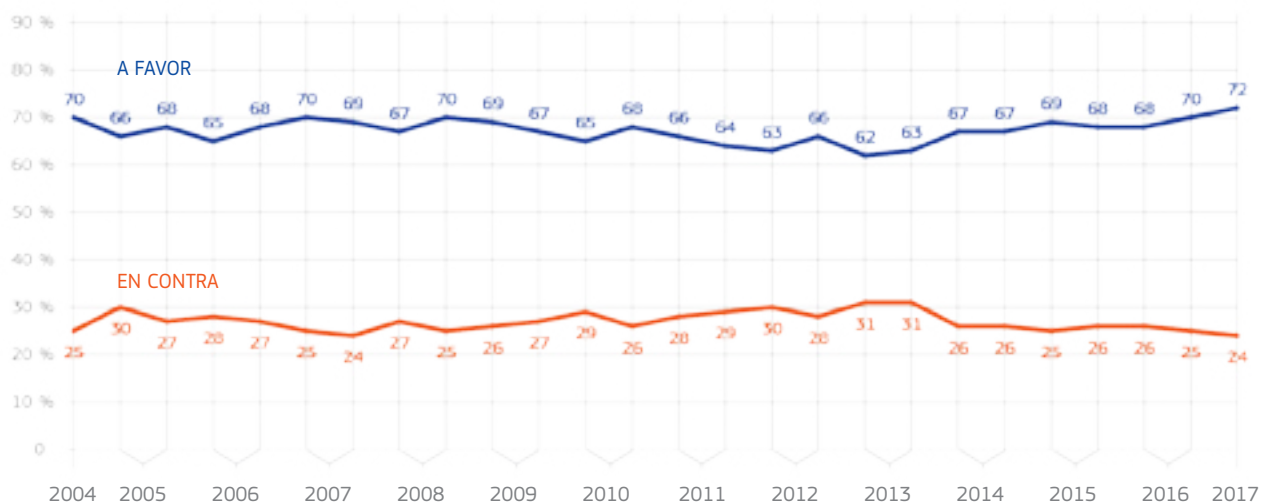
El euro ha estabilizado los precios

Variación del índice de precios de consumo con respecto al año anterior (%)



Fuente: Banco Mundial, OCDE.

El apoyo popular a la moneda única siempre ha sido alto en la zona del euro



Fuente: Comisión Europea y Eurobarómetro 2017.

Las duras lecciones aprendidas durante la crisis

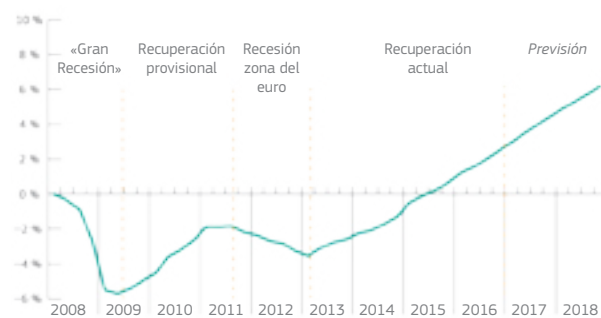
La crisis mundial iniciada en 2007-2008 puso de manifiesto los puntos débiles de la todavía joven moneda y golpeó a la zona del euro con especial dureza. Los primeros países europeos afectados por la crisis mundial no fueron los pertenecientes a la zona del euro, pues este parecía actuar como escudo. Sin embargo, cuando la percepción sobre la vulnerabilidad de algunos miembros de la zona del euro cambió, los trastornos fueron significativos. Varios Estados miembros tomaron decisiones difíciles para utilizar el dinero de los contribuyentes a fin de prestar ayuda financiera a los bancos y evitar el riesgo de colapso. Los bancos habían encontrado dificultades tras las burbujas financieras que se habían creado y engrosado en años anteriores. Combinados con menores ingresos y unos mayores gastos derivados de la «gran recesión», los niveles de deuda pública aumentaron considerablemente, pasando de menos del 70 % del PIB antes de la crisis a una media del 92 % en 2014.

La zona del euro experimentó una «recuperación provisional» durante el período 2010-2011, pero que resultó ser de corta duración. Habida cuenta de la interacción entre bancos y finanzas públicas, varios Estados miembros y bancos comprobaron cómo les resultaba cada vez más difícil obtener préstamos en los mercados y cómo su capacidad para financiarse era puesta en entredicho. La inversión se hundió debido a la menor disponibilidad de crédito, pues este

disminuyó en más de un 18 % entre 2008 (momento en que probablemente estaba por encima de unos niveles sostenibles) y 2013. El desempleo aumentó marcadamente. La crisis financiera se convirtió en crisis de la economía real, afectando a millones de ciudadanos y empresas.

La actividad económica se vio muy afectada por la crisis, pero ahora se está recuperando

Variación del nivel del PIB real en la zona del euro con respecto a 2008 (%)



Fuente: Comisión Europea.

La prolongada recesión económica y las divergencias entre los Estados miembros son el resultado de desequilibrios anteriores a la crisis y a deficiencias en la forma en que la UEM responde a las grandes perturbaciones. La súbita detención del flujo de capitales puso de manifiesto la insostenibilidad de la deuda y la brecha de competitividad que se habían acumulado a lo largo del tiempo. Con menores expectativas

y escasez de financiación, la inversión y el consumo retrocedieron considerablemente en los países más afectados. Se perdieron millones de puestos de trabajo y los salarios se vieron sometidos a presión al ser utilizados como una de las herramientas para restaurar la competitividad, reduciendo aún más el poder adquisitivo de los hogares. Al mismo tiempo, el gasto público se vio limitado por la necesidad de contener el aumento de la deuda pública en un contexto de creciente preocupación de los mercados por la integridad de la zona del euro. En 2013, el nivel del PIB real en la zona del euro era todavía un 3,5 % inferior al de 2008, y se habían desarrollado grandes diferencias en materia de crecimiento entre un grupo de países más vulnerables y los otros, con importantes costes sociales y políticos.

La inversión en la zona del euro se hundió durante varios años y solo ahora se está recuperando
Variación del nivel de inversión en la zona del euro con respecto a 2008 (%)



Fuente: Comisión Europea.

Una respuesta decidida para volver a encarrilar el euro

Se necesitaba una respuesta decidida. Mientras que el Banco Central Europeo desempeñó su papel para mitigar los efectos de la crisis, las demás instituciones de la UE también adoptaron medidas importantes para reforzar la integridad de la zona del euro. El anexo 2 recuerda los principales instrumentos disponibles actualmente en el arsenal de la UEM como consecuencia de las decisiones tomadas en los últimos años.

La mayoría de estas medidas se adoptaron en el ojo del huracán, en plena crisis o inmediatamente después de ella. Sin embargo, aportaron soluciones duraderas a las principales deficiencias de los instrumentos políticos y de la arquitectura de la UEM. Por ejemplo, se puso en marcha un Mecanismo Europeo de Estabilidad de tipo intergubernamental para apoyar a los Estados miembros que se enfrentaban a dificultades financieras.

Su capacidad de préstamo de 500 000 millones de euros ayudó a países como España, Chipre y Grecia a financiar su gasto público y evitó que sufriesen daños aún más graves. Las normas para la vigilancia macroeconómica y presupuestaria de la zona del euro se reforzaron con la adopción de los denominados «paquete de seis medidas» y «paquete de dos medidas» como legislación de la UE, así como de un nuevo Pacto Fiscal (como parte del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de tipo intergubernamental). La UE revisó por completo su normativa sobre los servicios financieros y adoptó 40 textos legislativos desde 2009. Se estableció un nuevo sistema común de resolución y supervisión bancarias.

También se han aplicado reformas significativas en muchos Estados miembros, desde la contención de costes en el sector público hasta el impulso a la competitividad de precios y a la no relacionada con los precios, como forma de recuperar el tan necesario crecimiento. Otras prioridades diferían según los distintos países. En general, las medidas incluían la solución de las deficiencias estructurales en el sector bancario o la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo y el apoyo a los desempleados para encontrar nuevos puestos de trabajo. También contemplaban la posibilidad de ofrecer incentivos a las empresas para innovación e inversión, mientras que otras se centraban en la modernización de las administraciones públicas y los sistemas de pensiones y sanitarios. Las reformas han requerido tiempo, pero están dando sus frutos.

Este impulso fue apoyado por nuevas medidas en la UE. Desde la toma de posesión de la actual Comisión, la política de la UE se recentró en torno al «triángulo virtuoso» de impulso a la inversión, prosecución de las reformas estructurales y aplicación de políticas presupuestarias responsables, con la justicia social consagrada como objetivo general. El Semestre Europeo de coordinación de la política económica (el principal mecanismo a través del cual los Estados miembros debaten su política económica y presupuestaria) se ha agilizado para dar cabida a un diálogo más intenso a todos los niveles y a una mayor atención a las prioridades de la zona del euro. Se puso en marcha un nuevo Plan de Inversiones para Europa (también conocido como «Plan Juncker»), que ahora está siendo duplicado para movilizar 630 000 millones de euros de inversión adicional para la UE en su conjunto.

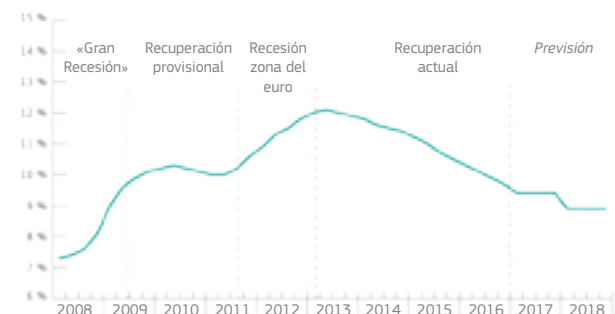
Se han tomado otras iniciativas clave. El mercado único está siendo reforzado en los ámbitos de los mercados de capitales, de la energía y de contenidos digitales. Se trata de una fuente de empleo, crecimiento e innovación que contribuye a hacer más sólida la moneda única en un entorno económico constantemente cambiante. Se han adoptado nuevas iniciativas, que van desde el empleo juvenil hasta la lucha contra la evasión fiscal y, recientemente, al establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales, con objeto de garantizar una mayor justicia social y asegurarse de que las prioridades económicas y sociales son viables y van de la mano.

Los esfuerzos están dando sus frutos, pero todavía queda margen para mejoras adicionales

Actualmente, los avances son visibles en todos los frentes. La economía europea ha entrado en su quinto año de recuperación, que está alcanzando a todos los Estados miembros de la zona del euro y se espera que continúe a un ritmo constante este año y el próximo. El empleo aumenta al ritmo más rápido desde que comenzó la crisis, pues desde principios de 2013 se han creado más de cinco millones de puestos de trabajo en la zona del euro. El paro ha alcanzado su nivel más bajo desde 2009 (9,5 % en marzo de 2017). La tasa de empleo, superior al 70 %, se aproxima a un récord histórico absoluto. La inversión está repuntando. El déficit acumulado de la zona del euro ha bajado desde una media superior al 6 % del PIB en 2010 a un 1,4 % este año. La deuda soberana en la zona del euro también ha empezado a disminuir.

El desempleo en la zona del euro registra su nivel más bajo desde 2009, pero todavía sigue siendo demasiado elevado

Tasa de desempleo (%)



Fuente: Comisión Europea.

La arquitectura de la zona del euro es más sólida que nunca, pero no debe haber complacencia. Junto con la acción decisiva del Banco Central Europeo, el compromiso de reforzar el funcionamiento del euro y defender su integridad ha sido una parte esencial de la mejora de los resultados en los últimos años. A raíz del Informe de los cinco presidentes también se han tomado otras medidas, que se describen en el anexo 2. Sin embargo, como afirmó la actual Comisión en su toma de posesión, la crisis no habrá terminado mientras el desempleo siga siendo tan elevado; con 15,4 millones de personas sin trabajo en la zona del euro debemos servirnos de los avances ya realizados para consolidar una recuperación verdaderamente fuerte y sostenible.

3. Razones para completar la Unión Económica y Monetaria

A pesar de las mejoras significativas de los últimos años, subsisten un pesado legado de la crisis y retos para la zona del euro. Años de un crecimiento bajo o nulo han creado y acentuado unas importantes disparidades económicas y sociales. La crisis también ha provocado la fragmentación del sector financiero de los Estados miembros de la zona del euro. Siguen existiendo debilidades en la calidad de las finanzas públicas y en la gestión de la zona del euro.

Estas realidades (y las percepciones de los retos) siguen siendo muy diferentes en toda la zona del euro. El anexo 3 ofrece una visión general de la evolución económica en los distintos países de la zona. La mejora del contexto económico nos ofrece la oportunidad para extraer más enseñanzas de la experiencia de los primeros 15 años con nuestra moneda única, para reconocer y gestionar mejor la interdependencia de nuestras economías y para equipar a la zona del euro con objeto de que pueda obtener aún mejores resultados en los próximos años.

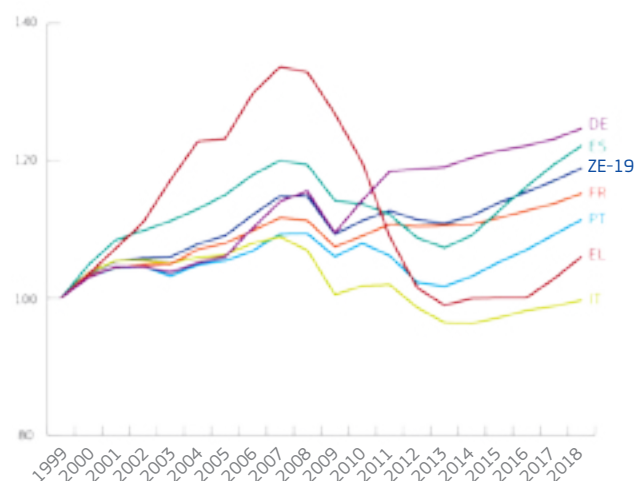
3.1. NECESIDAD DE HACER FRENTE A LA PERSISTENCIA DE LAS DIVERGENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

La tendencia hacia la convergencia de los primeros años de la moneda única ha demostrado ser parcialmente ilusoria. Antes de la crisis, la zona del euro era el símbolo de una prosperidad creciente y su renta real per cápita aumentó continuamente entre 1999 y 2007. Este crecimiento se vio en parte impulsado por las favorables condiciones de crédito y por los grandes flujos de capitales que se canalizaron hacia los Estados miembros que estaban incrementando su déficit por cuenta corriente. Sin embargo, estos flujos no siempre se tradujeron en una inversión sostenible; en algunos casos, más bien crearon «burbujas», por ejemplo en los sectores inmobiliario y de la construcción, e incrementaron el gasto público. La evolución positiva de principios de los años 2000 también ocultaba parcialmente las vulnerabilidades subyacentes en estos países, especialmente en el sector financiero y ligadas a la pérdida de competitividad. En varios casos, esto se combinó con ineficiencias en el mercado laboral y de productos. Estas deficiencias no fueron asumidas plenamente en aquel momento, bien por los mercados

financieros o por las autoridades públicas. La UEM carecía de un marco desarrollado de supervisión para vigilar o corregir estos desequilibrios.

La crisis de los años 2007-2008 puso fin a la convergencia e inició la tendencia divergente, que solo ahora está corrigiéndose lentamente. Esto conllevó en particular un coste para las partes de la zona del euro que no habían resistido suficientemente los efectos de la crisis económica. En general, el PIB per cápita de la zona del euro (ZE) solo está recuperando ahora los niveles anteriores a la crisis, y pese a que existen indicios de que se están reduciendo las divergencias, todavía no es visible un fuerte proceso de reconvergencia.

El PIB real per cápita está recuperándose, pero lentamente
Índice 1999 = 100



Fuente: Comisión Europea.

Aunque el desempleo disminuye en términos generales, su nivel difiere sobremanera en toda la zona del euro. En algunos países, como Alemania, los Países Bajos, Estonia y Austria, se encuentra a niveles bajísimos, pero otros países, como España o Grecia, siguen experimentando tasas inaceptablemente altas, especialmente entre los jóvenes, con índices elevados de desempleo estructural. Esto ha tenido consecuencias sociales de gran trascendencia, especialmente en los países que tuvieron que aplicar ajustes más drásticos durante la crisis. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, existe un riesgo real de que la actual generación de adultos jóvenes disponga de menos recursos que la de sus padres. Esto ha alimentado dudas sobre el diseño y el funcionamiento de la economía social de mercado de la UE y de la UEM en particular.

por término medio de una ratio de capital básico del 13,2 % frente al 8,9 % en 2010. Pero los bancos de la zona del euro todavía tienden a acumular en su contabilidad grandes cantidades de bonos de su «país de origen». Esto se traduce en una fuerte correlación entre los costes de refinanciación de los bancos y los de la deuda soberana de sus respectivos países, y viceversa, y conlleva la amenaza de que si surgiera algún problema en cualquier ámbito, tanto las finanzas públicas como el sector bancario se verían desestabilizados. Se han aplicado reformas importantes para hacer frente a dichos riesgos, pero el denominado «círculo vicioso» entre los bancos y la deuda soberana de sus países sigue siendo un problema de cara a la integración y la estabilidad del sector financiero.

Los altos niveles de deuda pública y privada heredados de los años de crisis, así como los grandes volúmenes de los llamados «préstamos dudosos» en algunas partes del sector bancario, siguen siendo una fuente de vulnerabilidad. Los préstamos dudosos son préstamos impagados o al borde del impago, lo que significa que existe una gran probabilidad de que los deudores no puedan reembolsárselos a los bancos. El porcentaje de este tipo de préstamos aumentó en los balances de los bancos como consecuencia de la crisis y todavía sigue pesando en la rentabilidad y viabilidad de las entidades afectadas, lo que dificulta su capacidad de facilitar financiación a la economía real. La amortización de estos préstamos tiene un coste que debe ser asumido por las entidades que los tienen en cartera, por sus socios o por el erario público. Los países afectados están actuando con determinación para solucionar este asunto, pero reducir los grandes volúmenes de tales préstamos sin provocar dificultades sociales es un proceso lento y complejo.

A pesar de las importantes mejoras realizadas en los últimos años, es necesaria una mayor integración para garantizar que el sistema financiero pueda resistir con seguridad a cualquier crisis futura. Aunque la fragmentación financiera ha empezado a revertir, el grado de integración sigue estando muy por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Esto limita la capacidad para desbloquear financiación adicional para las muy necesarias inversiones y restringe la capacidad colectiva para absorber las perturbaciones futuras que puedan presentarse.

¿Por qué se precisan nuevos pasos hacia la Unión Financiera?

- ▶ Aunque la estabilidad financiera en la zona del euro ha sido reforzada, todavía existe un fuerte vínculo entre los bancos y la deuda soberana de sus países y un elevado nivel de préstamos no productivos. Se necesitan nuevas medidas para reducir y repartir los riesgos del sector bancario y para ofrecer mejores oportunidades de financiación a la economía real, en particular a través de los mercados de capitales. La culminación de la Unión Bancaria y de la Unión de Mercados de Capitales es primordial a tal efecto.

3.3. NECESIDAD DE AFRONTAR LOS ELEVADOS NIVELES DE DEUDA Y DE INCREMENTAR LAS CAPACIDADES DE ESTABILIZACIÓN COLECTIVA

La crisis dio lugar a un acusado incremento de los niveles de deuda pública y privada, que ahora se han contenido, pero que siguen siendo elevados. Por término medio, los niveles de la deuda pública en la zona del euro aumentaron en 30 puntos porcentuales en solo siete años (del 64 % al 94 % en el período 2007-2014). Incluso los Estados miembros con niveles de déficit y de deuda relativamente bajos antes de la crisis (como España o Irlanda) se vieron sometidos a presiones al plantearse dudas sobre el coste presupuestario de las dificultades del sector financiero; además, las posiciones presupuestarias y estructurales subyacentes resultaron ser peores de lo que las cifras principales habían sugerido. Esto mostró que las normas presupuestarias de la UE de aquel momento resultaban insuficientes y que era necesario completarlas con un estrecho seguimiento de la evolución de la deuda privada.

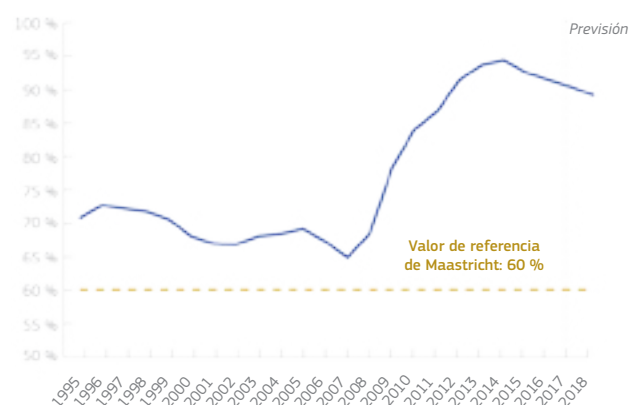
Además, la crisis puso de manifiesto los límites de los Estados miembros para absorber individualmente el impacto de las grandes perturbaciones. Durante la crisis, los presupuestos nacionales y, en especial, los sistemas de protección social desempeñaron su papel de «estabilizadores automáticos» amortiguando las perturbaciones. Sin embargo, en varios países la limitada disponibilidad de reservas presupuestarias y la incertidumbre sobre

el acceso de la deuda pública a la financiación de los mercados hicieron que ello no fuera suficiente para contrarrestar la recesión. Esto explica en gran parte la grave merma de la recuperación experimentada en los años 2011-2013. Por esta razón se crearon varios instrumentos nuevos para facilitar ayuda financiera a los Estados miembros. Estos instrumentos demostraron su valor en el momento álgido de la crisis y ahora podría ser útil reforzarlos o completarlos.

Requerirá tiempo absorber los altos niveles de deuda pública, particularmente si la recuperación es modesta y la inflación baja. Estos niveles de deuda plantean una serie de problemas, ya que reducen la capacidad de tomar medidas en caso de una nueva desaceleración o de apoyar las necesidades de inversión pública y constituyen una vulnerabilidad financiera, especialmente si los gastos de refinanciación de los bancos y de la deuda soberana de sus respectivos países siguen estando correlacionados. Por otra parte, los distintos niveles de deuda crean disparidad de puntos de vista sobre cómo hacer frente a las finanzas públicas en la zona del euro en su conjunto. Gracias a los esfuerzos de los últimos años, existe una tendencia clara al saneamiento de las finanzas públicas a todos los niveles, aunque sigue siendo imprescindible avanzar en toda la zona del euro.

La deuda pública en la zona del euro aumentó mucho como consecuencia de la crisis

Deuda bruta de las administraciones públicas (% del PIB)



Fuente: Comisión Europea.

Las normas presupuestarias de la UE (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) se han reforzado a lo largo de los años, en particular para prestar mayor atención a los niveles de endeudamiento. El progreso a lo largo del tiempo requiere políticas presupuestarias sanas a todos los niveles de gobierno y un crecimiento económico fuerte y sostenido. Resulta esencial considerar lo que tiene sentido desde el punto de vista económico y presupuestario para el país afectado en la coyuntura particular de su ciclo económico, pero también la situación de la zona del euro en su conjunto. En particular, es importante evitar las políticas presupuestarias «procíclicas», es decir, impulsar artificialmente el crecimiento cuando no se necesita o aplicar una política recesiva cuando las circunstancias exigen lo contrario. La necesidad de reflejar la diversidad de circunstancias ha supuesto normas más fuertes y sofisticadas. Al mismo tiempo, puesto que las normas no pueden ser específicas para cada situación, prevén un margen de apreciación. La Comisión ha hecho uso de él en los últimos años, y el Consejo de Ministros ha aprobado las recomendaciones de esta. Asimismo, la Comisión ha puesto mayor énfasis en la orientación presupuestaria de la zona del euro en su conjunto.

¿Por qué se precisan nuevos pasos hacia la Unión Presupuestaria?

- El buen funcionamiento de la moneda única exige:
 - i) unas finanzas públicas sólidas y la existencia de reservas presupuestarias que ayuden a las economías a capear las perturbaciones;
 - ii) complementar los instrumentos de estabilización comunes para la zona del euro en su conjunto;
 - iii) combinar la disciplina de mercado y un código normativo común que permita que esas normas sean más efectivas y más fáciles de entender y aplicar.

3.4. NECESIDAD DE AUMENTAR LA EFICIENCIA Y LA TRANSPARENCIA DE LA GOBERNANZA DE LA UEM

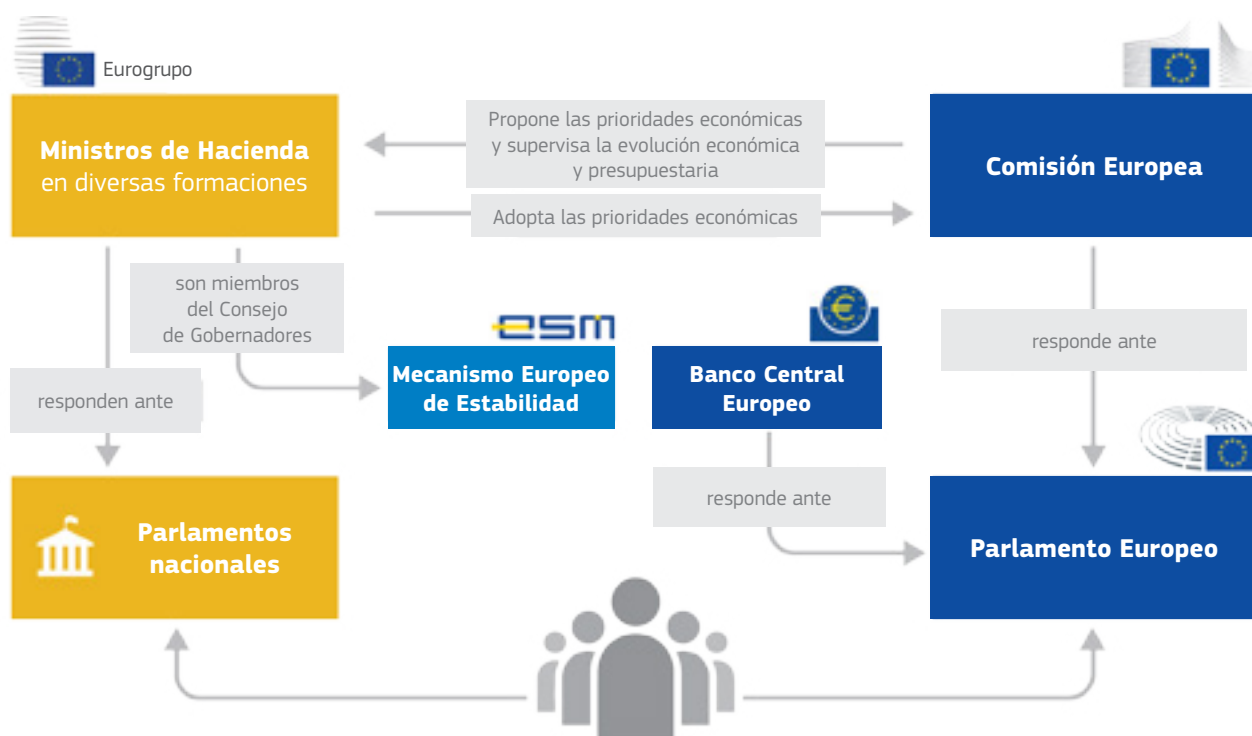
La arquitectura de la UEM se basa en principios jurídicos comunes que explicitan sus objetivos y funcionamiento, el papel de las distintas instituciones y el equilibrio de poderes entre ellas, así como entre la UE y los niveles nacionales. También detallan la necesaria coordinación de las políticas económicas, las normas presupuestarias que deben respetarse, los mecanismos para evitar y corregir los desequilibrios macroeconómicos y la organización de la Unión Bancaria.

El diseño de esta arquitectura ha sido un proceso gradual durante los últimos 30 años. Aunque la dirección estaba clara, no existía ningún plan general y único desde el principio. Tal como demuestra la experiencia de los últimos 15 años, con demasiada frecuencia ha sido necesaria la aparición de una crisis para activar la conciencia colectiva y la voluntad política necesarias para actuar conjuntamente con el fin de mejorar la construcción de la UEM. Esto explica en gran medida el actual estado de la cuestión y las deficiencias pendientes. La gobernanza general ha mejorado, pero sigue siendo insuficiente para permitir a la zona del euro obtener los resultados a los que aspira.

La gobernanza de la zona del euro es compleja

que podría aspirar con el fin de responder de la mejor forma posible a la evolución de las circunstancias económicas y a las crisis, y de vencer la desconfianza de determinados sectores de la población. Se pueden citar tres deficiencias principales.

En primer lugar, la gobernanza de la UEM sigue estando desequilibrada en muchos aspectos. La política monetaria está centralizada en la zona del euro, pero se acompaña de políticas sectoriales y presupuestarias descentralizadas que reflejan principalmente circunstancias y preferencias nacionales. Esto se combina con otro desequilibrio en términos de instrumentos: por una parte, las sólidas y necesarias (aunque a menudo demasiado complejas) normas presupuestarias, que pueden conllevar sanciones, y, por otra parte, orientaciones económicas menos estrictas a escala de la UE a través de su proceso de coordinación de las políticas económicas denominado «Semestre Europeo». Con demasiada frecuencia, esta gobernanza ha contribuido a la falta de progresos en las muy necesarias reformas estructurales y en la inversión. Esto sobrecarga a la política monetaria con la responsabilidad de dulcificar y compensar la evolución económica. En consecuencia, los Estados miembros, las empresas y los ciudadanos no pueden aprovechar plenamente las ventajas de la UEM.



Fuente: Comisión Europea.

En segundo lugar, la arquitectura institucional de la UEM es un complicado sistema mixto que requiere una mayor transparencia y rendición de cuentas. Representa un equilibrio imperfecto entre las instituciones de la Unión y la forma de trabajar con un número creciente de organismos y prácticas intergubernamentales, muchos de ellos surgidos con la crisis. Esta gobernanza poco clara refleja en parte la falta de confianza entre los Estados miembros, así como hacia las instituciones de la UE, y da lugar a múltiples y complejos «controles y equilibrios». También refleja el hecho de que muchas nuevas normas u organismos se crearon, a lo largo del tiempo, para fines concretos y a menudo en respuesta a situaciones de emergencia. Esto queda perfectamente ilustrado en la interacción entre el Eurogrupo, la Comisión Europea y el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Aunque cada institución y organismo aspira a una mayor legitimidad y rendición de cuentas, en la práctica esto complica la toma de decisiones y origina críticas por falta de transparencia y comprensibilidad. Más en particular, debería reforzarse la participación del Parlamento Europeo y la rendición de cuentas democrática por las decisiones adoptadas por la zona del euro o en su nombre.

En tercer lugar, el interés común de la zona del euro todavía no está suficientemente representado en el debate público ni en la toma de decisiones.

Sin una comprensión común de los retos o una visión de futuro para la zona del euro, esta tendrá dificultades para superar las consecuencias de la crisis y no avanzará en los instrumentos que necesita para hacer frente a los retos comunes.

¿Por qué se precisan nuevos pasos hacia una mejor gobernanza?

- Una UEM más fuerte requiere una gobernanza reforzada. El sistema actual refleja una acumulación de decisiones del pasado, lo que limita la eficacia de las instituciones e instrumentos comunes y se traduce en mecanismos complejos y opacos. Esto es insuficiente a la luz de la necesidad de una mayor convergencia y de anticiparse a futuras crisis. Se precisa una mejor comprensión común sobre la posible forma de avanzar a fin de consolidar la arquitectura de la UEM.

4. Reflexiones sobre un posible camino a seguir

Los Estados miembros de la zona del euro forman un grupo heterogéneo. Nunca habrá un entendimiento común único o definitivo sobre la mejor forma de avanzar en la UEM. Sin embargo, el objetivo compartido es fortalecer la moneda única y abordar juntos cuestiones de interés común que van más allá de las fronteras nacionales. Ahora el desafío consiste en traducir las ideas en soluciones prácticas y en determinar un camino que sea pragmático, pero, al mismo tiempo, flexible y eficaz para todos.

4.1. PRINCIPIOS RECTORES PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Cuatro principios deberán guiar el camino a seguir:

- ▶ **El empleo, el crecimiento, la justicia social, la convergencia económica y la estabilidad financiera** deben ser los principales objetivos de nuestra Unión Económica y Monetaria. La UEM no es un fin en sí misma.
- ▶ **La responsabilidad y la solidaridad, la reducción y el reparto del riesgo van de la mano.** Unos mayores incentivos para la reducción del riesgo y un apoyo condicional deben acompañar a medidas de reparto del riesgo, especialmente en el sector financiero, y a la realización de reformas estructurales.
- ▶ **La UEM y su finalización deben seguir estando abiertas a todos los Estados miembros de la UE.** La integridad del mercado único debe preservarse. Se trata también de un aspecto clave para el buen funcionamiento de la moneda única. Con arreglo al Tratado, todos los Estados miembros de la UE, excepto Dinamarca y el Reino Unido, deberían acabar incorporándose al euro.
- ▶ **El proceso de toma de decisiones debe ser más transparente y se debe garantizar la responsabilidad democrática.** Los ciudadanos desean saber cómo se toman las decisiones que influyen en su vida y quién lo hace.

Principios rectores para la profundización de la Unión Económica y Monetaria



Fuente: Comisión Europea.

4.2. SECUENCIACIÓN

Habida cuenta de los diferentes puntos de vista sobre algunas de estas cuestiones, en un primer momento es importante hallar un amplio consenso político sobre la dirección general a seguir. Esto no solo se refiere al enfoque general, sino también a la secuenciación de las distintas medidas que han de adoptarse a corto, medio y largo plazo. Pero no se trata de una única reforma que tiene que aceptarse o rechazarse en su totalidad, sino más bien de una serie de medidas que deben considerarse e impulsarse de forma colectiva. Por lo tanto, las ideas que se presentan aquí no constituyen un plan rector de la futura arquitectura de la UEM.

Este documento de reflexión expone una serie de pasos y opciones para ayudar a establecer una visión clara para una UEM más profunda de aquí a 2025 y por ello constituye una invitación a los Estados miembros y a las partes interesadas para que debatan y lleguen a un acuerdo sobre los elementos que consideren más idóneos para ayudar a nuestra moneda única a largo plazo, además de utilizar plenamente las instituciones y normas ya existentes. Algunos elementos son indispensables y se deben poner en marcha rápidamente para garantizar una UEM resistente. En algunos ámbitos ya se ha empezado a trabajar o se podría avanzar rápidamente, con el objetivo de adoptar medidas a más tardar en

2019. Posteriormente, hasta 2025, deberían abordarse otros elementos que se presentan de una forma más abierta y que podrían ser decididos posteriormente, una vez que se hayan dado los primeros pasos. También se especifican las condiciones previas necesarias antes de la adopción de determinadas medidas.

Independientemente de los pormenores de cada etapa, disponer de un plan general con una secuenciación clara será crucial. Si nuestro objetivo es mejorar el rendimiento de la zona del euro para conseguir resultados en materia de empleo y de crecimiento, y al mismo tiempo salvaguardar y reforzar la estabilidad de los mercados financieros, la secuencia de otras medidas, en particular en el ámbito de las finanzas, no es neutra, sino que debe seguir una cierta lógica para impedir que las nuevas iniciativas provoquen nuevas incertidumbres. A fin de encontrar el equilibrio adecuado, algunas medidas tendrán que ser acordadas conjuntamente por adelantado, aunque su aplicación real sea posterior. El anexo 1 bosqueja un posible plan general.

Las opciones aquí presentadas implican la adopción de medidas en tres ámbitos fundamentales: en primer lugar, completar una auténtica Unión Financiera; en segundo lugar, lograr una Unión Económica y Fiscal más integrada; y en tercer lugar, consolidar la rendición de cuentas democrática y reforzar las instituciones de la zona del euro.

4.3. UNA AUTÉNTICA UNIÓN FINANCIERA PARA AVANZAR EN PARALELO EN LA REDUCCIÓN Y EL REPARTO DEL RIESGO

Un sistema financiero integrado y que funcione correctamente es esencial para la eficacia y la estabilidad de la UEM. Aprovechando el impulso de lo que ya se ha logrado en los últimos años, es necesario hallar un consenso sobre el camino a seguir. Esto incluye elementos que ya están sobre la mesa, pero también un acuerdo sobre qué pasos adicionales deberán darse de aquí a 2025. El progreso deberá hacerse paralelamente en los dos elementos de «reducción del riesgo» y «reparto del riesgo».

¿Sobre qué elementos debería llegarse a un acuerdo en 2019?

Reducción del riesgo

Debería darse prioridad a medidas para reducir aún más el riesgo. Como paso inmediato, en noviembre de 2016 la Comisión propuso un amplio paquete de medidas para reducir los riesgos asumidos por los bancos mediante un nuevo refuerzo de la gestión cautelosa y un afianzamiento de la disciplina de mercado. La Comisión sugirió asimismo medidas en materia de insolvencia, reestructuración y segunda oportunidad sobre las que debería adoptarse una decisión rápidamente.

Una estrategia europea para los préstamos dudosos podría ayudar a hacer frente a uno de los legados más perjudiciales de la crisis y apoyar las acciones nacionales en los países afectados, puesto que si no se soluciona este problema, los préstamos dudosos seguirán pesando sobre los resultados de la banca de la zona del euro en general y constituyendo una fuente potencial de fragilidad financiera. Existe un claro compromiso del Consejo para llegar a un acuerdo sobre una estrategia general en junio de este año, con objetivos y calendarios claros y un mecanismo de seguimiento. Sin embargo, también se necesitará un conjunto de instrumentos de carácter general y una aplicación práctica sobre el terreno. La estrategia debe abordar el remanente de préstamos dudosos e impedir que surjan otros nuevos, incluir una acción decidida y coordinada a escala de la UE e integrar elementos de diferentes ámbitos políticos clave, como el refuerzo de las prácticas de supervisión, las medidas necesarias para desarrollar un mercado secundario de préstamos dudosos, la reforma de los marcos jurídicos nacionales y la solución de los problemas estructurales, y una mayor reestructuración del sector bancario.

En el marco del Semestre Europeo, la Comisión evalúa periódicamente los retos a los que se enfrentan los sectores financieros de los Estados miembros. Estas evaluaciones se traducen en recomendaciones específicas de reformas necesarias para reducir los riesgos para la estabilidad financiera o mejorar el acceso a la financiación. En el mismo espíritu, la Comisión realiza actualmente una evaluación comparativa para arrojar luz sobre las características de los sistemas de ejecución de préstamos y de insolvencia que tienen repercusiones

en los balances de los bancos. Estas medidas contribuyen a abordar los riesgos en los sistemas bancarios nacionales y podrían reforzarse aún más (véase también la sección 4.4).

Completar la Unión Bancaria

Siguen pendientes dos elementos clave de la Unión Bancaria que permitirían avanzar en paralelo en el reparto del riesgo: un mecanismo común de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución y un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD).

Ambos elementos, que deben acordarse lo antes posible (preferiblemente para 2019) con vistas a ser totalmente operativos en 2025, son esenciales para reducir aún más el vínculo entre bancos y finanzas públicas. La Comunicación de la Comisión «Hacia la culminación de la Unión Bancaria», de noviembre de 2015, y la Hoja de ruta del Consejo para completar la Unión Bancaria, de junio de 2016, establecen los pasos clave ya acordados y necesarios a este respecto.

El SEGD garantizaría que los ahorros en cuentas de depósitos estuviesen mejor protegidos y al mismo nivel en el conjunto de la zona del euro, ofreciendo así una mayor y más uniforme cobertura de seguro para todos los depositantes minoristas en la Unión Bancaria. La propuesta relativa al SEGD fue presentada por la Comisión en noviembre de 2015 y las negociaciones están actualmente en curso.

Un mecanismo común de protección presupuestaria creíble para el Fondo Único de Resolución es esencial con el fin de que el nuevo marco de la UE para la resolución bancaria sea efectivo y de evitar costes al contribuyente. En este marco, la resolución bancaria es financiada por los accionistas y acreedores de los bancos y por un Fondo Único de Resolución prefinanciado por el sector bancario. En caso de que varios bancos se viesen afectados simultáneamente por problemas graves, las necesidades podrían superar los medios disponibles en el Fondo. Por lo tanto, se precisa cuanto antes un mecanismo común de protección presupuestaria para el Fondo, neutro desde el punto de vista presupuestario, como instrumento de último recurso. Los Estados miembros ya se comprometieron en diciembre de 2013 a desarrollar un mecanismo común de protección presupuestaria y reiteraron ese objetivo en 2015. Esto debe aplicarse lo antes posible.

Debido a su papel fundamental en el caso de que se produzca una crisis, el mecanismo común de protección presupuestaria debería diseñarse con determinadas características: tamaño adecuado para poder cumplir su función, posibilidad de activarlo de forma rápida, neutro desde el punto de vista presupuestario con el fin de que el sector reembolse los posibles desembolsos del fondo, y utilización limitada de recursos públicos. Esto significa asimismo que, por definición, no debería quedar margen para consideraciones nacionales o para la segmentación. Deberían evitarse costes innecesarios ligados a la arquitectura institucional y financiera.

En este contexto, pueden considerarse dos opciones:

- ▶ **Desde el punto de vista de la eficacia, una línea de crédito abierta por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en favor del Fondo Único de Resolución** cumpliría las condiciones indicadas anteriormente. El MEDE tiene la capacidad de préstamo, la experiencia en operaciones de mercado y la solvencia necesarias para garantizar el funcionamiento eficaz del mecanismo común de protección presupuestaria. Sin embargo, algunos de los procedimientos de toma de decisiones y las disposiciones técnicas del MEDE deben ser racionalizados para que el mecanismo común de protección presupuestaria pueda activarse oportunamente y garantizar la máxima eficiencia de costes para el Fondo Único de Resolución.
- ▶ **Una opción menos eficaz consistiría en que los Estados miembros facilitaran simultáneamente préstamos o garantías al Fondo Único de Resolución.** Este planteamiento podría dar lugar a dificultades al movilizar, en caso de crisis, los fondos comprometidos, por lo que potencialmente sería menos eficaz cuando más se necesitase. Aunque el mecanismo común de protección presupuestaria debería ser fiscalmente neutro a largo plazo, los Estados miembros todavía necesitarían refinar el apoyo financiero prestado. También se plantearían dificultades de aplicación, ya que cada Estado miembro tendría que firmar acuerdos con la Junta Única de Resolución.

Consecución de la Unión de Mercados

de Capitales

El avance en la Unión de Mercados de Capitales (UMC) reviste suma importancia para ayudar a lograr unas fuentes de financiación para los hogares y las empresas que sean más innovadoras, viables y diversificadas, por ejemplo a través de un mayor acceso al capital de riesgo o a financiación mediante fondos propios y centrándose menos en la deuda. Como tal, la UMC aumentará el reparto del riesgo a través del sector privado y la capacidad de resistencia del sector financiero. De este modo contribuirá también a una mayor estabilidad macrofinanciera para la economía en caso de perturbaciones económicas. Esto se aplica a todos los Estados miembros de la UE, pero presenta una importancia particular para la zona del euro. La Comisión considera el establecimiento de una UMC como una de sus prioridades y ya ha adoptado una serie de medidas a tal fin. Sin embargo, este trabajo es ahora más importante que nunca. La perspectiva de que el mayor centro financiero de Europa abandone el mercado único dificulta la tarea de construir la UMC, pero la convierte en más vital.

Resulta esencial un marco de supervisión más integrado que garantice la aplicación común de las normas para el sector financiero y una supervisión de la ejecución más centralizada.

Como se indica en el Informe de los cinco presidentes, el gradual fortalecimiento del marco de supervisión debería, en última instancia, conducir a un supervisor único europeo de los mercados de capitales.

La UMC supone la oportunidad de reforzar nuestra moneda única, pero se trata de un cambio significativo. Para que tenga éxito, es imprescindible el compromiso del Parlamento Europeo, el Consejo y todas las partes interesadas. La reforma de la normativa es solo una parte de la modificación necesaria para crear un nuevo ecosistema financiero verdaderamente integrado y menos dependiente de la financiación bancaria. La creación de una UMC es un proceso que requiere la plena participación de todas las partes interesadas, lo cual incluye a las empresas, los inversores y los supervisores. Deben abordarse también a nivel nacional los obstáculos que siguen impidiendo la realización de una UMC, tales como las normas sobre fiscalidad o los procedimientos de insolvencia.

Más allá de la Unión Bancaria

y de la Unión de los Mercados de Capitales

Una mayor diversificación de los balances de los bancos ayudaría a resolver el problema de la interconexión entre los bancos y sus «país de origen». Una posibilidad para promover esta mayor diversificación podría ser el desarrollo de los llamados «títulos respaldados por bonos soberanos» (TRBS). Estos instrumentos financieros, que se están debatiendo actualmente en la Junta Europea de Riesgo Sistémico, son productos financieros titulizados que podrían ser emitidos por una entidad comercial o una institución. No se mutualizaría la deuda entre los Estados miembros y su uso podría ofrecer beneficios tangibles, aumentando la diversificación de los balances de los bancos y fomentando el reparto de riesgos en el sector privado. Dada la naturaleza tan innovadora de los TRBS, es probable que se emitieran de forma gradual. Si bien los cambios en el tratamiento reglamentario de los activos titulizados contribuirían a desarrollar el mercado de este tipo de producto, el cambio en el tratamiento reglamentario de los bonos soberanos subyacentes ya no sería necesario. Como se explica más adelante, otra posibilidad de promover una mayor diversificación a largo plazo consistiría en cambiar el tratamiento normativo de la deuda soberana.

¿Qué elementos podrían considerarse más allá de 2019?

Más allá de 2019, podrían considerarse otra serie de medidas a medio plazo que incluyesen un compromiso continuado para la realización de la UMC y la plena aplicación del SEGD. Sin embargo, también podrían incluir otras posibles medidas sobre el desarrollo de un activo europeo seguro ⁽¹⁾ y el tratamiento reglamentario de los bonos del Estado.

Unos activos seguros son esenciales para los sistemas financieros modernos. Se ha afirmado que la zona del euro necesita un activo seguro común comparable a los bonos del Tesoro de Estados Unidos. La escasez y el suministro asimétrico de tales activos pueden repercutir negativamente en la disponibilidad y el coste de financiación para la economía. Los bonos soberanos constituyen el activo seguro por excelencia en la mayoría de los sistemas financieros.

(1) Aunque ningún activo o inversión son completamente seguros, la noción de «activo seguro» se utiliza para designar a instrumentos que suponen una acumulación de valor fiable y atractiva.

Elementos para completar la Unión Financiera

Reducir el riesgo y hacer más resistentes a los bancos	
Paquete bancario de noviembre de 2016 Refuerzo del código normativo bancario común con más medidas de reducción del riesgo	✓ operativo ▶ negociándose en el Parlamento Europeo y el Consejo
Desarrollo de una estrategia para los préstamos no productivos en torno a cuatro ámbitos clave: i) supervisión, ii) mercados secundarios, iii) aspectos estructurales (incluida la insolvencia), iv) reestructuración del sistema bancario	▶ compromiso de acordar una estrategia en el Ecofin de junio de 2017
Completar los tres pilares de la Unión Bancaria	
Mecanismo Único de Supervisión	✓ operativo
Mecanismo Único de Resolución Junta Única de Resolución + Fondo Único de Resolución plenamente mutualizado en 2025	✓ Junta Única de Resolución creada y operativa ▶ pendiente la creación del Mecanismo de protección presupuestaria del Fondo Único de Resolución
Sistema Europeo de Garantía de Depósitos	▶ negociándose en el Parlamento Europeo y el Consejo
Obtener resultados gracias a la Unión de Mercados de Capitales	
Aplicación y revisión intermedia del Plan de Acción para promover la integración de los mercados de capitales y establecer una plena Unión de los Mercados de Capitales para 2019	▶ en curso
Revisión de las Autoridades Europeas de Supervisión — Primeros pasos hacia un supervisor único de los mercados europeos de capitales	▶ en curso
Más allá de la Unión Bancaria y de la Unión de los Mercados de Capitales	
Impulso a la diversificación de los balances de los bancos, por ejemplo mediante títulos soberanos respaldados por bonos	▶ en evaluación

Fuente: Comisión Europea.

Un activo europeo seguro sería un nuevo instrumento financiero para la emisión común de deuda, lo que reforzaría la integración y la estabilidad financiera. Sin embargo, el desarrollo de un activo seguro para la zona del euro plantea una serie de complejas cuestiones jurídicas, políticas e institucionales que se tendrían que explorar con gran detalle. En particular, la cuestión de la mutualización de la deuda es objeto de intensos debates a la luz, por ejemplo, de las preocupaciones con respecto al relajamiento de los incentivos para aplicar unas políticas nacionales saneadas. La Comisión seguirá reflexionando sobre las diferentes opciones de activos seguros para la zona del euro a fin de fomentar un debate sobre el posible diseño de tal activo.

Un activo europeo seguro

La zona del euro es una economía tan grande como la estadounidense y su mercado financiero tiene un tamaño comparable, pero no dispone de un activo seguro similar a los bonos del Tesoro de Estados Unidos. En su lugar, cada uno de los Estados miembros de la zona del euro emite bonos con variadas características, generando una oferta asimétrica de activos seguros. La experiencia ha demostrado que en momentos de tensión la estructura actual del mercado de deuda soberana y la gran exposición de los bancos a la deuda soberana de sus países han incrementado la volatilidad de los mercados, lo que afecta a la estabilidad del sector financiero, con efectos tangibles y diversificados sobre las economías reales de los Estados miembros de la zona del euro.

Un activo europeo seguro, denominado en euros y de una envergadura suficiente para convertirse en el referente de los mercados financieros europeos, podría aportar numerosos beneficios a la economía y a estos mercados. En particular, contribuiría a diversificar los activos que mantienen los bancos, mejoraría la liquidez y la transmisión de la política monetaria y ayudaría a abordar la interconexión entre bancos y emisores soberanos.

En los últimos años, se han formulado diversas propuestas con diferentes características de diseño, tanto emisiones comunes plenas como parciales, algunas mutualizadas y otras sin responsabilidad solidaria. Cualquier nueva reflexión en este complejo ámbito tendría que centrarse en las características necesarias de tal instrumento con objeto de materializar los potenciales beneficios.

Otro aspecto objeto de debate es la modificación del tratamiento reglamentario de la deuda soberana con el fin de relajar la presión sobre la misma, aunque ello tendría importantes repercusiones en el funcionamiento del sistema financiero de la zona del euro. El tratamiento reglamentario de la deuda soberana es un tema complejo desde el punto de vista político y económico. Al igual que en otras economías avanzadas, la legislación bancaria de la UE prevé en la actualidad el principio general de ausencia de riesgo para los bonos soberanos. Esto se justifica por su papel particular en la financiación del gasto público y en la oferta de activos de bajo riesgo para el sistema financiero del país de que se trate. Al mismo tiempo, este tratamiento no incentiva a los bancos para diversificar sus carteras con activos distintos de los bonos soberanos nacionales. En caso de que el tratamiento cambiase, lo más probable es que los bancos de la zona del euro reaccionasen reduciendo drásticamente sus tenencias de bonos soberanos, lo que perturbaría no solo el funcionamiento de sus sistemas financieros, sino que también podría

repercutir en la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto. Al mismo tiempo, esta reforma, en caso de aplicarse con prudencia y gradualmente, podría aumentar los incentivos para que los Gobiernos redujesen el perfil de riesgo de sus propios bonos.

Para impulsar ambas medidas sería precisa una decisión política conjunta sobre ambos aspectos.

Sin embargo, en todas las circunstancias, y con el fin de evitar posibles repercusiones negativas sobre la estabilidad financiera, sería fundamental completar los elementos pendientes de la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales antes de que pudiera aplicarse de forma realista cualquier cambio en el tratamiento reglamentario de la deuda pública. Si se desea la igualdad de condiciones para el sector financiero europeo, también sería esencial un acuerdo a nivel mundial.

4.4. LOGRAR LA RECONVERGENCIA EN UNA UNIÓN ECONÓMICA Y FISCAL MÁS INTEGRADA

La falta de una reconvergencia económica y social requiere la adopción rápida y eficaz de medidas. Los progresos realizados en materia de convergencia económica son de especial importancia para el funcionamiento de la zona del euro, pero son igualmente importantes para el conjunto de la UE.

El Informe de los cinco presidentes reconoce que la convergencia hacia unas estructuras sociales y económicas más resistentes en los Estados miembros es un elemento esencial para el éxito del funcionamiento de la UEM a largo plazo. Para las economías que comparten una moneda única, disponer de estructuras económicas suficientemente sensibles en caso de crisis sin provocar dificultades económicas o sociales, es especialmente importante. Las economías más resistentes estructuralmente no solo se comportan mejor en tiempos de crisis económicas, sino también en general. Pero lograr más convergencia hacia unas estructuras económicas más resistentes es igualmente importante para los Estados miembros que en el futuro tengan previsto adherirse al euro.

Los diferentes conceptos de la convergencia:

Convergencia real: avanzar hacia un alto nivel de vida con un nivel de renta comparable es clave para lograr los objetivos de la Unión, entre los que figura la cohesión económica y social, además de un crecimiento equilibrado, la estabilidad de precios y el pleno empleo.

Convergencia nominal: los indicadores nominales, tales como los tipos de interés, la inflación y los tipos de cambio o las ratios de déficit y deuda pública, se han utilizado desde el Tratado de Maastricht. El cumplimiento de los objetivos nominales esenciales es un requisito previo para ser miembro de la zona del euro.

Convergencia cíclica: significa que los países están en la misma fase del ciclo económico, sea crecimiento o recesión. Esto es importante para la UEM porque desarrollar una política monetaria única es más difícil y posiblemente menos efectivo si los países se encuentran en fases muy distintas del ciclo económico, pues algunos de ellos requieren una orientación de la política más expansionista o restrictiva que otros.

La convergencia hacia unas estructuras económicas resistentes no implica la armonización de las políticas o las situaciones en todos los ámbitos. No puede existir un método de «talla única» en una UEM compuesta por Estados miembros con diferentes características y distintos niveles de desarrollo económico, desde economías grandes y maduras, como Alemania, Francia o Italia, hasta pequeñas economías en vías de recuperación, como las de la mayor parte de los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 o posteriormente. Sin embargo, esto conlleva ponerse de acuerdo sobre un enfoque común. Se trata de una cuestión clave que los Estados miembros tienen que debatir, puesto que diferentes conceptos de convergencia conllevan diferentes instrumentos de aplicación.

¿Qué instrumentos para un proceso de convergencia renovado?

Al examinar la forma de alcanzar una mayor convergencia, los Estados miembros de la zona del euro podrían decidir reforzar los diferentes elementos ya disponibles: el marco

a escala de la UE, la coordinación de las políticas económicas y el uso de la financiación. También podrían decidir mejorar la capacidad de estabilización macroeconómica de la zona del euro, lo que contribuiría a evitar divergencias en caso de futuras perturbaciones. Todo esto se beneficiaría de un mayor desarrollo de la capacidad.

Utilización del marco a escala de la UE para la convergencia

La integración económica europea brinda el marco adecuado para la convergencia. El mercado único, incluida la garantía de la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, es un potente motor para la integración y la creación de prosperidad y crecimiento compartidos en todos los Estados miembros. Acompañada del Mercado Único Digital, la Unión de la Energía, y combinada con la Unión Bancaria y la Unión de Mercados de Capitales, establece el marco común fundamental para la convergencia en la Unión Europea, incluidos los países de la zona del euro. El compromiso de los Estados miembros de profundizar y reforzar el mercado único es fundamental para aprovechar plenamente las ventajas.

Refuerzo de la coordinación de la política económica

Las políticas nacionales cuentan a efectos de la convergencia, pero su coordinación en el marco del Semestre Europeo es esencial a fin de optimizar su eficacia. Muchos ámbitos políticos que son decisivos para la resistencia económica siguen estando principalmente en manos de los Estados miembros, como el empleo, la educación, la fiscalidad, el diseño de los sistemas de bienestar social, los mercados de productos y servicios, la Administración pública y el sistema judicial. El Semestre Europeo puede y debe seguir siendo el principal vehículo para avanzar hacia una convergencia más sólida y una coordinación más eficaz de estas políticas, tanto para los países de la zona del euro como para los otros Estados miembros de la UE. El pilar europeo de derechos sociales también ofrecerá una nueva guía para muchas de estas políticas en el camino hacia unas mejores condiciones de trabajo y de vida al establecer una serie de principios y derechos clave en apoyo de unos mercados laborales y unos sistemas de

protección social razonables y eficaces. La adecuación de los marcos que los Estados miembros aplican a la fiscalidad de las empresas, tal como se prevé con la propuesta de base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, también contribuiría a impulsar la convergencia al facilitar el comercio y las inversiones transfronterizas.

Antes de 2019, el Semestre Europeo podría ser reforzado aún más. Sobre la base de los esfuerzos de los dos últimos años, la Comisión estudiará formas de:

- ▶ fomentar la cooperación y el diálogo con los Estados miembros, con la participación de los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, los consejos nacionales de productividad y otras partes interesadas, para garantizar una mayor asunción nacional y fomentar una mejor aplicación de las reformas;
- ▶ prestar más atención a la dimensión de la zona del euro en su conjunto, con el refuerzo del papel de las recomendaciones para la zona del euro; con ello se garantizaría una mejor correlación entre las necesidades de reforma para toda la zona en su conjunto y las prioridades de reforma de los Gobiernos nacionales;
- ▶ establecer un vínculo más estrecho entre el proceso anual del Semestre Europeo y un planteamiento más plurianual de las reformas por parte de los Gobiernos nacionales.

Tales mejoras podrían ofrecer a los Estados miembros una imagen clara de las divergencias persistentes, así como de los medios para garantizar una reconvergencia adecuada.

Por otra parte, el Informe de los cinco presidentes contempla un proceso de convergencia más formalizado y vinculante basado en normas acordadas. Esta serie de normas podrían incluir medidas encaminadas a mejorar la calidad del gasto público, la inversión en educación y formación, la apertura a unos mercados de productos y servicios más abiertos y competitivos y el establecimiento de sistemas impositivos y de prestaciones sociales justos y eficaces. Esto podría combinarse con unas normas sociales mínimas, tal como se prevé en el pilar europeo de derechos sociales. El carácter obligatorio de tales normas solo podría aceptarse si la ejecución pudiera reforzarse mediante un fuerte vínculo entre reformas conexas, uso de fondos de la UE y acceso a una posible función de estabilización macroeconómica.

El seguimiento de los avances hacia la convergencia podría integrarse en el sistema de vigilancia del Semestre Europeo, sobre la base de los indicadores y las referencias existentes.

Refuerzo de los vínculos entre las reformas

nacionales y la financiación de la UE ya existente

En el actual período de programación del marco financiero de la UE para 2014-2020, se introdujo un nexo más fuerte entre las prioridades del Semestre Europeo y el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). Al concebir los programas nacionales y regionales cofinanciados por estos Fondos, los Estados miembros debían responder a todas las recomendaciones pertinentes específicas por país. Las normas existentes también facultan a la Comisión para solicitar a los Estados miembros que revisen y propongan modificaciones a los programas. Esto podría ser necesario para apoyar la aplicación de recomendaciones del Consejo nuevas e importantes o para maximizar el impacto a efectos del crecimiento y la competitividad de los Fondos EIE.

Aunque para algunos Estados miembros el uso de los Fondos EIE es importante a efectos de fomentar la convergencia económica y social, el presupuesto de la UE no pretende desempeñar una función de estabilización macroeconómica. Para algunas economías, los Fondos EIE desempeñan un importante papel de estabilización, especialmente en épocas de recesión económica, ya que aportan una financiación constante y previsible. Sin embargo, el impacto estabilizador del presupuesto de la UE en el conjunto de la zona del euro es muy limitado debido a su tamaño (solo cerca del 1 % del PIB total de la UE). Además, el presupuesto de la UE está más adaptado a fomentar la convergencia a largo plazo (actualmente por períodos de siete años) y no especialmente diseñado para tener en cuenta las necesidades específicas de la zona del euro.

Se proponen las siguientes alternativas para reforzar los nexos entre los objetivos de la UEM en términos de reformas y convergencia, y las herramientas presupuestarias de la UE:

- ▶ **Como primer paso, en 2019 podrían considerarse las posibilidades de reforzar los mecanismos de estabilización del presupuesto de la UE vigente.**

Esto podría hacerse, por ejemplo, modulando los tipos de cofinanciación de forma más sistemática con arreglo a las condiciones económicas en los Estados miembros. Sin embargo, también hay que reconocer que, dado el limitado tamaño del presupuesto de la UE en comparación con la mayoría de las economías de los Estados miembros, las posibilidades de estabilización macroeconómica que ofrece este planteamiento seguirían siendo limitadas por definición (véanse, más adelante, otras opciones de estabilización macroeconómica).

- **De cara al futuro, el nexo entre reformas políticas y presupuesto de la UE podría reforzarse para fomentar la convergencia.** Esto podría adoptar la forma de un fondo específico destinado a incentivar a los Estados miembros para aplicar reformas o haciendo que el desembolso de los Fondos EIE, o de parte de ellos, esté supeditado a avances en la realización de reformas concretas para promover la convergencia. La aplicación de las reformas sería objeto de seguimiento en el marco del Semestre Europeo. Como continuación del Libro Blanco sobre el futuro de Europa, en las próximas semanas la Comisión presentará asimismo un documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE.

Función de estabilización macroeconómica

El Informe de los cinco presidentes también contempla la creación de una función de estabilización macroeconómica para la zona del euro.

- **Principios clave.** Una función común de estabilización aportaría numerosos beneficios a la zona del euro, pues complementaría los estabilizadores del presupuesto nacional en caso de graves perturbaciones asimétricas. También permitiría unas políticas presupuestarias agregadas más fluidas para la zona del euro en circunstancias excepcionales en que la política monetaria haya llegado a su límite. Los principios rectores de esta función, tal como se especifica en el Informe de los cinco presidentes, siguen siendo válidos. La función no debería dar lugar a transferencias permanentes, minimizar el riesgo moral ni duplicar el papel del MEDE como instrumento de gestión de crisis. Debería desarrollarse en el marco de la UE

y podría estar abierta a todos sus Estados miembros. El acceso a la función de estabilización debería supeditarse a condiciones estrictas, a criterios claros y a políticas sólidas, en particular las que conduzcan a una mayor convergencia en la zona del euro. El cumplimiento de las normas presupuestarias de la UE y el marco amplio de supervisión económica deberían formar parte del conjunto. Toda decisión sobre la creación de un instrumento de este tipo tendría que tener en cuenta las eventuales limitaciones jurídicas.

- **Posibles objetivos.** Una función de estabilización macroeconómica para la zona del euro puede adoptar diversas formas. Públicamente se están debatiendo diferentes vías para una función de estabilización, incluida la creación de una capacidad presupuestaria de la zona del euro. Los dos ámbitos principales en los que esta función se podría explorar serían la protección de la inversión pública frente a la recesión económica y un régimen de seguro de desempleo en caso de aumento súbito de este. Deberá estudiarse si determinados diseños deberían reflejarse en el próximo marco financiero plurianual (MFP) de la Unión Europea.
- **Financiación.** Al diseñar esta futura función, los Estados miembros también tendrían que definir su mecanismo de financiación. Al hacerlo, podrían decidir utilizar los instrumentos ya existentes, tales como el MEDE tras los cambios necesarios de la legislación, o el presupuesto de la UE si estos elementos fueran a integrarse en el próximo MFP. También podrían decidir diseñar un nuevo instrumento para estos objetivos concretos, utilizando una fuente de financiación específica, tales como unas contribuciones nacionales basadas en un porcentaje del PIB o del IVA, o los ingresos procedentes de los impuestos sobre consumos específicos, gravámenes o impuestos de sociedades. Las propiedades de estabilización macroeconómica dependerían asimismo de la capacidad de endeudamiento.

La Comisión estudiará las opciones concretas para una función de estabilización macroeconómica para la zona del euro. Esto fomentará un debate sobre la concepción específica de dicha función y preparará a la Comisión y a los Estados miembros para poner en marcha esta capacidad a más tardar en 2025.

Diferentes opciones para una función de estabilización

Un Régimen Europeo de Protección de las Inversiones protegería las inversiones en caso de recesión, apoyando unas prioridades bien definidas y actividades o proyectos ya planificados a nivel nacional, como, por ejemplo, infraestructuras o el desarrollo de competencias. En una situación de crisis económica, la inversión pública suele ser la primera partida que se recorta en el presupuesto nacional, lo que amplifica la crisis económica y puede acarrear consecuencias negativas permanentes sobre el crecimiento, el empleo y la productividad. Con el sistema de protección, que podría adoptar la forma de un instrumento financiero, los proyectos de inversión podrían continuar. En consecuencia, las empresas y los ciudadanos podrían superar la crisis más rápidamente y con más garantías.

Un Régimen Europeo de Reaseguro de Desempleo funcionaría como un «reaseguro» para financiar los regímenes nacionales de desempleo. Las prestaciones por desempleo constituyen una parte importante de la red de seguridad social y el recurso a las mismas tiende a aumentar en las épocas de recesión, cuando los fondos son limitados debido a la necesidad de contener el déficit presupuestario. El régimen supondría un respiro para las finanzas públicas nacionales y contribuiría a una salida de la crisis más rápida y firme. Sin embargo, previamente a la creación del régimen se requeriría probablemente alguna convergencia de las políticas y características del mercado laboral.

Un Fondo para Situaciones Excepcionales podría acumular regularmente fondos que se emplearían de forma discrecional para paliar una situación grave. Sus efectos serían similares a los de las dos opciones anteriores, pero normalmente limitaría sus pagos estrictamente a las contribuciones acumuladas, por lo que su capacidad podría resultar demasiado pequeña en caso de una gran conmoción. Como alternativa, el Fondo podría ser dotado de la capacidad de obtener préstamos, lo que tendría que ir acompañado de un diseño que estableciese claramente ahorros en otros momentos y que limitase su endeudamiento.

También existe un debate en curso sobre un presupuesto específico para la zona del euro.

Algunas ideas van mucho más allá de un mecanismo de financiación y no se limitan exclusivamente a atenuar las perturbaciones económicas. Este presupuesto podría garantizar objetivos más amplios, que abarcasen tanto la convergencia como la estabilización, y precisaría de un flujo de ingresos estable. Podría ser más bien un objetivo a largo plazo, teniendo también en cuenta la relación con el presupuesto general de la UE a lo largo del tiempo con un número creciente de países pertenecientes a la zona del euro.

Desarrollo de capacidades

La asistencia técnica debe desempeñar un papel central para desarrollar las capacidades y ayudar a impulsar la convergencia entre los Estados miembros. El Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales recientemente creado en la Comisión complementa los instrumentos de apoyo existentes (por ejemplo, la asistencia técnica a los Fondos EIE) basados en el presupuesto de la UE. La Comisión facilita más ayuda práctica a través de la puesta en común organizada de ejemplos de buenas prácticas, los análisis cruzados y estudios comparativos y la participación en los distintos Estados miembros y el apoyo al desarrollo de principios comunes para las orientaciones políticas en ámbitos como la inversión, la capacidad administrativa y la reforma de los sistemas de pensiones. Todos estos esfuerzos contribuyen a apoyar la convergencia y el progreso hacia unas estructuras económicas más fuertes en toda la UE.

De cara al futuro, la capacidad de asistencia técnica de la UE podría utilizarse para ayudar a los Estados miembros en la aplicación de reformas específicas que son clave para la convergencia y para lograr unas estructuras económicas más sólidas. Esta asistencia técnica podría reforzar aún más el uso eficaz del presupuesto de la UE destinado a reformas.

4.5. CONSOLIDACIÓN DE LA ARQUITECTURA DE LA UEM Y AFIANZAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA

¿Qué marco político y jurídico para la UEM?

Una UEM más fuerte solo puede darse si los Estados miembros aceptan compartir más competencias y decisiones sobre cuestiones relacionadas con la zona del euro, dentro de un marco legal común.

Distintos modelos son posibles: los Tratados de la UE y sus instituciones, un enfoque intergubernamental o una combinación de ambos, como ya ocurre hoy en día. Debe quedar claro que una mayor integración política debería llevarse a cabo de forma paulatina. Esto debería hacerse en paralelo y en apoyo de otras medidas concretas que completasen la UEM, con los consiguientes cambios jurídicos necesarios en los Tratados de la UE o en los tratados internacionales, como el Pacto Presupuestario y el Tratado del MEDE, con las dificultades políticas que este proceso conlleva.

Está previsto que las disposiciones pertinentes del Pacto Presupuestario se integren en la legislación de la UE. El Pacto Presupuestario fue adoptado por 25 Estados miembros de la UE cuando celebraron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. La integración del MEDE en el marco jurídico de la UE no está prevista en ninguna de las disposiciones jurídicas de la UE, pero podría ser un paso necesario en función del modelo elegido por los Estados miembros para los futuros instrumentos y mecanismos de financiación.

Por último, la relación entre los países de la zona del euro y los otros Estados miembros de la UE es fundamental para el futuro de la UEM. La Comisión considera que todos los Estados miembros tienen interés en diseñar el futuro de la UEM, lo que genera un debate sobre el proceso de toma de decisiones, pues algunos consideran que deberían crearse mecanismos para permitir a los Estados miembros de la zona del euro tomar sus propias decisiones, con un fortalecimiento del Eurogrupo y en el Parlamento Europeo. Esta cuestión política podría ser menos pertinente a medida que más Estados miembros se adhieran al euro. Entretanto, al profundizar la UEM es esencial la transparencia con respecto a los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro.

¿Cómo promover el interés general de la zona del euro?

Una UEM más fuerte también requiere que las instituciones tengan en cuenta el interés general de la zona del euro, presenten las propuestas necesarias y actúen en su nombre.

Se podría establecer un nuevo equilibrio entre la Comisión y el Eurogrupo. La Comisión está (y debería seguir estando) encargada de promover el interés general de la Unión en su conjunto. Por el contrario, proseguir la integración de la zona del euro podría exigir reconsiderar el equilibrio entre los actores principales de esta, a saber, la Comisión y el Eurogrupo y su Presidencia. Atribuir competencias de toma de decisiones al Eurogrupo podría ser una manera de avanzar y, a su vez, justificaría el nombramiento de un presidente permanente a tiempo completo. A largo plazo y habida cuenta de la creciente importancia relativa de la zona del euro en la Unión, el Eurogrupo podría transformarse en una formación del Consejo. Por otra parte, la función permanente de Presidencia del Eurogrupo y de miembro de la Comisión encargado de la UEM podrían fusionarse.

Una gobernanza interna más fuerte de la zona del euro debería reflejarse en una representación exterior cada vez más unificada. El presidente del Banco Central Europeo es una figura clave a escala mundial y se expresa en apoyo de la política monetaria y del euro. Sin embargo, en las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la zona del euro todavía no está representada como tal. Esta fragmentación de la voz de la zona del euro significa que su influencia es considerablemente inferior a su peso político y económico, puesto que cada Estado miembro se pronuncia individualmente, sin una perspectiva del interés general. Los Estados miembros deberían adoptar la propuesta de la Comisión de unificar su representación en 2019 para alcanzar una representación exterior unificada en el FMI en 2025.

¿Cómo reforzar la responsabilidad democrática?

Completar la UEM implica también una mayor responsabilidad democrática y una mayor transparencia con respecto a quién, qué y cuándo se decide en todos los niveles de gobernanza. El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales

deberán disponer de suficientes prerrogativas de supervisión, con arreglo al principio de responsabilidad al nivel en que se adoptan las decisiones.

En la actualidad, los Tratados de la UE no detallan la responsabilidad democrática sobre cuestiones relacionadas con la zona del euro. La Comisión ha desarrollado un instrumento muy eficaz y un diálogo regular con el Parlamento Europeo sobre estas materias, incluidas las cuestiones relacionadas con el Semestre Europeo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Como mejora inmediata, estas prácticas podrían ser formalizadas por ambas instituciones antes de que finalice 2018. Dichas disposiciones podrían ampliarse a otras instituciones y organismos que adopten decisiones o actúen en nombre de la zona del euro, empezando por el Eurogrupo, cuyos miembros también seguirían siendo responsables ante sus Parlamentos nacionales.

Estos acuerdos podrían traducirse en un acuerdo sobre la responsabilidad democrática de la zona del euro, firmada por todos los protagonistas anteriormente mencionados a tiempo para las próximas elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019. A más largo plazo, este acuerdo podría integrarse en los Tratados de la UE.

¿Qué instituciones y normas para una auténtica UEM?

La UEM es una estructura original y no debe necesariamente copiar otros modelos internacionales o nacionales. Dicho esto, su funcionamiento óptimo requiere más cambios institucionales para completar su arquitectura.

La idea de un Tesoro de la zona del euro es objeto de debate público. En la actualidad es la Comisión la que ejecuta las principales tareas de vigilancia económica y presupuestaria. Cabe la posibilidad de que en una fase posterior de la profundización de la UEM, dentro del marco de la UE, varias competencias y funciones pudieran agruparse en una

única estructura común. La vigilancia económica y presupuestaria de la zona del euro y de sus Estados miembros podrían encomendarse a un Tesoro de la zona del euro, con la ayuda del Consejo Fiscal Europeo, la coordinación de la emisión de un posible activo europeo seguro y la gestión de la función de estabilización macroeconómica.

El Tesoro se encargaría de preparar las decisiones y de su ejecución en la zona del euro. A fin de garantizar un adecuado equilibrio de poderes, la toma de decisiones se atribuiría al Eurogrupo. Con más decisiones adoptadas al nivel de la zona del euro, también sería esencial garantizar una mayor control parlamentario de las políticas e instrumentos económicos, fiscales y financieros comunes. Los miembros del Eurogrupo, en tanto que ministros de Hacienda de sus respectivos Estados, seguirían siendo responsables ante los Parlamentos nacionales.

El Tesoro podría reunir competencias y servicios existentes que están actualmente dispersos en distintas instituciones y órganos, incluido el MEDE después de su integración en el marco jurídico de la UE. Podría depender de un ministro de Hacienda de la UE, que también ejercería como presidente del Eurogrupo/Ecofin.

También se debate la idea de un Fondo Monetario Europeo con el fin de dotar a la zona del euro de más autonomía con respecto a otras instituciones internacionales en materia de estabilidad financiera. Los Estados miembros tendrían que estudiar la cuestión más detenidamente y decidir sus posibles objetivos, diseño y financiación. El Fondo Monetario Europeo se basaría naturalmente en el MEDE, que se ha convertido en un instrumento central para gestionar las posibles crisis en la zona del euro y que debería integrarse en el marco jurídico de la UE. Las funciones del Fondo Monetario Europeo englobarían así, al menos, los actuales mecanismos de ayuda de liquidez a los Estados miembros y, posiblemente, el futuro mecanismo común de protección presupuestaria de último recurso de la Unión Bancaria.

Funciones clave de unos hipotéticos Tesoro de la zona del euro y Fondo Monetario Europeo

En negrita: actividades existentes en el sistema actual



Fuente: Comisión Europea.

Con el tiempo, una mayor integración económica, presupuestaria y financiera también podría abrir la puerta a la revisión del conjunto de las normas presupuestarias de la UE. Mientras que algunos piensan que las normas actuales son demasiado laxas, otros las consideran demasiado restrictivas, pero todos están de acuerdo en que se han convertido en excesivamente complejas, lo que dificulta su asunción y aplicación efectivas. A lo largo del tiempo, una mayor integración que aporte garantías suficientes y más canales para gestionar la interdependencia económica, junto con una mayor disciplina de mercado, permitirían simplificar las normas presupuestarias.

5. Conclusión

Debemos cuidar y preservar el euro, que constituye un gran logro y cuenta con el firme respaldo de los ciudadanos europeos. Pero el euro dista de ser perfecto y plantea la necesidad de reformas para que pueda beneficiarnos todavía más a todos. Esto requiere voluntad política, liderazgo y valor.

Durante los últimos 15 años se han extraído importantes lecciones y la situación económica está mejorando. No obstante, sería un error considerar que el *statu quo* es satisfactorio.

El euro no es el origen ni la única solución para los retos a los que se enfrentan hoy los ciudadanos europeos. Sin embargo, crea oportunidades y responsabilidades específicas de las que debemos ser plenamente conscientes. En un mundo globalizado, nos ofrece beneficios que las economías y monedas nacionales nunca podrían aportarnos por sí solas, nos protege de la volatilidad de los tipos de cambio a nivel mundial y es un importante actor en los mercados de divisas, facilita el funcionamiento del mercado interior de la UE y constituye el mejor seguro de nuestros ahorros y pensiones contra la inflación.

Cada vez existe mayor conciencia de que son necesarios nuevos pasos para la plena realización de la Unión Económica y Monetaria. Para orientar el trabajo futuro, es importante en primer lugar ponerse de acuerdo sobre los objetivos y principios rectores. El objetivo debería ser evidente: el euro tiene que reforzar su papel como fuente compartida de prosperidad y bienestar económico y social, sobre la base de un crecimiento integrador y equilibrado y de la estabilidad de los precios.

La importancia de esta tarea requiere una secuenciación apropiada, pues 2025 no queda tan lejos. La Comisión propone avanzar en dos fases, que se resumen en el anexo 1.

La primera fase abarcaría hasta finales de 2019. Este lapso debería utilizarse para completar la Unión

Bancaria y la Unión de Mercados de Capitales con los elementos que ya están sobre la mesa en la actualidad. Esto incluye el apoyo financiero al Fondo Único de Resolución, medidas para reducir los riesgos en el sector financiero, y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. También podrían probarse una serie de nuevos instrumentos, como la mejora de la convergencia económica y social. La responsabilidad democrática y la eficacia de la arquitectura de la UEM mejorarían gradualmente.

En la segunda fase, entre 2020 y 2025, se completaría la arquitectura de la UEM. Esto incluiría medidas de mayor alcance para completar la Unión Financiera, posiblemente con un activo europeo seguro y un cambio en el tratamiento reglamentario de los bonos soberanos. Además, podría considerarse una función de estabilización presupuestaria. En consecuencia, la arquitectura institucional podría cambiar sustancialmente.

El presente documento de reflexión es una invitación a todos para que expresen sus puntos de vista sobre el futuro de nuestra Unión Económica y Monetaria, como parte del debate más amplio sobre el futuro de Europa. El camino a seguir debe basarse en un consenso amplio y tener en cuenta los retos a los que se enfrenta el mundo. En este sentido, los documentos de reflexión sobre la dimensión social de Europa y el aprovechamiento de la globalización, así como el próximo documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, servirán igualmente para el debate sobre el futuro de nuestra UEM.

Es el momento de primar al pragmatismo frente a los dogmas, de tender puentes en vez de regodearse en la desconfianza individual. Transcurridos 15 años desde la introducción del euro y 10 años después de la irrupción de la crisis, ha llegado el momento de reexaminar el lugar que nuestra Unión debería ocupar en el próximo decenio y de sentar las bases comunes para ese futuro.

6. Anexos

ANEXO 1. UN POSIBLE PLAN PARA COMPLETAR LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EN 2025

PERÍODO 2017-2019	
UNIÓN FINANCIERA	UNIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA
UNIÓN BANCARIA Y DE LOS MERCADOS DE CAPITALES <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aplicación de más medidas de reducción de riesgos para el sector financiero ✓ Estrategia de reducción de los préstamos no productivos ✓ Establecimiento de un mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución ✓ Acuerdo sobre un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos ✓ Finalización de las iniciativas sobre la Unión de Mercados de Capitales ✓ Revisión de las Autoridades Europeas de Supervisión — Primeros pasos hacia un supervisor europeo único de los mercados europeos de capitales ✓ Trabajos con vistas a la creación de títulos soberanos respaldados por bonos para la zona del euro 	CONVERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL <ul style="list-style-type: none"> ✓ Continuación del refuerzo del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas ✓ Mayor asistencia técnica ✓ Trabajo con respecto a las normas de convergencia PREPARACIÓN DEL NUEVO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL DE LA UE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mayor énfasis en el apoyo a las reformas y mayores nexos con las prioridades de la zona del euro FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN PRESUPUESTARIA <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reflexión sobre el establecimiento de una función de estabilización presupuestaria
RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA Y GOBERNANZA EFECTIVA	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Diálogo reforzado y más formalizado con el Parlamento Europeo ✓ Avance hacia una representación exterior más fuerte de la zona del euro ✓ Propuesta de integración del Pacto Presupuestario en el marco jurídico de la UE 	
PERÍODO 2020-2025	
UNIÓN FINANCIERA	UNIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA
APLICACIÓN CONTINUA DE LAS INICIATIVAS RELATIVAS A LA UNIÓN DE MERCADOS DE CAPITALES DESPLIEGUE DEL RÉGIMEN EUROPEO DE DEPÓSITO DE SEGUROS TRANSICIÓN HACIA LA EMISIÓN DE UN ACTIVO EUROPEO SEGURO CAMBIOS EN EL TRATAMIENTO NORMATIVO DE LAS EXPOSICIONES AL RIESGO SOBERANO	CONVERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL <ul style="list-style-type: none"> ✓ Nuevas normas de convergencia y nexo con la función de estabilización central FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN CENTRAL <ul style="list-style-type: none"> ✓ Decisión sobre el diseño, la preparación de la ejecución y el comienzo de las operaciones APLICACIÓN DEL NUEVO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL DE LA UE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mayor énfasis en los incentivos para las reformas SIMPLIFICACIÓN DE LAS NORMAS DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO
RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA Y GOBERNANZA EFECTIVA	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presidencia a tiempo completo y permanente del Eurogrupo ✓ Establecimiento del Eurogrupo como una formación oficial del Consejo ✓ Representación exterior plenamente unificada de la zona del euro ✓ Integración de los restantes mecanismos intergubernamentales en el marco jurídico de la UE ✓ Creación de un Tesoro de la zona del euro ✓ Creación de un Fondo Monetario Europeo 	

Fuente: Comisión Europea.

ANEXO 2. INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Aprendidas las lecciones de la crisis, los instrumentos de la Unión Económica y Monetaria se han revisado y reforzado considerablemente desde 2010, con avances en cuatro frentes:

Actuales instrumentos de la Unión Económica y Monetaria

Adoptados durante la crisis o inmediatamente después y vigentes 	 Pasos recientes o en curso tras el Informe de los cinco presidentes
<p>UNIÓN ECONÓMICA:</p> <ul style="list-style-type: none">  Mayor coordinación de las políticas económicas y presupuestarias en el marco del Semestre Europeo  Procedimiento específico para detectar y corregir los desequilibrios macroeconómicos  Mayor énfasis en las prioridades de la zona del euro  Consejos nacionales para el seguimiento de la evolución de la productividad  Pilar europeo de derechos sociales 	<p>UNIÓN FINANCIERA:</p> <ul style="list-style-type: none">  Regulación y supervisión más estricta de las entidades financieras y los mercados financieros  Protección de los depósitos hasta 100 000 EUR  Mayor reducción de riesgos en el sector bancario  Más posibilidades de financiación para las empresas a través de los mercados de capitales  Sistema Europeo de Garantía de Depósitos
instrumentos de la UEM	
<p>UNIÓN PRESUPUESTARIA:</p> <ul style="list-style-type: none">  Convergencia de varios fondos de rescate en el Mecanismo Europeo de Estabilidad  Mayor vigilancia de los presupuestos anuales y mayor énfasis en la evolución de la deuda  Consejo Fiscal Europeo  Pasos para simplificar las normas presupuestarias 	<p>RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONES MÁS FUERTES:</p> <ul style="list-style-type: none">  Intensificación del diálogo con el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales  Nuevo inicio del diálogo social en la UE  Pasos hacia un refuerzo de la representación exterior en las instituciones internacionales

Fuente: Comisión Europea.

En el punto álgido o inmediatamente después de la crisis de 2011-2013 se adoptaron importantes medidas para preservar la integridad de la zona del euro y consolidar su arquitectura:

- ▶ Se introdujeron nuevas normas a fin de coordinar mejor las políticas económicas y presupuestarias y garantizar un debate de mayor calidad al respecto a escala nacional y europea. A tal fin, se introdujo un ciclo anual de toma de decisiones (el Semestre Europeo) para adaptar mejor las prioridades nacionales y de la UE a través de una supervisión y orientación política más exhaustivas. Las normas presupuestarias de la UE, consagradas en el denominado «Pacto de Estabilidad y Crecimiento», se completaron por medio de los denominados «paquete de seis medidas» y «paquete de dos medidas», así como por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de tipo intergubernamental, que contiene el Pacto Presupuestario. Todo ello ha contribuido a una supervisión más detallada de los presupuestos nacionales, a establecer unos marcos presupuestarios más racionales y a prestar más atención a los niveles de deuda. Estas normas también introdujeron un nuevo procedimiento (el procedimiento de desequilibrio macroeconómico) que permite detectar y corregir una evolución económica adversa antes de que se materialice.
- ▶ Se emprendieron una serie de iniciativas destinadas a crear un sector financiero más seguro para el mercado único y que conforman un «código normativo único» para todos los agentes financieros de los Estados miembros de la UE. Este código pretende facilitar un conjunto único de normas cautelares armonizadas que han de respetar las entidades de toda la UE y constituye asimismo la base de la denominada Unión Bancaria. Aunque la Unión Bancaria se aplica en los países de la zona del euro, los países no pertenecientes a dicha zona también pueden incorporarse a la Unión

Bancaria. En el marco de la Unión Bancaria, la responsabilidad de la supervisión y resolución de los grandes bancos transfronterizos en la UE se asumió a nivel europeo. Para ello se crearon el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y se armonizaron las normas básicas aplicables al seguro de depósitos en todos los Estados miembros, de modo que cada depósito se encuentra plenamente protegido hasta 100 000 euros.

- ▶ Se crearon fondos de rescate para prestar apoyo financiero a los Estados miembros que ya no podían obtener préstamos en los mercados financieros. Inicialmente, se trataba solo de una solución temporal a través del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF). El actual fondo de emergencia (el Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE), tiene carácter permanente y actualmente dispone de una capacidad de préstamo de 500 000 millones de euros.

Desde la toma de posesión de la actual Comisión, en noviembre de 2014, y especialmente tras la publicación del Informe de los cinco presidentes, en junio de 2015, se han adoptado otras medidas importantes:

- ▶ El Semestre Europeo de coordinación de la política económica se ha renovado, ofreciendo más oportunidades para que los Estados miembros y las partes interesadas (Parlamentos nacionales, interlocutores sociales, sociedad civil) puedan dialogar a todos los niveles. Se ha prestado una mayor atención a los retos de la zona del euro en su conjunto, con recomendaciones específicas y un seguimiento más estrecho de los efectos indirectos. La flexibilidad dentro de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se utilizó en apoyo de las reformas y la inversión, así como para reflejar mejor el ciclo económico.
- ▶ Las consideraciones sociales han sido puestas a la par de las económicas, con recomendaciones específicas y nuevos indicadores sociales como parte del Semestre Europeo. La Comisión también hizo propuestas concretas para la creación de un pilar europeo de derechos sociales destinado a servir de guía para un proceso renovado de convergencia. Antes de celebrar el nuevo programa de apoyo a la estabilidad de Grecia se procedió a una evaluación específica del impacto social.
- ▶ Para informar y apoyar el proceso de reformas a nivel nacional, la Comisión propuso, y el Consejo adoptó, una recomendación para los Estados miembros de la zona del euro con el fin de crear consejos nacionales de asesoramiento en materia de productividad. La Comisión también creó un Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales para poner en común la experiencia de toda Europa y prestar apoyo técnico a los Estados miembros interesados.
- ▶ Como parte de la realización de la Unión Bancaria, la Comisión propuso un sistema europeo de garantía de depósitos que debería ser introducido gradualmente de aquí a 2025. De este modo, todos los depositantes de la zona del euro disfrutaban del mismo nivel de protección, en particular en el caso de grandes perturbaciones de ámbito nacional. Asimismo, presentó un amplio paquete legislativo para seguir reduciendo los riesgos y reforzar la resistencia de las entidades financieras de la UE y del sector bancario en particular.
- ▶ En el marco de los trabajos sobre la Unión Presupuestaria, la Comisión y el Consejo han trabajado para simplificar las normas existentes. Por ejemplo, examinaron la evolución de los denominados valores de referencia para el gasto público, que los Gobiernos pueden controlar más fácilmente y que, por lo tanto, reflejan mejor sus intenciones. La Comisión instó asimismo a que se preste más atención a las prioridades de la zona del euro al inicio de cada Semestre Europeo y a una orientación presupuestaria más positiva para el conjunto de la zona. El recientemente creado Consejo Fiscal Europeo contribuirá a evaluar la aplicación de las normas presupuestarias de la UE.
- ▶ Como parte del fortalecimiento del mercado único, y como un elemento más amplio del Plan de Inversiones para Europa, varias iniciativas han ayudado a ampliar y mejorar el acceso a la financiación para las empresas europeas, que ahora se benefician de un mayor acceso a los mercados de capitales (gracias a la denominada Unión de los Mercados de Capitales) que actualmente dependen sobre todo de la financiación bancaria.
- ▶ Como parte de los esfuerzos para fortalecer las instituciones existentes, la Comisión propuso mejorar la representación exterior de la zona del euro en las organizaciones financieras internacionales, como el FMI, con una aplicación gradual de aquí a 2025. Se está a la espera de iniciar los trabajos sobre los nuevos pasos hacia una representación unificada. Asimismo, la Comisión apoya los esfuerzos del Eurogrupo a fin de garantizar una mayor transparencia de sus documentos y procedimientos.

ANEXO 3. PRINCIPALES TENDENCIAS ECONÓMICAS EN LA ZONA DEL EURO HASTA LA FECHA

La introducción del euro produjo inicialmente una cierta convergencia entre los Estados miembros participantes, en particular en términos de crecimiento económico y tipos de interés.

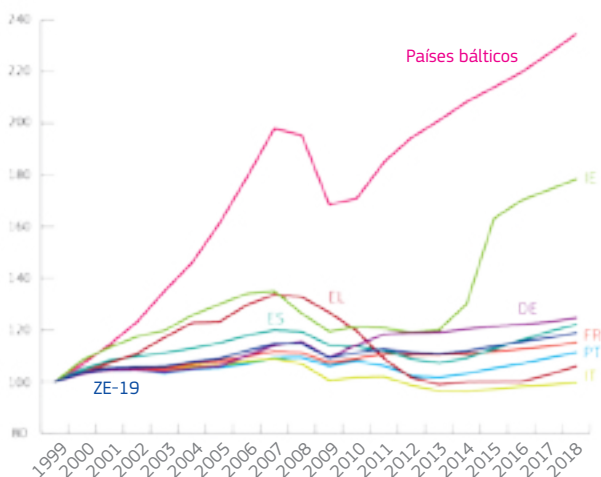
No obstante, la crisis puso de manifiesto las diferencias significativas que se habían acumulado a lo largo de los años anteriores en términos de competitividad, solidez del sector bancario y sostenibilidad de las finanzas públicas. También dio lugar a una mayor divergencia en los resultados económicos.

En los últimos años, ha habido algunos indicios de una tendencia a la reducción de las divergencias. Sin embargo, persisten grandes diferencias entre los Estados miembros, sobreviven pesados legados de la crisis y todavía no es visible un proceso decidido de reconvergencia.

Aunque se constató un crecimiento significativo en los primeros años de la zona del euro, muchos de los Estados miembros registraron un descenso importante en el nivel de vida durante la crisis. Por ejemplo, mientras que el crecimiento en Alemania se ha recuperado de forma resuelta desde entonces, el PIB de Italia sigue estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis. No todas las economías de la zona del euro (ZE) se han repuesto en la misma medida.

Evolución del PIB real per cápita

Índice 1999 = 100

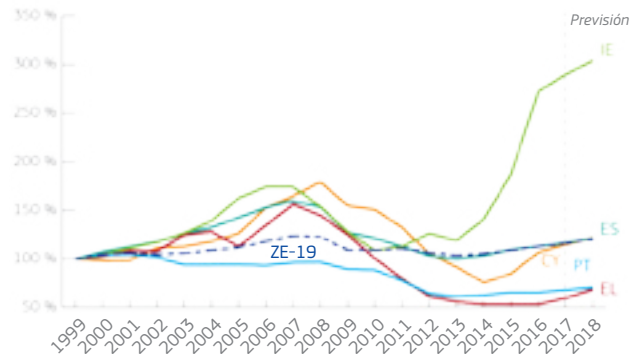
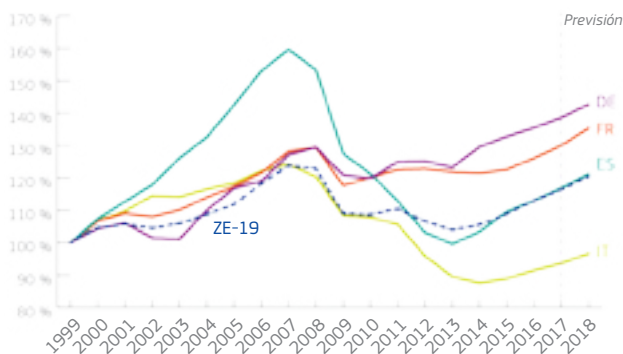


Fuente: Comisión Europea.

Una de las razones subyacentes de la divergencia en los resultados económicos está vinculada a los niveles de inversión. Tras una disminución significativa durante la crisis, la inversión tardó años en recuperarse y solo ha empezado a aumentar de nuevo en los últimos años, aunque sigue siendo especialmente baja en los Estados miembros que experimentaron dificultades financieras durante la crisis.

Evolución de la inversión total

Índice 1999 = 100

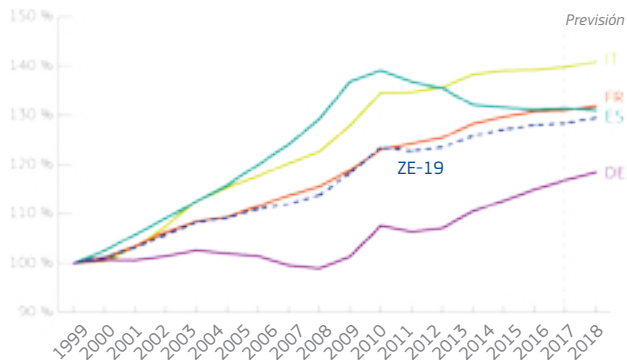


Fuente: Comisión Europea.

La competitividad, expresada en términos de costes laborales, era muy dispar en los primeros años del euro. Por ejemplo, Alemania experimentó una evolución especialmente favorable de los costes en comparación con Francia, Italia y otros países. España ha procedido a una importante corrección de los costes laborales tras la introducción de reformas en respuesta a la crisis.

Evolución de los costes laborales unitarios nominales

Índice 1999 = 100

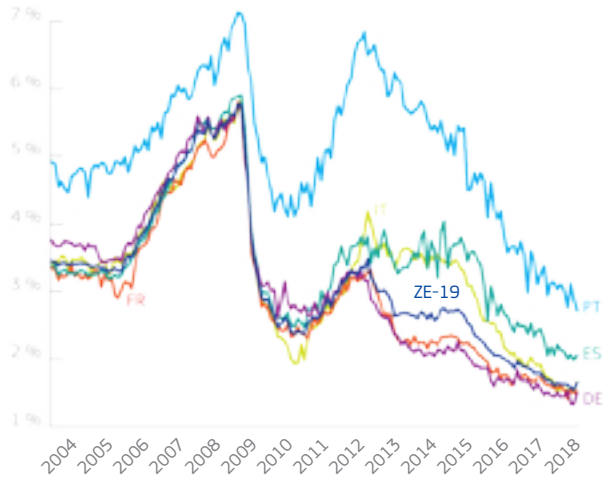


Fuente: Comisión Europea.

En términos de los indicadores financieros del sector privado, desde 2012 se ha producido una convergencia de los tipos de interés. No obstante, siguen existiendo diferencias significativas y las condiciones de financiación de las empresas aún dependen en gran medida de su nacionalidad. Por otra parte, la variación de los volúmenes de préstamos aumentó hasta 2013 y únicamente inició la convergencia a partir de ese momento.

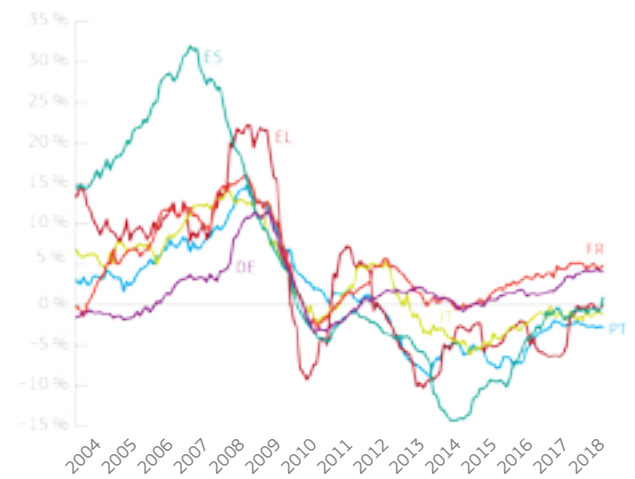
Evolución de los tipos de interés de los préstamos a las sociedades no financieras y del importe de los préstamos a las empresas

Tipos de interés (%)



Fuente: Banco Central Europeo.

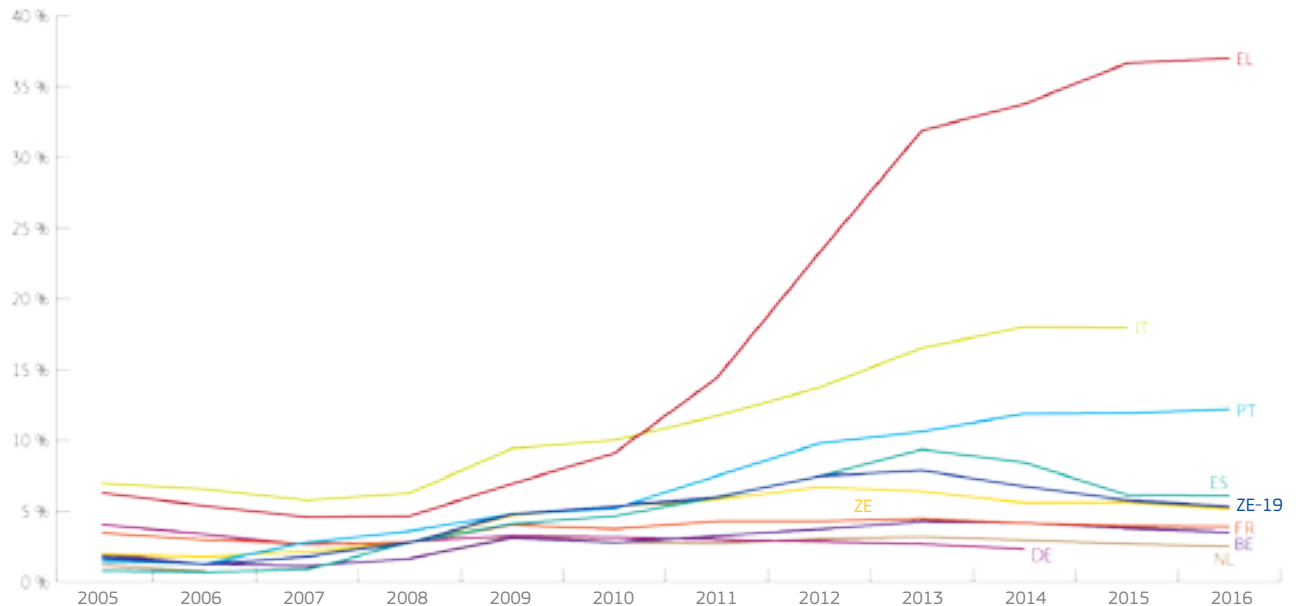
Valor nominal, tasa de crecimiento interanual



Fuente: Banco Central Europeo.

El aumento de los préstamos no productivos (préstamos impagados o muy cerca de ser impagados) en los balances de los bancos es un síntoma de los años de crisis y una fuente de vulnerabilidad. Estos préstamos son mucho más frecuentes en los Estados miembros del sur de Europa que en otros países de la zona del euro.

Evolución de la proporción de préstamos no productivos como proporción del total de préstamos

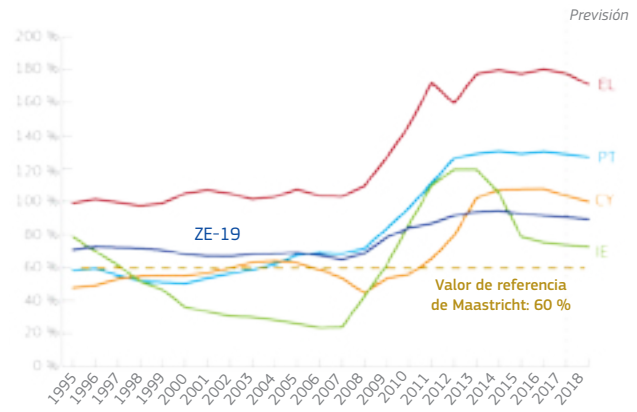
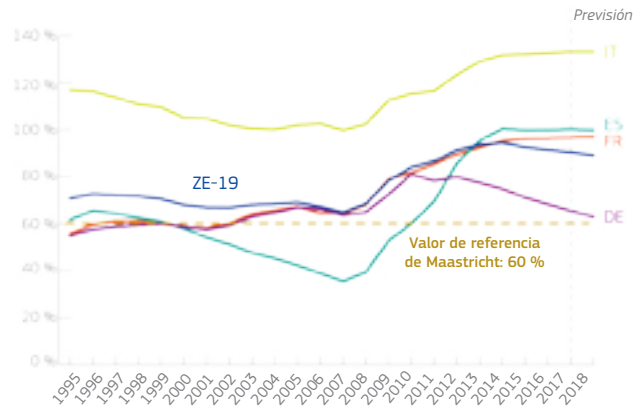


Fuente: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional; últimos datos disponibles.

La crisis dio lugar a un aumento importante de la deuda pública. Esta tendencia se ha frenado en los últimos años y los niveles medios de la deuda pública han empezado a disminuir. Sin embargo, todavía son elevados y hasta el momento solo unos pocos Estados miembros han logrado un descenso significativo.

Evolución de la deuda pública

Deuda bruta de las administraciones públicas (% del PIB)



Fuente: Comisión Europea.





© Unión Europea, 2017

Reutilización autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

La política relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión Europea fue establecida por la Decisión 2011/833/UE (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39).



DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL **FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA**





Federica Mogherini

Vicepresidenta y alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad



Jyrki Katainen

Vicepresidente de Fomento del Empleo, Crecimiento, Inversión y Competitividad

Prólogo

El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea presentó un Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Posteriormente se han publicado una serie de documentos de reflexión sobre cuestiones clave para el futuro de una Unión Europea (UE) con veintisiete Estados miembros.

El documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea es el cuarto de esta serie. En él se esbozan las grandes tendencias y retos que conformarán el futuro de nuestra seguridad y nuestra defensa y, sobre esta base, se presentan opciones en el marco de tres escenarios diferentes para avanzar hacia la Unión de Seguridad y Defensa. Aunque no se excluyen mutuamente, estos escenarios se sustentan en diferentes niveles de ambición por parte de la UE a la hora de trabajar conjuntamente en materia de seguridad y defensa.


Gracias a la Unión Europea, nuestro continente ha vivido un período de paz sin precedentes. Sin embargo, la creciente inestabilidad, tanto en la vecindad de Europa como a nivel mundial, por un lado, y las nuevas amenazas para la seguridad en las que concurren factores económicos, medioambientales y tecnológicos, por otro, representan retos de primer orden para nuestra seguridad. Los ciudadanos se sienten cada vez más preocupados por su seguridad y miran a la Unión en busca de protección. Si queremos estar a la altura de sus expectativas, es preciso que la seguridad y la defensa desempeñen un papel más prominente en el futuro del proyecto europeo. Así se reconoce en la Declaración de Roma, que propugna una Unión más segura y protegida, comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes.

Ya se han dado pasos ambiciosos hacia una Unión de Seguridad y Defensa. El documento de reflexión complementa los trabajos en curso sobre el paquete de defensa que fue refrendado por el Consejo Europeo en diciembre de 2016, consistente en la implementación de la Estrategia Global de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa, el Plan de Acción Europeo de la Defensa y la cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Estos tres componentes se están plasmando actualmente en acciones muy concretas: la reforma de nuestras estructuras de la política común de seguridad y defensa, el desarrollo de capacidades e instrumentos civiles y militares, la profundización de la cooperación en materia de defensa europea y la potenciación de nuestras relaciones con países y organizaciones socios como las Naciones Unidas y la OTAN. Dicho esto, si la Unión quiere asumir más responsabilidad en materia de seguridad europea no podemos contentarnos con estas iniciativas.

Partiendo de los avances registrados, ha llegado el momento de considerar cuál es el papel concreto que la Unión aspira a desempeñar en el futuro en materia de seguridad y defensa. El presente documento de reflexión es la contribución de la Comisión Europea a este debate, que continuará en los veintisiete Estados miembros.


Es mucho lo que está en juego para Europa y para sus ciudadanos. Todos hemos de velar por que siga reinando la paz para la generación actual y para las generaciones futuras.

7 de junio de 2017



«En estos tiempos cambiantes, conscientes de las preocupaciones de nuestros ciudadanos, nos comprometemos con el Programa de Roma y prometemos trabajar para conseguir lo siguiente: [...] una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos [...]».

Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017



«Estoy convencido, también, de que debemos trabajar por una Europa más fuerte en materia de seguridad y defensa. Ciertamente, Europa es esencialmente una “potencia suave”. Pero ni las más sólidas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas».

*Jean-Claude Juncker
Presidente de la Comisión Europea
Orientaciones Políticas de la Comisión Europea, 15 de julio de 2014*

Índice

1. Introducción	142
2. Tendencias clave	143
3. Europa en 2025: hacia una Unión de Seguridad y Defensa	147
4. El camino a seguir	154
5. Apéndice	155

1. Introducción

Al renacer de las cenizas tras dos guerras mundiales que se saldaron con la pérdida de 80 millones de vidas, nuestra Unión Europea (UE) se inspiró en una visión de paz duradera en el continente europeo. Más de sesenta años después, la mayoría de los europeos han disfrutado de la paz durante tres generaciones y siete décadas, el período más prolongado de la turbulenta historia europea (véase el gráfico 1).

Es posible que el mundo en que vivimos haya cambiado profundamente en ese tiempo, pero nuestro compromiso con la paz sigue siendo inquebrantable. Hoy disfrutamos en nuestras vidas cotidianas de oportunidades nunca vistas, pero también nos enfrentamos a nuevos retos y amenazas. La paz y la seguridad interior ya no pueden darse por sentadas en un mundo en el que las potencias mundiales y regionales se rearmen, los terroristas golpean el corazón de las ciudades europeas y de otras partes del mundo y los ciberataques aumentan de forma exponencial.

En este contexto, la Unión Europea y sus Estados miembros tienen el deber y la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y de promover los valores e intereses europeos. La seguridad se ha convertido en una de las mayores preocupaciones para los europeos, que esperan que la Unión los proteja. Exigen poder sentirse seguros y protegidos en Europa, y es legítimo que lo hagan.

La protección de nuestras sociedades y libertades es responsabilidad de todos. Si queremos que las próximas generaciones vivan en paz de la misma forma que lo hemos hecho nosotros, la seguridad y la defensa han de desempeñar un papel más destacado en el proyecto europeo. La Unión es la mejor situada para aportar un valor añadido único cuando se trata del futuro de la seguridad y la defensa europeas.

Muchas de las amenazas a las que nos enfrentamos hoy no entienden de fronteras nacionales. Aunque los Estados miembros siguen estando en primera línea y son los responsables del despliegue, en caso necesario, de las fuerzas armadas y de seguridad, nuevos tipos de amenazas pueden prevenirse mejor si trabajamos de forma conjunta.

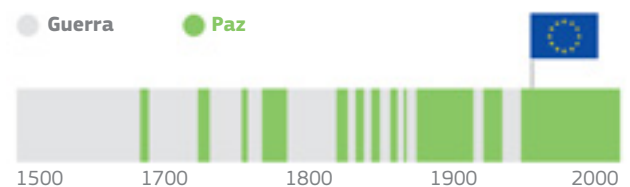
Esta cooperación puede ser activada, propiciada y reforzada por la UE y contribuir a la eficacia de la acción colectiva. Está en manos de la Unión facilitar el marco y los incentivos para que los Estados miembros desarrollen y mantengan más y mejores capacidades de defensa, lo que puede lograrse mediante una cooperación más sistemática y el desarrollo conjunto de las tecnologías y capacidades necesarias para que Europa siga siendo segura.

Uno de los puntos fuertes del enfoque de la UE es que combina poder duro y poder blando. En este enfoque se utilizan instrumentos de seguridad y de defensa junto con la diplomacia, las sanciones, la cooperación al desarrollo y el comercio con el fin de prevenir los conflictos. La Unión promueve la paz, el crecimiento inclusivo, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la protección medioambiental dentro y fuera de sus fronteras. Mientras que el poder blando por sí solo podría no ser suficiente en un mundo inestable, este enfoque integrado es la piedra angular de una seguridad sostenible.

La Unión constituye asimismo una plataforma única para coordinar las políticas de seguridad y defensa con socios clave como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las Naciones Unidas. Una coyuntura sin precedentes acerca hoy a la UE y a la OTAN.

En su discurso sobre el Estado de la Unión de 2016, el presidente Juncker hizo un llamamiento en favor de una «Europa que proteja y defienda, tanto en el interior como en el exterior». El presente documento de reflexión pasa revista a las cuestiones que importan para el futuro de nuestra seguridad y defensa, y lo hace yendo más allá de los debates y las decisiones actuales. Toma en consideración tendencias estructurales subyacentes, presenta distintos escenarios para la seguridad y la defensa europeas de aquí a 2025 y traza posibles caminos a seguir.

Gráfico 1: Guerra y paz en la historia europea



Fuente: Centro Europeo de Estrategia Política.

2. Tendencias clave

Una serie de tendencias estratégicas, políticas, económicas y tecnológicas sugieren que ha llegado el momento de que Europa adopte un cambio de rumbo en el ámbito de la seguridad y la defensa.

FACTORES ESTRATÉGICOS

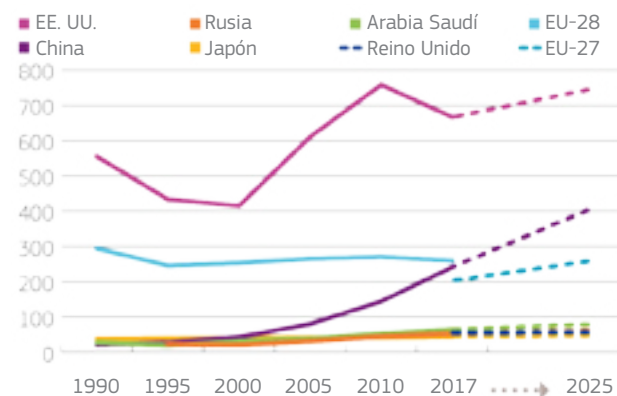
Tras décadas de paz en Europa, nuevas realidades están emergiendo dentro y fuera de nuestras fronteras. Al este, los países se enfrentan a amenazas y vulnerabilidades militares, económicas, políticas y relacionadas con la seguridad del suministro energético. En la otra orilla del Mediterráneo y en zonas del África subsahariana, la proliferación de espacios sin gobierno y de conflictos ha dejado un vacío en el que campan a sus anchas terroristas y delincuentes. Se están exacerbando las rivalidades regionales y hemos asistido a un dramático aumento del número de víctimas civiles y refugiados en todo el mundo, con más de 60 millones de personas desplazadas. La creciente conectividad está difuminando las fronteras entre seguridad interna y externa. Además, el cambio climático y la escasez de recursos, junto con el crecimiento demográfico y la fragilidad de los Estados, pueden ser factores de conflicto e inestabilidad en todo el mundo.

Al mismo tiempo, la relación transatlántica está evolucionando. La obligación de mejorar la seguridad europea incumbe en primer lugar a los europeos. Los recursos no deberían faltar: en conjunto, el gasto militar de los países europeos es el segundo mayor del mundo. Junto con los Estados Unidos y otros actores, Europa tiene una responsabilidad en cuanto a la paz y la seguridad mundiales. Aunque la actuación conjunta con nuestros socios seguirá siendo la norma y la opción preferida de la UE, debemos poder actuar solos cuando sea necesario.

En 2016, los gobiernos nacionales intensificaron su respuesta a amenazas apremiantes para la seguridad y a las preocupaciones de los ciudadanos. Los presupuestos de defensa se incrementaron en consecuencia. Pero todavía queda un largo camino por recorrer. Avanzar hacia la autonomía estratégica de Europa requiere gastar más en nuestras defensas, así como hacerlo mejor y de

forma conjunta (véase el gráfico 2). Los Estados Unidos ya invierten en defensa más del doble que todos los Estados miembros juntos y en 2018 van a incrementar su presupuesto en casi un 10 %. El presupuesto de China ha crecido un 150 % a lo largo de la pasada década, y se espera una nueva subida del 7 % en 2017, mientras que, el año pasado, Rusia invirtió en defensa el 5,4 % de su producto interior bruto (1).

Gráfico 2: Gasto europeo en defensa desde una perspectiva comparativa



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (datos de 2016), Jane's, Centro Europeo de Estrategia Política.

FACTORES POLÍTICOS

Los líderes de la UE se han comprometido a reforzar la seguridad y la defensa europeas, y eso es lo que los ciudadanos reclaman y esperan de ellos. De los sondeos de opinión se desprende de forma inequívoca que la seguridad se ha convertido en la principal preocupación de la mayoría de los ciudadanos europeos (véase el gráfico 3), si bien las causas de la inseguridad difieren de un Estado miembro a otro.

Los europeos coinciden asimismo en que la actuación colectiva de los Estados miembros es indispensable para su seguridad. Amplias mayorías en todos ellos desean «más Europa» en los ámbitos de seguridad y defensa (gráfico 3). En un espacio en el que las mercancías, los servicios, los capitales y las personas circulan libremente, la seguridad no puede ser compartimentada ni totalmente garantizada por los Estados miembros actuando por su cuenta. El mensaje de los europeos no deja lugar a dudas: la seguridad y la defensa deben ser parte integrante de la actuación de la Unión.

(1) Stockholm International Peace Research Institute, Jane's.

Gráfico 3: Preocupaciones y exigencias de los ciudadanos

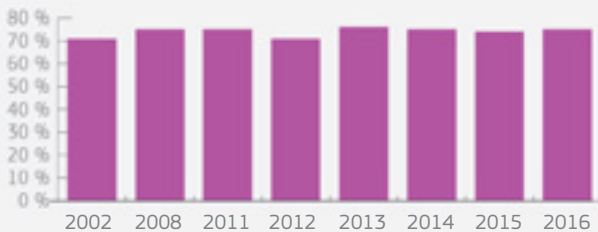


¿Cuáles son las cuestiones que más nos preocupan?



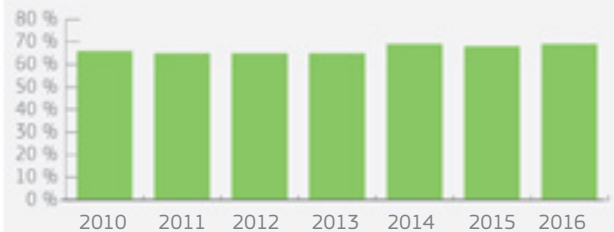
¿Qué queremos?

Estamos de acuerdo con una política de seguridad y defensa entre los Estados miembros



¿Qué vemos?

La voz de la UE cuenta en el mundo



Nota: Porcentaje del total de los encuestados en la UE. Los encuestados eligieron dos cuestiones de una lista definida.
Fuente: Eurobarómetro.

FACTORES ECONÓMICOS Y TECNOLÓGICOS

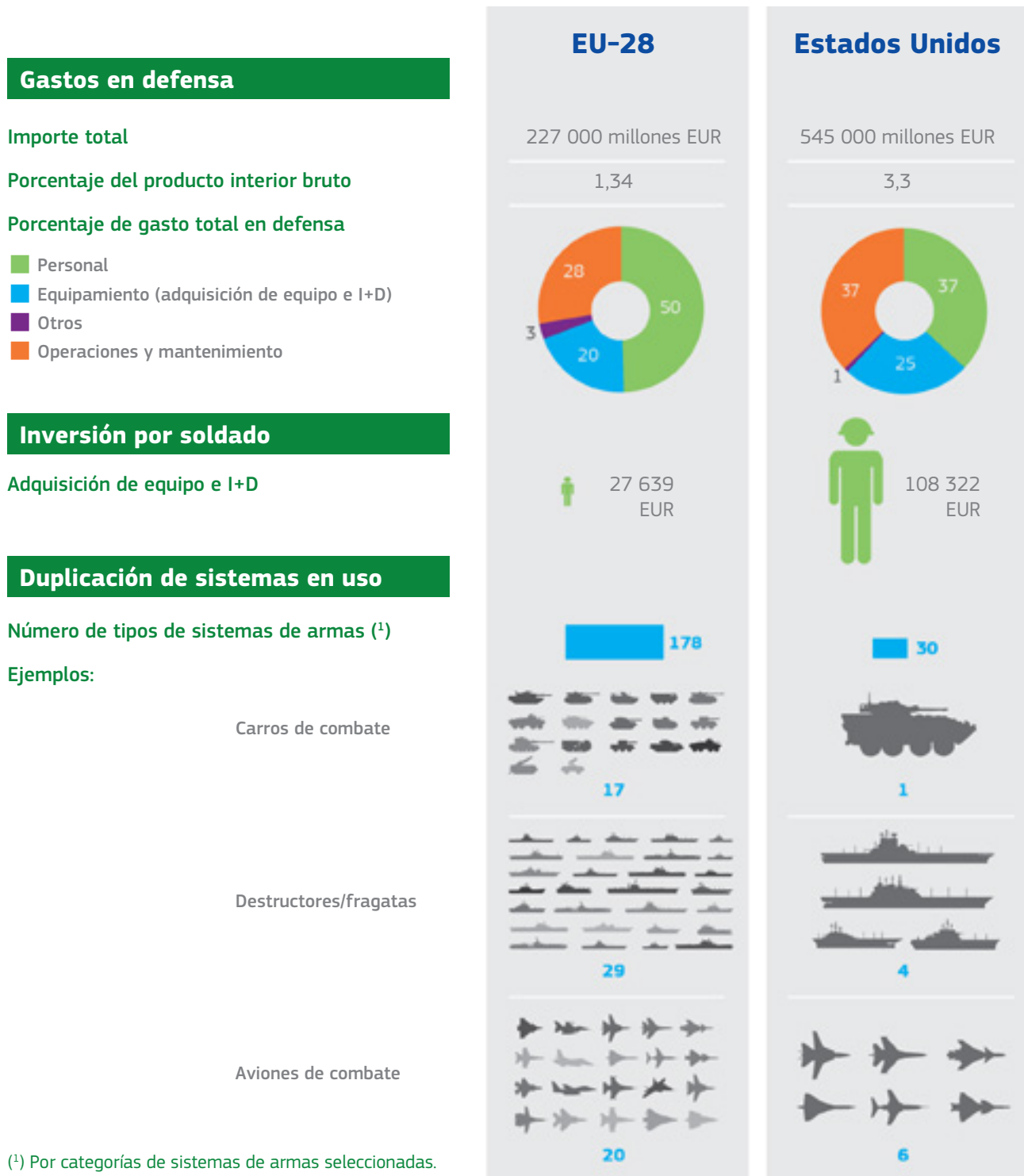
Los mercados de defensa están actualmente muy fragmentados, lo que genera ineficiencias en materia de interoperabilidad y al menos 30 000 millones EUR de costes de oportunidad. En comparación con el gasto realizado, las capacidades de defensa producidas son manifiestamente limitadas (véase el gráfico 4) y se registran diferencias en las contribuciones de los Estados miembros a la defensa europea.

En un mundo conectado, disputado y complejo, los Estados miembros son simplemente demasiado pequeños para actuar por su cuenta. Las potencias de talla continental están mucho mejor equipadas que los Estados pequeños o medianos. Las economías de escala son más importantes que nunca para mejorar la eficacia y la eficiencia.

Este extremo es doblemente importante si tenemos en cuenta la elevada presión que sigue pesando sobre los presupuestos nacionales. La tensión entre las restricciones presupuestarias y unas prioridades políticas públicas que compiten entre sí seguirá marcando la economía política de numerosos Estados miembros.

Al mismo tiempo, se agudizará la competencia entre los actores industriales a nivel mundial, lo que exigirá un uso más eficiente de los recursos (economía circular). Si Europa quiere competir en el mundo, tendrá que poner en común e integrar sus mejores capacidades industriales y tecnológicas.

Gráfico 4: Duplicaciones en el gasto europeo en defensa



⁽¹⁾ Por categorías de sistemas de armas seleccionadas.

Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (datos de 2016), International institute for Strategic Studies (Military Balance 2017), Centro Europeo de Estrategia Política, Munich Security Report (2017).

El cambio tecnológico también está transformando dramáticamente la naturaleza y la imagen de la seguridad y la defensa. Los macrodatos, la tecnología de la nube, los vehículos sin conductor y la inteligencia artificial están revolucionando el sector de la defensa. Además, contribuyen a incrementar el liderazgo tecnológico del sector civil en el ámbito de la defensa. Sin embargo, la relativa accesibilidad de estas tecnologías hace posible igualmente el rápido aumento del número de amenazas no convencionales, transnacionales y asimétricas como, por ejemplo, los ataques híbridos, terroristas, informáticos, químicos, biológicos y radiológicos.

El gran aumento en el número de usuarios de Internet ha convertido la ciberdelincuencia y el uso de la red con fines terroristas en una nueva frontera de la guerra del siglo XXI.

De cara al futuro, la eficacia de la seguridad y la defensa europeas se sustentará en una coordinación eficiente de las importantes inversiones en investigación y desarrollo hechas por la UE y sus Estados miembros. Ello contribuirá a seguir el ritmo de las nuevas tendencias y generará las capacidades tecnológicas e industriales que Europa necesita para asegurar su autonomía estratégica.

3. Europa en 2025: hacia una Unión de Seguridad y Defensa

Las amenazas para la seguridad no se encuentran lejos de nuestras fronteras y de nuestros ciudadanos. Los líderes políticos ya han empezado a responder a estas tendencias. Se ha puesto en marcha un paquete de medidas destinadas a poner en práctica la Estrategia Mundial en el ámbito de la seguridad y la defensa, desarrollar relaciones más estrechas entre la UE y la OTAN y capacitar a los Estados miembros para que puedan emprender acciones de investigación en materia de defensa y desarrollar juntos capacidades en este ámbito.

Se están sentando gradualmente los cimientos de la Unión Europea de Seguridad y Defensa. La única forma de que nuestros ciudadanos se sientan y estén seguros es seguir con paso firme por esta vía. Para ello será necesario realizar avances en una serie de ámbitos:

En primer lugar, para que los Estados miembros sean más fuertes y soberanos en un mundo globalizado, se requiere una mayor cooperación en la Unión Europea, en particular en materia de defensa, respetando plenamente los derechos constitucionales y responsabilidades de cada país. De hecho, una cooperación sistemática y una integración gradual en materia de defensa contribuirán a la preservación de su soberanía nacional.

En segundo lugar, históricamente ha habido diferencias en las percepciones de las amenazas y en las culturas estratégicas. También ha cambiado con el tiempo la naturaleza de las amenazas. Hoy nos enfrentamos a amenazas híbridas y transnacionales, así como al importante impacto que tienen los conflictos en las regiones colindantes. Una Unión de Seguridad y Defensa debería estimular una armonización más decidida de las culturas estratégicas, así como una visión común de cuáles son las amenazas que nos acechan y las respuestas apropiadas. Se requerirá una actuación y un proceso decisorio conjunto, así como una mayor solidaridad financiera a nivel europeo.

En tercer lugar, la naturaleza de la relación trasatlántica está cambiando. Hoy más que nunca, los europeos necesitan asumir una mayor responsabilidad por su propia seguridad. Como sucede actualmente, la UE y la OTAN seguirían coordinando sus acciones tanto en cuanto a la seguridad blanda como a la seguridad dura. En paralelo, la UE aportaría el marco en el que los veintisiete Estados miembros tras el Brexit —veintiuno de los cuales son aliados de la OTAN (véase el gráfico 5)— reforzarían colectivamente su defensa y abordarían las carencias existentes. De esta forma, la Europa de los Veintisiete

(EU-27) podría hacerse cargo de su propia seguridad en mayor medida y daría un paso de gigante en la contribución a la paz y la seguridad internacionales.

En cuarto lugar, hemos de incrementar el volumen y la eficiencia del gasto en defensa. Las duplicaciones entre los Estados miembros pueden afectar a la interoperabilidad de sus equipos de defensa. También pueden resultar en una falta de preparación y disponibilidad de las fuerzas armadas y en desequilibrios de las capacidades de defensa. Para abordar estas cuestiones, debería coordinarse mejor el gasto en defensa de los Estados miembros. Aunque el grueso de los recursos financieros destinados a la defensa seguirá procediendo de fuentes nacionales, un presupuesto de la UE que refleje un nuevo grado de ambición en defensa, combinado con un Fondo Europeo de Defensa a gran escala, debería permitir a los europeos gastar de forma más racional y mejorar la rentabilidad. El Consejo Europeo podría considerar la forma de superar las actuales limitaciones a la financiación común de los aspectos militares de la UE al avanzar hacia una defensa común.

Gráfico 5: Miembros de la UE y miembros de la OTAN (2017)



Fuente: Centro Europeo de Estrategia Política.

Por último, una cooperación e integración sistemáticas en defensa requiere a su vez un verdadero mercado único de la defensa. Ello significa estimular la competencia

industrial, el acceso transfronterizo de las empresas más pequeñas en la cadena de suministro, la especialización, las economías de escala para los abastecedores, la optimización de la capacidad de producción, la reducción de los costes de producción y la seguridad del suministro. Un mercado único de defensa facilitaría asimismo la investigación en áreas críticas y el surgimiento de empresas emergentes con miras al desarrollo de las tecnologías clave que Europa necesita para hacer frente a sus retos en materia de seguridad. Pero además habrá que abordar los costes de transición y las preocupaciones legítimas que se planteen con medidas apropiadas y asegurar la protección de los intereses nacionales en materia de seguridad.

En función de la voluntad política que muestren los Estados miembros para avanzar en estas cuestiones, cabe contemplar tres escenarios de cara a 2025.

Todos ellos constituyen pasos progresivos en la misma dirección. Toman en consideración las diferentes tendencias y factores estratégicos a los que se ha hecho referencia. Los elementos conformadores de los diferentes escenarios no son exhaustivos ni se excluyen mutuamente. Destacan más bien los distintos elementos de diferentes niveles de ambición con miras a la Unión de Seguridad y Defensa, en términos de solidaridad, operaciones, capacidades, industria y uso de los recursos financieros. Los escenarios ilustran la medida en que el valor añadido potencial de la UE puede ser liberado dependiendo de la voluntad de los Estados miembros. Algunos de los elementos mencionados en los escenarios están siendo examinados o implementados actualmente. Los tres escenarios son de carácter indicativo y no prejuzgan la posición jurídica y política definitiva de la Comisión.

a) Cooperación en materia de seguridad y defensa

En este escenario, los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete cooperarían en materia de seguridad y defensa más a menudo que en el pasado.

Esta cooperación seguiría siendo en gran medida de carácter voluntario y dependería de las decisiones *ad hoc* que se adopten cuando surja una nueva amenaza o una nueva crisis. Aunque la creciente complejidad e inestabilidad existentes a nivel mundial exigirían un mayor grado de cooperación que en décadas anteriores, los Estados miembros no estarían vinculados, ni política ni jurídicamente, por un rumbo común en materia

seguridad y defensa. La solidaridad sería interpretada y expresada caso por caso por cada Estado miembro.

La Unión Europea seguiría pudiendo desplegar misiones civiles y misiones militares de escala relativamente pequeña y operaciones de gestión de crisis. Intervendría principalmente en misiones de desarrollo de capacidades destinadas a reforzar y reformar los aparatos de seguridad y defensa de los países socios, consolidando en el proceso la propia resiliencia de la UE. Las operaciones a mayor escala y más complejas serían lideradas por los Estados miembros con más capacidades. En cada caso, el margen de maniobra estratégico de la Unión dependería del nivel de acuerdo entre los Estados miembros.

La UE complementaría los esfuerzos de los distintos Estados miembros y de nuestros principales aliados. En concreto, seguiría intensificándose la cooperación con la OTAN en ámbitos tales como las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad marítima, que requieren respuestas eficaces mediante una combinación de poder blando y poder duro. Sin embargo, cuando estén presentes a la vez la UE y la OTAN, esta seguiría enfocada a las capacidades de carácter específicamente militar a su disposición, mientras que la UE aprovecharía su abanico de herramientas más amplio y vincularía sus herramientas, instrumentos y acciones más «blandos» a sus misiones y operaciones militares.

Las respuestas a las amenazas no convencionales que sobrepasan la frontera entre política interna y política externa, como el terrorismo, híbrido o informático, seguirían siendo en gran medida de carácter nacional, pero su eficacia sería mayor merced a un mayor respaldo en la UE. La Unión Europea facilitaría un mayor intercambio de información para mejorar la sensibilización y reforzar la resiliencia de los Estados miembros. Los servicios nacionales de seguridad e inteligencia intercambiarían información de forma más sistemática a fin de contribuir a entender mejor, y de forma colectiva, las amenazas externas. Los Estados miembros incrementarían su intercambio de información sobre las amenazas y ataques informáticos, lo que les permitiría desarrollar estrategias, capacidades y respuestas nacionales más eficaces. La Unión también contribuiría directamente a reforzar la resiliencia de las infraestructuras, cadenas de suministro y empresas críticas, en ámbitos como la energía y el espacio. La Guardia Europea de Fronteras y Costas contribuiría a supervisar y proteger las fronteras exteriores de la UE.

La cooperación en defensa seguiría siendo un objetivo político. Habría más trabajo colectivo, especialmente en relación con el desarrollo de las tecnologías críticas seleccionadas o los elementos de apoyo logístico a las

operaciones militares. La mayor cooperación vendría impulsada sobre todo, con un enfoque ascendente, por los factores económicos y tecnológicos a los que hemos hecho referencia. Se vería propiciada igualmente por los esfuerzos encaminados a reforzar la transparencia de la planificación de la defensa de los Estados miembros, la creación de un programa de investigación en materia de defensa de la UE y el establecimiento del Fondo Europeo de Defensa para desarrollar conjuntamente nuevas capacidades. Estas iniciativas promoverían la autonomía estratégica europea en tecnologías críticas y permitirían aumentar la rentabilidad del gasto en defensa.

Sin embargo, el sector europeo de la defensa seguiría estando fragmentado. El grueso de las capacidades de defensa, particularmente las plataformas complejas, seguirían siendo desarrolladas y contratadas a nivel nacional. Por lo general, el ligero aumento del gasto en defensa por parte de los Estados miembros no se dedicaría a proyectos de carácter colaborativo. Por consiguiente, serían muy pocos, si acaso, los países de la UE que mantendrían unas fuerzas armadas de espectro completo. Las acciones de seguridad y defensa de la UE seguirían dependiendo de contribuciones nacionales de carácter voluntario, lo que conllevaría una cooperación insuficiente en ámbitos críticos, como las capacidades punteras, lo que limitaría la capacidad de la UE a la hora de participar en las misiones más exigentes.

b) Seguridad y defensa compartidas

En este escenario, los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete avanzarían hacia una seguridad y una defensa compartidas. Su solidaridad financiera y operativa en el ámbito de la defensa sería mucho mayor y se basaría en una comprensión más amplia y profunda de la manera en que perciben sus respectivas amenazas y en la convergencia de las culturas estratégicas.

Como consecuencia de ello, la UE reforzaría su capacidad de proyectar su poder militar y participar plenamente en la gestión de crisis externas y de desarrollar las capacidades de seguridad y defensa de sus socios. Asimismo, aumentaría su capacidad de proteger a Europa en los ámbitos que no pueden clasificarse inequívocamente como internos o externos, tales como la lucha contra el terrorismo, la respuesta a las amenazas híbridas o cibernéticas, el control de las fronteras o la seguridad marítima y energética.

La UE cooperaría aún más con la OTAN. La UE y la OTAN se coordinarían de forma sistemática para

movilizar la totalidad de sus respectivas herramientas e instrumentos. De cara al exterior, la UE y la OTAN reforzarían su coordinación en materia de gestión de crisis y de medidas de desarrollo de las capacidades, a través, por ejemplo, de operaciones de vigilancia coordinadas, intervenciones contra grupos terroristas o misiones de seguridad marítima y protección de fronteras. En los casos en que la seguridad externa e interna se entrecrucen, la UE adoptaría medidas más decisivas para dar respuesta a las amenazas y los retos que no alcancen el umbral establecido por la cláusula de defensa colectiva del Tratado de Washington.

En lo tocante a la gestión de crisis, la UE reforzaría considerablemente su capacidad para proyectar fuerza militar al exterior, lo que le permitiría llevar a cabo operaciones de alta intensidad en la lucha contra el terrorismo y las amenazas híbridas. Se intensificarían las misiones de desarrollo de las capacidades —tanto civiles como militares— de la UE, contribuyendo a hacer que los países de las regiones circundantes y más lejanas sean más resilientes. Esto se vería facilitado por estructuras de gestión de crisis más eficaces y robustas. También sería necesaria una mayor disposición de los Estados miembros con las fuerzas armadas más poderosas a llevar a cabo juntos misiones y operaciones exigentes de gestión de crisis por cuenta de la Unión, en consonancia con el artículo 44 del Tratado de la Unión Europea. La mayor capacidad de actuar iría acompañada de la voluntad política de hacerlo. La toma de decisiones sería más rápida y se correspondería con la velocidad de un contexto estratégico en constante mutación. En última instancia, la UE sería un proveedor de seguridad más fuerte y reactivo, con autonomía estratégica para actuar en solitario o junto con sus socios principales.

En este escenario, la UE estaría más directamente comprometida con la protección de sus Estados miembros y de sus ciudadanos en caso de ataques importantes o de perturbaciones dirigidas contra un país o sus infraestructuras esenciales. La UE haría posible la cooperación entre Estados miembros en materia de información sistemática sobre ciberataques. Ayudaría a incrementar la resiliencia, a reforzar los ejercicios cibernéticos y a incluir en ellos aspectos relacionados con la defensa. Una cooperación más intensa y un enjuiciamiento eficaz incrementarían la capacidad de encontrar y castigar a los delincuentes, generando así un mayor efecto disuasorio contra los ciberataques. La información de que disponen los Estados miembros (análisis y evaluación de amenazas) sería compartida y agregada de forma sistemática, y la Unión pondría un fuerte énfasis en la lucha contra la financiación del terrorismo, el crimen organizado y el blanqueo de capitales. Una Guardia Europea de Fronteras y Costas

más reforzada aún y a la que se sacaría el máximo provecho vigilaría y protegería las fronteras exteriores de la UE, trabajando de forma sinérgica con las fuerzas de defensa. Asimismo, la Unión realizaría unos mayores esfuerzos en pos de la diversificación de las fuentes de energía, del desarrollo y la promoción de las normas de seguridad energéticas, de la preparación coordinada frente a las amenazas para la salud y de la mejora en la gestión de los riesgos aduaneros. Por último, la Unión continuaría desarrollando sus programas espaciales, prestando así servicios adicionales en materia de seguridad y defensa, incluidas la vigilancia marítima y de fronteras, las funciones de búsqueda y rescate o la comunicación gubernamental segura. El ámbito del marco de apoyo a la vigilancia y al seguimiento podría ampliarse para abordar las amenazas cibernéticas u otras amenazas que pesen sobre satélites o infraestructuras terrestres.

En materia de defensa, la cooperación entre Estados miembros se convertiría en la norma más que en la excepción. La planificación de la defensa nacional devendría mucho más coordinada, facilitando la cooperación de los Estados miembros en la adquisición y el mantenimiento de las capacidades, mejorando así la interoperabilidad. Las duplicaciones entre Estados miembros se reducirían drásticamente. El desarrollo y la compra de plataformas complejas se gestionaría de forma cooperativa. Liderados por un ambicioso Fondo Europeo de Defensa, los Estados miembros desarrollarían capacidades multinacionales en varios ámbitos de forma más sistemática, incluidos el transporte estratégico, los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia, la vigilancia marítima, las comunicaciones por satélite y las capacidades ofensivas. Estas capacidades multinacionales estarían apoyadas por estructuras de planificación y mando conjuntas en la UE y capacidades logísticas. En particular, componentes permanentes de fuerzas multinacionales y un mando médico y de transporte aéreo que abarque toda la UE proporcionarían apoyo efectivo a las misiones y operaciones de la UE; al mismo tiempo, se promovería una cultura militar europea compartida mediante la educación conjunta, el entrenamiento y los ejercicios a gran escala. Por añadidura, se desarrollarían tecnologías decisivas a través de programas europeos, especialmente en el ámbito de la inteligencia artificial, la biotecnología o las supercomputadoras. Se podría crear un observatorio europeo para filtrar la inversión directa extranjera en estas tecnologías decisivas y analizar su impacto potencial. Los europeos verían aumentada su capacidad gracias a capacidades de defensa interoperables terrestres, aéreas y marítimas. Por otra parte, se daría un uso más racional de los recursos gracias a las economías de

escala obtenidas en virtud de una industria de la defensa integrada que operase en un mercado de equipamiento de defensa que abarcaría la totalidad de la UE, así como a unas condiciones de financiación favorables en toda la cadena de suministros para las pymes.

c) Defensa y seguridad comunes

Conforme a este escenario, los Estados miembros profundizarían más en la cooperación y la integración en pos de una defensa y una seguridad comunes. Tal Unión de Seguridad y Defensa se fundamentaría en los factores estratégicos, económicos y tecnológicos, así como en un impulso político de los ciudadanos europeos para obtener una seguridad y una defensa europea comunes.

La solidaridad y la asistencia mutua entre Estados miembros en materia de seguridad y defensa pasaría a ser la norma, basándose en el pleno aprovechamiento del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, que prevé el desarrollo gradual de una política común de defensa de la Unión que conduzca a una defensa común.

Respetando íntegramente las obligaciones de los Estados miembros cuya defensa común se basa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la protección de Europa se convertiría en una responsabilidad de la UE y de la OTAN que se reforzaría mutuamente. Al servir de complemento a la OTAN, la defensa y seguridad comunes de Europa fortalecería la resiliencia de Europa y la protegería contra diferentes formas de agresión contra la Unión, proporcionando también la confianza que esperan nuestros ciudadanos.

La UE estaría en condiciones de llevar a cabo operaciones punteras con el fin de proteger mejor a Europa, incluidas posiblemente las operaciones contra grupos terroristas, operaciones navales en entornos hostiles o acciones de ciberdefensa.

Las amenazas para la seguridad serían controladas y evaluadas de manera sistemática, en estrecha colaboración con los servicios nacionales de seguridad e inteligencia. La planificación de contingencia se llevaría a cabo a nivel europeo, aproximando la seguridad interior y exterior. La interconexión de los intereses de seguridad nacionales acabaría dando lugar a auténticos intereses europeos de seguridad.

La acrecentada capacidad de actuación en la UE se sustentaría en un mayor nivel de integración de las fuerzas de defensa de los Estados miembros, reforzando

aún más la solidaridad entre estos. Estas fuerzas estarían preparadas de antemano y se pondrían a disposición de forma permanente para su despliegue en nombre de la Unión. Participarían en maniobras militares conjuntas periódicas y recibirían entrenamiento en las escuelas europeas de defensa a fin de facilitar la convergencia entre culturas estratégicas.

A efectos internos, la UE reforzaría su resiliencia y la de sus Estados miembros mediante políticas sectoriales en ámbitos como la ciberseguridad, la protección de las infraestructuras clave o la lucha contra el extremismo violento. En materia de ciberseguridad, la UE coordinaría los escenarios de respuesta y la acción en caso de ciberataques o de interferencias en los procesos democráticos de los Estados miembros mediante, entre otras cosas, el intercambio sistemático de información, la cooperación tecnológica y los doctrinas unificadas. La Guardia Europea de Fronteras y Costas contaría con el apoyo de unas fuerzas marítimas europeas permanentes y de los recursos de los servicios de inteligencia europeos, como los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia o los satélites. Se crearía una fuerza europea de protección civil para reaccionar con rapidez ante los desastres naturales o de origen humano. Mediante acuerdos permanentes entre los Estados miembros se posibilitaría el traslado rápido de equipamiento militar a través de Europa.

La planificación en materia de defensa de los Estados miembros se sincronizaría completamente, y las prioridades nacionales para el desarrollo de capacidades tendrían en cuenta las prioridades europeas. A continuación, tales capacidades se desarrollarían sobre

la base de una estrecha cooperación, o incluso de una integración o especialización.

Normalmente, los Estados miembros se procurarían las capacidades en ámbitos como la vigilancia espacial, aérea o marítima, la comunicación, el transporte aéreo estratégico y la cibernética en común, con el apoyo del Fondo Europeo de Defensa para garantizar respuestas inmediatas. Europa estaría en condiciones de hacer uso de capacidades cibernéticas ofensivas y de detección. Los programas de desarrollo multinacional colaborativo y de contratación pública se ampliarían de forma significativa en ámbitos como el de los aviones de transporte, los helicópteros, los activos de reconocimiento o las capacidades de defensa QBRN. Todo esto estaría sustentado en un auténtico mercado europeo de la defensa, con un mecanismo europeo para controlar las actividades estratégicas clave y protegerlas de adquisiciones hostiles externas. Una agencia europea de investigación en materia de defensa creada específicamente apoyaría la innovación orientada al futuro en materia de defensa y contribuiría a transformar esa innovación en las capacidades militares del mañana. Se pondrían en común los conocimientos punteros, permitiendo a la investigación crítica y a las empresas emergentes desarrollar tecnologías clave para abordar los retos a los que se enfrenta Europa en materia de seguridad. Se conseguiría un gasto de defensa eficiente y una mayor y mejor producción de defensa mediante la combinación adecuada de competencia y consolidación, especialización, economías de escala, la compartición de activos militares costosos y la innovación tecnológica destinada a obtener los máximos resultados con el dinero empleado.

	Principios	Acciones	Capacidades	Eficiencia
Escenario a): Cooperación en seguridad y defensa	La UE complementa los esfuerzos de los Estados miembros, la solidaridad sigue siendo <i>ad hoc</i> e interpretándose de manera individual por parte de los Estados miembros.	Misiones de desarrollo de la capacidad, operaciones de gestión de crisis limitadas, mayor intercambio de información, apoyo de la UE a la resiliencia de los Estados miembros. La cooperación UE-OTAN sigue como hasta ahora.	Desarrollo de tecnologías clave específicas en la UE, pero dificultades para mantener capacidades en todo el espectro; uso limitado del Fondo Europeo de Defensa.	Economías de escala iniciales.
Escenario b): Seguridad y defensa compartidas	La UE complementa los esfuerzos de los Estados miembros, la solidaridad operativa y financiera entre Estados miembros pasa a ser la norma.	Gestión de crisis, desarrollo de las capacidades y protección en la intersección interior-exterior. Los Estados miembros se controlan/ asisten mutuamente en cuestiones cibernéticas y comparten información, los guardas europeos de fronteras y costas protegen las fronteras externas. Coordinación UE-OTAN en todo el espectro de áreas de seguridad duras y blandas.	Financiación conjunta de capacidades clave y compra conjunta de capacidades multinacionales apoyada por el Fondo Europeo de Defensa; planificación y desarrollo conjuntos de las cadenas de valor.	Importantes economías de escala en el mercado de la defensa a escala europea, condiciones de financiación favorables en toda la cadena de suministros de defensa.
Escenario c): Defensa y seguridad comunes	Solidaridad y asistencia mutua, defensa común de conformidad con lo previsto en el Tratado.	Operaciones ejecutivas ambiciosas lideradas por la UE; evaluación/control conjunto de las amenazas y planificación de contingencia. Ciberseguridad en la UE; la Guardia Europea de Fronteras y Costas contaría con el apoyo de fuerzas marítimas permanentes y de los recursos de los servicios de inteligencia europeos, como drones o satélites; fuerza europea de protección civil. Al servir de complemento a la OTAN, la seguridad y la defensa comunes de Europa aumentarían la resiliencia de Europa y la protegerían contra las diferentes formas de agresión contra la Unión.	Financiación y contratación conjunta de capacidades con el apoyo del presupuesto de la UE. Independencia tecnológica.	Gasto en defensa eficiente gracias a un mayor número de economías de escala, especialización, compartición de activos militares costosos e innovación tecnológica destinada a reducir los costes de defensa, y equiparse mejor para hacer frente a la competencia internacional.

Gráfico 6: Los elementos de una Unión Europea de la Seguridad y la Defensa



Fuente: Centro Europeo de Estrategia Política.

4. El camino a seguir

Es imprescindible reforzar la seguridad europea. Los Estados miembros llevarán las riendas del proceso. Ellos definirán y aplicarán el grado de ambición europea, con el apoyo de las instituciones de la UE. Las iniciativas que se encuentran en curso actualmente muestran claramente que los Estados miembros ya han tomado este camino. ¿Pero cuán rápido quieren los Estados miembros crear una auténtica Unión Europea de Seguridad y Defensa? ¿En qué medida están dispuestos a anticiparse al contexto estratégico, en lugar de reaccionar a él? ¿Hasta qué punto consideran que la seguridad europea es una responsabilidad europea?

Las viejas reservas son conocidas y es preciso superarlas. El futuro de la Unión Europea como proyecto de paz para las generaciones venideras reposa ahora también sobre la Unión de Seguridad y Defensa: con vistas a 2025, los Estados miembros decidirán el camino y la celeridad que consideren necesarios para proteger a nuestros ciudadanos.

5. Apéndice

APÉNDICE

Tratado de la Unión Europea Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa

Artículo 42

1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

3. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada «Agencia Europea de Defensa») determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El Alto Representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión.

5. El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. La realización de esta misión se regirá por el artículo 44.

6. Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43.

7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones

Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Artículo 43

1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

2. El Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones contempladas en el apartado 1, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales de su ejecución. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

Artículo 44

1. En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 43, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. Los Estados miembros que participen en la realización de la misión informarán periódicamente al Consejo acerca del desarrollo de la misma, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro. Los Estados miembros participantes comunicarán de inmediato al Consejo si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones a que se refiere el apartado 1. En tales casos, el Consejo adoptará las decisiones necesarias.

Artículo 45

1. La Agencia Europea de Defensa a que se refiere el apartado 3 del artículo 42 estará bajo la autoridad del Consejo y tendrá como misión:

- a) contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
- b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
- d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;

e) contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.

2. Podrán participar en la Agencia Europea de Defensa todos los Estados miembros que lo deseen. El Consejo adoptará por mayoría cualificada una decisión en la que se determinará el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia. La decisión tendrá en cuenta el grado de participación efectiva en las actividades de la Agencia. Dentro de ésta se constituirán grupos específicos, formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos. La Agencia desempeñará sus funciones manteniéndose, en caso necesario, en contacto con la Comisión.

Artículo 46

1. Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado 6 del artículo 42 y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. En un plazo de tres meses a partir de la notificación mencionada en el apartado 1, el Consejo adoptará una decisión por la que se establezca la cooperación estructurada permanente y se fije la lista de los Estados miembros participantes. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada.

3. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al Alto Representante.

El Consejo adoptará una decisión por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho Estado.

El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes, con excepción del Estado miembro de que se trate.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro.

6. Las decisiones y las recomendaciones del Consejo en el marco de la cooperación estructurada permanente, distintas de las contempladas en los apartados 2 a 5, se adoptarán por unanimidad. A efectos de la aplicación del presente apartado, la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes.



© Unión Europea, 2017

Reutilización autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

La política relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión Europea fue establecida por la Decisión 2011/833/UE (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39).



DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL
FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA UE





Günther H. Oettinger

*Miembro
Presupuestos
y Recursos Humanos*



Corina Crețu

*Miembro
Política Regional*

El presente documento de reflexión se basa en el informe sobre «La futura financiación de la Unión Europea» ⁽¹⁾ presentado en enero de 2017 por un Grupo de alto nivel creado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, presidido por Mario Monti y formado por diez personalidades políticas. Las tres instituciones designaron a tres miembros cada una y, de común acuerdo, eligieron al presidente. El Grupo adoptó el informe, con sus recomendaciones, por unanimidad.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/budget/mfff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

PRÓLOGO

El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea publicó su Libro Blanco sobre el futuro de Europa como punto de partida para un debate honesto y de amplio alcance sobre este asunto. Para contribuir en mayor medida al debate, la Comisión presenta una serie de documentos de reflexión sobre temas clave que conformarán la Europa de los años venideros.

El presente documento (el último de la serie) se centra en las finanzas de una futura Europa formada por 27 Estados miembros en un mundo cambiante. Tiene en cuenta las ideas presentadas en los últimos cuatro documentos de reflexión, presentando las posibilidades y opciones de reforma, y analizando las oportunidades, riesgos y compromisos para cada una de ellas.

El presupuesto de la Unión Europea (UE), que suma en torno al 1 % de la renta nacional bruta (RNB) combinada de sus Estados miembros, es relativamente pequeño. Por cada 100 EUR que ganan, los ciudadanos europeos pagan una media de 50 EUR en impuestos y cotizaciones sociales y solo 1 EUR de esta cantidad se destina a financiar el presupuesto de la UE.

Por menos del precio de una taza de café al día, los europeos financian un presupuesto de la UE que gestiona una amplia gama de cuestiones que van más allá de las fronteras nacionales y exigen una respuesta europea o internacional. Desde el clima y la energía hasta la migración, la protección de los consumidores, la globalización, el empleo, el mercado único y la moneda común, el presupuesto de la UE contribuye a la prosperidad de los ciudadanos europeos y al éxito de las políticas comunes. La experiencia ha demostrado que incluso un presupuesto modesto a nivel europeo puede tener una importante repercusión sobre el terreno.

Muchos ciudadanos europeos tienen una experiencia directa de proyectos financiados por la Unión Europea. Estudiantes y jóvenes profesionales se forman en el extranjero gracias al programa Erasmus, los agricultores reciben apoyo de la política agrícola común y los investigadores y las universidades reciben becas de la UE para proseguir sus trabajos. Gracias a la inversión en el marco de la política de cohesión de la UE y a otros instrumentos, la UE ayuda a los países, las regiones y las ciudades a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, invierte en transporte público,

agua o infraestructura digital, así como en los sectores de la sanidad y la educación, y apoya la formación profesional, las pymes y la innovación.

Al mismo tiempo, desde que fue concebido el actual presupuesto han surgido una serie de nuevos retos. La crisis de los refugiados, problemas de seguridad, las amenazas cibernéticas y el terrorismo, así como la defensa, requieren respuestas paneuropeas. La presión creada por estas demandas, que compiten entre sí por unos recursos limitados, ha puesto de relieve la urgente necesidad de reflexionar sobre qué tipo de presupuesto necesita la Europa del futuro.


La retirada del Reino Unido significará la pérdida de un socio importante y un contribuidor a la financiación de las políticas y programas de la UE. Sin embargo, también supone una oportunidad para un debate fundamental sobre la modernización del presupuesto de la UE. En el centro de este debate se encuentran una serie de cuestiones fundamentales e interrelacionadas:

¿Para qué debe utilizarse el presupuesto de la UE? ¿Qué podemos hacer para garantizar que cada euro que la UE gasta ofrezca resultados tangibles para sus ciudadanos? ¿Qué puede conseguir el gasto a escala de la UE que no permite obtener el gasto a nivel nacional? ¿Cómo pueden las políticas y programas ser más sencillos y transparentes? Ahora es también el momento de preguntarnos cómo debe financiarse el presupuesto de la UE para garantizar que dispone de los recursos necesarios para responder a las expectativas de los ciudadanos europeos.

La fortaleza económica, la sostenibilidad, la solidaridad y la seguridad deben ser los puntos centrales para las finanzas de la UE del futuro. Pese a que sabemos que el presupuesto de la UE no puede hacerlo todo por sí solo, un presupuesto bien concebido que se centre de lleno en el apoyo a esas prioridades puede marcar una verdadera diferencia en la vida de los ciudadanos y contribuir a restablecer la confianza en el valor añadido de la UE.

Nuestra reflexión se centra en todas estas cuestiones. Para la Europa de mañana y para cada uno de sus ciudadanos.

28 de junio de 2017



«Necesitamos un presupuesto para alcanzar nuestros objetivos. Por eso, para nosotros el presupuesto no constituye una herramienta contable, sino un medio para alcanzar nuestros objetivos políticos».

*Jean-Claude Juncker
Presidente de la Comisión Europea
Discurso pronunciado en la conferencia
«Un presupuesto de la UE centrado en los resultados»,
celebrada en Bruselas el 22 de septiembre de 2015.*

ÍNDICE

1. FINANCIACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS DE LA UE	166
2. EL VALOR AÑADIDO DE LAS FINANZAS EUROPEAS	171
3. TENDENCIAS Y RETOS	173
4. OPCIONES PARA EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA UE	181
5. POSIBLES HIPÓTESIS PARA LA UE DE 27 ESTADOS MIEMBROS.....	190
6. CONCLUSIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL FUTURO DE LA UE	196
7. ANEXO.....	197
ANEXO IMPLICACIONES PARA LOS GRANDES ÁMBITOS DE GASTO DE LA UE SEGÚN LOS CINCO ESCENARIOS	198

1. FINANCIACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS DE LA UE

El presupuesto de la Unión Europea (UE) ayuda a conseguir resultados sobre las cuestiones que importan a los europeos. Al poner en común recursos a nivel europeo, los Estados miembros pueden lograr más de lo que podrían lograr por sí solos. Junto con los presupuestos nacionales y una amplia gama de instrumentos legislativos y reglamentarios, el presupuesto de la UE apoya los objetivos compartidos y contribuye a hacer frente a los retos comunes.

Desde la primera gran política común, la agricultura, en la década de los sesenta del pasado siglo hasta hoy, el presupuesto de la UE ha cambiado progresiva y paralelamente a la construcción de la Unión Europea.

En los años ochenta y noventa del pasado siglo, los Estados miembros y el Parlamento Europeo ampliaron el ámbito de las competencias de la UE mediante cambios en los Tratados fundacionales de la

Unión. Reconociendo la necesidad de apoyar el nuevo mercado único, aumentaron los recursos disponibles en el marco de los fondos estructurales para apoyar la cohesión económica, social y territorial. Paralelamente, la UE ha reforzado su papel en ámbitos como el transporte, el espacio, la salud, la educación y la cultura, la protección de los consumidores, el medio ambiente, la investigación, la cooperación judicial y la política exterior.

Desde 2000, el presupuesto de la UE se ha configurado con la llegada de 13 nuevos Estados miembros con situaciones socioeconómicas distintas y con las sucesivas estrategias de la UE para apoyar el crecimiento y el empleo. También ha acompañado el papel cada vez más importante de la Unión en el panorama internacional, como líder en la lucha contra el cambio climático y como mayor donante del mundo de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo.

No obstante, el presupuesto de la UE ha seguido constituyendo una pequeña parte del gasto público total de la UE, representando menos del 1 % de los ingresos de la UE y únicamente en torno al 2 % del gasto público de la UE. Este porcentaje ha disminuido con el tiempo.

Ámbitos financiados por el presupuesto de la UE
Marco financiero plurianual 2014-2020 en porcentaje, a precios corrientes

Cohesión económica, social y territorial 371 400 millones EUR

- Investigación e innovación
- Tecnologías de la Información y la comunicación
- Pequeñas y medianas empresas
- Economía baja en carbono
- Cambio climático y riesgos
- Medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos
- Transporte y energía
- Empleo
- Inclusión social
- Formación profesional
- Otros

Competitividad para el crecimiento y el empleo 142 100 millones EUR

- Educación
- Energía
- Industria y pequeñas y medianas empresas
- Redes y tecnología
- Investigación e innovación
- Transporte
- Otros

Administración 69 600 millones EUR

Europa Global 66 300 millones EUR

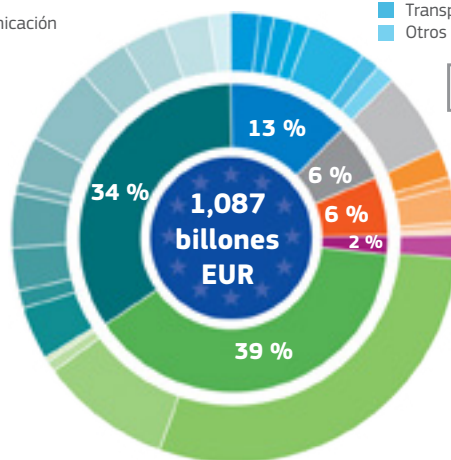
- Desarrollo y cooperación internacional
- Ayuda humanitaria
- Vecindad y ampliación
- Instrumentos de política exterior
- Otros

Seguridad y ciudadanía 17 700 millones EUR

- Migración y asuntos de interior
- Salud y seguridad alimentaria
- Cultura
- Justicia
- Otros

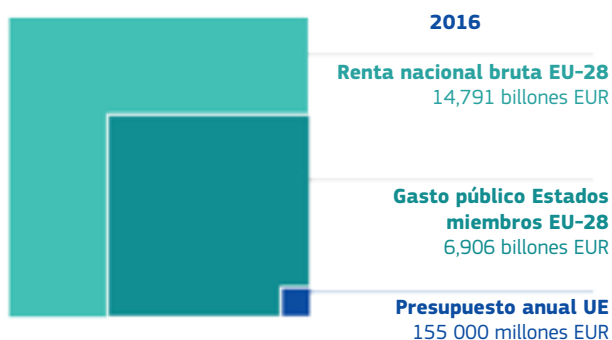
Crecimiento sostenible: recursos naturales 420 000 millones EUR

- Agricultura
- Desarrollo rural
- Pesca
- Medio ambiente y otros



Nota: compromisos; cifras ajustadas para 2018.
Fuente: Comisión Europea.

El presupuesto de la UE comparado con los ingresos y el gasto público de los Estados miembros de la UE

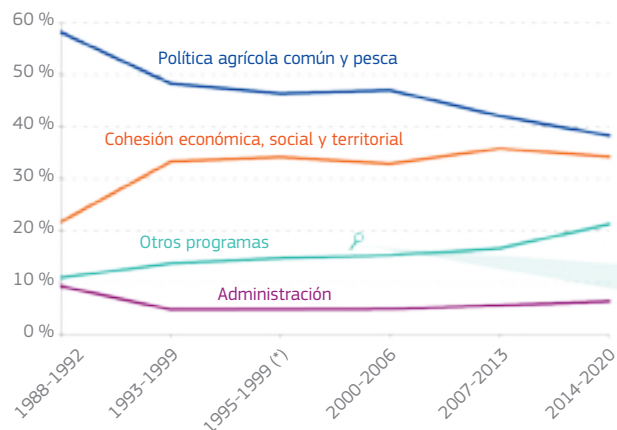


Fuente: Comisión Europea.

Esta disminución ha supuesto una mayor presión sobre el presupuesto de la UE para que sea más eficiente, para que se centre en los ámbitos en los que el impacto sea mayor y para garantizar que unas normas y procedimientos gravosos no impidan alcanzar los resultados.

A lo largo del tiempo, la composición del presupuesto de la UE ha evolucionado. Mientras que el porcentaje de gasto agrícola y de cohesión ha disminuido, la combinación de ambos gastos sigue siendo superior al 70 % del total. El gasto se ha centrado cada vez más en ámbitos tales como la investigación, las redes transeuropeas y la acción exterior, y en los programas gestionados directamente a escala europea.

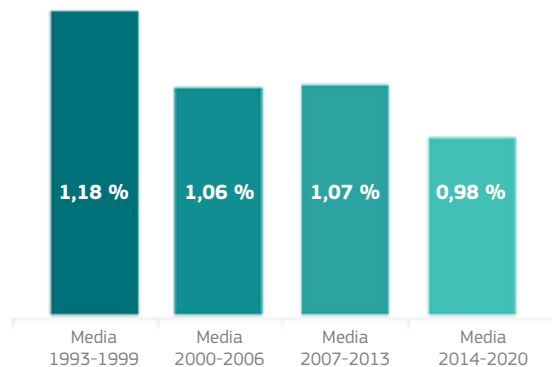
Evolución de los principales ámbitos políticos en el presupuesto de la UE



(*) Ajustado para la ampliación de 1995.

Fuente: Comisión Europea.

Tamaño del presupuesto de la UE como porcentaje de la renta nacional bruta



Datos: Techo de pagos del presupuesto de la UE expresado en porcentaje de la RNB de la UE.

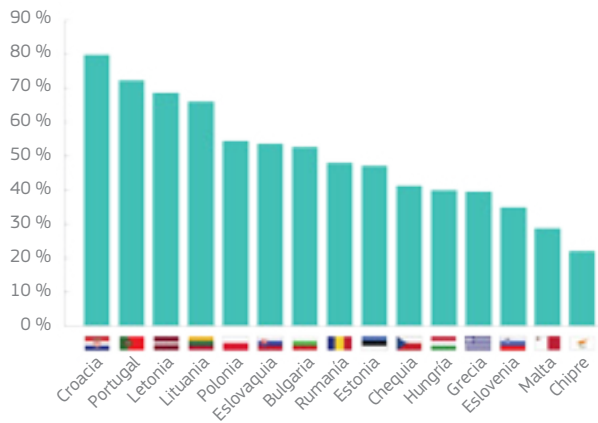
Fuente: Comisión Europea.

Durante la crisis económica y financiera, el presupuesto de la UE demostró ser un potente instrumento de apoyo a la inversión. Con los presupuestos nacionales de muchos Estados miembros sometidos a una gran presión, el presupuesto de la UE y la política de cohesión en particular se erigieron desde 2008 como una importante fuente de inversión estable que apoya el crecimiento. En algunos Estados miembros, incluso resultaron ser la principal fuente. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) también ha desempeñado un papel importante para catalizar inversiones privadas en toda Europa. Ello ha puesto de manifiesto cómo el presupuesto de la UE puede responder rápidamente a las amenazas emergentes y crear un considerable efecto multiplicador (2).



(2) En septiembre de 2016, la Comisión propuso el refuerzo y la ampliación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas hasta 2020.

Porcentaje de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en la inversión pública 2015-2017
En porcentaje

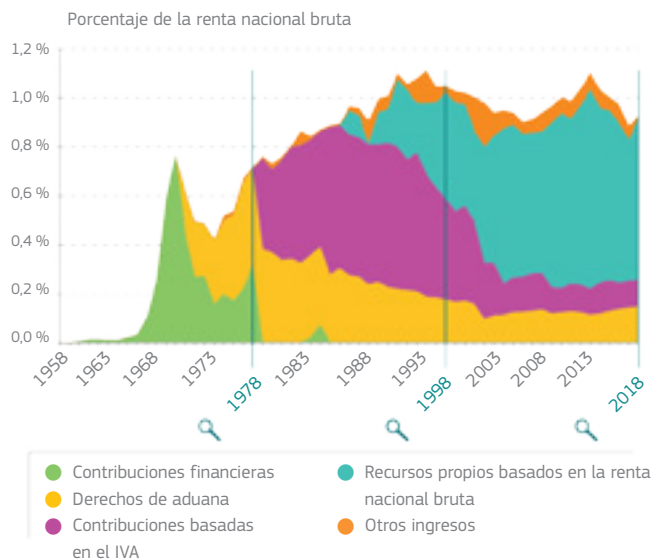


Nota: estimación, en porcentaje.
Fuente: Comisión Europea.

El presupuesto de la UE también ha respaldado la respuesta europea a la crisis de los refugiados y a la amenaza de la delincuencia organizada y el terrorismo. La financiación dedicada a la seguridad y la migración se duplicó para apoyar, por ejemplo, a la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas y ayudar a los Estados miembros receptores de una importante afluencia de refugiados. La respuesta a estas crisis ha puesto a prueba hasta el límite la flexibilidad del presupuesto.

De cara al futuro, los retos de la Unión se están multiplicando al mismo tiempo que aumenta la

Fuentes de financiación del presupuesto de la UE



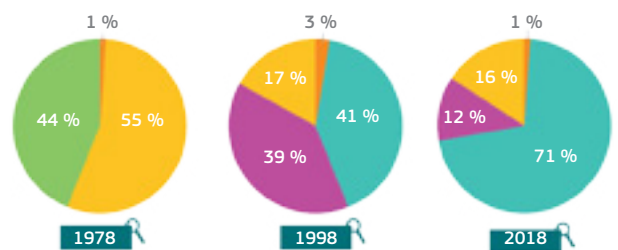
Fuente: Comisión Europea.

presión sobre los presupuestos de la UE y nacionales. El decaimiento de la productividad y la inversión, la evolución demográfica y otros retos a largo plazo, como la migración, el cambio climático, la defensa, la ciberseguridad y el terrorismo, son ámbitos en los que el presupuesto de la UE está llamado a desempeñar un papel destacado.

También es el momento de analizar la forma en que se financia el presupuesto de la UE. Al igual que la partida de gastos del presupuesto ha evolucionado, también lo ha hecho la forma en que se financia el presupuesto de la UE. A diferencia de los presupuestos nacionales, la Unión no puede pedir préstamos, sino que se financia a través de los «recursos propios». En la actualidad existen tres tipos principales de recursos propios: las contribuciones de los Estados miembros basadas en su nivel de ingresos, medido por la renta nacional bruta (RNB); las contribuciones basadas en el impuesto sobre el valor añadido (IVA); y los derechos de aduana percibidos en las fronteras exteriores de la Unión.

Aproximadamente el 80 % del presupuesto de la UE se financia con las contribuciones nacionales basadas en la RNB y el IVA. Las contribuciones de la RNB se consideran en general justas, ya que son un buen reflejo de la «capacidad de pago» relativa de los Estados miembros. Los ingresos aduaneros se consideran auténticos recursos propios, dado que se derivan de la política comercial común cuyos ingresos recaen en el presupuesto de la UE.

Sin embargo, a lo largo del tiempo se han introducido una serie de ajustes y «descuentos» debido a que algunos Estados miembros consideran excesivas



sus contribuciones al presupuesto de la UE en comparación con lo que obtienen a cambio. Esto ha hecho que el actual sistema de financiación de la UE sea cada vez más complejo y opaco.

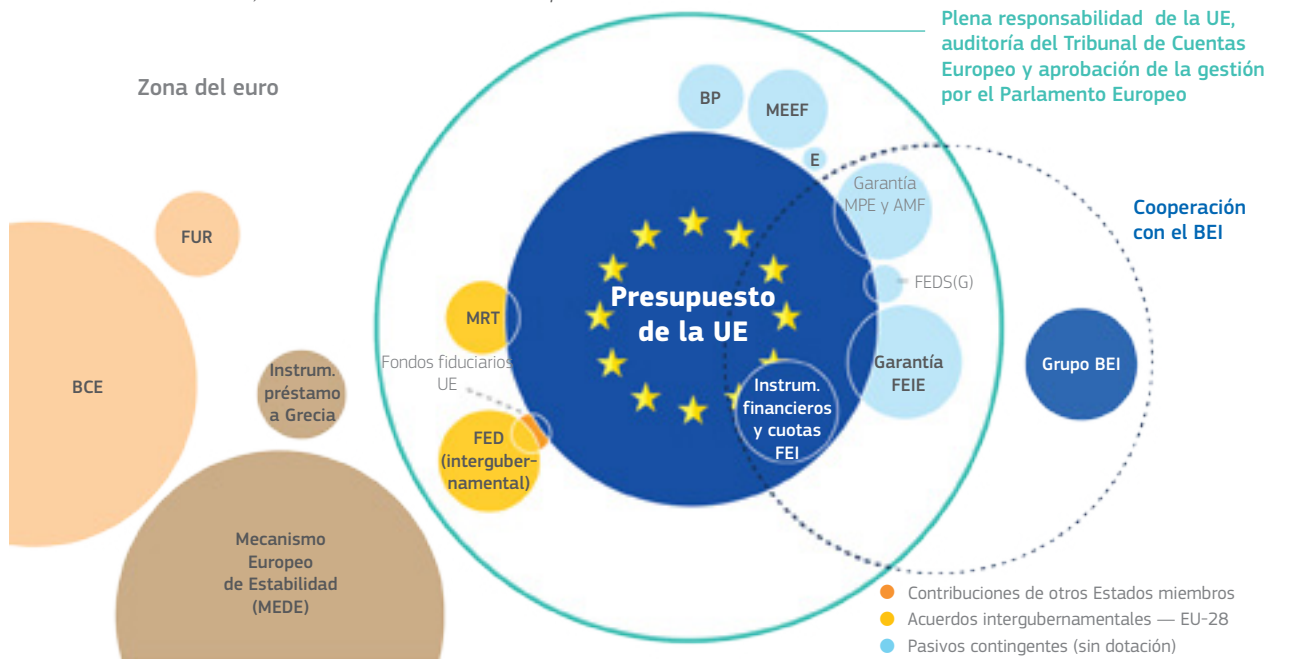
Este sistema, basado principalmente en las contribuciones de los Estados miembros, también ha reforzado una percepción errónea de que el valor del presupuesto de la UE para un Estado miembro puede medirse por el saldo neto de las contribuciones realizadas y los fondos recibidos. Con ello se pasa por alto la esencia de un presupuesto de la UE modernizado: el valor añadido resultante de la puesta en común de los recursos y los resultados que no puede alcanzar el gasto nacional descoordinado. Estos beneficios económicos más amplios con demasiada frecuencia no se tienen en cuenta, al igual que el valor de pertenecer a la mayor zona económica y potencia comercial del mundo.

Si queremos mejorar la eficacia del presupuesto de la UE, también debemos examinar en qué medida los ingresos pueden contribuir a las prioridades de la UE. La salida del Reino Unido y la eliminación de las correcciones asociadas suprimirán ya algunos obstáculos a la reforma en cuanto a los ingresos del presupuesto de la UE.

Por último, con el fin de responder a las diferentes necesidades, el presupuesto de la UE se ha visto completado por una serie de nuevas herramientas, instituciones e instrumentos. Algunos de ellos están al margen del presupuesto de la UE y no se rigen por las mismas normas. Otra fuente de financiación está constituida por el Banco Europeo de Inversiones u otros organismos sobre la base de acuerdos intergubernamentales, como el Fondo Europeo de Desarrollo vinculado a la asociación especial con los países de África, el Caribe y el Pacífico. Más recientemente se han creado los fondos fiduciarios de la Unión Europea y otros mecanismos para poner en común recursos del presupuesto de la UE, los Estados miembros y otros donantes a fin de hacer frente a crisis externas. Esta ampliación de la arquitectura financiera ha permitido a la Unión movilizar financiación adicional, pero ha supuesto una mayor complejidad de las finanzas de la UE. El gráfico que figura a continuación ofrece una amplia muestra de todos los elementos de la financiación de la UE más allá del propio presupuesto de la UE. También muestra los elementos que están bajo el control democrático del Parlamento Europeo, así como sometidos a la vigilancia del Tribunal de Cuentas Europeo.

Visión de conjunto de las finanzas de la UE

estrictamente a título ilustrativo; el tamaño de los círculos no se corresponde con los volúmenes reales



Empréstitos y préstamos:

- AMF:** Préstamos correspondientes a la ayuda macrofinanciera
- BCE:** Banco Central Europeo
- BEI:** Banco Europeo de Inversiones
- BP:** Préstamos en apoyo de la balanza de pagos
- E:** Préstamos Euratom
- FED:** Fondo Europeo de Desarrollo
- FEDS(G):** Garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible

- FEI:** Fondo Europeo de Inversiones
- FEIE:** Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas
- FEIE:** Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
- FUR:** Fondo Único de Resolución
- MEEF:** Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera
- MPE:** Mandato de préstamo exterior
- MRT:** Mecanismo para los refugiados en Turquía
- TCE:** Tribunal de Cuentas Europeo

Instrumentos financieros:

Capital y deuda para pymes y garantías de préstamos para proyectos de innovación

Recuadro 1: Resumen del presupuesto de la UE — Período 2014-2020

- ▶ Representa aproximadamente el 1 % de la RNB de la UE y el 2 % del gasto público total.
- ▶ Está delimitado por marcos financieros plurianuales (MFP) de al menos 5 años. El marco actual (2014-2020) prevé 1,087 billones EUR.
- ▶ Está financiado mayoritariamente por las contribuciones de cada Estado miembro en función de su renta relativa, junto con los derechos de aduana percibidos en las fronteras exteriores y una pequeña parte basada en el impuesto sobre el valor añadido. No existe un impuesto de la UE. El sistema de ingresos es acordado por todos los Estados miembros y ratificado por los Parlamentos nacionales.
- ▶ A través de la política de cohesión a escala de la UE, moviliza más de 480 000 millones EUR en inversiones, lo que debería traducirse, por ejemplo, en más de 1 millón de empresas que reciben apoyo, 42 millones de ciudadanos con acceso a mejores servicios sanitarios, 25 millones de ciudadanos que se beneficiarán de medidas de prevención de inundaciones e incendios, casi 17 millones de nuevos ciudadanos de la UE conectados a depuradoras, 15 millones de hogares adicionales con acceso a banda ancha y más de 420 000 nuevos puestos de trabajo. Asimismo, 5 millones de europeos se beneficiarán de los programas de formación y de aprendizaje permanente, y 6,6 millones de niños tendrán acceso a escuelas nuevas y modernas y a asistencia infantil.
- ▶ Se espera que genere inversiones por valor de al menos 500 000 millones EUR a través de la ampliación del «Plan Juncker» (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas).
- ▶ Proporciona más de 74 000 millones EUR para el programa de investigación e innovación Horizonte 2020, que ha dado lugar hasta ahora a seis premios Nobel, cuatro medallas Fields y descubrimientos con impacto mundial (por ejemplo, investigación sobre la vacuna del ébola; investigación revolucionaria sobre el cáncer y el alzhéimer; aeronaves con menores emisiones sonoras y de CO₂).
- ▶ Proporciona más de 30 000 millones EUR para apoyar las redes transeuropeas en los ámbitos del transporte, la energía y las comunicaciones a través del Mecanismo «Conectar Europa».
- ▶ Apoya un sector agrícola dinámico con unos 400 000 millones EUR, y a 7 millones de agricultores; apoya la modernización de unas 380 000 explotaciones gracias a un presupuesto de 8 700 millones EUR; el desarrollo rural financia inversiones en materia de biodiversidad, mejora de la eficiencia energética, la creación de empresas y la modernización de instalaciones de producción.
- ▶ Financia el sistema de navegación Galileo, que hasta la fecha ha puesto en órbita 15 satélites de la UE plenamente operativos; y Copernicus, el programa europeo de observación de la Tierra.
- ▶ Ha movilizado más de 17 000 millones EUR entre 2015 y 2017 para hacer frente a la crisis de los refugiados dentro y fuera de la UE.
- ▶ Financia el programa Erasmus que ha promovido la movilidad entre países de más de 9 millones de personas, especialmente estudiantes y jóvenes, en los últimos 30 años.
- ▶ Proporciona más de 8 000 millones EUR para luchar contra el desempleo juvenil a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil y hasta la fecha ha apoyado a 1,6 millones de jóvenes.
- ▶ Tiene el objetivo de destinar el 20 % del gasto total a las medidas contra el cambio climático.
- ▶ Proporciona cerca de 8 000 millones EUR de ayuda humanitaria, haciendo de la UE el mayor donante de ayuda humanitaria del mundo.

2. EL VALOR AÑADIDO DE LAS FINANZAS EUROPEAS

El objetivo de la Unión Europea es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos. El presupuesto de la UE apoya este fin, trabajando junto con los presupuestos nacionales y complementando otros esfuerzos a nivel europeo y nacional.

Toda reflexión sobre el futuro del presupuesto de la UE debe pues comenzar con la cuestión más básica de todas: ¿para qué debería servir el presupuesto de la UE? El **valor añadido europeo** debe estar en el centro de este debate. Por una parte, el valor añadido europeo consiste en alcanzar los objetivos establecidos en el Tratado; por otra, consiste en un presupuesto que prevé bienes públicos de dimensión europea o contribuye a defender nuestras libertades fundamentales, el mercado único o la Unión Económica y Monetaria.

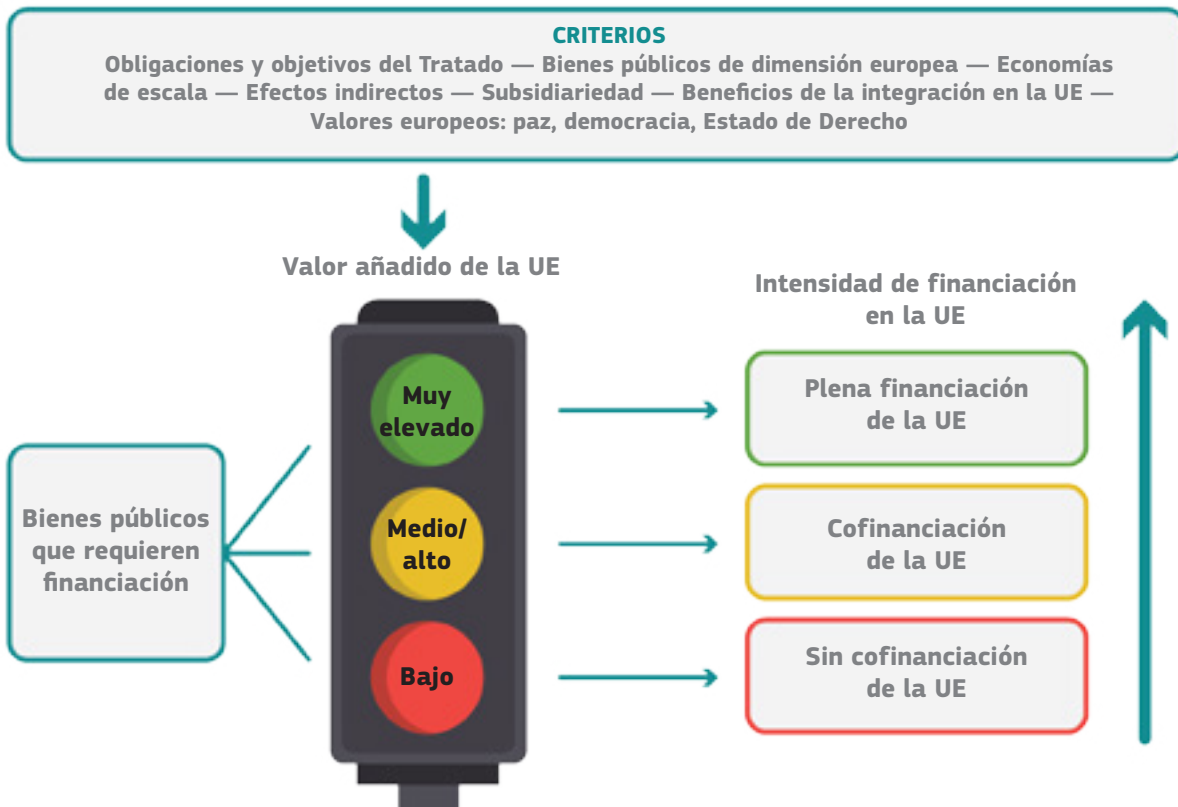
El valor añadido de la UE también es coherente con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La UE no debe tomar medidas a menos que ello sea más eficaz que actuar a nivel nacional, regional o local. La

acción de la UE debe ser adicional o complementaria a los esfuerzos nacionales o regionales, pero no debe colmar lagunas provocadas por deficiencias de las políticas nacionales. El valor añadido también puede presentarse en forma de evitar costes y de obtener beneficios indirectos.

Las preocupaciones y expectativas de los ciudadanos europeos deben ser un factor importante a la hora de configurar el nuevo presupuesto de la UE. En los últimos años, han aumentado las expectativas para que la Unión aborde retos para los que no tiene ni competencias ni recursos financieros. Estas expectativas son una cuestión fundamental en este contexto que está directamente vinculada al tamaño y la flexibilidad del nuevo presupuesto.

Los contribuyentes europeos esperan un presupuesto de la UE transparente, fácil de comprender y que rinda el máximo por cada euro gastado. Los resultados obtenidos deberán ser visibles y mensurables. Todas las políticas y programas financiados por el presupuesto de la UE deberían especificar claramente qué pretenden conseguir, cómo se proponen lograrlo y comunicar los resultados reales alcanzados. Esto aumentará la responsabilidad y permitirá un debate

Valor añadido de la UE y financiación con cargo al presupuesto de la UE



Fuente: Comisión Europea.

público informado sobre el modo en que se utiliza el presupuesto de la UE. Si bien ya se han realizado algunos avances en este sentido en el marco financiero actual, en particular en la política de cohesión, es necesario tomar más medidas en todos los instrumentos.

Existe también un claro valor añadido cuando la acción a nivel europeo va más allá de lo que podrían lograr los esfuerzos nacionales. Esto incluye, por ejemplo:

- ▶ Los programas transfronterizos han transformado las zonas fronterizas, ayudando a eliminar fuentes de conflicto y a crear nuevas oportunidades económicas.
- ▶ Del mismo modo, las infraestructuras transnacionales, como los interconectores energéticos (por ejemplo, entre Malta e Italia), las redes digitales, las infraestructuras de investigación o los túneles (por ejemplo, el túnel de base del Brennero en los Alpes entre Austria e Italia), benefician a los ciudadanos y las empresas de la UE.
- ▶ Las inversiones realizadas en el marco de la política de cohesión en una región o Estado miembro contribuyen a la estabilidad macroeconómica y aumentan el potencial de crecimiento de la Unión en su conjunto.
- ▶ De igual modo, el control de las fronteras exteriores del sur o del este sirve claramente para proteger al resto de Europa.
- ▶ Las ayudas y la inversión en los países socios permiten construir sociedades más resilientes.
- ▶ La competencia abierta en la UE para financiar la ciencia y la innovación ha aumentado la excelencia

en comparación con la financiación nacional (por ejemplo, publicaciones científicas con mayor impacto, número y calidad de las patentes) y ha atraído talentos de todo el mundo.

- ▶ Otros grandes proyectos y tecnologías facilitadoras esenciales, como Galileo, Copernicus, ITER ⁽³⁾ o la informática de alto rendimiento, solo pueden financiarse mediante la puesta en común de recursos en la UE, habida cuenta de las muy elevadas necesidades de financiación.

Las finanzas europeas también puede aportar valor añadido en relación con la defensa de valores comunes europeos tales como la democracia, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos fundamentales, la igualdad, la solidaridad, la sostenibilidad y la paz. Por ejemplo, el programa Erasmus y el Cuerpo Europeo de Solidaridad promueven la movilidad y permiten a los estudiantes y trabajadores descubrir culturas europeas, aprender nuevas lenguas y cualificaciones y obtener experiencia laboral en el extranjero, y construir vínculos en toda Europa. El papel activo de la UE en su vecindad y más allá, y para ofrecer una perspectiva de pertenencia a la UE, ha apoyado la paz y la estabilidad. El coste de no tomar medida alguna en este ámbito sería catastrófico si la inestabilidad y la guerra se apoderaran de la región. Algunos logros son más tangibles y significativos que otros, pero todos son igualmente importantes.

Por último, el valor añadido del presupuesto de la UE también depende de su coherencia estratégica interior. Deben eliminarse las duplicaciones, y los instrumentos deben complementarse mutuamente y ser coherentes desde el punto de vista de la política.

(3) Galileo es el sistema mundial de navegación por satélite europeo, que ofrece una gama de servicios de posicionamiento, navegación y temporización a usuarios de todo el mundo. Copernicus es el programa de la Unión de observación y vigilancia de la Tierra a efectos, por ejemplo, de la agricultura, el análisis del clima, la protección civil y la gestión de situaciones de emergencia. El Reactor Experimental Termonuclear Internacional (ITER) es el mayor proyecto científico asociativo del mundo, cuyo objeto es demostrar que la fusión es una fuente de energía viable y sostenible; la UE es el mayor contribuyente en colaboración con Japón, China, la India, Corea del Sur, Rusia y los Estados Unidos.

3. TENDENCIAS Y RETOS

El *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* y los anteriores documentos de reflexión recientes han demostrado que la UE formada por 27 Estados miembros tendrá que hacer frente a una amplia gama de retos en el período previo a 2025 y posteriormente.

Entre ellos figuran las tendencias actuales que seguirán siendo pertinentes en los próximos decenios, tales como la revolución digital y la globalización, el cambio demográfico y la cohesión social, la convergencia económica y el cambio climático. Al mismo tiempo, los ciudadanos europeos esperan que la Unión y los Gobiernos nacionales aporten prosperidad, estabilidad y seguridad en un mundo rápidamente cambiante e incierto ⁽⁴⁾. En un entorno mundial más volátil, en el futuro pueden surgir otros desafíos imprevistos.

Si la seguridad, la fortaleza económica, la sostenibilidad y la solidaridad deben ser los puntos centrales de la acción de la UE ante estos nuevos retos y tendencias actuales, ¿está el actual presupuesto de la UE equipado para hacerles frente? ¿Cómo se adecúa el gasto de la UE a estas prioridades? ¿Y qué margen de mejora tenemos?

3.1. Seguridad y protección para los ciudadanos de la Unión

La inestabilidad de la vecindad de Europa y nuevas formas de terrorismo plantean grandes desafíos dentro y fuera de nuestras fronteras. La seguridad de un Estado miembro se ha convertido en la seguridad de toda la UE. Si bien muchos de los instrumentos que refuerzan la seguridad de todos los ciudadanos están en manos de los Estados miembros, la UE también tiene un papel fundamental que desempeñar, ya sea mejorando el control de las fronteras exteriores, reforzando unas sólidas redes de inteligencia, fortaleciendo el apoyo que proporcionan las agencias, o luchando contra el aumento de la inestabilidad en nuestra vecindad.

Las amenazas a la seguridad y la protección afectan también a otros ámbitos, como la protección de cadenas alimentarias resilientes y mecanismos para responder a los riesgos para la salud pública (por ejemplo, la enfermedad de las vacas locas o la peste porcina, la contaminación del agua y las sustancias químicas). Otro ejemplo es el esfuerzo conjunto de lucha contra las enfermedades globales (por ejemplo el ébola) que puede tener efectos devastadores en

terceros países y para los ciudadanos europeos. Otro ámbito es la respuesta a las catástrofes naturales o provocadas por el hombre.

Tenemos que decidir qué papel puede desempeñar el presupuesto de la UE en apoyo de la actuación de la UE a la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia, y qué papel puede desempeñar asimismo, entre otros, en la aplicación de la Estrategia Global ⁽⁵⁾ y el desarrollo de una política de defensa común para hacer frente a amenazas nuevas y existentes, tanto físicas como en el ciberespacio.

3.2. Fortaleza económica, sostenibilidad y solidaridad

El presupuesto de la UE debe seguir haciendo que la economía europea sea más fuerte y flexible, fomentando la solidaridad, la sostenibilidad y la competitividad a largo plazo.

El desarrollo sostenible lleva mucho tiempo en el centro del proyecto europeo. Las sociedades europeas se enfrentan en la actualidad a numerosos retos en materia de sostenibilidad; desde el desempleo juvenil hasta el envejecimiento de la población, el cambio climático, la contaminación, la energía sostenible y la migración. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) (véase el gráfico que figura en la página siguiente) constituyen la base de la política de la UE a nivel interno y externo.

Las dimensiones económica, social y medioambiental que conforman los ODS se han incorporado en gran parte al presupuesto y los programas de gasto de la UE. Se han integrado en la Estrategia Europa 2020 para desarrollar en torno a ellas la educación y la innovación («inteligente»), las bajas emisiones de carbono, la resiliencia ante el cambio climático y la protección medioambiental («sostenible»), la creación de empleo y la reducción de la pobreza («integrador»). También existe un compromiso político para dedicar al menos el 20 % del presupuesto de la UE 2014-2020 a la lucha contra el cambio climático y para lograr que el 0,7 % de la RNB se dedique a la ayuda oficial al desarrollo en el marco de la Agenda 2030.

Fomentar la competitividad y evitar una creciente brecha social constituye un desafío importante para la Unión y para la zona del euro en particular. El objetivo debe ser reducir las divergencias económicas y sociales

⁽⁴⁾ Véase el Eurobarómetro especial 461, Diseñar el futuro de Europa, publicado el 28 de junio de 2017.

⁽⁵⁾ Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, presentada por la alta representante y vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini, al Consejo Europeo en junio de 2016.

Los objetivos de desarrollo sostenible en el centro de la política de sostenibilidad de la UE



Fuente: Naciones Unidas.

existentes entre y dentro de los Estados miembros, y capacitar a las personas para que desempeñen plenamente su papel en la sociedad. El gasto de la UE en el ámbito social, desde el mercado de trabajo hasta la reducción de la pobreza, desde la integración social hasta la educación, representa en la actualidad apenas el 0,3 % del total del gasto público social en la UE. Si bien este porcentaje podría reevaluarse en el futuro, no puede olvidarse que la ayuda social seguirá correspondiendo en primer lugar a los Estados miembros. El *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa* ha esbozado los ámbitos en los que las finanzas de la UE podrían aportar una mayor contribución en el futuro, en función de la opción escogida para el futuro de la UE en materia de política social.

Los beneficios de la globalización están distribuidos de forma desigual tanto entre las personas como entre los territorios, en particular entre las grandes metrópolis y las zonas rurales e industriales en declive. El *Documento de reflexión sobre el aprovechamiento de la globalización* indica que es necesario acompañar la transformación económica provocada por la globalización y el cambio tecnológico a fin de que todos los ciudadanos y todas las regiones puedan contribuir al mercado interior y beneficiarse de él, y ganar en competitividad y resiliencia.

¿De qué manera responde a estos retos el actual presupuesto de la UE?

Las tres funciones básicas de cualquier presupuesto público son la inversión en bienes públicos, la redistribución y la estabilización macroeconómica. El presupuesto de la UE realiza estas funciones, aunque en diversos grados. Por ejemplo, financia bienes públicos a través de programas gestionados

directamente a nivel europeo, como el programa Horizonte 2020 para la investigación, o instrumentos como el Mecanismo «Conectar Europa» para la inversión en infraestructuras, y junto con los Estados miembros y las regiones a través de inversiones cofinanciadas en el marco de la política de cohesión.

El presupuesto realiza una redistribución (junto con la financiación y el suministro de bienes públicos) a través de la política de cohesión, que favorece la convergencia económica, así como la cohesión social y territorial; y a través del apoyo al desarrollo rural y la ayuda a la renta de los agricultores en el marco de la política agrícola común.

La función de estabilización solo se realiza indirectamente. El presupuesto de la UE tiene efectos estabilizadores para algunos Estados miembros, en particular debido a su estabilidad a lo largo de siete años, que proporciona un nivel constante de inversión independiente del ciclo económico. Al mismo tiempo, las contribuciones de los Estados miembros están vinculadas a los resultados económicos, de modo que las contribuciones al presupuesto disminuyen en épocas de recesión. No obstante, el presupuesto de la UE no se concibió para absorber los impactos macroeconómicos.

Una cuestión importante sugerida por el *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria* es si la Comisión debe considerar y estudiar en mayor profundidad el establecimiento de tal función de estabilización, junto con medios para aumentar la convergencia.

Por último, el impacto de la inversión depende del entorno en el que opera. Por esta razón, el debate sobre el vínculo entre las reformas estructurales y el

presupuesto de la UE ha adquirido recientemente tanta importancia. Si bien este vínculo ya se ha establecido para la política de cohesión, vale la pena reflexionar sobre si es suficiente y si podrían mejorarse los incentivos.

3.2.1. Inversión en bienes públicos gestionados directamente a nivel europeo

En el marco financiero plurianual 2014-2020, en torno al 13 % del presupuesto de la UE se dirige a apoyar las principales prioridades de crecimiento sostenible mediante programas o proyectos gestionados directa o indirectamente a nivel europeo.

El más importante de estos programas es el **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas**, creado por el presidente Juncker en noviembre de 2014 tras la crisis financiera y económica de 2008-2009 y la consiguiente caída de la inversión. Está a punto de lograr el objetivo de generar inversiones por un total de 315 000 millones EUR. Con la ampliación propuesta, deberá generar inversiones por un total de al menos 500 000 millones EUR.

Horizonte 2020, el principal instrumento para financiar la investigación e innovación de alto nivel en la Unión Europea (74 800 millones EUR), atrae la colaboración de 131 países de todo el mundo y ha financiado 13 000 proyectos de alta calidad desde 2014.

El **Mecanismo «Conectar Europa»** (30 400 millones EUR) es otro ejemplo de inversión de la UE en grandes infraestructuras de transporte, energía y tecnología de la comunicación en Europa. Entre los proyectos figura, por ejemplo, la mejora de la seguridad de la línea ferroviaria central en Polonia, aumentando al tiempo la velocidad hasta 200 km/h, lo que supondrá una mejora general del transporte de mercancías y pasajeros en Europa por el corredor de transporte Báltico-Adriático central.

Erasmus+ (14 800 millones EUR) es el programa europeo de educación, formación, juventud y deporte, con más de 2 millones de participantes hasta 2016.

El programa COSME ⁽⁶⁾ (2 300 millones EUR) está orientado a pequeñas y medianas empresas, facilitando el acceso a préstamos y financiación con fondos propios, así como a los mercados, aportando financiación en forma de préstamos por más de 5 500 millones EUR a más de 140 000 empresas.

Aborda las características específicas del mercado europeo de capital riesgo invirtiendo en pymes en fase de crecimiento y expansión, y en 2016 alcanzó una inversión en capital de casi 500 millones EUR.

La UE también financia una serie de **proyectos a gran escala e infraestructuras** que son demasiado grandes para realizarse sin inversión pública. Un ejemplo notable es el sistema mundial de navegación por satélite, **Galileo**, que presta servicios gracias a 15 satélites de la UE plenamente operativos que están actualmente en órbita, y el sistema europeo de observación de la Tierra, Copernicus, que está llamado a convertirse en uno de los principales proveedores mundiales de macrodatos.

Muchos de estos programas se han convertido en marcas de la UE, haciendo a la Unión visible y reconocible en la vida cotidiana de sus ciudadanos. Sin embargo, hay margen de mejora para reforzar su eficacia y aumentar su impacto, en particular evitando solapamientos, combinando instrumentos, y garantizando la complementariedad y la simplificación. ¿Debería ampliarse la dotación presupuestaria para estos programas? ¿Cómo podemos garantizar que se refuercen mutuamente? ¿Cómo pueden evitarse los solapamientos entre programas que intervienen en los mismos ámbitos, ya se trate de grandes infraestructuras o de apoyo a las pymes? En la sección 4.2 se exponen las vías para mejorar el uso de los instrumentos financieros en este ámbito, simplificar las normas pertinentes y mejorar la flexibilidad.

3.2.2. Cohesión económica, social y territorial

Los beneficios de la globalización suelen estar ampliamente distribuidos, mientras que los costes suelen estar localizados. Los últimos datos indican que numerosas regiones de Europa son mucho más propensas que otras a estar expuestas a perturbaciones repentinas debido a su especialización económica, costes laborales o nivel educativo de la mano de obra. Al mismo tiempo, las tasas de desempleo, especialmente entre las generaciones más jóvenes, siguen siendo demasiado elevadas, la participación en el mercado laboral es baja en muchas partes de Europa y el número de personas en riesgo de pobreza es inaceptablemente elevado.

Estas diferencias de perspectiva económica y social pueden crear tensiones sociopolíticas y exigen una respuesta adecuada de la UE, de forma que ninguna persona y ninguna región queden rezagadas.

⁽⁶⁾ El Programa de la UE para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas.

El fomento de la convergencia y la resiliencia económica duradera es el principal objetivo de la **política de cohesión de la UE**, que junto con la cofinanciación nacional movilizará más de 480 000 millones EUR en el período 2014-2020.

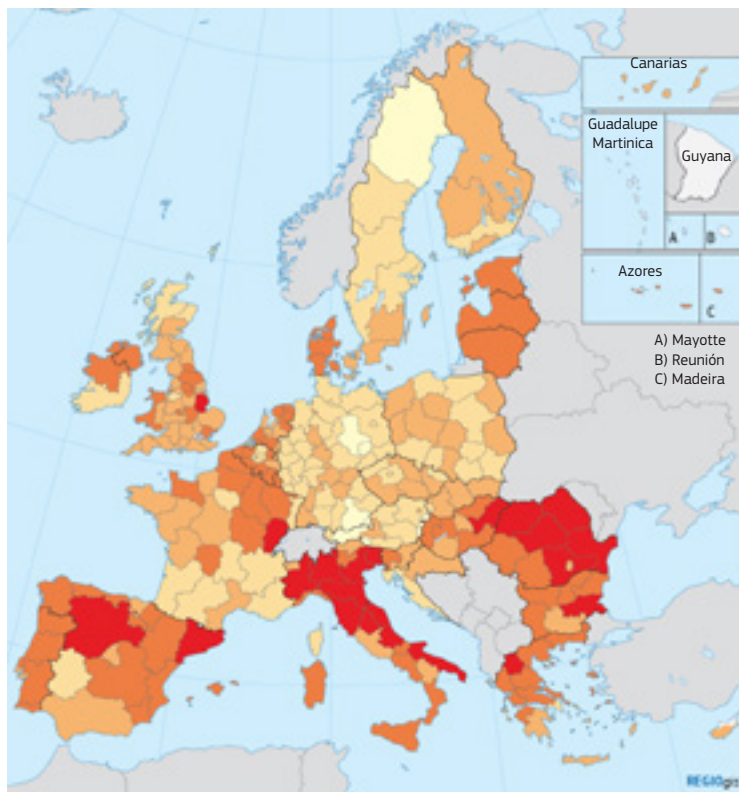
La generación actual de programas ha incorporado importantes reformas. Estos nuevos programas dirigen más financiación a las prioridades europeas clave, como el empleo, la inclusión social, las capacidades, la investigación y la innovación, la energía y la eficiencia de los recursos. Los objetivos de los programas se establecen por adelantado. El marco económico, jurídico e institucional para la inversión ha mejorado. Asimismo, la política de cohesión ha establecido un estrecho vínculo entre la inversión cofinanciada y el programa de gobernanza económica más amplio y las reformas estructurales.

Si bien los resultados generales de la política de cohesión son globalmente positivos, hay una serie de ámbitos en los que es necesaria una reforma.

En primer lugar, en los últimos años, la política de cohesión ha compensado el descenso de la inversión nacional y regional como consecuencia de la crisis. Esto ha ayudado a evitar perturbaciones importantes, pero el consiguiente aumento de las tasas de cofinanciación por el presupuesto de la UE ha reducido el esfuerzo general de inversión.

En segundo lugar, mientras que la política de cohesión ha respondido a la crisis aumentando la tasa de cofinanciación y modificando sus programas con el fin de hacer frente mejor a las necesidades socioeconómicas cambiantes, es también necesario revisar el modo en que la política de cohesión puede prepararse y reaccionar mejor ante acontecimientos inesperados, crisis y cambios sociales.

¿Está preparada Europa para la globalización?



Factores de riesgo vinculados a la globalización y el cambio tecnológico

Número de factores de riesgo, de un total de 4



Un factor de riesgo se define como un valor negativo para el primer indicador y un valor superior a la media de las regiones de la UE para los siguientes indicadores:

- Crecimiento del empleo en la industria entre 2000 y 2013 (UE: - 1,3 %)
- Empleo en sectores de baja tecnología, 2015 (UE: 5,5 %)
- Personas entre 25 y 64 años con bajo nivel educativo, 2015 (UE: 23,3 %)
- Cambio en el coste laboral unitario en el sector manufacturero entre 2003 y 2013 (UE: 14,3 %)

Fuente: Comisión Europea.

En tercer lugar, puede ser preciso reforzar el vínculo con la gobernanza económica y el Semestre Europeo, para garantizar que el sistema sea más sencillo y transparente y que ofrezca incentivos para aplicar reformas concretas destinadas a promover la convergencia.

Por último, la política de cohesión se ha vuelto cada vez más complicada de gestionar, lo que dificulta su aplicación sobre el terreno y genera retrasos. Los distintos niveles de control y la complejidad burocrática dificultan el acceso de los beneficiarios a estos fondos y la rápida realización de los proyectos. Por tanto, para el futuro se precisa un enfoque mucho más radical para simplificar la ejecución y permitir una programación más ágil y flexible.

¿Qué financia la política de cohesión?

En miles de millones de EUR



Fuente: Comisión Europea.

3.2.3. Agricultura sostenible

Los agricultores proporcionan un suministro de alimentos estable y de calidad producidos de forma sostenible a precios asequibles para más de 500 millones de europeos, respetando al mismo tiempo los requisitos de salud y bienestar de los animales, la protección del medio ambiente y la seguridad alimentaria.

Garantizar la sostenibilidad económica, social y medioambiental de las comunidades agrícolas y rurales constituye el objetivo esencial de la política agrícola común (PAC). En el marco actual 2014-2020, la PAC movilizará unos 400 000 millones EUR para financiar medidas de mercado, pagos directos a los agricultores y programas de desarrollo rural, y para promover una agricultura sostenible y economías rurales saneadas. De esta cantidad, los pagos directos representan aproximadamente el 70 %. Este apoyo a la renta colma parcialmente la brecha entre los ingresos agrícolas y las rentas comparables de otros sectores de la economía. La reforma más reciente de esta política introdujo cambios importantes en el régimen de pagos directos, con el fin de abordar las necesidades específicas de los agricultores jóvenes y las pequeñas explotaciones, sectores específicos o regiones en crisis, y el medio ambiente.

Recuadro 2 — Ejemplos de resultados en el marco de la política de cohesión 2007-2013

- ▶ Gasto en objetivos sociales: 9,4 millones de personas consiguieron empleo, mientras que 8,7 millones de ciudadanos obtuvieron cualificaciones.
- ▶ Todos los Estados miembros y regiones han desarrollado estrategias de especialización inteligente para orientar mejor sus esfuerzos en materia de investigación e innovación. La ayuda ha dado lugar a unos 95 000 proyectos de investigación e innovación y a la creación de 42 000 nuevos puestos de investigación.
- ▶ Unas 400 000 pymes recibieron ayuda en el marco de la política de cohesión y gracias a ello se están creando más de un millón de nuevos puestos de trabajo.
- ▶ Una gran parte del gasto de la UE relacionado con el cambio climático y la protección del medio ambiente se realiza a través de la política de cohesión. Por ejemplo, alrededor de 6 millones de personas pudieron acceder a un mejor suministro de agua, y 7 millones a un mejor tratamiento de las aguas residuales.
- ▶ Los Estados miembros construyeron o renovaron 2 600 km de líneas ferroviarias y 2 400 km de carreteras pertenecientes a la red transeuropea, además de las redes secundarias que conectan zonas más remotas con el resto de Europa.

Gracias a ella, los ciudadanos europeos tienen acceso a alimentos seguros, asequibles y de alta calidad. Las sucesivas reformas de la política agrícola común han hecho que el sector agrario europeo sea competitivo a escala mundial, acercándose a los precios del mercado mundial y con unas exportaciones fuertes y en vías de mejora. Sin embargo, existen enormes disparidades en el desarrollo del sector agrícola. En algunas zonas rurales no existen fuentes alternativas creíbles de empleo y de ingresos fuera de la agricultura. No obstante, algunos ganaderos tienen ahora acceso a otras formas de ingresos no agrícolas, por ejemplo, turismo y actividades de ocio, energía eólica, solar y biogás.

La agricultura ocupa cerca de la mitad de la superficie de la UE. Esto hace que los agricultores sean esenciales para la conservación de los recursos naturales (agua, aire, suelo y biodiversidad), la aplicación de las medidas de lucha contra el cambio climático y la configuración de los paisajes que tanto apreciamos. La PAC establece las normas y los incentivos necesarios para garantizar que la agricultura y la silvicultura contribuyan a solucionar los apremiantes problemas medioambientales y climáticos a nivel mundial y aporten los bienes públicos que esperan los ciudadanos. Entre estas herramientas clave figuran las medidas agroambientales y climáticas de la PAC, que incentivan a los agricultores a adoptar y adaptar las políticas y prácticas de gestión y a tomar medidas de mejora y conservación de las masas de agua, el suelo, la biodiversidad y el paisaje, así como de mitigación y adaptación al cambio climático. No obstante, hay crecientes demandas para orientar más la política agrícola común hacia la provisión de bienes públicos relacionados con la protección del medio ambiente y la acción por el clima. Esto requeriría medidas de ayuda más específicas y adaptadas a nivel regional.

No existe consenso sobre el nivel de apoyo a la renta que se necesita cuando se tiene en cuenta la competitividad dentro del sector. En algunos casos, estos pagos no contribuyen al desarrollo estructural del sector, sino que tienden a aumentar los precios del suelo, lo que puede suponer un obstáculo para el acceso de los jóvenes agricultores al mercado.

Los pagos directos siguen estando determinados en gran medida por los derechos históricos y se dirigen a las grandes explotaciones y los propietarios de tierras de los Estados miembros más ricos. Por término medio, el 20 % de los beneficiarios reciben el 80 % de los pagos. No obstante, este panorama general oculta grandes diferencias de un Estado miembro a otro. Por ejemplo, el 92 % de los agricultores de Rumanía y el 97 % de los de Malta operan pequeñas explotaciones,

La balanza comercial agrícola muestra la competitividad del sector

En millones EUR



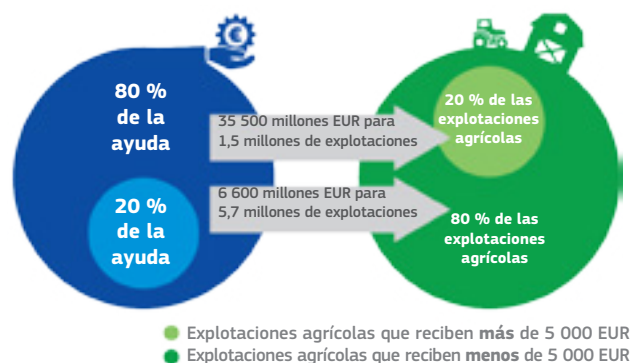
Fuente: Comisión Europea.

mientras que en Alemania menos del 9 % de las explotaciones son pequeñas.

La mayoría de los pagos de la PAC son financiados totalmente por el presupuesto de la UE, estableciendo así un vínculo directo entre los beneficiarios y la Unión. Esta política afecta a los agricultores y a los ciudadanos, incluso en las zonas más marginales de Europa, y contribuye por tanto en gran medida al desarrollo económico y social, así como a su resiliencia. Aparte de las medidas de desarrollo rural financiadas en el marco del segundo pilar de la PAC, este es el único ámbito político gestionado conjuntamente con los Estados miembros sin cofinanciación nacional.

Estos últimos años, el presupuesto de la UE ha tenido que proporcionar en numerosas ocasiones ayuda puntual para responder a acontecimientos específicos, como la caída de los precios de los productos lácteos o la prohibición impuesta por Rusia a la importación

¿Quién se beneficia de las ayudas de la política agrícola común?



Nota: Datos de 2015.

Fuente: Comisión Europea.

Recuadro 3 — Ejemplos de resultados en el marco de la política agrícola común

- ▶ El 70 % de la superficie agrícola de la UE está cubierto por medidas de ecologización, que cuentan con el apoyo de 60 000 millones EUR.
- ▶ Alrededor de 47 millones de hectáreas, lo que equivale aproximadamente al 25 % de la superficie agrícola europea, están cubiertas por un contrato de gestión para la aplicación de prácticas agroambientales respetuosas con el agua, el suelo y la biodiversidad.
- ▶ Creación y desarrollo de más de 200 000 empresas rurales (145 000 jóvenes agricultores reciben apoyo para crear empresas y 62 000 microempresas).
- ▶ Apoyo a más de 25 000 proyectos de infraestructuras de medio ambiente, tales como redes de alcantarillado y mejora de la gestión de residuos en las zonas rurales y remotas.
- ▶ 2 400 grupos de acción local recibieron ayuda para desarrollar y aplicar estrategias de desarrollo de sus zonas.

de determinados productos agrícolas. Por lo que respecta a los instrumentos de la futura política agrícola común, es preciso por tanto encontrar el equilibrio adecuado entre las medidas políticas y las dotaciones financieras, las subvenciones y los instrumentos financieros, los instrumentos de gestión del riesgo y otros mecanismos del mercado para hacer frente a los riesgos y efectos adversos graves e imprevistos en el sector agrícola.

3.3. Gestión de la migración

Las fronteras exteriores de la UE se han convertido en un escenario frecuente de tragedias humanas respecto de las que la UE, junto con sus Estados miembros, deben tomar medidas inmediatas. Al mismo tiempo, es preciso gestionar mejor la migración en todos sus aspectos; la UE debería aspirar a proporcionar a los Estados miembros los instrumentos para hacerlo a medio y a largo plazo.

La gestión de la migración es una responsabilidad compartida, no solo entre los Estados miembros de la UE, sino también frente a los terceros países de tránsito y de origen de los migrantes. Al combinar las políticas internas y externas, la UE y los Estados miembros están desarrollando un enfoque global basado en la confianza mutua y la solidaridad entre Estados miembros e instituciones de la UE.

En lo que se refiere a la gestión de los flujos migratorios, el actual presupuesto de la UE ya apoya a los Estados miembros a desarrollar marcos de protección y acogida adecuados y a abordar las causas profundas de la migración y proteger el espacio Schengen. Más de 17 000 millones EUR –el 3,7 % del total del presupuesto de la UE– se ha asignado a estos retos en el período 2015-2017.

Por ejemplo, el presupuesto de la UE se utilizó para crear «puntos críticos» en Grecia e Italia, que alcanzaron una capacidad total de más de 9 000 plazas. En 2016 se facilitó alojamiento a más de 35 000 personas en Grecia, desde tiendas de campaña en la fase inicial hasta contenedores aptos para soportar las condiciones invernales y 417 espacios seguros para menores no acompañados. La recientemente creada Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ayudó a rescatar a 174 500 personas en el Mediterráneo en 2016.

3.4. Desafíos externos, seguridad, ayuda humanitaria y desarrollo

En los últimos años, Europa se ha enfrentado a nuevos desafíos externos vinculados a la inestabilidad y fragilidad de sus vecinos más cercanos y de otros países. Los ciudadanos europeos están preocupados por la migración, el terrorismo y las amenazas a la seguridad exterior en general, y desean que estas cuestiones, junto con la defensa, se aborden a escala europea. Esperan que Europa desempeñe un papel de liderazgo en el mundo; gestione los efectos de la globalización; defienda un orden mundial basado en las normas, la buena gobernanza y la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y el desarrollo económico sostenible; y promueva la estabilidad y la seguridad, en particular en la vecindad inmediata de Europa. Casi el 90 % de los europeos creen que es importante apoyar a los países en desarrollo, y el 82 % de los europeos consideran que ayudar a los demás es una opción beneficiosa para todas las partes que responde claramente a los intereses de Europa. Los europeos también ven claramente el valor añadido de la adopción de medidas a escala europea en el ámbito de los asuntos exteriores.

En la actualidad, la acción exterior de la UE cuenta con una dotación de 96 500 millones EUR, de los que 30 500 millones EUR corresponden al 11.º Fondo Europeo de Desarrollo para los socios de la UE de África, el Caribe y el Pacífico. El presupuesto de la UE dedica por tanto alrededor del 6 % del actual MFP a las medidas exteriores, siendo las dotaciones financieras más importantes el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (19 700 millones EUR), el Instrumento Europeo de Vecindad (15 400 millones EUR) y el Instrumento de Ayuda Preadhesión (11 700 millones EUR). Se han programado 8 000 millones EUR para ayuda humanitaria. Este presupuesto se ha movilizado y reforzado constantemente en los últimos años, agotando todos los márgenes disponibles, para hacer frente a la proliferación de emergencias humanitarias y de otro tipo en Europa, al aumento del número de personas desplazadas, a las necesidades humanitarias sin precedentes y a la complejidad de las crisis, que llevan camino de continuar.

La acción exterior de la UE se desarrolla en países socios que no pertenecen a la Unión, pero protege asimismo los intereses y la seguridad de los europeos. Como mayor donante de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo, la UE y sus Estados miembros desempeñan, en particular mediante su compromiso colectivo de destinar el 0,7 % de la RNB a la ayuda oficial al desarrollo, un papel fundamental en el apoyo a otros países del mundo. La acción exterior de la UE promueve la estabilidad alrededor de las fronteras de la

UE y más allá, favorece la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo y fomenta la cooperación en ámbitos de interés para la UE. Asimismo, aborda las causas profundas de la migración irregular y del extremismo violento. La financiación de la UE constituye generalmente la base sobre la que se acumula la financiación al desarrollo aportada por los Estados miembros para aumentar la masa crítica de la UE y el impacto en los países socios, a través de una programación y una ejecución conjuntas.

Los nuevos retos en el ámbito de la acción exterior de la UE, según lo definido en la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, hacen necesario examinar la adecuación de las finanzas de la UE a estas nuevas prioridades, así como la eficacia de los diversos instrumentos en este ámbito, incluidas las delegaciones de la UE. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a la defensa y también a la inversión exterior de la UE, donde puede ser preciso movilizar fondos privados y maximizar el impacto de estas inversiones en beneficio de la paz, la estabilidad y las relaciones económicas. La experiencia de los últimos años muestra también que es necesario reforzar la coordinación entre las políticas exteriores e interiores, en especial por lo que respecta a la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y del Acuerdo de París sobre el Clima, así como la aplicación del marco de asociación con terceros países en el contexto de la migración.

4. OPCIONES PARA EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA UE

La concepción del futuro presupuesto de la UE debe verse respaldada por una clara visión de las prioridades de Europa y la determinación de invertir en ámbitos que garanticen la fortaleza económica, la sostenibilidad, la solidaridad y la seguridad para el futuro.

La brecha existente en las finanzas de la UE derivada de la retirada del Reino Unido y de las necesidades de financiación de las nuevas prioridades ha de quedar claramente reconocida. Las nuevas prioridades se han incorporado en el marco financiero vigente principalmente ampliando las flexibilidades existentes hasta el límite de sus posibilidades.

En el futuro, la gestión de la migración, la seguridad interior y exterior, el control de las fronteras exteriores, la lucha contra el terrorismo y la defensa deberán presupuestarse con una perspectiva a más largo plazo,

junto con la continuación de la inversión para apoyar la estabilidad y un desarrollo sostenible en nuestros países socios. El tamaño, estructura y contenido del futuro presupuesto de la UE tendrán que responder a la ambición política que la Unión Europea se fije para el futuro. ¿Seguirá la UE actuando como hasta ahora, reducirá su actividad, actuará a diferentes velocidades, aplicará un rediseño radical o hará mucho más en común?

Será necesario tomar decisiones difíciles. ¿Podrá Europa materializar sus políticas existentes y las nuevas prioridades con un presupuesto cada vez más pequeño? En caso negativo, ¿dónde deberán aplicarse recortes y moderarse las ambiciones? ¿O deberían subsanarse las carencias mediante un aumento de las contribuciones de los 27 Estados miembros, fuentes alternativas de ingresos o una combinación de ambos elementos, de tal forma que la UE formada por 27 Estados miembros pueda hacer más en común? En cualquier caso, el nivel de ambición política debe corresponderse con los medios de actuación de los que se disponga.

Un presupuesto de la UE preparado para hacer frente a los retos interiores y mundiales

Consecución de un balance correcto entre

	Políticas y prioridades existentes	Nuevos retos	
	Estabilidad	Flexibilidad	
	Apoyo a las prioridades nacionales	Disponibilidad de bienes públicos de la UE y aportación de valor añadido de la UE	
	Atención prioritaria a las normas sobre el procedimiento de gasto	Atención prioritaria a los resultados; normas e instrumentos sencillos y más transparentes	
	Gasto directo, subvenciones y ayudas	Cooperación entre sectores público y privado, cofinanciación, apalancamiento, financiación combinada	
	Muchos ámbitos de actividad e instrumentos	Más coherencia estratégica, coordinación, menos instrumentos	

Fuente: Comisión Europea.

4.1. ¿En qué debería centrarse el futuro presupuesto de la UE?

4.1.1. Respuestas a las tendencias actuales y a los nuevos retos

El presupuesto de la UE debería seguir ocupándose de las tendencias actuales que configuran la UE de los próximos años. También hay una serie de nuevos retos en los que el presupuesto de la UE tendrá que hacer más que en la actualidad, entre ellos la gestión de la migración irregular y los refugiados, incluida la integración; el control de las fronteras exteriores; la seguridad; la ciberseguridad; la lucha contra el terrorismo; y la defensa común.

En primer lugar, la reducción de las divergencias económicas y sociales existentes entre Estados miembros y dentro de ellos es crucial para una Unión que pretende lograr una economía social de mercado muy competitiva con pleno empleo y progreso social. Esto reviste una vital importancia para la zona del euro, en donde las divergencias ponen en entredicho el desarrollo sostenible de la Unión Económica y Monetaria a medio plazo. Los documentos de reflexión sobre la dimensión social de Europa y sobre el aprovechamiento de la globalización han presentado una serie de ideas que deben ser consideradas. La prioridad general sería invertir en las personas, desde la educación y la formación hasta la salud, la igualdad y la inclusión social. Asimismo, y tomando como ejemplo la Garantía Juvenil, también podría considerarse la instauración de una Garantía Infantil respaldada por fondos de la UE. Es muy importante que el gasto social alcance a quienes más lo necesitan, en particular en las regiones con grandes desigualdades sociales. Los criterios vigentes para este tipo de objetivos podrían tener que revisarse teniendo esto presente.

En segundo lugar, aunque la mayor parte de los recursos financieros para la defensa europea seguirán proviniendo de los presupuestos nacionales, existe un consenso sobre la necesidad de avanzar conjuntamente, por ejemplo en materia de investigación y desarrollo, así como de la competitividad de la base industrial y la contratación pública de Europa, ámbitos en los que el presupuesto de la UE debería financiar un Fondo Europeo de Defensa para mejorar la rentabilidad. También debería ser capaz de incrementar su presente ayuda a los países socios para el desarrollo de las capacidades de estos, así como su componente militar y de defensa, donde se precisará más solidaridad para la financiación de actividades operativas, en particular las misiones militares de la política común de seguridad y defensa.

En conjunto, reflejar esta nueva ambición en materia de defensa se traducirá, después de 2020, en un esfuerzo sostenido procedente de diversas fuentes. Los 1 500 millones EUR anuales de contribución del presupuesto de la Unión al Fondo Europeo de Defensa, junto con las contribuciones de los Estados miembros para financiar proyectos de desarrollo conjuntos, podrían generar una inversión total en investigación y desarrollo de capacidades en el ámbito de la defensa de 5 500 millones EUR anuales a partir de 2020.

En tercer lugar, en su *Documento de Reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, la Comisión ha puesto de relieve la idea de ofrecer incentivos para apoyar las reformas estructurales. Tales incentivos, que podrían adoptar la forma de compensaciones financieras, reconocerían el coste económico, financiero o político de la reforma estructural a corto plazo y facilitarían su aplicación eficaz. Podrían reforzarse en el marco de la política de cohesión o establecerse bajo un fondo nuevo e independiente abierto a todos los Estados miembros. Deberían apoyar políticas y acciones europeas en consonancia con las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo. El apoyo técnico a estos esfuerzos también podría financiarse con cargo al presupuesto de la UE. La Comisión evaluará estas opciones cuidadosamente antes de tomar iniciativas concretas.

Un elemento clave es la fidelidad a los valores esenciales de la UE al desarrollar y aplicar las políticas de la UE (7). Se han recogido nuevas propuestas en el debate público para vincular el desembolso de los fondos presupuestarios de la UE a la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros. El respeto del Estado de Derecho es importante para los ciudadanos europeos, pero también para la iniciativa empresarial, la innovación y la inversión, que prosperarán más si el marco jurídico e institucional se ajusta plenamente a los valores comunes de la Unión. Por lo tanto, se da una clara relación entre el Estado de Derecho y una aplicación eficaz de las inversiones privadas y públicas apoyadas por el presupuesto de la UE.

En cuarto lugar, una cuestión importante es si el próximo presupuesto de la UE debe incorporar algún tipo de función de estabilización. El *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria* sugirió introducir una función de estabilización macroeconómica ya con el próximo

(7) El Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE controla una serie de factores relacionados con la calidad, independencia y eficacia de los sistemas judiciales nacionales, tales como la independencia de los jueces.

marco financiero plurianual. Su objetivo sería proteger contra las grandes perturbaciones que afectan a los países de distintas formas (los denominados «choques asimétricos»). Podría adoptar la forma de un régimen de protección de las inversiones, un doble seguro para los regímenes nacionales de desempleo o un fondo para cuando se presenten situaciones complicadas. Para acceder a dicho régimen deberán establecerse unas condiciones claras.

Estas opciones podrían financiarse con cargo a los actuales instrumentos o a uno nuevo. Se debate si tal función de estabilización debería estar vinculada a una nueva capacidad presupuestaria centrada exclusivamente en la zona del euro o si esta función podría ser desempeñada por el presupuesto de la UE, dado que, incluso en este momento, la zona del euro ya representa el 85 % del PIB de la UE. El *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria* sugiere, como opción, que la función de estabilización «debería desarrollarse en el marco de la UE y podría estar abierta a todos sus Estados miembros».

La introducción de una capacidad de estabilización presupuestaria en la zona del euro aportaría algo cualitativamente nuevo a las finanzas de la UE. A más largo plazo, el documento también plantea la idea de un auténtico presupuesto de la zona del euro con objetivos mucho más amplios, recursos notablemente mayores y un flujo de ingresos propios.

En quinto lugar, es necesario un cambio hacia nuevos modelos de crecimiento sostenible que combinen e integren todas las consideraciones económicas, sociales y medioambientales. Para que la transición pueda tener éxito, las necesidades de inversión que deberán cubrirse son enormes y la mayor parte de ellas se destinarán a infraestructuras de energía con baja emisión de carbono, tanto de producción como de transmisión y distribución. Por ejemplo, la proporción de fuentes de energía renovables en el consumo de electricidad deberá casi duplicarse de aquí a 2030 para que la UE pueda cumplir sus objetivos en materia de energía y clima. El presupuesto de la UE puede tener un efecto catalizador para estimular la inversión privada y pública adicional que sea necesaria.

En sexto lugar, todos los instrumentos existentes tendrán que ser examinados. Aunque el presente documento presta especial atención a la reforma de las dos principales políticas de gasto (agricultura y cohesión), ningún programa ni instrumento sufragado por el presupuesto de la Unión debería quedar exento de la prueba del valor añadido de la UE. Hemos de examinar si todos los instrumentos existentes son indispensables o si hay margen para la

fusión o el cierre de programas. Aún más importante es la necesidad de garantizar la coherencia política entre los instrumentos de la UE, con objeto de garantizar que todos apoyan los objetivos de la UE y de facilitar las reformas en los Estados miembros. Por ejemplo, en el ámbito de la financiación de las pymes, los mismos beneficiarios pueden optar a recibir apoyo a través de varios instrumentos cubiertos por distintos programas (COSME, Horizonte 2020 y FEIE) o aplicados por los Estados miembros a través de la política de cohesión. Este solapamiento de la oferta ha generado cierta confusión en los intermediarios financieros sobre qué régimen aplicar. Deben armonizarse las normas y condiciones aplicables en el mismo ámbito político.

Hay también indicios de competencia y efectos de exclusión entre programas de la UE, por ejemplo en el caso de las infraestructuras, en donde incluso si los préstamos y las garantías facilitados por el FEIE tienen por objetivo complementar el instrumento de deuda del Mecanismo «Conectar Europa», su aplicación sugiere que la introducción del FEIE ha lentificado el despliegue del Mecanismo y de los fondos de la política de cohesión.

En séptimo lugar, con el fin de mejorar la consecución de resultados, puede ser necesario reducir el número de instrumentos de política exterior, pero aumentar su flexibilidad. Esto también podría facilitar la reasignación interna entre prioridades regionales o temáticas en caso de ser necesario reaccionar rápidamente ante una crisis.

La incorporación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto de la UE y en el MFP también se ha citado a menudo como una opción para reforzar la unidad del presupuesto y su responsabilidad. Esta opción también podría tener desventajas, ya que algunas de las actividades actuales podrían no ser financiadas por las normas presupuestarias de la UE, por ejemplo el Fondo de Apoyo a la Paz para África.

Cuando los Estados miembros desplazan gasto de los presupuestos nacionales al de la UE, esto no debe considerarse como un incremento neto del nivel de gasto, sino más bien como una forma de transferir gastos nacionales existentes al presupuesto de la UE, en donde, en principio, debería lograrse un mayor valor añadido. Esto significa, por ejemplo, que si el FED se incorporase al presupuesto de la UE y al MFP, el volumen total del MFP tendría que aumentar en igual medida que el tamaño del fondo.

Por último, la correcta aplicación de las políticas de la UE se basa en una función pública europea sólida

y eficaz. Desde 2013, las instituciones de la UE están cumpliendo el compromiso de reducir su plantilla, y ello a pesar de sus responsabilidades añadidas, por ejemplo gestionar la crisis de los refugiados o abordar las amenazas a la seguridad en las delegaciones de la UE en terceros países. Por ello, el futuro presupuesto de la UE debe establecer una función pública europea fuerte, atractiva para jóvenes con talento procedentes de toda la Unión y capaz de hacer frente a las prioridades que se deriven del presente proceso de reflexión. Las decisiones sobre los futuros instrumentos y políticas deberían tener en cuenta el impacto sobre los recursos humanos.

Una nueva reducción de plantilla podría poner en peligro el buen funcionamiento de las instituciones de la UE. Las anteriores reformas ya han reducido los salarios y han incrementado la jornada laboral y la edad de jubilación. Es evidente que se ha producido un descenso del interés de los jóvenes procedentes de los Estados miembros con ingresos per cápita relativamente altos por ingresar en las instituciones de la UE, y aunque las condiciones de trabajo pueden ser solo uno de los factores que explican estas decisiones, la tendencia es clara.

4.1.2. Reforma de la política agrícola común

La política agrícola común supone un valor añadido importante para los europeos y cumple los objetivos fijados por el Tratado. Fue la primera política común de la UE y ha evolucionado mucho a lo largo de los años gracias a una serie de reformas. En el debate actual se barajan diferentes opciones de cara a ulteriores reformas, con objeto de aumentar su eficacia y equidad, logrando al mismo tiempo sus objetivos tradicionales de garantizar alimentos seguros y sanos, un sector competitivo, un nivel de vida equitativo para la población agrícola y la protección de nuestros recursos naturales, nuestro paisaje, el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. El impacto de la política va más allá de la estabilización de la renta de los agricultores. Sin embargo, muchas zonas rurales se sienten abandonadas. Existe un creciente llamamiento en pro de que la política se centre más en la oferta de bienes públicos, tales como alimentos sanos y seguros, la gestión de los nutrientes, la respuesta al cambio climático, la protección del medio ambiente y su contribución a la economía circular.

Se está trabajando en la modernización y simplificación de la PAC. Entre las opciones analizadas figura la de asignar los pagos directos de forma más eficaz para garantizar una renta a todos los agricultores de la UE, en particular en las zonas

marginales y para las explotaciones más pobres. Una facultad de este tipo podría reducir los pagos directos a las grandes explotaciones.

Una opción que se puede explorar es introducir cierto grado de cofinanciación nacional para los pagos directos, con el fin de mantener los niveles globales de las ayudas. Podrían contemplarse instrumentos de gestión del riesgo para abordar las crisis. Cualquier modificación tendría que preservar uno de los principales activos de la política: el de proteger un correcto funcionamiento del mercado interior garantizando la igualdad de condiciones para todos los productores de la UE.

Unas comunidades rurales viables son necesarias para garantizar la sostenibilidad de la mayor parte del territorio de la UE. En este contexto, existe margen para mejorar y reforzar las sinergias con otros fondos. Una sugerencia al respecto es racionalizar la acción de los distintos fondos estructurales en las zonas rurales y evitar solapamientos.

Existe margen para mejorar todavía más los resultados de la política poniendo más énfasis en los incentivos a los agricultores para que produzcan bienes y servicios beneficiosos para el medio ambiente y el clima. Debería apoyarse a los agricultores que deseen invertir en nuevas tecnologías y en la protección del medio ambiente en el marco de la política de desarrollo rural mediante incentivos positivos sobre la base de contratos. Esto aliviaría la carga administrativa actual para todos los agricultores.

4.1.3. Reforma de la política de cohesión

Una serie de diferentes opciones podrían aportar eficacia a la política de cohesión y maximizar el impacto de la inversión.

En primer lugar, la política de cohesión podría flexibilizarse para hacer frente a los nuevos desafíos, por ejemplo a través de una capacidad no asignada. Del mismo modo, un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización más flexible y apto para cubrir una gama más amplia de medidas económicas y sociales podría ganar eficacia a través de una relación más estrecha con la política de cohesión. También contribuiría a la flexibilidad general del presupuesto de la UE.

En segundo lugar, se requiere una aplicación más rápida de la política de cohesión y una transición más suave entre períodos de programación. Podrían preverse una serie de medidas, como unas normas sobre liberación de compromisos más estrictas,

procedimientos más ágiles para el cierre de programas y procedimientos más rápidos y flexibles para designar a las autoridades de gestión y programación.

En tercer lugar, las deficiencias en la capacidad administrativa y la mala calidad institucional dificultan la competitividad, limitan la eficacia de las inversiones y crean un grave obstáculo para el crecimiento. El presupuesto de la UE debería reforzar sus capacidades administrativas relacionadas con los principales ámbitos de inversión que se benefician de financiación de la UE. Podrían estudiarse nuevos enfoques para la creación de capacidades administrativas, por ejemplo mediante una mejor coordinación de los instrumentos disponibles y una mayor participación de la Comisión. La iniciativa para las regiones menos desarrolladas al amparo de la política de cohesión fue un importante ejercicio piloto y sus elementos positivos pueden desplegarse a mayor escala.

En cuarto lugar, los niveles de cofinanciación nacional para las políticas de cohesión deben incrementarse a fin de calibrarlos mejor para los distintos países y regiones, y aumentar la asunción y la responsabilidad. También debería plantearse la cuestión de si la financiación de la política de cohesión debe estar disponible para los países y regiones más desarrollados.

En quinto lugar, un fondo de inversión único o un conjunto único de normas para los fondos existentes garantizarían una inversión más coherente

y simplificarían la vida de los beneficiarios. La coherencia también puede mejorarse mediante un código normativo único para la política de cohesión y otros instrumentos de financiación con programas o proyectos del mismo tipo. Con ello se garantizaría una mayor complementariedad, por ejemplo entre la política de cohesión y Horizonte 2020 o el Mecanismo «Conectar Europa».

En sexto lugar, el sistema actual de asignación de fondos podría revisarse, incorporando nuevos criterios vinculados, por ejemplo, a los retos a que se enfrenta Europa, desde la demografía y el desempleo hasta la inclusión social y la migración, la innovación o el cambio climático.

4.2. ¿Cómo debería funcionar el futuro presupuesto de la UE?

Después de decidir qué debe hacer el presupuesto, hay una serie de factores que hay que tener en cuenta en su diseño.

4.2.1. Estabilidad y flexibilidad

Es necesario encontrar el equilibrio adecuado entre estabilidad y flexibilidad de la financiación.

Un factor en este equilibrio es la **duración** del marco financiero. Los anteriores MFP casi siempre se han prolongado durante siete años; cinco años es hoy en

Recuadro 4 — Principios de la reforma

El diseño del futuro presupuesto de la UE debería basarse en estos principios fundamentales:

- ▶ **Valor añadido de la UE:** la financiación debería concentrarse en los ámbitos de mayor valor añadido, teniendo en cuenta los distintos aspectos indicados en la sección 2, como, por ejemplo, centrarse en los resultados.
- ▶ **Responsabilidad:** el debate sobre el futuro presupuesto de la UE seguirá un proceso democrático y transparente. El uso de instrumentos adicionales fuera del presupuesto de la UE debería reducirse al mínimo, ya que vela la comprensión del presupuesto y pone en peligro el control democrático, la transparencia y la buena gestión.
- ▶ **Mayor flexibilidad dentro de un marco estable:** la estructura plurianual del presupuesto de la UE es un punto positivo, pues la seguridad y la previsibilidad son una condición previa para las inversiones a largo plazo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que es esencial un mayor grado de flexibilidad para responder a las crisis y a los imprevistos. Esto debería quedar reflejado en una estructura más flexible que deje una mayor parte del presupuesto sin asignar.
- ▶ **Normas simplificadas:** los ciudadanos no deberían sentirse desmotivados a la hora de solicitar financiación de la UE como resultado de una excesiva burocracia. Por ello deberían proseguir los esfuerzos para reducir la burocracia y simplificar las normas de aplicación. El cambio hacia un **conjunto único de normas** ayudaría en este sentido.

día el mínimo establecido por el Tratado. Por ello, la mayoría de los Estados miembros, regiones y partes interesadas están acostumbrados a operar en este ciclo. Acortar la actual duración de siete a cinco años reduciría la previsibilidad de la financiación, lo que podría ser un problema, en especial en el caso de las inversiones que requieren más tiempo. También implicaría que la preparación para el próximo MFP debería comenzar desde el inicio del período anterior, lo que reduciría aún más la posibilidad de extraer lecciones para el futuro. Las instituciones podrían caer en un modo de «negociación» permanente.

Sin embargo, en el lado positivo, una duración inferior también aportaría mayor flexibilidad y facilitaría el ajuste a acontecimientos imprevistos. Además, un plazo de cinco años se ajustaría a los mandatos del Parlamento Europeo y la Comisión, lo que reforzaría el debate democrático sobre las prioridades de gasto de la UE y situaría el presupuesto de la UE más claramente en el centro de la política europea.

Otra opción es un MFP de «5 + 5» años con una revisión intermedia obligatoria para ajustarlo a las nuevas prioridades. Sin embargo, esta opción implicaría definir en primer lugar los límites máximos del MFP y las bases jurídicas para una duración total de hasta diez años. Esto podría desincentivar en gran medida acordar cualquier cambio intermedio importante en comparación con la negociación de un nuevo MFP.

Existen otros medios para hacer frente a la necesidad de flexibilidad. La experiencia de los últimos años ha demostrado las limitaciones de la estructura actual para poder adaptarse a las necesidades imprevistas. Un factor es que los gastos se realizan estrictamente dentro de determinadas categorías y que una redistribución de fondos entre rúbricas presupuestarias no es fácil. Otra razón es el gran número de diferentes programas y líneas presupuestarias que se han ido creando a lo largo del tiempo y que han resultado en un número significativo de distintos instrumentos que a menudo se solapan entre sí.

La flexibilidad de las finanzas de la UE también se ve limitada por el hecho de que aproximadamente el 80 % del MFP está preasignado a determinados ámbitos políticos, Estados miembros o dotaciones de gastos para terceros países. Los mecanismos existentes para transferir los fondos con rapidez a nuevas prioridades o entre ejercicios han permitido cierta adaptabilidad. Sin embargo, la flexibilidad existente no sería suficiente para hacer frente a retos conocidos y a futuros acontecimientos inesperados de un orden de magnitud similar en un entorno inestable. Una opción podría consistir en reservar, dentro de cada programa

de gasto, una parte sin asignar, a menudo denominada «reserva no programada», para acontecimientos imprevistos.

Por otra parte, una reserva de crisis financiada por créditos no utilizados procedentes de ejercicios anteriores podría aportar capacidad adicional en caso de circunstancias excepcionales, y un Fondo de Adaptación a la Globalización mejorado también podría reforzar la flexibilidad, permitiendo a la Unión prestar más apoyo a los cambios estructurales en los sectores afectados por las repercusiones de la globalización y el cambio tecnológico.

4.2.2. Instrumentos financieros y arquitectura financiera de la UE ampliada

Una fuente importante de flexibilidad de las finanzas de la UE proviene de instituciones e instrumentos que complementan el presupuesto de la UE, como el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Desarrollo, los fondos fiduciarios de la Unión Europea y otros instrumentos.

Los instrumentos financieros como garantías, préstamos y capital podrían desempeñar un papel importante para que la UE pueda «hacer más con menos» y multiplicar el efecto del presupuesto de la UE, especialmente en un momento de restricciones presupuestarias. Un ejemplo reciente e importante es el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

El éxito de la utilización de los instrumentos financieros depende de una estrategia clara y de un conjunto de criterios para determinar qué instrumentos son los más adecuados para las necesidades del mercado, los beneficiarios y los objetivos perseguidos. Los instrumentos financieros solamente son adecuados para proyectos generadores de ingresos. Por tanto, las subvenciones y los subsidios continuarán siendo necesarios para los proyectos que no generen ingresos, por ejemplo para investigación básica o determinados tipos de programas de infraestructuras, así como para inversiones centradas en las personas, como Erasmus o las becas Marie Skłodowska-Curie.

El número de instrumentos financieros a escala de la UE y las normas que les son aplicables constituyen obstáculos para la eficacia de su uso. Una posible solución podría ser su integración en un fondo único que facilitaría préstamos, garantías e instrumentos de riesgo compartido (junto con subvenciones de la UE cuando sea apropiado) en función del proyecto y de los marcos para las diferentes políticas (por ejemplo, investigación, innovación, medio ambiente, apoyo a las pymes e infraestructuras, en particular para la

eficiencia energética) con el fin de dar cabida a los distintos objetivos.

Europa puede hacer más para facilitar las condiciones para que las empresas crezcan. La financiación de las empresas de mediana capitalización y de las pymes más allá de la fase inicial sigue siendo difícil, y muchos emprendedores se van de Europa en búsqueda de capital de inversión apropiado. A tal efecto, la Comisión creó en 2016 un fondo de fondos de capital riesgo paneuropeo, dotado con 1 600 millones EUR, que comenzará a operar en 2017. Esta iniciativa podría ampliarse para aportar financiación estable en la fase de crecimiento y desarrollo de proyectos o empresas.

Estos nuevos instrumentos financieros de la UE y los instrumentos de préstamo, garantía y capital gestionados por los Estados miembros en virtud de la política de cohesión deberían ser complementarios. Esta complementariedad entre los diferentes instrumentos debería garantizarse mediante unas normas de coordinación previa, la unificación de las normas y una clara delimitación de las intervenciones.

4.2.3. Simplificación, orientación a los resultados y gestión eficaz del presupuesto de la UE

Unas normas bien concebidas son esenciales para garantizar que los fondos de la UE se gasten de forma adecuada y que el dinero de los contribuyentes esté protegido. El exceso de burocracia puede obstaculizar la obtención de resultados y disuadir a los ciudadanos y las empresas de beneficiarse plenamente del presupuesto de la UE.

Ya se han adoptado medidas importantes para simplificar el presupuesto de la UE, pero todavía existe un margen considerable para avanzar reduciendo la complejidad de las normas. Esto es deseable en muchos ámbitos de gasto, en particular en caso de que la dificultad para cumplir los requisitos de información y supervisión genere importantes retrasos en la ejecución de los proyectos. La complejidad de las normas da lugar a más errores y costes para los beneficiarios finales y aumenta los riesgos de incumplimiento. Existe una clara necesidad de fusionar programas que persiguen objetivos similares, por ejemplo en los ámbitos de la eficiencia energética y la ciudadanía. Igualmente, en el ámbito de las políticas exteriores, podría ser necesario reducir el número de instrumentos y al mismo tiempo aumentar su flexibilidad, suprimiendo todas las barreras artificiales entre prioridades regionales o temáticas.

Una de las vías a seguir podría ser un «código normativo único» que regulase todos los procesos

e instrumentos o la aplicación de las mismas normas y condiciones para el mismo tipo de proyectos. Ello podría contribuir a garantizar una simplificación radical y a reducir la burocracia con mayor visibilidad y la promoción de una mejor coherencia entre las distintas inversiones de la UE. Se pueden reducir las cargas administrativas para los beneficiarios, de forma que no tengan que cumplir diferentes normas para el mismo tipo de inversiones dependiendo de la fuente de financiación. Lo realmente importante para quienes reciben apoyo es la simplicidad de las normas y no la fuente de financiación.

En esta línea, la ejecución del presupuesto debería centrarse en maximizar el rendimiento de cada euro gastado en términos de crecimiento económico y valor añadido. Aunque se han realizado avances significativos en este ámbito, el actual marco de rendimiento compuesto por una multitud de diferentes textos legales es complicado, por lo que resulta más difícil evaluar y comunicar los progresos y logros.

Por otra parte, existe la necesidad de restablecer la confianza entre las distintas instituciones, avanzando hacia unos controles proporcionados que dependan de los volúmenes, pero también de la fiabilidad de las instituciones y de la eficacia de los sistemas de gestión y control. Un paso claro en esta dirección permitiría asimismo que los Estados miembros (y también la Comisión) racionalizaran los sistemas de gestión y los correspondientes acuerdos institucionales, puesto que la multiplicación de sistemas institucionales específicos de cada fondo es un lujo que no podemos permitirnos. En los Estados miembros, en particular, podrían obtenerse importantes mejoras de eficiencia institucional y una reducción de los costes administrativos de gestión de los programas. Hacer un pleno uso de la Fiscalía Europea puede contribuir a la simplificación y la eficacia de la protección del presupuesto de la UE.

4.3. Ingresos en apoyo de las políticas de la UE

Existe un estrecho vínculo entre las decisiones sobre el uso del presupuesto de la UE y las opciones sobre la forma de financiación del presupuesto de la UE.

La reflexión sobre la reforma de la parte de gastos del presupuesto de la UE debe ir acompañada de una evaluación crítica sobre la financiación del presupuesto (el sistema de «recursos propios») y sobre cómo puede reformarse dicho sistema para que sea más eficaz y dé un apoyo más sólido a las políticas. El enfoque actual de la financiación es extremadamente complicado, opaco y está plagado de mecanismos de corrección complejos. En el futuro, el sistema debería ser sencillo, justo y transparente.

El largo debate sobre los ingresos que financian el presupuesto de la UE se ha centrado en relacionar de manera más visible los recursos propios con las principales políticas de la UE, en particular el mercado único y el crecimiento sostenible, y en simplificar el sistema. En un mundo ideal, los recursos propios de la UE se derivarían, al mismo tiempo, de una política clave de la UE con un claro valor añadido de esta, se considerarían equitativos y financiarían un porcentaje estable y significativo del presupuesto de la UE. Los recursos propios tradicionales que constituyen los derechos de aduana podrían considerarse un buen ejemplo.

Existen muchas posibles fuentes de ingresos que pueden utilizarse para financiar el presupuesto de la UE (el gráfico a pie de página enumera las más frecuentemente mencionadas), aunque ninguna por sí misma podría cumplir todos los criterios para ser considerado un recurso propio, pues algunas pueden aportar ingresos estables y voluminosos y conducir a una verdadera reconfiguración de los ingresos, mientras que otras aportarían ingresos más modestos, pero podrían ser políticamente más relevantes o aceptables, en particular cuando acompañen a objetivos políticos prioritarios como la descarbonización de la economía europea, la profundización del mercado único y la Unión Económica y Monetaria o la financiación de nuevas prioridades.

En definitiva, la mejor opción dependerá de los principales objetivos de la futura reforma y de si hay

un volumen específico del presupuesto de la UE que debería ser financiado mediante nuevos recursos propios.

Contrariamente a lo que a menudo se afirma, los nuevos recursos propios no conllevarían necesariamente un incremento de la cuantía del presupuesto de la UE. Las decisiones relativas al nivel de gastos se toman en el contexto del marco financiero plurianual, y la decisión sobre si es o no oportuno aumentar los niveles actuales de gasto tendrá que adoptarse dependiendo del resultado del actual proceso de reflexión. Sin cambiar los niveles de gasto, los nuevos recursos propios reducirían automáticamente la proporción del recurso propio basado en la RNB, que actúa como un elemento residual y cubre cualquier laguna en los gastos de la UE, en función de la evolución de los demás recursos propios. El reciente informe del Grupo de alto nivel sobre recursos propios, creado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y presidido por Mario Monti ⁽⁶⁾, analiza exhaustivamente estas cuestiones y evalúa una serie de posibles fuentes de ingresos en relación con los criterios más pertinentes (por ejemplo, equidad, eficacia, estabilidad, transparencia, hincapié en el valor añadido europeo o responsabilidad democrática). Los avances en la coordinación de la política fiscal, en particular en el ámbito de la fiscalidad de sociedades y la fiscalidad de las transacciones financieras, podrían facilitar algunas formas de recursos propios. Sobre la base del debate en curso, podrían considerarse una serie de vías de reforma del sistema actual.

Posibles tipos de fuentes de ingresos



Fuente: Comisión Europea.

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

Recuadro 5 — Opciones para un sistema de recursos propios

- ▶ El actual recurso propio basado en el IVA podría ser reformado y simplificado, aunque una posibilidad radical sería suprimirlo simplemente.
- ▶ Con la salida del Reino Unido, la corrección que se introdujo como una concesión a dicho país en el pasado quedará obsoleta, tal como lo harán los descuentos aplicables a dicha corrección. Las demás correcciones expirarán a finales de 2020 y su eliminación abrirá la puerta a una simplificación sustancial del sistema de ingresos. Idealmente, una reforma en profundidad de las políticas de la UE centrada en el mayor valor añadido debería hacer innecesarias las correcciones.
- ▶ Cualquier nuevo recurso propio debería concebirse no solo para financiar parte del presupuesto de la UE, sino también para acompañar a sus principales políticas. Así, por ejemplo, podrían aplicarse unos impuestos energéticos o ecológicos comunes para garantizar condiciones de competencia equitativas entre las empresas y contribuir a la lucha mundial contra el cambio climático.
- ▶ Similarmente, un porcentaje de la base común del impuesto sobre sociedades o del impuesto sobre las transacciones financieras podría destinarse a reforzar el mercado único, reflejar los beneficios del mercado interior para las empresas más grandes e intensificar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal.
- ▶ Con la futura profundización de la Unión Económica y Monetaria, los ingresos procedentes del señoraje (ingresos resultantes de la emisión de moneda) podrían, a largo plazo, servir de base para un recurso propio de la UE.
- ▶ Los fondos generados directamente por las políticas y competencias de la UE podrían ser considerados como ingresos para el presupuesto de la UE; se trataría, a largo plazo, de los ingresos procedentes de las subastas en el marco del régimen del comercio de derechos de emisión, las primas de emisiones para automóviles y, a más largo plazo todavía, el futuro Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes que deberán abonar las personas que lleguen a las fronteras de la UE, o cualquier otra tasa similar.
- ▶ Al introducir recursos propios debe prestarse atención a la transparencia, la simplicidad, la estabilidad, su coherencia con los objetivos políticos de la Unión, su impacto en la competitividad y el crecimiento sostenible y su reparto equitativo entre los Estados miembros

4.4. El camino a seguir

Las opciones para el futuro de las finanzas de la UE expuestas en la presente sección son variadas y de naturaleza diferente. Se refieren a aquello en lo que debería gastarse el presupuesto de la UE, a cómo debería financiarse este, a cómo deberían reformarse determinadas políticas clave y a la forma en que el presupuesto debería estructurarse y organizarse.

Todos estos aspectos interrelacionados deben considerarse en conjunto al examinar las hipótesis posibles para el futuro presupuesto de la UE, tal como se expone en la sección siguiente.

5. POSIBLES HIPÓTESIS PARA LA UE DE 27 ESTADOS MIEMBROS

El Libro Blanco presenta cinco escenarios ilustrativos con diferentes implicaciones para las finanzas de la UE en términos de tamaño, estructura y grado de cambio y modernización del presupuesto. Es posible hacer combinaciones y diferentes elementos de diseño son compatibles, ya que las opciones e hipótesis no son completamente distintas ni se excluyen mutuamente.

Algunas cuestiones horizontales son válidas para todas las hipótesis:

La primera es garantizar que el dinero de la UE se gaste de la forma más eficiente, de tal forma que los gastos se centren en programas con probado valor añadido para la UE destinados a obtener resultados con los costes mínimos. Los resultados deberían constituir el núcleo de la próxima generación de programas.

En segundo lugar, a fin de responder a la petición unánime de los Estados miembros y los beneficiarios de financiación de la UE, la simplificación constituye otro factor común para modernizar el presupuesto de la UE en todos los escenarios. Deben garantizarse la coherencia general y la complementariedad entre distintos programas e instrumentos, y evitarse las superposiciones desde la fase de diseño. Para simplificar la ejecución, deberían aplicarse las mismas normas al mismo tipo de intervenciones en la medida de lo posible, con vistas a avanzar hacia un código normativo único.

Proseguirían los procesos en curso para modernizar los actuales programas y políticas, por ejemplo la política agrícola común, la política de cohesión, los

programas de investigación y otros. Los programas que obtengan resultados pobres podrían interrumpirse o integrarse en otros marcos.

En tercer lugar, todos los escenarios exigen la toma en consideración de la flexibilidad para responder a importantes acontecimientos inesperados y necesidades imprevistas. Los instrumentos especiales en el presupuesto de la UE resultaron fundamentales para hacer frente a los retos de la migración y la seguridad en el MFP actual. Podrían tener que racionalizarse y reforzarse para ofrecer más flexibilidad intrínseca en los programas de gasto.

Por último, las correcciones en las contribuciones de los Estados miembros deben suprimirse en todas las hipótesis. Asimismo, la información sobre los saldos netos debería abandonarse o tendría que mejorarse significativamente la metodología para reflejar mejor las realidades y adaptar el tratamiento nacional de las contribuciones al presupuesto de la UE.

En esta lógica, hay cinco opciones básicas para el futuro de las finanzas de la UE:

- ▶ **Seguir igual:** la Europa de los Veintisiete (EU-27) sigue cumpliendo su programa de reformas positivas.
- ▶ **Hacer menos en común:** la EU-27 hace menos en común en todos los ámbitos políticos.
- ▶ **Algunos hacen más:** la EU-27 permite que grupos de Estados miembros hagan más en ámbitos específicos.
- ▶ **Cambio radical:** la EU-27 redobla sus esfuerzos en algunos ámbitos, pero hace menos en otros.
- ▶ **Hacer mucho más en común:** la EU-27 decide hacer en común más en todos los ámbitos políticos.



Escenario 1 Seguir igual

Tendencia general y volumen

- ▶ Básicamente estable
- ▶ Refleja el actual programa de reformas de la EU-27
- ▶ Reducción del porcentaje relativo consagrado a cohesión y agricultura para financiar nuevas prioridades
- ▶ Mayor uso de instrumentos financieros y garantías

Gasto

- ▶ **Política agrícola común**
 - Apoyo más específico a los agricultores con dificultades especiales (por ejemplo, pequeñas explotaciones, zonas montañosas y regiones escasamente pobladas) y útiles de gestión de riesgos para todas las explotaciones
 - Inversión en desarrollo rural (particularmente medidas agroambientales)
- ▶ **Cohesión económica, social y territorial**
 - Reducción de las inversiones en todas las regiones
 - Mayores niveles de cofinanciación nacional y uso de instrumentos financieros
 - Mayor atención a: inclusión social, empleo, cualificaciones, innovación, cambio climático, energía y transición medioambiental
- ▶ **Nuevas prioridades**
 - Seguridad interior y exterior, migración y control de fronteras; defensa (investigación y desarrollo, capacidades)
- ▶ **Reformas estructurales ligadas al Semestre Europeo**
 - Incentivos positivos a través de la política de cohesión o de un fondo específico

Ingresos

- ▶ Sistema actual sin correcciones
- ▶ Otras fuentes de ingresos o tasas para financiar el presupuesto de la UE



Escenario 2 Hacer menos en común

Tendencia general y volumen

- ▶ Reducción significativa
- ▶ Mayor atención al funcionamiento del mercado interior
- ▶ Reducción significativa de los importes consagrados a cohesión y agricultura
- ▶ Uso mucho mayor de instrumentos financieros y garantías

Gasto

- ▶ **Política agrícola común**
 - Apoyo exclusivamente a agricultores con dificultades especiales (por ejemplo, pequeñas explotaciones, zonas montañosas y regiones escasamente pobladas)
 - Útiles de gestión de riesgos para todas las explotaciones
- ▶ **Cohesión económica, social y territorial**
 - Apoyo solo a los países de la cohesión y cooperación transfronteriza
 - Atención centrada exclusivamente en: inclusión social, empleo, cualificaciones, innovación, cambio climático, energía y transición medioambiental
- ▶ **Mantenimiento de los programas del mercado único** (redes transeuropeas, aduanas, protección de los consumidores, agencias)
- ▶ **Sin financiación de nuevas prioridades** (seguridad, control de fronteras, migración, defensa)
- ▶ **Suspensión de otros programas** (Erasmus, investigación e innovación, ayuda a los más necesitados, salud, cultura, ciudadanía, etc.)

Ingresos

- ▶ Sistema actual sin correcciones



Escenario 3 Algunos hacen más

Tendencia general y volumen

- ▶ Generalmente estable con potencial incremento para cubrir los ámbitos de actuación conjunta
- ▶ Mayor uso de instrumentos financieros y garantías

Gasto

- ▶ Como en el escenario 1

Presupuestos adicionales y financiación innovadora

- ▶ Inclusión en el presupuesto de la UE de la cooperación reforzada en materia de gasto (como la Fiscalía Europea)
- ▶ Puesta en común de financiación más allá del presupuesto de la UE
 - Fondos fiduciarios
 - Ingresos afectados
 - Canalizada a través del presupuesto del UE, pero no sujeta a las limitaciones del marco financiero plurianual
- ▶ Zona del euro
 - Estabilización macroeconómica de la zona del euro (protección de las inversiones, reaseguro del desempleo, fondo para situaciones complicadas)

Ingresos

- ▶ Como en el escenario 1 más nuevas políticas financiadas solo por los Estados miembros participantes, a través del sistema actual o
- ▶ Un nuevo recurso propio (por ejemplo, impuesto sobre las transacciones financieras)
 - Nuevo flujo de ingresos fuera del actual sistema de financiación
 - O contribuciones financieras *ad-hoc*



Escenario 4 Cambio radical

Tendencia general y volumen

- ▶ Reducción
- ▶ Reducción del porcentaje consagrado a cohesión y a política agrícola común
- ▶ Atención especial a prioridades con mucho valor añadido de la UE
- ▶ Uso mucho mayor de instrumentos financieros y garantías

Gasto

- ▶ **Política agrícola común**
 - Reducción de los pagos directos
 - Apoyo para agricultores con dificultades especiales (por ejemplo, pequeñas explotaciones, zonas montañosas y regiones escasamente pobladas)
 - Acciones agroambientales y climáticas y útiles de gestión de riesgos para todas las explotaciones
- ▶ **Cohesión económica, social y territorial**
 - Apoyo solo a las regiones más pobres y cooperación transfronteriza
 - Atención centrada exclusivamente en: inclusión social, empleo, cualificaciones, innovación, cambio climático, energía y transición medioambiental
- ▶ **Nuevas prioridades**
 - Seguridad y defensa (financiación conjunta de capacidades clave, adquisición conjunta)
 - Agencia de Lucha contra el Terrorismo y gestión de la migración con control de fronteras y guardacostas con equipos conjuntos
- ▶ **Refuerzo de las prioridades existentes**
 - Redes inteligentes de transporte y energía, informática de alto rendimiento, investigación y desarrollo punteros, transporte electrónico
 - Políticas exteriores
- ▶ **Reformas estructurales ligadas al Semestre Europeo**
 - Incentivos positivos a través de la política de cohesión o de un fondo específico

Ingresos

- ▶ **Simplificación del sistema actual: abolición de todas las correcciones, reforma o abolición del recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido**
- ▶ **Financiación de parte del presupuesto de la UE mediante nuevos recursos propios y contribución a la consecución de los objetivos políticos (por ejemplo, fiscalidad ecológica, impuesto sobre las transacciones financieras, base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades)**
- ▶ **Otras fuentes de ingresos o tasas para financiar el presupuesto de la UE**



Escenario 5 Hacer mucho más en común

Evolución general y volumen

- ▶ Incremento significativo
- ▶ Financiación adicional significativa de nuevas prioridades y de la acción exterior
- ▶ Mayor uso de instrumentos financieros y garantías
- ▶ Incremento del techo de recursos propios

Gasto

- ▶ Importe superior para la política agrícola común
- ▶ Cohesión económica, social y territorial como en el escenario 1 y además:
 - Refuerzo de la dimensión social (por ejemplo, Garantía Infantil)
 - Refuerzo de la dimensión de cooperación territorial
 - Refuerzo de la dimensión urbana
- ▶ Nuevas prioridades y prioridades de alto valor añadido como en el escenario 4
- ▶ Reformas estructurales ligadas al Semestre Europeo
 - Incentivos positivos a través de la política de cohesión o de un fondo específico
- ▶ Seguridad y defensa comunes, financiación y adquisición comunes, presupuesto de la UE complementado por un fondo extrapresupuestario
- ▶ Mecanismo de un fondo de capital de riesgo
- ▶ Presupuesto de la zona del euro con plenas funciones y Fondo Monetario Europeo
- ▶ Refuerzo de la acción exterior; Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto

Ingresos

- ▶ Reforma en profundidad más allá del escenario 4
- ▶ Nuevos recursos propios para financiar un gran porcentaje del presupuesto de la UE y contribuir a conseguir los objetivos políticos
- ▶ Otras fuentes de ingresos o tasas para financiar el presupuesto de la UE

6. CONCLUSIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL FUTURO DE LA UE

El presupuesto de la UE y, de hecho, la Unión Europea en su conjunto, cambiarán a partir de 2020. Esto es así porque el *statu quo* no es una opción para nuestra Unión. El presupuesto de la UE debe ser más sencillo, ágil y racional, y debe permitir que el gasto sea más eficaz.

La forma en que el presupuesto cambia (y el uso que se hace del mismo) depende del futuro que queramos para nuestra Unión y del nivel de ambición al que nos comprometamos para darle forma.

El presente documento de reflexión ha establecido una serie de opciones y escenarios sobre la futura dirección del presupuesto y cómo utilizarlo, con el fin de estimular el debate acerca de las metas que se fija la Unión y sobre lo que queremos alcanzar juntos.





Este es el último de los cinco documentos de reflexión, tras el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*. En conjunto, los seis documentos han establecido una serie de ideas, conceptos y posibilidades para el futuro de la EU-27.

La amplitud y profundidad del debate y la discusión que el Libro Blanco y los documentos de reflexión han estimulado hasta ahora demuestra la importancia de estas cuestiones. Convendría proseguir el debate en el segundo semestre de 2017 de la forma amplia posible para garantizar que Europa en su conjunto reflexione cuidadosamente sobre su futuro. El presidente Juncker impulsará estas ideas y aportará sus puntos de vista personales en el discurso sobre el estado de la Unión en septiembre.

En lo que se refiere al futuro marco financiero plurianual, la Comisión examinará todas las reacciones y respuestas al Libro Blanco y a los documentos de reflexión. Esto permitirá a la Comisión presentar sus propuestas para el próximo marco financiero plurianual hacia mediados de 2018.

7. ANEXO

ANEXO | Implicaciones para los grandes ámbitos de gasto de la UE según los cinco escenarios

ESCENARIOS	 Escenario 1 Seguir igual	 Escenario 2 Hacer menos en común	 Escenario 3 Algunos hacen más	 Escenario 4 Cambio radical	 Escenario 5 Hacer mucho más en común
PRIORIDADES POLÍTICAS	Impulsar las actuales reformas	Fundamentalmente financiar las funciones necesarias para el mercado único	Como en el escenario 1; presupuestos suplementarios facilitados por algunos Estados miembros para ámbitos en los que decidan hacer más	Financiación de las prioridades con muy alto valor añadido de la UE	Hacer mucho más en todos los ámbitos políticos
VOLUMEN	Básicamente estable	Significativamente inferior	Algo más elevado	Inferior	Significativamente superior
COMPETITIVIDAD	Porcentaje ligeramente superior	Igual que en el escenario 1, pero importe considerablemente inferior	Igual que en el escenario 1	Porcentaje superior	Porcentaje superior
COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL	Porcentaje inferior	Importe inferior	Igual que en el escenario 1	Porcentaje inferior	Importe superior
AGRICULTURA	Porcentaje inferior	Importe inferior	Igual que en el escenario 1	Porcentaje inferior	Importe superior
SEGURIDAD, DEFENSA, MIGRACIÓN	Porcentaje superior	Sin financiación	Porcentaje superior parcialmente cubierto por los Estados miembros que lo deseen	Porcentaje considerablemente superior	Porcentaje considerablemente superior
ACCIÓN EXTERIOR	Porcentaje superior	Importe inferior	Porcentaje superior parcialmente cubierto por los Estados miembros que lo deseen	Porcentaje considerablemente superior	Porcentaje considerablemente superior
LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA			Función de estabilización macroeconómica para los Estados miembros de la zona del euro		Función de estabilización macroeconómica y Fondo Monetario Europeo
INGRESOS	Sistema actual sin correcciones; otras fuentes de ingresos o tasas del presupuesto de la UE	Sistema actual sin correcciones	Igual que en el escenario 1; además, nuevas políticas financiadas únicamente por los Estados miembros participantes	Escenario 1 más simplificado; nuevos recursos propios	Reforma en profundidad más allá del escenario 4; nuevos recursos propios financian un porcentaje importante del presupuesto de la UE



© Unión Europea, 2017

Reutilización autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

La política relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión Europea fue establecida por la Decisión 2011/833/UE (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39).

