*Francisco Fonseca**

UNA RESPUESTA DURADERA PARA UNA CRISIS GLOBAL: LA INICIATIVA UE 2020

La Estrategia UE 2020 (o Europa 2020), que viene a sustituir a la Estrategia de Lisboa, fue adoptada por el Consejo Europeo de marzo de 2010. A través de la misma se persigue crear una economía competitiva en un mundo globalizado a través de un crecimiento sostenible. Esta Estrategia es la respuesta de la Unión Europea a la crisis actual y una orientación económica a largo plazo. Este artículo desgrana la nueva Estrategia, recogiendo los puntos clave de los que consta, y el calendario y avances a los que se han comprometido los Estados miembros.

Palabras clave: crecimiento sostenible, método abierto de coordinación, programas de estabilidad y convergencia, planes nacionales de reforma, Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
Clasificación JEL: FO1, G15.

1. El escenario actual

Europa está atravesando la peor crisis económica de su historia desde la década de los años treinta. La economía de la UE se contrajo un 4 por 100 en 2009, la producción industrial bajó un 15 por 100 y el paro ha aumentado un 10 por 100. Las cifras de desempleo han alcanzado los 23 millones de personas en la Unión Europea, y la situación se haya lejos todavía de una clara recuperación. El descontento popular está en alza, y no son pocos los Gobiernos en Europa que ya han caído a causa de la crisis. ¿Qué medidas adoptar?, ¿cómo salir airoso de esta difícil situación? La mayoría de los Gobiernos nacionales han optado por un aumento del gasto público como fórmula para apoyar la economía. Sin embargo, combinado este factor con menores ingresos fiscales, ha resultado finalmente en una enorme presión para las finanzas públicas. La carga de la deuda pública se ha disparado en un 20 por 100 en la Unión Europea y tardará años en recuperarse. Los bancos se mantienen cautelosos en relación a los préstamos, por lo que muchas empresas encuentran dificultades para obtener créditos. En países como España el número de empresas y de personas que trabajan como autónomos ha decrecido de forma alarmante. Todo esto se ha agravado con la crisis de credibilidad de las finanzas griegas, que ha obligado al conjunto de la UE a reaccionar de manera decidida y a efectuar un esfuerzo colectivo doloroso que se ha plasmado en los acuerdos del Consejo Ecofin del 9 de mayo de 2010 .

La crisis también ha puesto de manifiesto, más si cabe, los problemas económicos a largo plazo que amenazan a la Unión Europea. Nuestros exportadores deben competir con rivales en China, India y otras economías emergentes, donde los costes son más bajos. El envejecimiento de nuestra población implica que un número cada vez menor de europeos en edad de trabajar es responsable de mantener a más y más jubilados. Necesitamos garantizar un suministro energético seguro y respetuoso con el medio ambiente, para nosotros y ▷

* Director de la Representación de la Comisión Europea en España.

para las futuras generaciones. Y se debe hacer un mayor esfuerzo para ayudar a los emprendedores que deseen iniciar una nueva empresa o ampliar un pequeño negocio. Todo ello, sin dejar de lado los intereses comerciales del tejido industrial europeo.

Estas cifras, estos numerosos desafíos a los que ha de enfrentarse Europa, pintan un futuro poco halagüeño, nada alentador, que la Unión Europea se ha propuesto cambiar. Lo que pase en los próximos años depende del camino que nos queramos marcar en el presente, y más que una amenaza, estos años difíciles por los que pasamos han de servir de oportunidad para construir una Europa más avanzada, más competitiva, que sepa estar más que nunca a la altura de los desafíos que nos depara el mañana. Europa no puede quedarse atrás en un mundo globalizado.

2. ¿En qué consiste la Estrategia Europa 2020?

La Estrategia Europa 2020 (o UE 2020) es la respuesta concienzuda y eficaz que la Comisión Europea presentó el 3 de marzo de 2010 ante los Estados miembros de la Unión Europea. En un único documento se recogen las que deberían ser las grandes líneas de actuaciones económicas y sociales en Europa durante los próximos años. Quedan marcadas las pautas con las que sabremos hacer frente de una manera coordinada y consistente a temas tan dispares como la ampliación del modelo social europeo, el cambio climático o la creación de una Europa competitiva en el mercado global. El año 2020 queda recogido como el horizonte a largo plazo para alcanzar los objetivos que se proponen con esta Estrategia UE 2020, prometedora, solícita y de grandes esfuerzos al mismo tiempo.

A través de la Estrategia Europa 2020 la Comisión Europea ha identificado tres motores clave de crecimiento: *crecimiento inteligente* (impulsar el conocimiento, la innovación, la educación y la sociedad digital), *crecimiento sostenible* (fomentar una producción más eficiente en cuanto a los recursos, a la vez que impulsar nuestra competitividad) y *crecimiento integrador* (aumentar la participación en el mercado de trabajo, la adquisición de cualificaciones y la lucha contra la pobreza). Junto a la selección de estos tres puntos vertebradores de la Estrategia, queda también claro que éstos han de ser puestos en marcha a través de acciones concretas y concertadas a nivel nacional y europeo. Sin un compromiso válido y claro por parte de los Estados miembros, todos los esfuerzos realizados desde la UE habrán resultado inútiles. ¿Y qué es lo que han de aportar los Estados miembros? Se comprometerán a traducir en objetivos nacionales estos puntos de partida y aplicarlos, posteriormente, a nivel nacional.

Para lograr estos objetivos, la Comisión ha propuesto una agenda consistente en siete grandes iniciativas. La ejecución de estas iniciativas es una prioridad compartida, y la acción necesaria se deberá emprender en todos los niveles: comunitario, nacional, regional y local.

1. *La unión de la innovación.* Reorientar la política en materia de I+D y de innovación en función de los principales desafíos, superando el desfase entre la ciencia y el mercado para convertir las invenciones en productos. A modo de ejemplo, la patente comunitaria ahorraría a las empresas europeas 289 millones de euros anualmente.

2. *Juventud en movimiento.* Aumentar la calidad y el atractivo internacional del sistema europeo de enseñanza superior a través de la movilidad de los estudiantes y los jóvenes profesionales. Una acción concreta sería crear un mayor y mejor acceso en toda Europa a los puestos vacantes en los Estados miembros, y el reconocimiento adecuado de la experiencia y las cualificaciones profesionales.

3. *Una agenda digital para Europa.* Aprovechar las ventajas económicas y sociales sostenibles derivadas de un mercado digital único basado en Internet de alta velocidad. Todos los europeos deberían tener acceso a Internet de banda ancha en 2013.

4. *Europa eficiente en términos de recursos.* Apoyar el cambio hacia una economía de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos. ▷

Europa debería centrarse en sus objetivos para 2020 en cuanto al consumo, el rendimiento y la producción de energía. El resultado sería una disminución de las importaciones de petróleo y gas de 60.000 millones de euros en 2020.

5. *Una política industrial orientada hacia un crecimiento verde.* Ayudar a la base industrial de la UE a ser competitiva en un mundo global después de la crisis, promoviendo el espíritu empresarial y desarrollando nuevas capacidades. Así se crearían millones de puestos de trabajo en todos los países integrantes de la Unión.

6. *Una agenda para las nuevas cualificaciones académicas y puestos de trabajo.* Crear las condiciones para modernizar los mercados laborales con objeto de aumentar los niveles de empleo y asegurar la sostenibilidad de nuestros modelos sociales cuando se jubile la generación del *baby-boom*.

7. *Una Plataforma europea contra la pobreza.* Garantizar la cohesión económica, social y territorial ayudando a los pobres y los socialmente excluidos, permitiéndoles participar activamente en la sociedad.

El progreso hacia estos fines se medirá en función de cinco objetivos tangibles, concretos y representativos en el ámbito de la Unión Europea para 2020:

– El nivel de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería aumentar por lo menos del 69 por 100 actual al 75 por 100 mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las mujeres y los trabajadores más mayores y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa.

– En la actualidad, la UE tiene como objetivo invertir el 3 por 100 de su PIB en investigación y desarrollo. Hay una necesidad clara de mejorar las condiciones de la I+D en la UE y muchas de las medidas previstas en esta Estrategia así lo hacen. La Comisión propone mantener el objetivo del 3 por 100, pero desarrollar simultáneamente un indicador que refleje la intensidad de la I+D+i. No nos podemos quedar atrás de otros países donde la inversión en I+D supera, con creces, a la de la UE.

– Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 por 100 en comparación con los niveles de 1990, o en un 30 por 100 si se dan las condiciones necesarias; incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 por 100 y en un 20 por 100 la eficacia energética[1].

– Un objetivo educativo centrado en los resultados, que aborde el problema del abandono escolar, reduciéndolo al 10 por 100 desde el actual 15 por 100, y que incremente el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior del 31 por 100 a por lo menos el 40 por 100 en 2020.

– El número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza debería reducirse en un 25 por 100, recuperando así a más de 20 millones de personas que viven en situación de necesidad.

3. El porqué de la Estrategia Europa 2020. Presente y futuro

¿Qué se propone la Unión Europea con estos objetivos? Básicamente, desde la Comisión Europea se quiere aprovechar al máximo el potencial de crecimiento del que dispone la Unión Europea y la integración del Mercado Interior que se ha conseguido gracias a ésta. Si no trabajamos unidos para crear una economía sostenible, habremos desaprovechado el gran trampolín que suponen todos los avances y esfuerzos que hemos realizado hasta ahora. La Unión Europea se plantea crecer de una manera firme y duradera y, de esta forma, apartar para siempre futuras crisis de una magnitud como la actual. ▷

[1] La política climática y energética de la UE contempla para 2020 una serie de ambiciosos objetivos:

– Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un mínimo del 20 por 100 con respecto a 1990 (y en un 30 por 100 si los demás países desarrollados se comprometen a efectuar reducciones similares).

– Aumentar el uso de energías renovables (eólica, solar, de la biomasa, etcétera) hasta el 20 por 100 de la producción total (actualmente representan alrededor del 8,5 por 100).

– Reducir el consumo en un 20 por 100 con respecto al nivel previsto para 2020 gracias a una mayor eficacia energética.

La Estrategia Europa 2020 recuerda vagamente a su predecesora, la Estrategia de Lisboa, lanzada en marzo de 2000 y cuyo fin último era hacer de la Unión Europea la economía más competitiva del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. Una falta de compromiso político y coordinación por parte de los Estados miembros, junto con la crisis que ha azotado a Europa durante los últimos años hicieron del todo imposible lograr los objetivos fijados. Dado que las políticas aludidas dependían casi exclusivamente de los Estados miembros (pues eran competencia nacional), se introdujo un método abierto de coordinación que incluía la elaboración de planes de acción nacionales, seguidos de un seguimiento y control un tanto débiles.

Las comparaciones son odiosas, y querer establecer paralelismos entre la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europa 2020 aboca en análisis altamente superficiales. Ambas estrategias responden a diferentes coyunturas, a diferentes contextos políticos. La historia europea cierra unas etapas para abrir otras, y con el nuevo Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, la Unión se dota de nuevas herramientas y un poder de decisión mayor que abarca más y más políticas.

En el Consejo Europeo del 25 y 26 de marzo de 2010, los Jefes de Estado y/o Gobierno de los 27 Estados miembros consensuaron la propuesta de la Comisión, oficializando la nueva Estrategia Europa 2020 y fijando el marco de actuación en el que la misma habría de moverse. Además de elementos ya vistos anteriormente, como el establecimiento de objetivos nacionales, teniendo en cuenta las respectivas posiciones de partida de cada Estado y sus circunstancias nacionales, o la elaboración de programas nacionales de reforma en los que se detallarán posteriormente las medidas que cada país emprenderá para aplicar la nueva estrategia, ésta estrategia abordará y analizará los principales estrangulamientos que obstaculizan el crecimiento a escala nacional y de la UE, incluidos los que guardan relación con el funcionamiento del mercado interior y las infraestructuras.

Para el Consejo Europeo de junio de 2010, los Estados miembros habrán presentado ya, y discutido con la Comisión Europea, sus objetivos nacionales, por lo que esta Cumbre de junio servirá para comprobar los avances realizados en este sentido e impulsar la puesta en práctica de la Estrategia Europa 2020.

Con el fin de dar una mayor continuidad a los trabajos realizados bajo la Estrategia, en marzo se impuso voluntariamente un calendario que previniera retrasos o estancamientos: el Consejo Europeo marcó octubre de 2010 como la fecha en la que examinaría todo aquello relacionado con investigación y desarrollo, centrándose sobre todo en el modo de impulsar el potencial de innovación de la UE a la luz de los actuales desafíos. Y a principios de 2011 haría otro tanto en lo que se refiere a política energética, debatiendo, también, sobre el mejor modo en que ésta puede apoyar el cambio hacia una economía eficiente y con bajas emisiones de carbono y hacia una mayor seguridad en el abastecimiento.

De acuerdo con el calendario mencionado, será a finales de año cuando, junto a los programas de estabilidad y convergencia (nacionales), los Estados miembros presentarán también los programas nacionales de reforma, la piedra angular sobre la que deberán trabajar los países europeos, coordinadamente, para conseguir alcanzar los cinco objetivos de la Estrategia Europa 2020. El ciclo anual no habrá hecho más que empezar. La Comisión, al año siguiente, en este caso 2011, deberá preparar los informes de seguimiento por país, comparando los avances realizados y la situación real de cada país con los programas nacionales de reforma para el Consejo Europeo que tiene lugar todos los años en primavera (marzo). A su vez, el Consejo Europeo de primavera evaluará los avances y orientaciones, la Comisión Europea y el Consejo realizarán un seguimiento posterior de las recomendaciones y la aplicación de las reformas.

Uno de los asuntos más espinosos, y que supone el verdadero cambio con respecto a la Estrategia de Lisboa, es el sistema de seguimiento y control con el que se dotaría a la nueva Estrategia. Las discusio- ▷

nes fueron largas, y desde la Comisión y los Estados miembros se barajaron todo tipo de soluciones. Algunos preferían un sistema de control férreo, estricto, ligado o similar al Pacto de Estabilidad y Crecimiento[2]. Otros preferían un mecanismo más laxo, totalmente opuesto a sanciones o castigos. Sea como fuere, muchas fueron las lecciones aprendidas de la Estrategia de Lisboa[3], y la voluntad política para evitar una fórmula condenada a la descoordinación primó en la Cumbre. Unos mecanismos de supervisión eficientes son esenciales para el éxito de la aplicación de la estrategia.

De acuerdo con lo pactado, una vez al año, el Consejo de la UE realizará una evaluación global de los avances realizados, tanto a escala nacional como europea, en lo que se refiere a la aplicación de la estrategia, basándose en informes elaborados desde la Comisión Europea, que realizará una labor de supervisión. Por otro lado, el Consejo Europeo celebrará periódicamente debates dedicados a la evolución económica y a las principales prioridades de la estrategia.

Y si en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se utilizan indicadores como el déficit presupuestario o la deuda pública, en el caso de la Estrategia Europa 2020 se tomará el desarrollo de la productividad como un indicador esencial de progreso y se considerará, a la vez, la evolución macroeconómica, estructural y de competitividad, junto con la evaluación de la estabilidad financiera general.

Resulta también interesante la relación que el Consejo Europeo de marzo estableció entre la política económica, tal como viene recogida en el Tratado de Lisboa, y la Estrategia Europa 2020, pues en las conclusiones de esta reunión de marzo hace mención explícita al artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que recoge los mecanismos por los cuales la Comisión hará un seguimiento y evaluación de las políticas económicas de los Estados miembros, pudiendo ésta dirigir advertencias y recomendaciones a los países cuya actuación contradiga las orientaciones generales dictadas por el Consejo de la Unión Europea. Se cierra por tanto el triángulo formado por la política monetaria (Pacto de Estabilidad y Crecimiento), política económica y la Estrategia Europa 2020.

En esta misma reunión también se acordó acompasar los plazos de comunicación y evaluación de los programas nacionales de reforma y de los programas de estabilidad y convergencia. Aunque completamente separados en diferentes ámbitos de actuación, se persigue incrementar la coherencia global del asesoramiento de la Unión Europea a los Estados miembros.

El Parlamento Europeo, por su parte, se ha manifestado también, con gran interés, ante la Estrategia Europa 2020, y pide que se prime la creación del empleo, y que éste sea de calidad.

4. Conclusiones

Lo que se plantea con este texto, con esta nueva Estrategia, es algo más que una simple política. Se trata de un planteamiento horizontal, que se dejará notar en todos los ámbitos de actuación de la Unión Europea. Se trata de la base sobre la que trabajar en cualquier campo. El resto de políticas quedarán supeditadas a la Estrategia Europa 2020. La influencia que ésta ejercerá en relaciones exteriores, política regional, energía o empleo, será de una magnitud nada desdeñable. Y es que resulta de una importancia vital crear un paraguas adecuado bajo ▷

[2] El pacto de estabilidad y crecimiento se enmarca en el contexto de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), iniciada el 1 de enero de 1999. Su objetivo es velar por que el esfuerzo de los Estados miembros en materia de disciplina presupuestaria siga adelante tras la introducción de la moneda única: el euro. El pacto de estabilidad y crecimiento abre la posibilidad de que el Consejo sancione a un Estado miembro participante por no tomar las medidas necesarias para poner fin a una situación de déficit excesivo (procedimiento de déficit excesivo). En un primer momento, la sanción consistirá en un depósito sin intereses en la Comunidad, pero podrá transformarse en multa si el déficit excesivo no se ha corregido transcurridos los dos años siguientes. No obstante, estas sanciones no son automáticas, sino que se someten a una evaluación de las circunstancias por parte del Consejo.

[3] El balance a medio camino de la Estrategia de Lisboa, esbozado en 2005 por Wim Kok, antiguo Primer Ministro de los Países Bajos, demostró que los indicadores utilizados en el método abierto de coordinación hicieron perder de vista la jerarquización de los objetivos y que los resultados alcanzados fueron pues mediocres.

el que se desarrollen todas las políticas europeas de una manera coordinada, y en el que todos los avances se realicen hacia un interés común.

Sin lugar a dudas, la Estrategia Europa 2020 es exactamente la iniciativa necesaria en la Europa actual, nacida tras los profundos cambios que trajo consigo el Tratado de Lisboa. Unos objetivos concisos y concretos, un mecanismo claro por el que conseguirlos y un seguimiento exhaustivo. La Unión Europea saldrá, en definitiva, reforzada tras la implantación de este nuevo mecanismo.

Ahora ha llegado el turno de los Estados miembros, que deberán, como anteriormente se ha dicho, poner en práctica la Estrategia y modelar, por su parte, planes nacionales de reforma que sean reflejo del instituido a nivel europeo. Si contamos con la voluntad de todos, la Estrategia Europa 2020 hará, no sólo que la Unión Europea salga más pronto que tarde de la crisis actual, sino también que una vez esto haya ocurrido, sea posible un crecimiento económico prolongado y sostenible, mayor incluso que el anterior al estallido de la crisis.