



El mundo en 2025

Cómo tendrá que responder
la Unión Europea

*DOCUMENTO DE DEBATE
NOVIEMBRE DE 2007*

www.ein.eu

DV\691248ES.doc

ES

ES

El mundo en 2025

Cómo tendrá que responder la Unión Europea

Índice

Prólogo	4
Introducción	5
Nota de síntesis	6
I. Europa en paz consigo misma	10
II. Los retos globales que se avecinan	12
III. Opciones políticas de Europa en los sectores clave	16
Globalización y economía digital	16
Demografía e inmigración	20
Terrorismo y seguridad	25
Energía y medio ambiente	32
IV. Implicaciones para la Unión Europea	37
Gobernanza europea: valores, identidad y fronteras	37
El mundo multipolar: el papel crítico de la alianza transatlántica	42
V. Conclusiones	47

PRÓLOGO

«*El mundo en 2025: Cómo tendrá que responder la Unión Europea*» representa una importante aportación al proceso de formulación de políticas del centro-derecha europeo. Se trata de un trabajo notable que se nutre del esfuerzo de una gran cantidad de personas de la Red Europea de Ideas, la red para la reflexión que patrocina el Grupo de PPE-DE y que tiene como objetivo reunir a políticos elegidos democráticamente y asesores políticos, académicos, expertos externos y representantes de la sociedad civil.

A lo largo de los últimos doce meses, los miembros de la Red, los grupos de reflexión y las fundaciones políticas han cooperado en doce grupos de trabajo temáticos y en siete grupos de acción con objeto de analizar las cuestiones planteadas y evaluar posibles respuestas políticas. Se han celebrado reuniones en toda Europa –Bruselas, París, Londres, Berlín, Budapest, La Haya, Bonn y Madrid–, así como en Washington, las cuales han tenido su culminación en el curso anual de la Universidad de Verano celebrado este año en Varsovia.

El presente documento de debate representa una importante iniciativa de la Red REI para proporcionar a los responsables de la toma de decisiones del centro-derecha europeo nuevos análisis sobre futuras elecciones, desafíos y oportunidades referidos a un plazo más prolongado de lo que es habitual. Sigue, pues, enteramente abierto al debate. La intención consiste ahora en atraer los comentarios de una amplia gama de personas interesadas en contribuir al desarrollo y la depuración del análisis efectuado y de las conclusiones extraídas.

Espero que el documento se reciba, en general, como una aportación importante y constructiva al debate y que estimule una reflexión de calado acerca de los temas sobre los que versa.

*Joseph Daul, diputado al PE
Presidente del Grupo del PPE-DE*

INTRODUCCIÓN

Se suele afirmar que es posible resistir la invasión de los ejércitos, pero no la invasión de las ideas.

A medida que nos acercamos a la segunda década del siglo XXI, nos encontramos con un mundo en el que los mensajes entre las personas se transmiten instantáneamente, en el que las noticias se difunden pulsando un botón a través de las redes globales de medios de comunicación y en el que las fronteras significan menos que nunca en la historia reciente.

A lo largo de los últimos 500 años, los europeos han marcado el ritmo de las ideas, de las exploraciones y de la democracia, en unas sociedades sustentadas en el imperio de la ley. Las cosas, sin embargo, están cambiando.

Las ideas, ya sean científicas o políticas, nunca se han movido con mayor libertad, en un progresivo alejamiento del siglo XX y de sus tremendas conmociones provocadas por los conflictos ideológicos.

La velocidad de estos cambios les coge a muchos desprevenidos. Algunos se encuentran a gusto en el nuevo entorno, mientras que otros sólo sienten temor ante sus aspectos negativos y se consideran excluidos.

Los problemas globales exigen cada vez más soluciones globales. No es posible negar que estos cambios están ocurriendo, ni que muchos de ellos son irreversibles.

En los últimos 60 años, hemos conseguido hallar en Europa fórmulas para resolver nuestras diferencias básicas y para promover conjuntamente nuestros valores comunes y nuestra prosperidad.

Lo que está en juego ahora es una visión que permita mirar el futuro y que, en el mejor de los casos, será borrosa si se fija en metas concretas a largo plazo. En los próximos 50 años tendremos que canalizar nuestras energías para ayudar a los que han quedado fuera del mundo occidental a unirse a nosotros. Será algo en beneficio mutuo, ya que nos ayudará a los europeos a seguir disfrutando de prosperidad y de estabilidad.

Al dirigir la mirada al año 2025, no logramos una imagen precisa de las circunstancias que prevalecerán entonces. La historia está sembrada de personas que han intentado predecir el futuro y han fracasado en su empeño, como ha ocurrido con el Club de Roma, o con el famoso informe de 1967 del Hudson Institute, que desconocía el desarrollo del microprocesador.

Sin embargo, poniendo en común los conocimientos y la experiencia, las redes de información pueden servirnos de ayuda, al señalarnos que la mejor forma de avanzar podría consistir simplemente en estimular el debate más amplio posible alrededor de las ideas, hechos y opciones básicos. De esta forma, los Gobiernos podrán adoptar decisiones que sean ampliamente aceptadas por sus ciudadanos.

A la luz de este debate, la Red ha redactado, tras llevar a cabo consultas exhaustivas, el documento adjunto, cuyo objetivo consiste en presentar algunas ideas sobre los principales desafíos políticos que se avecinan y sobre lo que la Unión Europea debería hacer al respecto.

*James Elles
Presidente de la REI
Octubre de 2007*

NOTA DE SÍNTESIS

A lo largo del año 2007, la Red Europea de Ideas ha emprendido un importante proyecto encaminado a identificar los principales desafíos y las principales elecciones que ocuparán a los responsables de la formulación de políticas en la UE y sus Estados miembros a lo largo de las dos próximas décadas y desarrollar ideas orientadas hacia el futuro capaces de ofrecer respuestas a los mismos. Se trata de un ejercicio orientado al fomento de una mayor coherencia en el proceso de desarrollo de ideas del centro-derecha del espectro político europeo.

El presente documento expone las tendencias que actuarán durante los próximos 20 años, cuya clara identificación nos permitirá adoptar las decisiones necesarias para que los europeos sigamos siendo prósperos y continuemos en la vanguardia del liderazgo global. La mirada que hemos dirigido hacia el año 2025 no nos permite valorar exactamente las circunstancias que prevalecerán en aquella época. Sin embargo, poniendo en común los conocimientos y la experiencia, las redes de información pueden servirnos de ayuda, al señalar nos que la mejor forma de avanzar podría consistir simplemente el estimular el debate más amplio posible alrededor de las ideas, hechos y opciones básicos. De esta forma, los Gobiernos podrán adoptar decisiones que sus ciudadanos comprendan mejor.

A la luz de estos hechos, la Red REI ha redactado el documento adjunto, cuyo objetivo consiste en presentar algunas ideas sobre los principales desafíos políticos que se avecinan y sobre las medidas que quienes tienen a su cargo la preparación de los programas políticos de los partidos deberían emprender al respecto. Las seis principales conclusiones son las siguientes:

1. - Se está produciendo un importante cambio de ritmo en los temas objeto de debate y se está pasando de los asuntos constitucionales a los desafíos globales que se avecinan. En los últimos 60 años, los europeos han conseguido hallar fórmulas para resolver sus diferencias básicas y para promover conjuntamente sus valores comunes y nuestra prosperidad. Sin embargo, la velocidad de los cambios está aumentando, en tanto determinadas cuestiones son cada vez más globales y precisan soluciones asimismo globales. Da la impresión de que Europa no está reaccionando lo bastante rápido ante estos cambios.
2. - Estos desafíos son de una enorme importancia por su extensión y profundidad. También son a largo plazo por su propia naturaleza, por lo que no podrán resolverse con recetas rápidas. Así pues, se trata, cada vez más, dirigir una mirada clara hacia el futuro.
3. - En dicho entorno mundial en evolución, ningún Estado miembro será capaz de resolver estos problemas por sí solo. La UE y los Estados miembros tienen que representar un papel esencial para ayudar a entender lo que estos desafíos suponen para los ciudadanos europeos, animándoles a mirar hacia adelante con optimismo y confianza.
4. - En un mundo multipolar, Europa debe estar en contacto con todos los protagonistas, aunque los estrechos lazos transatlánticos son fundamentales para responder a los desafíos, especialmente en el terreno económico, energético, medioambiental y de seguridad. Se necesitará una nueva estructura para la alianza transatlántica. Dichos desafíos podrán abordarse mejor desde un punto de vista occidental si para ello se profundiza en la alianza transatlántica. Con el fin de completar el mercado transatlántico, será necesaria una cooperación reforzada para la formulación de políticas en materia económica y regulatoria, y para la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio y a la inversión que aún subsisten.

5. - En un mundo globalizado basado en la economía digital, la unidad principal en importancia será el individuo. Ante este hecho, el espíritu burocrático de la UE y sus Estados miembros deberá adaptarse para poner al día la gobernanza europea. El público está atento al uso de las nuevas tecnologías para exigir cuentas a los líderes políticos, para debatir ideas y para hacer campaña en favor de cambios políticos.

6. - La UE no debería prestar ya tanta atención a ampliar sus fronteras hacia el Este. Europa ha empleado demasiado tiempo en el denominado proceso constitucional durante los últimos cinco años, sin dedicar la atención suficiente a adaptarse más rápidamente a un mundo de feroz competencia económica, amenazas estratégicas vitales y profundos cambios tecnológicos y culturales. Ahora, las fronteras de la UE deberían estabilizarse, pactando un largo período de tiempo para consolidar la cohesión interna de la Unión, haciendo así posible que sus ciudadanos tengan un auténtico sentimiento de identidad. Esto serviría para concentrar los esfuerzos en solucionar los problemas del futuro sin la continua distracción que supone ampliar la Unión debilitando al mismo tiempo sus posibilidades de ser un interlocutor global válido. Una definición semejante de las fronteras europeas no significa el final del proceso de ampliación; pero servirá para dar más relieve al hecho de que la UE tiene que ocuparse más de sus propios intereses – de su capacidad de integración – que de facilitar la adhesión de cualquier país que lo desee.

En concreto, el documento se centra en cinco ámbitos políticos importantes a los que habrá de dedicarse más tiempo y esfuerzo con objeto de abordar cuestiones urgentes que no admiten espera:

> Competitividad y economía global

La globalización está transformando rápidamente el equilibrio global entre países. En el año 2060, probablemente China y la India absorberán el 50 % del PIB mundial, como ya lo hacían en... 1820. Este resurgimiento de Asia como potencia económica mundial supone para Europa un desafío radical. Corresponde a los europeos decidir si a lo largo de los próximos veinte años este relativo declive económico futuro de Europa frente al auge de Asia será visto como la consecuencia de un simple efecto de convergencia, o si significa que Europa se encuentra a punto de ser superada definitivamente por países más jóvenes y dinámicos.

Sólo existe una estrategia posible para preservar a Europa de las desastrosas consecuencias económicas que se derivarían de tomar este derrotero: Europa debe situarse a la vanguardia de la Era de la Información. Tiene que conseguir hacer suya la Economía del Conocimiento en el campo de las tecnologías de la información, que actualmente están presentes en todos los ámbitos políticos. La tarea no será fácil. Invertir la tendencia será, básicamente, una cuestión de educación, de innovación y espíritu de empresa. Para ello Europa tendrá que desprenderse de las rigideces y regulaciones de corte mercantilista que ahogan el desarrollo de una mentalidad empresarial dinámica. Si Europa desea aprovechar todas las oportunidades ofrecidas por el proceso continuo de globalización durante los próximos veinte años, tendrá que fomentar la competencia en el seno de los sistemas educativos nacionales y a escala mundial. Tal debería ser la principal prioridad de la Unión para 2025.

> Demografía e inmigración

El problema más radical y difícil al que se enfrenta Europa estriba en sus bajas tasas de natalidad. Actualmente se dan a escala mundial 21 nacimientos por cada mil personas; en Estados Unidos 14 y en Europa 10. Un aumento del número medio de nacimiento de 10 a 11 serviría al menos para estabilizar la población europea, si bien no compensaría la caída de la población en edad laboral. Para impedir esta última caída sería preciso un aumento aún mayor de la tasa de natalidad. Algunos estudios recientes indican que, por cada década en que la natalidad se

mantenga a su bajo nivel actual, se producirá una caída adicional de unos 30-40 millones de personas en la población de la UE. De mantenerse, dicha tendencia tendrá efectos profundos sobre todos los aspectos de la vida europea: pensiones, transporte, vivienda, etc.

Para dar respuesta tanto a los retos como a las oportunidades aparejados al cambio demográfico, los responsables políticos europeos tendrán que estimular unas mayores tasas de natalidad, aumentar la edad de jubilación y de percepción de la pensión, aumentar las tasas de participación en la población activa, promover una mayor productividad de los trabajadores actuales y fomentar el trabajo a tiempo parcial y a adaptabilidad de los trabajadores mediante incentivos jurídicos y económicos.

Al evaluar el tema de la inmigración, los países de la UE tendrán que reconsiderar sus políticas en materia de inmigración legal, sesgadas a favor de los trabajadores no cualificados, sustituyéndolas por políticas que faciliten la inmigración de trabajadores cualificados. Deberían realizarse esfuerzos para mejorar las cualificaciones de los inmigrantes establecidos desde hace tiempo, haciendo uso de su multilingüismo y de su comprensión del diálogo intercultural. Hay que tomar medidas para que Europa resulte más atractiva en comparación con el resto del mundo, para poder atraer y retener a los trabajadores cualificados, invirtiendo la pérdida de talentos («brain drain»). Por último, los problemas específicos que plantea la integración de la segunda generación de inmigrantes tendrán que ser abordados de una forma más amplia que antes, en beneficio tanto de los inmigrantes como de la población autóctona.

> Terrorismo y seguridad

La democracia de libre mercado del siglo XXI ha hecho brotar fuentes de información, ideando nuevos sistemas de comunicación, facilitando los viajes, las redes internacionales y la movilidad de los estudiantes en una escala sin precedentes. A lo largo de los próximos veinte años, estas tendencias crecerán exponencialmente. Esta evolución ha creado una nueva clase de enemigo, que abusa de la libertad de acceso a la información, de la facilidad para comunicarse y viajar. La nueva amenaza refleja la diversidad de la era Internet. La democracia está siendo atacada a través de una «cibermovilización» que convoca a las armas a los potenciales guerreros enemigos de todo el mundo.

Sus tácticas tratan de debilitar y a continuación destruir la superioridad moral de las democracias, tratando, por ejemplo, de que se prescindiera del Estado de derecho para defender la ley. En vez de desafiar a las democracias en una lucha frontal, este enemigo amorfo prefiere forzarlas a la hipocresía, a adoptar medidas que las indispongan con la opinión pública moderada en las regiones clave y que socaven el apoyo recibido dentro de sus propios países.

No existen soluciones rápidas en la lucha contra el terrorismo. Es preciso combinar la constancia política, la voluntad de resistencia del público, las medidas antiterroristas más refinadas y complejas, la eliminación de cualquier agravio existente y la marginación de la causa terrorista para crear las condiciones que permitan la desaparición de esta amenaza. No obstante, la clave del éxito para derrotar a la insurgencia global puede que consista realmente en desbaratar el ataque, actuando en los diferentes teatros de operaciones con tácticas diferentes y desarrollando Estados de derecho capaces de ponerse al servicio de sus ciudadanos y de crear instituciones democráticas. La Unión debe seguir dando prioridad al fomento de la democracia y los derechos humanos en todo el planeta.

Todos los europeos deberían ser conscientes de la importancia de luchar por sus valores y de la necesidad de defenderlos frente a cualquier forma de amenaza terrorista. Es fundamental que sus Gobiernos cooperen estrechamente sobre la base de esta convicción compartida.

Uno de los principales desafíos para las sociedades democráticas europeas consistirá en integrar política y económicamente a los grupos sociales que en la actualidad se sienten excluidos y están resentidos. Será preciso actuar para fomentar el diálogo intercultural, para fortalecer la posición de los musulmanes moderados que representan la corriente principal y para aislar a los extremistas.

En relación con todo lo expuesto, se necesitará liderazgo para compensar las medidas de seguridad adicionales que son necesarias con el compromiso respecto a los valores democráticos y a la libertad individual.

> Energía y medio ambiente

Lo que hace que el presente cambio sea significativo es su rapidez y la creencia generalizada de que no se trata de un fenómeno natural.

El modo más radical de responder al desafío del clima consiste en tratar de detener el cambio climático completamente mediante la aplicación del Protocolo de Kyoto. Pero existe una política alternativa potencialmente más productiva, que consiste en optar por una «estrategia de adaptación», basada en la idea de que la solución a los desafíos del cambio climático vendrá de la mano del avance tecnológico. La investigación y el desarrollo son necesarios para descubrir las tecnologías que mejoren la forma en que tanto los occidentales como nuestros vecinos en todo el mundo vivimos dentro de nuestro medio ambiente y convivimos con él. La estrategia más prometedora no consiste en cegar las fuentes del crecimiento económico y el éxito tecnológico, sino en capitalizar la sociedad del conocimiento que está surgiendo con la globalización.

En cuanto a la energía, a medio plazo, la única tecnología energética contrastada, capaz de influir de manera significativa sobre el abastecimiento de energía, es la de origen nuclear. Las soluciones alternativas, como la energía eólica y los biocarburantes, solamente pueden aportar una pequeña contribución a un suministro de energía siempre creciente. Sólo pueden ser complementos de utilidad local. Por consiguiente, será preciso levantar las prohibiciones que pesan sobre el desarrollo de la energía nuclear. El principal desafío consistirá en reconstruir el consenso del público en torno a esta forma de energía.

La Unión Europea y sus Estados miembros deberían ofrecer créditos e incentivos fiscales generosos a la industria, a las PYME y a las regiones y comunidades locales, así como a los propietarios de viviendas y a los consumidores, para estimular tanto la investigación y el desarrollo como la adopción temprana de las energías renovables y de las tecnologías relacionadas con las células de combustible de hidrógeno. No obstante, el gran desafío, con el que la UE se deberá enfrentar durante las dos próximas décadas, consistirá en promover un espíritu competitivo y un entorno desregulado que, unido a la mejora de la capacitación y educación, ofrezcan a los europeos la oportunidad de estar entre los primeros en aprovechar estas nuevas oportunidades tecnológicas.

El documento concluye recordando que todos estos desafíos y soluciones están estrechamente vinculados. Por ejemplo, la innovación está relacionada con la demografía y con la inmigración y, a su vez, la inmigración está relacionada con el

terrorismo y la seguridad, en tanto la seguridad está relacionada con los problemas energéticos y medioambientales. Por consiguiente, en caso de que este ejercicio haya sido de utilidad para alertar a los responsables políticos sobre los peligros que se avecinan, ha de destacarse la necesidad de actualizarlo periódicamente con objeto de seguir la pista de todos los cambios que seguramente afectarán tales relaciones a medida que los acontecimientos sigan su rumbo.

I. EUROPA EN PAZ CONSIGO MISMA

En el otoño de 2007, la vida en Europa tiene buen aspecto. Vista desde fuera de sus fronteras, desde Estados Unidos, América Latina o Asia, Europa aparece como una comunidad estable, próspera, fundada sobre el imperio de la ley y con la democracia como su premisa básica.

Desde cualquier punto de vista, los progresos hechos por Europa y por los Estados que la componen desde el final de la segunda Guerra Mundial pueden calificarse de excepcionales. Conmocionados por la experiencia de dos guerras mundiales en un intervalo de 30 años, los dirigentes de la posguerra decidieron hacer cuando estuviera en su mano para impedir la repetición de una devastación similar.

Desde sus inicios en 1957, con un número de miembros limitado a seis países europeos y una población de 170 millones, la Comunidad Económica Europea (actualmente Unión Europea) se ha ampliado a 27 países que cuentan con casi 500 millones de habitantes. La declaración de la Unión Europea con motivo de su 50 aniversario reconocía este proceso único y sus grandes logros.

La Unión Europea, gracias a un liderazgo de amplias miras, ha desarrollado su capacidad para resolver los problemas de sus Estados miembros, elaborando el concepto de una sociedad en red de Estados¹, capaz de colmar sus ambiciones mediante la puesta en común de sus esfuerzos en determinados ámbitos.

Gracias a estas decisiones, los pueblos de Europa han alcanzado una prosperidad nunca conocida antes, donde los principios del mercado único europeo contribuyen a mejorar su vida, allanando el camino para que fluyan sin trabas los bienes, los servicios y las personas a través de las viejas fronteras del Imperio.

La economía europea se encuentra hoy en buena forma, habiéndose creado en el mismo período más empleos en la zona del euro – 13,1 millones desde 2000 – que en Estados Unidos. El cuadro resulta aún más halagüeño si incluimos a los países que no pertenecen a esa zona, como es el caso del Reino Unido. En el Este, los miembros más jóvenes de la Unión Europea crecen a un ritmo que emula el de Extremo Oriente. Por ejemplo, la actual tasa de crecimiento de Polonia equivale a la de la India y la economía checa crece más rápidamente que la de Taiwán o Malasia. La zona del euro presenta superávit en su balanza comercial, a diferencia de los Estados Unidos, que tiene un déficit de 830 000 millones de dólares con una economía de tamaño comparable.

El reciente éxito de la Presidencia alemana al conseguir el mandato para un Tratado reformado, que podría ser ratificado el próximo año, supone un paso importante para que la Unión se adentre en el siglo XXI. El Tratado sacará a la Unión del atasco institucional que le ha paralizado desde su ampliación a 27 miembros y permitirá que la UE se concentre en temas de mayor calado, como la seguridad energética, el cambio climático y las relaciones exteriores.

El aumento de la cooperación en el ámbito de la Justicia y de los Asuntos de Interior contribuirá a luchar contra las amenazas a la seguridad con las que Europa se enfrenta en la actualidad. Sin embargo, las acciones contra el terrorismo no estarán completas sin el apoyo de Estados Unidos. De hecho, la amenaza común del terrorismo a la que Estados

¹ La sociedad en red, de Manuel Castells, 1996.

Unidos y Europa tienen que responder ha sido un factor importante para el fortalecimiento de la cooperación transatlántica durante los últimos años.

Sin embargo, las críticas contra Bruselas continúan arrojando. Está siendo atacada por legislar en unos ámbitos de donde se derivan interferencias innecesarias y más burocracia. Por otro lado, tanto la aparente falta de obligación de rendir cuentas por parte de los funcionarios de la UE, como la hipótesis ampliamente difundida de que sus estructuras de control financiero son débiles, producen una fuerte impresión de que existe un vasto «déficit democrático» que habrá que colmar.

El período de intensos debates constitucionales se acerca a su fin. Pero el debate sobre los desafíos globales que nos esperan está tomando fuerza. Se trata de temas como la acuciante necesidad de innovación y de capacitación, exigida por el ritmo acelerado de la globalización; el cambio demográfico y la inmigración; el terrorismo y la seguridad y, por último aunque no en último lugar, la seguridad energética y el cambio climático.

Los europeos tienen derecho a estar satisfechos del modo como han solucionado los problemas planteados por el siglo XX. Pero la pregunta cada vez más urgente es: ¿No estaremos siendo demasiado complacientes? ¿Hasta qué punto seremos capaces de abordar los desafíos globales que nos aguardan en el siglo XXI, los cuales sólo podrán ser resueltos mediante una cooperación eficaz al nivel europeo e internacional? ¿Cuáles son las tendencias que actuarán durante los próximos 20 años, cuya clara identificación nos permitirá adoptar las decisiones necesarias para que los europeos sigamos siendo prósperos y continuemos en la vanguardia del liderazgo global?

II. LOS RETOS GLOBALES QUE SE AVECINAN

Desde la caída del muro de Berlín en 1989, Europa ha vivido una época de cambios revolucionarios, afortunadamente de carácter pacífico. Las estructuras de la Unión Europea han experimentado grandes transformaciones, tanto en términos de los Estados que la forman como en cuanto a sus competencias, culminando en la propuesta de Tratado de Reforma que deberá estar preparada a finales de 2007.

Aunque en la mayoría de los casos los cambios en el proceso de formulación política han estado concentrados en el interior de sus fronteras, también se han producido modificaciones en el sistema global, a las que la UE ha respondido de manera esporádica, creando la impresión de que reaccionaba ante los acontecimientos, en lugar de intentar darlos forma mediante una estrategia meticulosamente diseñada.

La rápida expansión de las redes globales de medios de comunicación ha traído consigo que los problemas que antes surgían en lugares lejanos e invisibles se presentan ahora instantáneamente al público en sus propios hogares. No podemos permanecer indiferentes ante las dificultades de los demás ni ante los desafíos planteados a la raza humana en su conjunto. Siempre que sea posible, Europa deberá dar pruebas de la altura de miras necesaria para ayudar a las dos terceras partes de la población mundial que no están plenamente integradas en el sistema global.

Al emprender esta tarea, la REI manifiesta la gran deuda contraída con los trabajos realizados por la Fundación para la Innovación Política, la cual inauguró el proceso de debate de los principales informes de prospectiva sobre el mundo en 2025, publicados por el Consejo Nacional de Inteligencia, organismo consultivo de la CIA, y por el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.

En lo referente a este estudio, los desafíos globales que se avecinan, cuya naturaleza es a largo plazo, serán analizados a continuación bajo los títulos de dimensión de seguridad, dimensión política y dimensión económica, teniendo en cuenta que, obviamente, el equilibrio entre tales elementos diversos podría verse alterado por acontecimientos imprevisibles.

DIMENSIÓN DE SEGURIDAD

La certidumbre angustiada de la guerra fría ha sido sustituida hoy por la incertidumbre más sosegada del mundo posterior a la guerra fría. Aunque fue una guerra ganada para la libertad por el conjunto de las potencias occidentales, tanto en términos militares como políticos, la primera década del siglo XXI se halla dominada por preocupaciones de distinto tipo, donde son otros los países que amenazan con tratar de controlar la agenda global.

Nuestra mentalidad occidental ha sido marcada por la amenaza de invasión desde el Este. Actualmente las amenazas son más variadas e inaprensibles. El terrorismo es una de las principales preocupaciones de las sociedades occidentales, que luchan por evitar su destrucción a manos de los grupos yihadistas que persiguen una estrategia radical y utilizan la libertad de Internet para comunicarse y planificar atentados, dirigidos a los puntos más débiles y vulnerables de nuestros sistemas.

Al su lado encontramos la amenaza de proliferación nuclear, favorecida también por el fácil acceso a la información disponible en Internet. Es mucho lo que está en juego en la actual confrontación con Irán. Si Irán logra sus propósitos, resulta difícil predecir cuántos países se habrán convertido en potencias nucleares hasta el año 2025.

El tema de los Estados desestructurados deberá ser abordado con la máxima urgencia. Resulta inaceptable que aproximadamente 50 de entre los más de 200 países del mundo sean aún incapaces de gobernarse a sí mismos, con la mayoría de sus pueblos atrapados en unas condiciones de vida miserables. Para el año 2025 deberían haber sido incorporados realmente al sistema internacional.

La avidez por los recursos naturales se acrecentará y ello podría tener repercusiones en la política de seguridad y defensa europea. En este aspecto, los chinos llevan una considerable ventaja en lo que respecta a la garantía de abastecimiento de recursos en el futuro, al haber firmado contratos a largo plazo con iraníes y sudaneses en lo relativo al petróleo, y de materias primas con otros países africanos. Los rusos, que son dueños de inmensos recursos petrolíferos y gasísticos, reaparecen como potencia global y están dispuestos a poner todo su poder al servicio de sus propios intereses, prefiriendo afirmar sus dominios territoriales antes que difundir las tecnologías de la información entre sus pueblos.

El mero hecho de que la amenaza militar parezca haber disminuido en estos últimos años no significa que no pueda resurgir en el futuro. Véase, por ejemplo, una publicación reciente sobre el tema «El gran salto hacia adelante de China; alta tecnología y potencial militar en el próximo medio siglo»¹. Rusia y China, juntamente con los Estados de Asia Central, han constituido recientemente una organización regional, no estando claro todavía si responde a razones militares o económicas (Organización de Cooperación de Shanghai).

Un mundo multipolar está surgiendo ante nuestros ojos. Europa deberá tratar con todos los protagonistas, a pesar de nuestra falta de voluntad política para financiar los medios militares que son necesarios para ser un actor principal. En estas circunstancias procede reafirmar el valor permanente de la alianza transatlántica, introduciendo cambios en sus actuales estructuras, incluida la OTAN, con el fin de que los socios puedan enfrentarse juntos con mayor eficacia a los desafíos globales, como los de Oriente Medio, Afganistán, China y Rusia.

DIMENSIÓN POLÍTICA

Durante las dos próximas décadas se prestará mucha mayor atención a los tres ámbitos políticos siguientes:

Demografía e inmigración: Como consecuencia de la mayor esperanza de vida, la cantidad de ciudadanos europeos jubilados casi se habrá duplicado a mitad de siglo. La reducción de la población activa, frente al aumento de la población no activa, será especialmente problemática. Sus implicaciones políticas van desde la falta de mano de obra y desaceleración de las tasas de crecimiento a una mayor presión sobre los sistemas de pensiones y a un aumento del gasto en materia de sanidad pública. Será preciso también abordar las cuestiones relativas a los actuales flujos migratorios, al papel de la inmigración en el contexto de la respuesta política al cambio demográfico a los desafíos que supone la integración de los inmigrantes en nuestras sociedades. La población mundial será cada vez más urbana y la mayoría de la misma vivirá en grandes aglomeraciones, lo que tendrá profundas repercusiones para los responsables políticos en lo que respecta a la gestión de la pobreza, la delincuencia y las relaciones entre los miembros de la comunidad.

¹ Hudson Institute, 2005.

Energía y medio ambiente: Habrá que encontrar soluciones para el doble desafío de la seguridad energética y del cambio climático. Ambos problemas se considera correctamente que son los dos lados de la misma moneda. Nuestra dependencia de las importaciones de energía crecerá de forma importante hasta 2030, intensificándose la competencia en torno a los recursos energéticos. Al mismo tiempo, el reciente informe de las Naciones Unidas sobre el cambio climático ha sido un toque de alarma sobre los límites del crecimiento basado en los combustibles fósiles.

El mantenimiento de la democracia: El triunfo de las doctrinas occidentales en materia económica no tiene necesariamente como consecuencia el éxito duradero a la hora de incitar a todos los países a adoptar democracias parlamentarias semejantes a las occidentales. Por otro lado, en nuestros propios países existen fuerzas como el miedo al terrorismo, a las diferencias culturales o a la inmigración que pueden poner en peligro la armonía social actual, al propiciar movimientos autoritarios, xenófobos y excesivamente preocupados por la seguridad¹.

DIMENSIÓN ECONÓMICA

La globalización también nos ha alcanzado y ha venido para quedarse. Aunque se trate de un comentario controvertido, lo cierto es que ha sido un importante instrumento para la creación de riqueza. Constituye una amenaza sobre todo para quienes se niegan a reaccionar ante ella. Durante los próximos 20 años, los países que se aíslan de los mercados mundiales serán los que tengan los mayores problemas.

La globalización no divide en sí a la sociedad; es el miedo a la globalización lo que está dividiendo a la sociedad. No deberíamos temer a la globalización, sino a quienes nos hacen temerla. La verdad es que hoy en día los que continúan sumidos en la pobreza no padecen de un exceso de globalización, sino de su falta.

Cuando se comparan los más ricos con los más pobres, el desfase es cada vez mayor. Pero cuando se compara el PIB per cápita de los Estados Unidos o de la UE con el de China y se contrastan con los de hace varios años, es posible observar que el PIB per cápita ha crecido en China mucho más que en los países industrializados. En 1960, las denominadas clases medias – los que ganan entre 20 y 40 dólares diarios – representaban únicamente el 6 % de la población mundial. Hoy son el 50 %.

Por otro lado, la globalización está transformando el equilibrio global entre países. En el año 2060, probablemente China y la India absorberán el 50 % del PIB mundial, como ya lo hacían en 1820; lo que ahora observamos es un reflujó hacia Asia. No se trata de algo nuevo en la historia. Estamos siendo testigos del renacimiento de Asia. La transición no va a ser necesariamente suave; en su carrera hacia los primeros puestos del mundo encontrarán graves problemas relacionados con las infraestructuras, el agua y la falta de cualificaciones básicas.

Y por último, pero no el último lugar, el estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha para el desarrollo y el auge de los acuerdos bilaterales demuestran que no se puede dar por descontado que existe un marco multilateral, a no ser que los principales socios comerciales pacten dentro de la OMC un código estricto para ese tipo de acuerdos.

¹ Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025*, 2006.

Con el fin de evaluar detalladamente la evolución del entorno económico en que se moverán la UE y los Estados miembros, identificar las tendencias importantes de índole económica y social a largo plazo, analizar los retos políticos fundamentales derivados de tales tendencias, definir las variantes y opciones principales en cada ámbito político, y proponer provisionalmente las mejores estrategias para las futuras soluciones políticas, la REI ha seleccionado cuatro ámbitos políticos importantes entre las actividades de sus grupos de trabajo y equipos operativos:

1) Globalización y economía digital

2) Demografía e inmigración

3) Terrorismo y seguridad

4) Energía y medio ambiente

Estos cuatro desafíos políticos entrañan a su vez dos aspectos relacionados que habrá de tratar la Unión Europea:

Gobernanza europea:

Para hacer frente a estos desafíos, la Unión Europea deberá ser capaz de formular políticas comunes y de aplicar sus medidas de forma eficaz. Resulta esencial, por consiguiente, que la Unión se estructure de tal forma que disponga de una **gobernanza** eficaz, que garantice la rendición de cuentas política y la eficiencia en la utilización de los recursos financieros. Estrechamente unido a lo anterior está el tema de los **valores e identidad** europeos, así como el de las **fronteras** de la Unión.

Alianza transatlántica:

No cabe duda de que la Unión Europea tiene que desempeñar un papel importante a la hora de responder a estos desafíos. Sin embargo, disponer de buenos aliados equivale a mejorar sustancialmente la eficacia de esta respuesta. En este punto los Estados Unidos son el aliado indispensable. Será fundamental una **cooperación transatlántica** más estrecha en toda una gama de problemas globales, con el fin de articular un liderazgo global, de atraer a otros actores y de idear respuestas eficaces, por ejemplo en el terreno del cambio climático y de la energía.

Es importante señalar, para concluir, que las conclusiones de los siguientes capítulos pondrán de manifiesto que los cuatro temas están estrechamente interrelacionados. No hay autoridad o institución que baste para dar respuesta tales retos, por necesaria o indispensable que pueda ser.

III. OPCIONES POLÍTICAS DE EUROPA EN LOS SECTORES CLAVE

Globalización y economía digital

ANÁLISIS

La globalización no es un fenómeno nuevo. De acuerdo con el análisis de Thomas Friedmann en su libro «El mundo es plano», el proceso de la primera fase comenzó con la revolución industrial europea del siglo XVIII, donde los principales actores eran **los países**. La segunda fase – la era de las **grandes empresas multinacionales** – se inició después de la Segunda Guerra Mundial cuando, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, organizaciones internacionales como el GATT, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial acometieron la reducción de los contingentes comerciales y de las barreras arancelarias que se habían erigido en todo el mundo. Este proceso recibió un fuerte impulso en las décadas de 1970 y de 1980, alcanzado su apogeo en los años noventa como consecuencia de dos acontecimientos fundamentales:

1. la caída de muro de Berlín, con la que millones de trabajadores necesitados fueron acogidos dentro del sistema económico mundial (seguida por la irrupción de 750 millones de trabajadores, cuando China volvió la espalda a su antiguo pasado comunista con Mao);
2. el inicio de una nueva revolución tecnológica, con la que se abarató y se simplificó de forma increíble el movimiento de bienes y de información hasta prácticamente cualquier rincón del globo, sentando las bases para la difusión mundial de la economía basada en el conocimiento.

La globalización no ha concluido todavía (el movimiento de bienes y servicios no tiene aún el mismo nivel de libertad de que gozaba inmediatamente antes del revés que supuso la Primera Guerra Mundial, ni siquiera dentro de la Unión Europea). Pero nos estamos aproximando a un mundo globalizado en el que bienes, servicios, capitales financieros, maquinaria, dinero, trabajadores e ideas emigran a lugares donde son mejor valorados y donde pueden trabajar de la forma más eficiente, flexible y segura.

De este modo, la globalización ha desencadenado una increíble explosión de crecimiento de la productividad a escala mundial. Este crecimiento de la productividad global casi se ha duplicado, al pasar del 1,2 % en la década de 1980 al 2,3 % en la última década – excepto en el caso de Europa Occidental y de Japón, que tuvieron peores resultados en la última década que en los años ochenta. Básicamente, la globalización ha sido para el mundo una máquina de crear riqueza: nunca en la historia había descendido la pobreza de forma tan rápida y espectacular como en la generación presente.

Muchos comentaristas respetados creen que el aumento de las tensiones económicas y sociales, tanto al nivel internacional como nacional, podrían desembocar en percepciones políticas negativas que darían al traste con todo el proceso antes de 2025. Nosotros opinamos que estos temores son exagerados. Las diferencias absolutas son importantes, pero se ven compensadas por los movimientos masivos alentados por la competencia global, que cada año transportan a millones de personas hacia la modernidad económica... todos los años, 15 millones de indios se incorporan al mercado de trabajo global.

De este modo, las mismas fuerzas económicas y tecnológicas que estructuraron el mundo durante los años noventa probablemente seguirán actuando durante los próximos veinte años. Esta tercera fase de la globalización será la del **individuo**, capacitado para acceder a la información a través de Internet. El dinámico crecimiento de las tecnologías de la información (TI) hace que sea imposible predecir los rumbos futuros, aunque la tendencia general está clara: la velocidad de procesamiento, la capacidad de almacenamiento de datos y la conectividad de banda ancha continuarán creciendo a un ritmo incesante.

Por ejemplo, el año 2005 los expertos predecían que el volumen de información digital existente en el mundo se doblaría cada 1100 días. En 2007, dicho plazo se había reducido a once meses. Un nuevo estudio realizado por IBM vaticina que en 2010 el volumen de información se multiplicará por dos cada once horas. Otro informe de la consultora IDC señala que en 2010 el volumen de informaciones creadas y duplicadas crecerá más de seis veces, hasta los 988 exabytes, lo que representa una tasa de crecimiento acumulativo del 57 %.

Aún más impresionante es el caso del IPv6, el próximo protocolo de nivel de red para el intercambio de paquetes a través de Internet. IPv6 está llamado a suceder a IPv4, la versión actual del protocolo de Internet, para su uso general en la Red¹. La mala noticia, tanto para Europa como para Estados Unidos, es que Asia está adoptando IPv6 con mayor rapidez que nosotros. En 2025, los derechos de propiedad intelectual de la mayor parte de las innovaciones tecnológicas que son necesarias para esta transformación corresponderán probablemente a Asia.

El pronóstico más razonable y probable es que la globalización continuará a un ritmo incesante e incluso acelerado. En consecuencia, en 2025 el mundo estará formado por muchas más grandes potencias económicas que antes. China, la India, Japón, Corea, Malasia e Indonesia tendrán un mayor peso en la economía global. Se considera generalmente que en 2025 China se convertirá en el mayor exportador mundial y que el sur de Asia podría producir por sí solo el 38 % de la riqueza mundial, frente al 24 % actual. Un salto hacia adelante de esta importancia podría colocar el nuevo polo económico asiático en pie de igualdad con los países de la OCDE, que en ese momento concentrarán aproximadamente el 40 % de la producción mundial.

Se espera asimismo que el continuado proceso de globalización avance un paso más, hacia lo que constituirá un cambio cualitativo. En 2025, la ventaja competitiva de las economías asiáticas no se limitará ya a la producción de bienes basados en una mano de obra barata y unos recursos abundantes. La globalización está ya invadiendo otros campos más allá de los bienes manufacturados y ascendiendo por la escala del valor añadido hacia otros segmentos de la economía, como es el sector de servicios, que hasta ahora no se habían visto afectados por ella (medicina, procesamiento de datos, desarrollo de software...) Como consecuencia de esta revolución en las tecnologías de comunicación, que permiten al conocimiento superar los obstáculos tradicionales de la distancia, en 2025 la competencia asiática se extenderá a los confines más alejados del dominio del valor añadido.

Este resurgimiento de Asia como potencia económica mundial supone para Europa un desafío radical.

La competencia de las nuevas naciones emergentes no es un juego de suma cero, en la medida en que la investigación y la tecnología abren nuevos mercados y crean nuevas oportunidades para desarrollar en el futuro áreas económicas aún no explotadas. Este es el caso de Estados Unidos, que gracias a su liderazgo en tecnología e innovación ha podido crear a lo largo de los últimos diez años 1,2 empleos en el mercado nacional por cada puesto de trabajo cedido a la competencia

¹ IPv6 («Protocolo de Internet versión 6») aumentará enormemente el número de direcciones disponibles para los dispositivos conectados en red, permitiendo por ejemplo que cada teléfono móvil y cada dispositivo electrónico móvil disponga de su propia dirección. IPv4 soporta 2³² (cerca de 4 300 millones) de direcciones, lo que resulta insuficiente para proporcionar siquiera una dirección a cada persona viva, sin hablar de los dispositivos portátiles e integrados. IPv6 soportará 2¹²⁸ (unas 340 000 000 000 000 000 000 000 000 000 000 000) direcciones, es decir, alrededor de 5×10²⁸ direcciones para cada una de las 6 500 millones de personas que viven en la actualidad.

extranjera (y donde los servicios representan actualmente el 80 % de su producción nacional). Desgraciadamente, éste no es el caso en la Europa continental, donde la proporción es de 0,8 empleos creados por cada empleo perdido.

Las raíces de esta situación son sobradamente conocidas. Europa soporta una carga de regulaciones y rigideces que impiden la movilidad, limitan la competencia, entorpecen la innovación y desincentivan el espíritu de empresa y la asunción de riesgo. De resultas de lo expuesto, la productividad europea total está creciendo un punto porcentual por debajo de hace diez años, antes de que se dejaran sentir las repercusiones plenas de la última fase de globalización. El crecimiento económico marcha rezagado, a un ritmo inferior al 2 % anual, cuando en Norteamérica su promedio es superior al 3 %. No es de extrañar que la globalización sea percibida negativamente por la mayor parte de la opinión pública europea.

Corresponde a los europeos decidir si a lo largo de los próximos veinte años este relativo declive económico frente al auge de Asia será visto como la consecuencia de un simple efecto de convergencia, o si significa que Europa se encuentra a punto de ser superada definitivamente por países más jóvenes y dinámicos.

OPCIONES POLÍTICAS

Sólo existe una estrategia posible para preservar a Europa de las desastrosas consecuencias económicas que se derivarían de tomar este derrotero: prepararse para el próximo ciclo de competencia global, dominarlo y utilizarlo como vehículo para una prosperidad continuada. Europa debe situarse a la vanguardia de la Era de la Información. Tiene que conseguir hacer suya la Economía del Conocimiento en el campo de las tecnologías de la información, que actualmente están presentes en todos los ámbitos políticos, incluyendo otras áreas claves de crecimiento como las nanotecnologías y las biotecnologías.

Que la tarea no va a ser fácil puede comprobarse con un ejemplo. De entre las 300 empresas del mundo con un mayor gasto en I+D, 130 corresponden a Estados Unidos, mientras que unas 90 son europeas. En apariencia no está tan mal; sin embargo, 53 de las empresas norteamericanas fueron creadas después de 1960, mientras que en Europa esta cifra es solamente de...dos. Esto significa que las empresas europeas con importantes inversiones en I+D pertenecen básicamente a las industrias más antiguas, no a la nueva economía de las TI. En sí mismo no se trata de ningún fallo, ya que estas industrias también necesitan modernizarse e innovar para sacar partido de la revolución digital; pero no es suficiente.

Para invertir la tendencia y acortar distancias se plantea básicamente **la cuestión de la educación, de la innovación y del espíritu de empresa**. Estas son las tres opciones fundamentales que Europa debe elegir si desea seguir estando entre las principales potencias económicas y políticas de las próximas décadas.

El simple aumento de los fondos dedicados a proyectos de I+D (por ejemplo inversiones públicas) no será jamás suficiente, dado que lo que se necesita no son solamente más invenciones, sino una mayor «innovación», que es algo muy diferente. Con excesiva frecuencia, el interés de Europa en la «investigación y el desarrollo» se convierte en un mero interés en la primera. El «desarrollo» exige la aplicación de las ideas en el mundo real, en el que la investigación puede dar lugar a la innovación y la innovación implica una cultura que valore a los empresarios y a las personas que asumen riesgos y que saben cómo convertir el conocimiento en dinero, y no sólo el dinero en conocimiento, lo que no es bastante para ayudar a la economía europea. En la economía digital, una sociedad basada en el conocimiento es

fundamental pero dicho conocimiento debe desplegarse de un modo que resulte económicamente productivo. Para ello Europa tendrá que desprenderse de las rigideces y regulaciones de corte mercantilista que ahogan el desarrollo de una mentalidad empresarial dinámica.

Hoy en día, hasta la educación está globalizada. Las universidades norteamericanas llevan una gran ventaja en esta nueva esfera de actividad. Se trata de la mayor amenaza que se cierne actualmente sobre los europeos, porque significa que muchas personas que ahora tienen unos ingresos mensuales de 5 000 euros van a tener que competir con otros trabajadores (por ejemplo de la India) que cuentan con unos antecedentes académicos y laborales similares, pero que solamente piden 500 euros por hacer los mismos trabajos. Para responder a este desafío, Europa tendrá necesidad no sólo de un gran Instituto Europeo de Tecnología financiado por los Gobiernos, sino de una red de institutos de menor tamaño que compitan entre sí y que ayuden a los europeos a adaptarse a un nuevo entorno. Por otra parte, las universidades deberían estar más abiertas a la competencia, respecto a los servicios que prestan.

Para garantizar el uso eficaz de las tecnologías de la información, que está en el origen de las mejoras de productividad en la industria y en los servicios esenciales para mantener la competitividad global en Europa, deberá recibir la máxima atención, con el fin de que los europeos lleguen a tener unos directivos y trabajadores capaces de aprovechar las oportunidades y de entender y aplicar la tecnología. Habrá que prestar especial atención y cuidado a las cualificaciones relacionadas con las TI, especialmente en el ámbito de las PYME, motor básico de la creación de empleo.

Si Europa desea aprovechar todas las oportunidades ofrecidas por el proceso continuo de globalización durante los próximos veinte años, tendrá que fomentar la competencia en el seno de los sistemas educativos nacionales y a escala mundial. Tal debería ser la principal prioridad educativa de Europa para 2025.

Demografía e inmigración

ANÁLISIS

Los europeos vivimos cada vez más: en 1900, la esperanza de vida en Europa era de 47 años; un siglo después alcanzaba los 77 años. En el año 2050, o quizás antes, aumentará hasta los 81 para los hombres y 86 para las mujeres y en Japón será de 92 años. Se trata de una tendencia global, aunque tiene efectos retardados: la esperanza de vida al nacer es actualmente de 64 años en la India y de 72 en China; la media global es de 63. La proporción de la población mundial de más de 60 años crecerá hasta uno de cada cinco en 2050, frente a uno de cada doce en 1950. En 2050, por encima del 10 % de los europeos tendrán más de 80 años.

Al mismo tiempo, las tasas de natalidad han descendido. En la actualidad, 29 países en todo el mundo tienen tasas de natalidad por debajo del nivel requerido para el mantenimiento de su población. En la Unión Europea se trata de un problema grave. Entre los Estados miembros de la UE, hay doce que presentan una tasa de natalidad inferior al estado de equilibrio. La explosión demográfica europea – que alcanzó su apogeo en 1964, con seis millones de nacimientos en la UE-15 –, ha sido seguida por un «baby bust», un súbita caída de la tasa de nacimientos. En 2002, los nacimientos fueron menos de cuatro millones en la UE-15. La tasa total de natalidad cayó desde un porcentaje superior a la tasa de reposición – definida como 2,1 hijos por cada mujer – en la década de 1960, hasta 1,5 al día de hoy.

Estas tendencias unidas producirán un descenso drástico de la población laboral europea, tanto en términos absolutos como relativos. Entre la fecha de hoy y 2050, en la UE el número de personas de edades comprendidas entre 15 y 64 años descenderá en 48 millones (una caída de cerca del 20 %) y el número de las que tienen más de 65 años aumentará en 58 millones. Europa pasará de contar cuatro personas en edad de trabajar por cada anciano a una proporción de dos a uno. La OCDE predice que en 2050, por cada persona en situación de jubilación en los países industrializados podría haber tan sólo una persona trabajando.

Con las tendencias actuales, la población de la UE-27 crecerá desde 490 millones en 2005 hasta 499 millones en 2025, para retroceder hasta los 470 millones en 2050. Los mayores crecimientos de la población ocurrirán en Luxemburgo, Suecia, Irlanda y el Reino Unido, donde sus poblaciones crecerán respectivamente en el 41 %, 18 %, 14 % y 12 % hasta 2050. La mayor caída tendrá lugar en Bulgaria, Rumanía, Eslovenia, Croacia y la República Checa, que podrían perder todas ellas el 20 % de su población. Sin embargo, la población de Estados Unidos crecerá desde los 296 hasta los 420 millones (un 42 %), debido a sus mayores tasas de nacimientos y de inmigración. La población de África del Norte crecerá de 194 a 324 millones (el 67 %) en el mismo período y Turquía pasará de 73 a 101 millones de habitantes en 2050 (un aumento del 38 %, con una tasa de natalidad del 2,4); en 2025 alcanzará los 90 millones. En el contexto del debate sobre la ampliación, es preciso señalar que incluso con estos niveles de crecimiento, la adhesión de Turquía no solucionará la escasez de mano de obra que tiene la Unión.

Junto a Japón, Europa será uno de los principales afectados por lo que probablemente será una tendencia global. Durante el próximo medio siglo, los países en desarrollo representarán cerca del 90 % del crecimiento de la población mundial. Su población continuará creciendo durante varias décadas. Por otra parte, aunque los índices de natalidad hayan descendido en Asia Oriental y América Latina, la población de tales regiones seguirá siendo más joven que la de los países desarrollados durante muchos años. Sin embargo, está previsto que tales índices de natalidad de los países en desarrollo

desciendan hasta alcanzar el índice de sustitución en 2050 y que, posteriormente, sigan descendiendo por debajo del mismo. El problema del envejecimiento y el declive de la población se habrá globalizado en 2070. Mientras que la población mundial aumentará en una cuarta parte desde ahora hasta 2025 –de 6 400 a 8 000 millones– se detendrá en los 9 300 millones en 2050, empezando a retroceder entonces.

Problemas europeos

La UE y sus Estados miembros han comenzado a abordar algunos de estos acuciantes problemas durante los últimos cinco años. Si bien muchos de ellos siguen siendo responsabilidad de los niveles de gobierno nacionales o regionales, la dimensión comunitaria se ha vuelto más pronunciada. El ámbito de actividad más evidente es el relacionado con el mercado de trabajo: por ejemplo, la UE y sus Estados miembros se han comprometido a tratar de aumentar tanto la proporción de población adulta ocupada como la edad de retiro de los trabajadores. Muchos países europeos ostentan unas tasas de ocupación relativamente bajas entre la población de mayor edad, El Consejo Europeo de Lisboa estableció el objetivo de aumentar durante esta década la tasa global de ocupación desde el 64 al 70 % de la población adulta. Cuatro de los Estados miembros disfrutaban ya de tasas similares y otros tres están cerca de alcanzarlas, de forma que este objetivo, aunque ambicioso, no parece imposible. (En Estados Unidos dicha tasa es actualmente del 72 %.) El Libro Verde «*Frente a los cambios demográficos*», publicado por la UE en 2005, demuestra que en el año 2030 habrá un déficit de 20,8 millones de trabajadores.

Dado que la **tasa de empleo femenino** media en la UE es un 18 % inferior a la del empleo masculino, uno de los objetivos concretos de la Estrategia de Lisboa consiste en incrementar la tasa de empleo femenino del 55 al 60 %. (En Suecia trabaja en torno al 70 % de las mujeres.) Lo que aquí está en juego es algo más que un problema económico y social. Existe además una dimensión moral que exige un cambio de actitud. En algunos países, como por ejemplo en Alemania, Irlanda e Italia, las madres trabajadoras son consideradas como «malas madres». Lo mismo vale para los padres que hacen uso del permiso de paternidad, teniendo con ello que enfrentarse a dificultades en su carrera y ser motejados de «blandos». Por consiguiente, cada vez son más necesarios los programas complementarios que fomenten la vuelta de los padres al trabajo después de la ausencia motivada por el cuidado de los hijos. Es posible constatar algunos progresos realizados en este frente, especialmente en los antiguos países comunistas, donde son muchas las mujeres que ya trabajaban antes de 1989-90. En efecto, allí solamente las mujeres trabajadoras tenían la consideración de «emancipadas» y el consiguiente reconocimiento social. En la actualidad, los países con tasas elevadas de empleo femenino, como Francia o Suecia, son los que ostentan también unas tasas de natalidad altas. Esto demuestra la voluntad de las mujeres en muchos países de tener tanto una carrera como una familia. Desde una perspectiva política parece aconsejable articular el marco social de tal modo que permita a las mujeres ser madres y tener un empleo al mismo tiempo.

Es igualmente importante la reducción del **desempleo juvenil**, logrando que los jóvenes trabajadores accedan al empleo antes de lo que actualmente lo hacen. Del mismo modo, se alienta a los trabajadores **de más edad** para permanecer más tiempo en el empleo. La duración media de la jubilación era en 1900 de poco más de un año. En 1980 había aumentado hasta los 13 años y en 1990 hasta los 19 años. En el futuro, el período de jubilación comprenderá normalmente de dos a tres decenios.

La Comisión Europea ha calculado que si se pudiera elevar en cinco años la **edad media de jubilación** en Europa, el gasto público en pensiones se mantendría al menos estable, a pesar del cambio demográfico. La UE se ha marcado como

objetivo específico aumentar la tasa de ocupación de las personas de 55-64 años desde el 39 al 50 %. En algunos países se está retrasando la edad de jubilación para los trabajadores del sector público. Se están desactivando los programas de jubilación anticipada, introduciendo rangos «flexibles» en la edad legal y suprimiendo el nexo estricto entre esa edad y la de percepción de la pensión. Algunos Estados miembros tratan de reformar sus sistemas de pensiones con objeto de aliviar la carga financiera que representan para el Estado, especialmente mediante el alargamiento del período de cotización, la vinculación de la cuantía de las pensiones a los precios y no a las ganancias, y la transición de unos planes de «contribuciones definidas» a otros de «prestaciones definidas». Simultáneamente se anima a los ciudadanos para que contribuyan a planes «basados en el sistema de capitalización» paralelamente a los sistemas públicos y para que aumenten sus ahorros, en general por medio de incentivos fiscales. Se promueve también una mayor portabilidad de las pensiones, con el fin de estimular la movilidad en el empleo. Francia, Polonia, el Reino Unido y Suecia han adoptado recientemente iniciativas en una o varias de las direcciones mencionadas.

Otro método para combatir la insuficiencia del mercado laboral podría consistir en aprovechar mejor el **potencial de la mano de obra inmigrante** ya existente, mediante el fomento de la enseñanza para las familias inmigrantes y la mejora de las oportunidades de acceso a la educación; ocurre a menudo que los padres de hijos inmigrantes desperdician involuntariamente las posibilidades de estos últimos, debido a su desconocimiento de los sistemas educativos locales. Evidentemente se trata de un perjuicio para las ambiciones y aspiraciones de los propios hijos, pero para la sociedad en su conjunto se trata ante todo de un problema económico, porque con la disminución de la población trabajadora resulta crucial potenciar al máximo la eficacia de la educación y el mejor empleo en cada ciudadano.

Probablemente el problema más radical y difícil que tiene Europa estriba en sus bajas **tasas de natalidad**. Actualmente se dan a escala mundial 21 nacimientos por cada mil personas; en Estados Unidos 14; en Europa 10; y en Japón solamente 9. Un aumento del número medio de nacimiento de 10 a 11 serviría al menos para estabilizar la población europea, si bien no compensaría la caída de la población en edad laboral. Para impedir esta última caída sería preciso un aumento aún mayor de la tasa de natalidad. Algunos estudios recientes indican que, por cada década en que la natalidad se mantenga a su bajo nivel actual, se producirá una caída adicional de unos 30-40 millones de personas en la población de la UE.

Sin embargo, es posible entender estas bajas tasas de natalidad como una reacción de las mujeres ante las condiciones económicas y sociales actuales, de forma que no llevarían necesariamente a un «colapso familiar» en el sentido demográfico y sociológico. No suele ocurrir que el número de hijos que desea una familia coincida con el número de hijos que tiene realmente. Por el contrario, el deseo de tener hijos puede mantenerse inalterado a lo largo del tiempo, aunque no siempre logre ser satisfecho, debido a impedimentos de carácter financiero o social. En términos de políticas oficiales es necesario prestar atención a la eliminación de las barreras percibidas en el terreno social y del empleo que impiden tener hijos. Los gobiernos sopesan la adopción de medidas que pudieran ejercer efectos directos o indirectos, aunque inevitablemente pasará bastante tiempo antes de que influyan sobre el tamaño de la población activa. La «asistencia familiar» se ha convertido en un objetivo político cada vez más importante para muchos países. Resulta de lo más obvio que los sistemas fiscales y de seguridad social pueden ser modificados para recompensar a las familias numerosas, en vez de permanecer neutrales con respecto a ellas. Los incentivos fiscales relacionados con las guarderías y la creación de un número suficientes de éstas pueden desempeñar también un papel importante en este contexto. El éxito de Francia y de algunos países escandinavos en frenar la caída de sus tasas de natalidad puede resultar instructivo.

OPCIONES POLÍTICAS

Para responder tanto a los desafíos como a las oportunidades que presenta el cambio demográfico, los responsables políticos europeos tendrán que:

- estimular unas mayores tasas de natalidad a través de incentivos fiscales, facilitando a las mujeres trabajadoras la crianza de sus hijos, ofreciendo mejores instalaciones para el cuidado de los niños durante el día y reforzando el marco legal y la posición social de las familias;
- aumentar las tasas de participación en la población activa, especialmente en el caso de los jóvenes y de las mujeres, incluyendo incentivos para el trabajo a tiempo parcial;
- aumentar la edad de jubilación y de percepción de la pensión, desincentivar la jubilación anticipada y combatir la discriminación laboral por razón de edad;
- aumentar la contribución financiera a sus pensiones de las personas que trabajan, estimulando unos planes de ahorro y de pensiones más flexibles;
- promover una mayor productividad de los trabajadores actuales, de tal forma que el aumento de la producción compense los efectos deflacionarios de una población decreciente;
- apoyar la adaptabilidad de los trabajadores, para que adquieran cualificaciones que les permitan cambiar de trabajo y de ocupación a lo largo de su vida laboral.

Con respecto a la inmigración es preciso plantear las propuestas siguientes:

1. Los países de la UE tendrán que reconsiderar sus políticas en materia de inmigración legal, sesgadas a favor de los trabajadores no cualificados, sustituyéndolas por políticas que faciliten la inmigración de trabajadores cualificados. Hay que revisar a fondo los beneficios potenciales de un sistema de puntos (quizás una «tarjeta azul» similar al modelo canadiense) que pudiera adaptarse al contexto nacional o regional y a la evolución del mercado de trabajo. Con estos métodos, las economías de la UE podrían beneficiarse de una recuperación de talentos («brain gain»). Una variante de este programa, que beneficiaría a los países de procedencia, sería una migración circular de profesionales oriundos de países en desarrollo que, después de recibir formación y trabajo en los países industrializados durante un plazo determinado, volviesen en su momento a su patria, para aplicar allí sus nuevas capacidades y experiencia.
2. Este método debería completarse con la ayuda a los países en desarrollo para que éstos, a su vez, puedan desarrollar sus economías.
3. Deberían realizarse esfuerzos para mejorar las cualificaciones de los inmigrantes establecidos desde hace tiempo, haciendo uso de sus especiales competencias idiomáticas y de su comprensión del diálogo intercultural. Sería preciso diseñar programas específicos para fomentar el aprendizaje de un segundo idioma y para apoyar a los inmigrantes en la escuela y en la formación profesional. La integración y educación de los inmigrantes puede representar enormes beneficios para las sociedades que los acogen, si se estimulan y utilizan sus especiales

capacidades potenciales. Debido a su plurilingüismo y a su conocimiento de las tradiciones sociales y culturales de sus respectivos países, pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de estrechar los lazos interculturales, algo cada vez más importante en nuestro mundo globalizado.

4. Es preciso hallar soluciones comunes para los problemas de la inmigración ilegal, ya que las actuaciones de los países individuales, por ejemplo legalizando a los inmigrantes clandestinos, repercuten sobre los demás miembros de la UE como consecuencia de la movilidad laboral dentro de ésta.
5. Hay que tomar medidas para que Europa resulte más atractiva en comparación con el resto del mundo, para poder atraer y retener a los trabajadores cualificados, invirtiendo la pérdida de talentos («brain drain»). Estas medidas podrían incluir, por ejemplo, mayores facilidades para que los trabajadores cualificados pudieran moverse a través de las fronteras europeas con un visado especial europeo para investigadores.
6. Una política específica de inmigración no será suficiente para hacer frente a todos los problemas relacionados con la misma. Tendrá que estar respaldada por una política de integración que incorpore, por ejemplo, cursos obligatorios sobre el idioma, la cultura y la historia del país de acogida.
7. Los problemas específicos que plantea la integración de los inmigrantes y de la «segunda generación» (los hijos de los inmigrantes) en algunos Estados miembros tendrán que ser abordados de una forma más amplia que antes, en beneficio tanto de los inmigrantes como de la población autóctona. La educación en este proceso es fundamental. El programa de estudios escolar, por ejemplo, debería servir para unir comunidades y no para separarlas. Junto a la movilidad social, se trata de un instrumento clave para la integración.

Terrorismo y seguridad

ANÁLISIS

La situación de la seguridad en Occidente quizás deba enfrentarse en el futuro con nuevas amenazas de corte tradicional. Pero un ámbito donde existe ya un desafío crucial es el correspondiente al yihadismo. No se trata de la única amenaza terrorista, pero es la más letal y la más ambiciosa en cuanto a sus fines.

La democracia liberal está siendo atacada en todo el mundo por un enemigo amorfo y heterogéneo. No es éste un «choque de civilizaciones» –comenzó como una lucha interna en el seno del mundo musulmán–, sino el choque de la civilización contra la barbarie yihadista. El yihadismo es un atentado contra todos los que, independientemente de su religión, creen en el Estado de derecho, en el pluralismo y en el gobierno democrático. Los yihadistas rechazan el fundamento mismo de la democracia, con el argumento de que es blasfemo todo sistema de gobierno basado en la voluntad del pueblo en vez de en la voluntad de Dios, convenientemente mediatizada por ellos. No se trata tanto de una «guerra al terror» como de una guerra de ideas: de una batalla por la democracia. No hay que infravalorar el alcance del reto; es una batalla que no podrá ser ganada haciendo unas pocas concesiones. Mientras que los grupos terroristas tradicionales solían crearse para llamar la atención sobre su causa y poner de relieve sus reivindicaciones, con el fin de obligar a los Gobiernos a negociar y a hacer concesiones, los yihadistas, como manifestó en 2003 Hussein Massawi de Hezbolá:

«No luchamos para que nos deis algo. Luchamos para eliminaros.»

El yihadismo

Originalmente se trataba de una lucha interna de la sociedad musulmana. Los extremistas rechazaban la modernización de sus comunidades y la adopción de lo que ellos consideraban prácticas «occidentales» en el terreno social, económico y político. Al comienzo, este debate entre los «islamistas» y los musulmanes de las corrientes mayoritarias tenía un carácter académico. Pero los islamistas se fueron volviendo cada vez más militantes y finalmente violentos, creando organizaciones, ampliando sus redes y reclutando conversos para subvertir el mundo islámico. Los musulmanes considerados como «occidentalizados» o que defendían la democracia eran condenados como traidores a la fe.

Los yihadistas han abierto ahora un segundo frente, atacando de lleno a Occidente con el objetivo de debilitar a sus adversarios, fortalecer sus propias campañas e iniciar la siguiente fase de su lucha por la supremacía mundial. Pueden luchar por expulsar a los soldados americanos de Iraq – antes fue Arabia Saudí – o por crear un Estado palestino, o en contra de Israel. Pero para los yihadistas se trata de causas justas, que pueden ser manipuladas para justificar sus propias acciones o para motivar a sus partidarios. Tratan de socavar y desacreditar a quienes quieren establecer Estados viables en el mundo musulmán, como es el caso de Iraq o de Afganistán, puesto que su objetivo a largo plazo es la unificación de todos los musulmanes en un Estado fundamentalista, su propia versión de un nuevo «califato», como paso decisivo en el camino hacia la dominación mundial basada en su interpretación de la «sharia» y del gobierno teocrático.

No es fácil exagerar el alcance de su desafío al mundo democrático. Esta guerra de ideas «está teniendo lugar y se ha convertido en el marco general del siglo XXI»¹.

¹ Phares, Walid, *«The War of Ideas»*, Palgrave Macmillan 2007.

El nuevo armamento: los modernos instrumentos de comunicación

El nuevo desafío tiene un carácter distinto. Al igual que sucedió con las luchas contra el nazismo o el comunismo, su escala es global, pero en el caso del terrorismo sus métodos son locales, impredecibles y terroríficos. Intenta destruir el mundo democrático usando como armas sus mismas libertades y su riqueza, convirtiendo así sus fortalezas en debilidades. La democracia de libre mercado ha creado en el siglo XXI riqueza, e individuos plenamente responsables. Ha hecho brotar fuentes de información, ideando nuevos sistemas de comunicación, facilitando los viajes, las redes internacionales y la movilidad de los estudiantes en una escala sin precedentes. A lo largo de los próximos veinte años, estas tendencias crecerán exponencialmente. Esta evolución ha creado una nueva clase de enemigo, que abusa de la libertad de acceso a la información, de la facilidad para comunicarse y viajar.

La nueva amenaza refleja la diversidad de la era Internet. La democracia está siendo atacada a través de una «cibermovilización» - un «*levantamiento masivo*» electrónico¹ - que convoca a las armas a los potenciales guerreros enemigos de todo el mundo. Los recursos necesarios para lograr la atención mundial en una campaña de este género no son importantes: con un videograbador y acceso a Internet es posible difundir cualquier discurso, o cualquier atrocidad, secuestro o asesinato, que son las armas disponibles en el arsenal del yihadista. Es el lado oscuro de la revolución informática. Como ha dicho David Kilcullen, el especialista australiano en materia de contrainsurgencia, a propósito de Osama Bin Laden: «Si no tuviese acceso a los medios de comunicación globales, a las transmisiones vía satélite y a Internet, sería solamente un tipo chiflado metido en una cueva».

Estas tácticas tratan de debilitar y a continuación destruir la superioridad moral de las democracias: intentan obligarnos a prescindir del Estado de derecho para defender la ley, a hacer uso de la detención sin juicio para proteger la libertad, a practicar la tortura para evitar la violencia, a matar a inocentes para proteger a los seres humanos y a imponer medidas de seguridad cada día más exigentes a expensas de la libertad. Incitan a la sospecha y al temor mutuos dentro de las comunidades, creando tensiones que puedan ser aprovechadas para sus fines ulteriores. En vez de desafiar a las democracias en una lucha frontal, este enemigo amorfo prefiere forzarlas a la hipocresía, a adoptar medidas que las indispongan con la opinión pública moderada en las regiones clave y que socaven el apoyo recibido dentro de sus propios países. Están convencidos de que sus éxitos les proporcionarán adeptos entre los que se sienten agraviados - con razón o sin ella - al mismo tiempo que desfallece la voluntad pública.

Estos enemigos de la democracia disponen ahora de nuevos instrumentos, reforzados por una ideología virulenta y radical, y de muchos potenciales seguidores en todo el mundo.

Las principales amenazas terroristas

Es posible identificar cuatro ramificaciones en esta coalición de desafectos, alrededor de las cuales girará el debate durante los próximos años:

- En primer lugar están los países hostiles a los valores democráticos. Actualmente dos de los principales adversarios son Irán y Siria. Hasta ahora han logrado evitar la confrontación directa con Occidente. Su interés se centra en las crisis locales o regionales y la proyección de su poder a sus vecinos inmediatos. Ofrecen, pues,

respaldo encubierto a grupos concretos en regiones inestables como Palestina y el Líbano, lo que en último extremo convierte una fuente de tensión regional en un motivo de preocupación de escala mundial. La reciente actitud combativa de Irán con respecto a su capacidad nuclear podría representar una nueva orientación. Aunque no es posible predecir con seguridad la forma en que evolucionarán Irán o Siria durante los próximos veinte años, es probable que estos países, o bien otros de corte similar, ya sean teocráticos o laicos y autoritarios, continúen representando una amenaza.

- Grupos con un alto grado de organización, a menudo financiados en última instancia por los consumidores occidentales a través de los pagos del petróleo, han creado centros de formación para extremistas y campos de entrenamiento para terroristas, disponiendo de los medios necesarios para golpear objetivos occidentales. Las «madrasas» financiadas por los wahabistas han proporcionado un terreno abonado para el terrorismo, especialmente en Pakistán, pero también en Europa. Se dedican a formar a los potenciales combatientes y a canalizarlos hacia sus respectivos sistemas.
- Estos grupos organizados han sido capaces de extender su influencia creando redes relacionadas con sus objetivos básicos. Una amplia gama de grupos heterogéneos, con reivindicaciones y objetivos diferentes, han establecido relaciones mutuas a través de Internet, compartiendo sus recursos y conocimientos.
- Fuera de estas redes, se alienta a otras personas que se sienten marginadas a lanzar sus propias ofensivas contra objetivos locales con ayuda de artefactos caseros, siempre en nombre de una causa superior.

No existen soluciones rápidas en la lucha contra el terrorismo. Como demuestran los ejemplos de todo el mundo, desde Perú hasta Irlanda del Norte, es preciso combinar múltiples factores para ofrecer una resistencia eficaz al terrorismo y lograr, en último extremo, la desaparición de la esta amenaza:

- una firme determinación política;
- la voluntad de resistencia del público frente a dicha amenaza democrática;
- la adopción de medidas antiterroristas más refinadas y complejas;
- la eliminación de cualquier agravio legítimo existente y
- la marginación de la causa terrorista.

Algunas de las tendencias están claras. Aunque, hasta la fecha, la actuación emprendida parece haber puesto a la defensiva a las organizaciones terroristas, no se producirá un fin inmediato de la amenaza terrorista, por lo que Europa debe prepararse para la próxima atrocidad. Al parecer, la amenaza deviene cada vez más descentralizada y «espontánea». La máxima preocupación es que los terroristas puedan conseguir agentes biológicos o material nuclear para llevar el terrorismo a una nueva dimensión².

¹ Cronin, Audrey, «*Cyber-Mobilization: the New Levée en Masse*», http://ccw.politics.ox.ac.uk/publications/cronin_parameters.pdf

² National Intelligence Council, *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, 2004.

OPCIONES POLÍTICAS

En términos generales, la lucha ideológica contra esta «insurgencia global», exige que las democracias se preparen para una guerra prolongada de tipo no convencional y que pongan en juego técnicas de antiterrorismo y de antiinsurgencia, combinadas con esfuerzos militares de estabilización y reconstrucción. Es preciso adoptar ahora mismo medidas para destruir los fundamentos ideológicos de la amenaza terrorista, reduciendo su capacidad de llevar a cabo acciones importantes. Si estas medidas resultan eficaces, será posible lograr que en 2025 la amenaza se haya reducido a un nivel insignificante.

No obstante, la clave del éxito para derrotar a la insurgencia global puede que consista realmente en desbaratar el ataque, actuando en los diferentes teatros de operaciones con tácticas diferentes, subsanando los agravios justificados y desarrollando Estados de derecho capaces de ponerse al servicio de sus ciudadanos y de crear instituciones democráticas. Esta estrategia de «disgregación» se centraría «en interrumpir las líneas de comunicación entre los teatros de operaciones, deshaciendo la capacidad de los activistas regionales y globales para enlazar con los activistas locales y para utilizarlos, desorganizando los flujos internos y externos en los escenarios donde actúa la *yihad*, suprimiendo sus refugios, aislando a los islamistas de las poblaciones locales y obstaculizando las aportaciones procedentes de las fuentes islámicas en el Gran Oriente Medio».¹

El contexto nacional

Todos los europeos deberían ser conscientes de la importancia de luchar por sus valores y de la necesidad de defenderlos frente a cualquier forma de amenaza terrorista. Es fundamental que sus Gobiernos cooperen estrechamente sobre la base de esta convicción compartida.

Uno de los principales desafíos para las sociedades democráticas europeas consistirá en **integrar** política y económicamente a los grupos sociales que en la actualidad se sienten excluidos y están resentidos. Será preciso actuar para fomentar el diálogo intercultural, para fortalecer la posición de los musulmanes moderados que representan la corriente principal y para aislar a los extremistas. Al mismo tiempo, los Gobiernos occidentales deberán demostrar que sus políticas de integración y entendimiento cultural son síntomas de fortaleza, no de debilidad. Por ejemplo, no se pueden tolerar de ningún modo en determinadas zonas de nuestras ciudades las prácticas que desprecian descaradamente nuestros valores tradicionales, por más que sus defensores invoquen los preceptos de la «sharia». Se requiere investigar más a fondo para determinar las causas de las tendencias extremistas existentes en determinados sectores de la población musulmana.

Será preciso redoblar estos esfuerzos ante el riesgo de que el terrorismo provoque una reacción violenta – algo que sin duda persiguen los terroristas – que lleve a un aumento de la intolerancia.² Hasta la fecha las sociedades occidentales han dado pruebas de una notable madurez política en su reacción ante las atrocidades terroristas, que han tenido un impacto mínimo en las relaciones entre comunidades. Pero existe el riesgo de que, a largo plazo, una campaña terrorista prolongada deteriore esta situación.

Se producirán presiones dirigidas a la adopción de medidas que limiten la libertad y refuercen las tensiones, exacerbadas quizás por una población cada vez más anciana y por unos cambios económicos que provocan miedo e inseguridad. Se

¹ Kilcullen, David, *Countering Global Insurgency*, página 46; <http://smallwarsjournal.com/documents/kilcullen.pdf>

² Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025*, 2006.

necesitará liderazgo para **compensar las medidas de seguridad adicionales que son necesarias con el compromiso respecto a los valores democráticos y a la libertad individual**. En principio, no existe conflicto entre una seguridad adecuada y la libertad individual. Los Gobiernos occidentales no deberían dejarse empujar por los terroristas a dar pasos que, aunque en apariencia sean apropiados, sirven en definitiva para alimentar las causas subyacentes del terrorismo. Uno de los debates clave es el papel que la regulación puede desempeñar para paliar el abuso de las nuevas tecnologías. Son necesarias nuevas fórmulas para lograr que Internet sea un entorno seguro y bien ordenado.

Como demuestra la experiencia en Irlanda del Norte y en otros lugares, los servicios de seguridad deberán invertir fuertemente en **inteligencia**, infiltrándose en las redes terroristas con el fin de desorganizar y contrarrestar sus iniciativas. Dado que el terrorismo yihadista tiene un carácter más descentralizado que muchas de las amenazas terroristas precedentes, se trata de algo que requerirá considerables esfuerzos y recursos. Las agencias nacionales de inteligencia y de seguridad de los Estados miembros deberían cooperar en este terreno de manera más eficaz y los responsables de tal misión deberían recibir el respaldo financiero y político necesario para llevar a cabo esa tarea. Estas agencias deben ponerse en guardia contra la infiltración. El seguimiento de los flujos de dinero, al igual que de las personas, es un instrumento clave de política antiterrorista. Hay que prestar una atención especial a las sospechas de que las redes de terroristas yihadistas tratan de conectar con grupos terroristas europeos ya existentes y con el mundo del hampa al objeto de maximizar el impacto de sus operaciones.

Es necesario mejorar la **seguridad de las infraestructuras esenciales**. Las economías europeas avanzadas son muy dependientes de las grandes obras de infraestructura para satisfacer las necesidades básicas de energía, agua y alimentos. Estas redes y sistemas de distribución tienen que ser revisados y modernizados, con el fin de garantizar su fiabilidad y su capacidad para resistir ataques concentrados.

Uno de los problemas potenciales de la denominada «guerra al terrorismo» consiste en que parece estar perdiendo el apoyo del público. Lanzada como reacción ante una atrocidad específica, contó inicialmente con un amplio **respaldo público**, pero sus objetivos resultan cada día más confusos para la opinión pública. ¿Se trataba de derrotar a Al Qaeda? En tal caso, ¿dónde encaja la guerra de Iraq? ¿Y qué hay de los demás escenarios de conflicto? ¿Afganistán? ¿Somalia? Para que los Gobiernos occidentales conserven el apoyo popular en una lucha que tiene profundas implicaciones para los recursos, y en última instancia para la vida humana, habrá que trabajar más intensamente explicando la naturaleza de la amenaza y el carácter de «guerra por la democracia». Hace falta liderazgo político para oponerse a los que están a favor del apaciguamiento y a los escasos de memoria, presentes frecuentemente en los medios de comunicación.

Contexto internacional

Al aplicar esta política de **«disgregación»** dirigida a destruir las redes yihadistas, deberán realizarse esfuerzos para eliminar los motivos específicos de queja que estén justificados, y para aislar a los extremistas en el interior de sus propias comunidades, interrumpiendo el flujo de nuevos adeptos y fondos, limitando el apoyo logístico prestado por las comunidades que los acogen y fortaleciendo el prestigio de los líderes musulmanes moderados. Se trata de un aspecto clave, donde será fundamental la estrecha colaboración transatlántica. Se ha señalado que deberían destinarse muchos más fondos a las operaciones de carácter político, económico y psicológico que a la intervención armada; sin embargo, es muy poco lo que los Estados europeos gastan actualmente en defensa convencional.

Palestina e Israel: Es de la máxima importancia que Occidente continúe apoyado las iniciativas para lograr un acuerdo entre el Estado de Israel y la Autoridad Palestina, incluyendo la creación de un Estado palestino, tal como se establece en la Hoja de Ruta del Cuarteto como prioridad máxima. Un Estado palestino viable, con la suficiente credibilidad interna y externa para minimizar este conflicto histórico que tanta hostilidad está causando, es actualmente de vital interés para Europa y Estados Unidos. Conviene insistir en que los yihadistas no se conformarán con un acuerdo – es seguro que rechazarán cualquier logro -, pero será un factor importante para aislarlos de las corrientes musulmanas mayoritarias.

Iraq: Si se extiende la percepción de que la coalición ha resultado derrotada en Iraq, los intereses a largo plazo de Occidente habrán sufrido un golpe muy duro. A pesar de los graves errores cometidos por las fuerzas de la coalición en la «hora mágica» que siguió a su triunfal invasión, hay que hacer un esfuerzo de voluntad política para mantener el rumbo. El coste de continuar la lucha será elevado en términos financieros y, lo que es más importante, en términos de vidas humanas. Pero es una batalla de importancia capital en la lucha por la democracia a largo plazo. ¿Tendrán los iraquíes moderados y sus aliados occidentales el tesón suficiente para resistir a los radicales y para desarrollar un Estado iraquí democrático y viable? Es importante señalar el paralelismo con la invasión soviética de Afganistán. Los yihadistas están convencidos de haber derrotado a la Unión Soviética en Afganistán y de que, como consecuencia de ello, provocaron la caída del bloque soviético. Es necesario que no se alcen con una «victoria» similar en Iraq.

Afganistán: Se trata igualmente de una batalla que no podemos perder. La amenaza de los talibanes se está conteniendo y la situación es muy distinta de la de Iraq. Pero la población civil necesita percibir los beneficios económicos y sociales de la nueva situación, al objeto de hacer acopio del valor necesario para seguir confiando en el apoyo occidental a su nuevo gobierno democrático.

Oriente Próximo: Occidente debe dar prioridad al desarrollo de Estados fuertes que personifiquen el respeto de la ley y el gobierno constitucional, protejan los derechos humanos y faciliten el desarrollo económico. Solamente entonces se podrán estimular las reformas que amplíen la base del sistema democrático. Pero existen riesgos. Es posible que los Gobiernos moderados no democráticos se sientan amenazados por los radicales, pero esta amenaza puede ser tratada ahora de manera *proactiva*, o dejar que se encone y provoque problemas aún mayores en el futuro. Occidente debe estimular el desarrollo económico y las políticas de reducción del desempleo, especialmente entre los jóvenes. No existe un vínculo directo entre la pobreza y el terrorismo –por el contrario, numerosos terroristas proceden de entornos acomodados– aunque la falta de progreso económico contribuye a exacerbar el sentimiento de marginación. Los países de Oriente Próximo deben recibir ayuda, donde resulte posible, de modo que puedan participar plenamente en el proceso de globalización. Deberá implantar medidas de diálogo que favorezcan el desarrollo de una «democracia islámica» que siga el ejemplo de la «democracia cristiana» en cuanto a la reconciliación de las creencias religiosas con los principios democráticos, logrando una mayor aceptación entre los votantes religiosos del gobierno constitucional y del respeto por los derechos ajenos, y desvirtuando la afirmación de que la democracia no es otra cosa que la imposición de un Occidente en decadencia. Un diálogo de esta índole requiere fuertes inversiones de los recursos necesarios. Pocos países del Oriente Próximo están conectados por redes de democracia y buen gobierno, como es el caso de la Commonwealth. No existe un equivalente del Consejo de Europa en Oriente Próximo o en el Mediterráneo, capaz de promover los derechos humanos.

Norte de África: Por ser los vecinos más próximos de la Unión, esta región tiene una especial importancia para la seguridad europea. Al diseñar sus programas de cooperación económica e intercambio político, la Unión deberá dar prioridad a sus relaciones en la cuenca mediterránea.

La comunidad islámica mundial: Uno de los objetivos fundamentales debería ser el apoyo al resto de países que cuentan con grandes comunidades musulmanas, como Pakistán, Indonesia y los países de Asia Central, para que sigan el ejemplo de países como Malasia y la India a la hora de desarrollar sistemas de gobierno relativamente estables y liberales que aporten una mayor prosperidad económica.

El mundo en general: Gran parte de Asia está desplegando unas economías de mercado dinámicas, uniéndose a la red de comercio mundial y acercándose rápidamente a los niveles occidentales de prosperidad económica; pero ¿qué sucede con el resto? Existen por ejemplo zonas del este de África que han servido ya de base para operaciones de Al Qaeda. El comercio y los programas de ayuda para promover el desarrollo económico no tienen como única utilidad los beneficios inmediatos que aportan a la población local. Sirven asimismo a los intereses de Occidente a largo plazo y a los valores democráticos globales, por lo que exigen voluntad política y el empleo de recursos consistentes con su importancia en la batalla de la democracia.

Energía y medio ambiente:

ANÁLISIS

Cambio climático

El medio ambiente está cambiando. Muchas regiones en todo el mundo experimentan mayores temperaturas extremas y condiciones climatológicas más erráticas, que derivan en catástrofes como inundaciones o sequías. Los casquetes de hielo retroceden, los glaciares se funden y la desertización avanza. El planeta ha experimentado a lo largo de su historia grandes cambios de temperatura y de patrones climatológicos. Por ejemplo, Europa padeció entre los años 1500 y 1850 una «pequeña glaciación», que siguió al «período de calentamiento del Medioevo». Lo que hace que el presente cambio sea significativo es su rapidez y la creencia generalizada de que no se trata de un fenómeno natural.

El consenso emergente afirma que la fase actual de cambio climático obedece al calentamiento global, debido principalmente a la acumulación sin precedentes de CO₂ en la atmósfera terrestre, siendo por tanto un subproducto de nuestro modelo de crecimiento económico y de nuestra forma de vida, basada en la utilización de energía producida por los combustibles fósiles. Por consiguiente, con vistas a 2025, probablemente el medio ambiente global continuará deteriorándose y los problemas relacionados con el medio ambiente y con la energía pesarán fuertemente sobre las decisiones políticas.

La continuación de la globalización económica al ritmo actual se espera que traiga consigo un aumento del 60 % en la demanda y consumo de combustibles fósiles durante los próximos 20 años. La Tierra padecerá un aumento sustancial de las emisiones de gases de efecto invernadero y el cambio climático será cada vez más perceptible. De acuerdo con los analistas de las corrientes mayoritarias, los efectos del calentamiento global, por el momento bastante limitados, comenzarán a sentirse claramente hacia el final del período, es decir, entre 2025 y 2030, donde se observarán los siguientes fenómenos: aumento en 2025 de la temperatura media de la superficie terrestre entre 0,4 °C y 1,1 °C, aceleración del deshielo, ascenso, calentamiento y acidificación de los océanos, aumento de las precipitaciones, mayor frecuencia de las catástrofes naturales (ciclones, tifones, olas de calor, inundaciones...) y una escasez creciente de agua limpia, unida a la aparición de nuevas amenazas de pandemias. Las consecuencias para las temporadas agrícolas y para el rendimiento de las cosechas pueden ser graves. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático¹ sostiene que más del 50 % de los cambios de temperatura registrados hasta la fecha probablemente han sido provocados por la actividad humana productora de concentraciones de gases de invernadero².

Como es natural, existen opiniones discrepantes. El GIEC ha sido criticado a causa de la metodología utilizada, tanto en lo relativo a las proyecciones prospectivas de las tendencias actuales como al análisis retrospectivo de las temperaturas globales, basado en registros limitados y en datos de carácter biológico, susceptibles de diferentes interpretaciones. Por ejemplo, el debate sobre la «curva en forma de palo de hockey» giraba en torno a un gráfico simplificado del informe del GIEC del año 2001, el cual daba a entender que las temperaturas globales habían permanecido estables entre los años 1000 y 1900, antes de empezar a ascender rápidamente³. Diversos científicos (en su mayoría climatólogos especializados

¹ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIEC) fue creado en 1988 por dos organizaciones de las Naciones Unidas, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el fin de evaluar los riesgos del cambio climático.

² Cuarto informe de evaluación del GIEC: Cambio climático en 2007.

³ También conocido como «reconstrucción MBH98», diseñada por Mann, Bradley y Hughes.

en el estudio de la formación de las nubes, principal determinante de la evolución del clima) discrepan hoy en día abiertamente de las opiniones del GIEC, sobre las que se apoyan las políticas y las ideas actuales relacionadas con el cambio climático. No discuten el hecho de que las temperaturas hayan aumentado en los últimos 20-25 años, pero niegan las conclusiones a largo plazo derivadas de las observaciones del pasado. Se están desarrollando nuevos modelos climáticos que reducen considerablemente la responsabilidad de las emisiones de CO₂ y de las actividades humanas a la hora de explicar las tendencias al calentamiento, por ejemplo acentuando el posible papel desempeñado por fenómenos naturales, como el ciclo de actividad solar.

La dificultad de todo ello para la formulación de políticas oficiales consiste en que cuando sea posible dar una respuesta definitiva a estas cuestiones quizás sea demasiado tarde para adoptar las medidas correctoras necesarias. A pesar de todo, la hipótesis de que la principal causal del cambio climático es la actividad humana se acepta hoy en día de manera generalizada y la opinión pública exige cada vez más que se tomen medidas de forma inmediata. Los Gobiernos deben sopesar la probabilidad y el alcance de los riesgos cuando están en juego cambios radicales de políticas. Es evidente que, si al final se demuestra que el cambio climático no ha sido producido por el hombre, en el peor de los casos las iniciativas políticas habrán reducido el PIB global y quizás la innovación tecnológica requerida para corregir sus consecuencias. Pero si por el contrario son responsabilidad del hombre, abstenerse de actuar sería catastrófico.

Energía

Actualmente los Estados miembros de la UE consumen un 45 % menos de energía que en 1973 por unidad de producción económica. Sin embargo, la demanda absoluta de energía continúa en ascenso, habiendo crecido el consumo de energía primaria un 41 % en los países de la UE-25 entre 1971 y 2003. Se pronostica que el consumo global de energías fósiles crecerá un 60 % durante los próximos 20 años. Dos terceras partes de este aumento corresponde a los países de Asia, especialmente China y la India. El petróleo seguirá siendo la fuente de combustible más demandada, mientras que el consumo de gas natural crecerá un 87 % en los años que faltan hasta 2030. Por consiguiente, Europa se enfrenta a una competencia creciente en torno a unas fuentes de aprovisionamiento limitadas, siendo ya el primer importador mundial de petróleo y gas.

Los medios de comunicación se complacen en resaltar el peligro de que las reservas mundiales de combustibles fósiles se agoten antes de que acabe este siglo. Por ejemplo, se estima que solamente quedan reservas de gas natural para 60 años. Este tipo de vaticinios adolecen siempre de falta de realismo y de fiabilidad (basta con recordar los pronósticos sobre el «crecimiento cero» de la década de 1970). La mayoría de ellos infravaloran el papel de los precios relativos y de la innovación inducida a efectos de conseguir un flujo sostenible y apropiado de recursos. Existen, por ejemplo, abundantes reservas de carbón –tres veces mayores que las de petróleo o gas en lo que respecta a la cantidad de energía–, las cuales podrían, a un precio adecuado, emplearse para satisfacer las necesidades energéticas. Se puede predecir razonablemente que hasta mucho después de 2025 no se presentará un problema real de reservas energéticas.

Esto no quiere decir que no puedan surgir problemas para abastecer adecuadamente de energía al mercado y para evitar los aumentos drásticos de precios. A medio plazo existe el peligro de que la infraestructura necesaria para extraer, transportar y refinar las reservas energéticas resulte insuficiente para atender la demanda. Muchos de estos países productores de petróleo están regidos por Gobiernos que tratan de maximizar sus ingresos a corto plazo, en vez de optimizar su economía en el largo plazo. Por otro lado, determinados productores clave como Venezuela, Rusia e Iraq,

aunque claramente por motivos distintos, defienden políticas o se enfrentan con problemas internos que tienen como resultado la falta de atractivo o el rechazo de los inversores comerciales.

Según la Agencia Internacional de la Energía, la inversión necesaria en todo el mundo ascenderá a unos 20 billones de dólares y deberá financiarse, fundamentalmente, a través de inversiones privadas, de manera que el sector privado tendrá que asumir el liderazgo para abordar la cuestión de la seguridad energética y el cambio climático. Los gobiernos tendrán que desarrollar el marco pertinente para fomentar las inversiones en la dirección adecuada.

Además de esto, uno de los principales problemas de la UE tiene que ver con su dependencia creciente de las fuentes de energía externas. Su índice de dependencia se ha reducido del 62 % de 1975 al 48 % actual, pero se espera que vuelva a aumentar hasta alcanzar el 70 % en 2030.

El problema se complica debido al hecho de que prácticamente todos los productores importantes de petróleo y los países de tránsito, de los que Europa depende para sus importaciones, son regiones de una gran inestabilidad geopolítica. Por lo tanto, no es posible excluir la aparición de escaseces relativas recurrentes y de alzas de precios motivadas por perturbaciones políticas regionales, o por la falta de modernización y mantenimiento de las infraestructuras locales.

OPCIONES POLÍTICAS

Cambio climático

Existen por consiguiente dos maneras de responder a este desafío. La más radical consiste en tratar de detener completamente el cambio climático. Este es básicamente el enfoque adoptado en Kyoto. Se establecen cuotas máximas de emisiones para las actividades contaminantes, de forma que sea posible frenar primero las concentraciones de CO₂ hasta detenerlas por completo, para reducirlas a continuación. Se imponen normas para inducir a las industrias y a los hogares a adoptar nuevos modelos de producción y de consumo que hagan un mayor uso de las tecnologías relacionadas con las energías limpias. Los Gobiernos intervendrán en el mercado a través de la fiscalidad para fijar los precios, de tal modo que disminuya la dependencia de los combustibles fósiles, incentivando el desarrollo de las fuentes de energía renovables. La generación de electricidad se apartará resueltamente los combustibles fósiles para utilizar alternativas distintas del carbón, como son la nuclear o las denominadas fuentes de energía sostenibles.

Una política alternativa que quizás fuera potencialmente más productiva a largo plazo sería optar por una «estrategia de adaptación», basada en la idea de que la solución a los desafíos del cambio climático tiene que ser tecnológica. La investigación y el desarrollo son necesarios para descubrir las tecnologías que mejoren la forma en que tanto los occidentales como nuestros vecinos en todo el mundo vivimos dentro de nuestro medio ambiente y convivimos con él. Con otras palabras, la estrategia más prometedora no consiste en cegar las fuentes del crecimiento económico, sino en capitalizar la sociedad del conocimiento que está surgiendo con la globalización.

El peligro en este aspecto podría ser que cualquier progreso logrado en un país o continente, posiblemente con un gran coste económico, fuese invalidado por las actividades de quienes no persiguen la misma estrategia. China, por ejemplo, tiene actualmente en proyecto más de 500 nuevas centrales eléctricas de carbón¹, las cuales anularían rápidamente todos los progresos logrados por la Unión Europea. Existe el temor de que, si esta política no logra los resultados prometidos,

aumente el riesgo de una histeria ideológica que provoque restricciones regulatorias y de precios de tal envergadura que desaparezcan aquellos incentivos de mercado que justifican la inversión y el progreso técnico y, con ellos, la posibilidad de ofrecer niveles de vida más elevados y una mayor eficiencia y sostenibilidad en materia de energía. Con todo, se trata de un asunto que requiere un liderazgo mundial. Al hallarse en la vanguardia en lo que atañe a las medidas correctoras, la Unión Europea ocupa una posición de fuerza que le permitirá modificar los términos del debate mundial y alentar a otros a que siga la pauta que marque.

Se necesitará una política de vigilancia y adaptación constantes, a medida que se completen los datos y se perfeccionen los modelos. La cooperación internacional será esencial para coordinar la metodología a nivel global y para compartir la información sobre las tendencias emergentes.

Energía

A medio plazo, la única tecnología energética contrastada, capaz de influir de manera significativa sobre el abastecimiento de energía, es la de origen nuclear. Las soluciones alternativas, como la energía eólica y los biocarburantes, solamente pueden aportar una pequeña contribución a un suministro de energía siempre creciente. Sólo pueden ser complementos de utilidad local. Por consiguiente, será preciso levantar las prohibiciones que pesan sobre el desarrollo de la energía nuclear. El principal desafío consistirá en reconstruir el consenso del público en torno a esta forma de energía. A largo plazo, la solución podría hallarse en la tecnología de las células de combustible de hidrógeno, la cual hará posible la transición a un régimen de energía plenamente renovable, basado en la posibilidad de que prácticamente cualquier persona pueda satisfacer sus propias necesidades energéticas, compartiendo su producción de electricidad con muchos otros. La tecnología del hidrógeno posee el potencial para acabar con la dependencia mundial del petróleo importado, reducir de forma drástica las emisiones de dióxido de carbono y aliviar los efectos del calentamiento global. La primera región industrial que sea capaz de dominar todo este potencial marcará el ritmo del desarrollo económico durante el resto del siglo. Sin embargo, a pesar de los importantes avances logrados recientemente por esta industria, es una tecnología a la que le falta mucho aún para estar disponible a precios económicos.

La opinión que prevalece entre la mayoría de los expertos, profesionales y responsables políticos es que el proceso del mercado por sí solo tardará demasiado tiempo en resolver los problemas energéticos de Europa y en asegurar la transición suave a una futura era post-petróleo. Aunque las fuerzas del mercado empujan constantemente en la dirección adecuada, ante la urgencia del problema se considera en general que los mercados no pueden solucionar el problema sin ayuda y que los Gobiernos deben intervenir para marcar el rumbo y para transmitir fuertes incentivos de inversión a la industria. Por ejemplo, sería preciso estudiar detenidamente el aumento de la fiscalidad sobre las prácticas y actividades nocivas para el medio ambiente, destinando estos ingresos a subvencionar la transición hacia las energías renovables («desplazamiento fiscal»). La Unión Europea y sus Estados miembros deberían ofrecer créditos e incentivos fiscales generosos a la industria, a las PYME y a las regiones y comunidades locales, así como a los propietarios de viviendas y a los consumidores, para estimular tanto la investigación y el desarrollo como la adopción temprana de las energías renovables y de las tecnologías relacionadas con las células de combustible de hidrógeno.

El problema que presenta este método, no obstante, consiste en que la intervención directa del Gobierno puede terminar empujando a las opciones energéticas europeas hasta callejones sin salida tecnológicos (como sucedió por

¹ Susan Watts, editora científica de BBC Newsnight, 2005. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/4330469.stm>

ejemplo en Francia con el famoso Minitel). La historia está llena de ejemplos que muestran cómo las regulaciones y subvenciones industriales de los Gobiernos han servido realmente para frenar el proceso de adaptación e innovación que supuestamente debían acelerar. La «europeización» de la política industrial no supone necesariamente una mayor probabilidad de éxito.

En líneas generales, y con la vista puesta en 2025, existen sólidas razones para el optimismo. El crecimiento fabuloso de la Sociedad Digital nos permite imaginar posibilidades futuras que nadie podría haber soñado hasta hace poco. Por ejemplo, juntamente con la revolución que representa el hidrógeno y las células de combustible, la Sociedad Digital hace que hoy sea técnicamente factible la emergencia gradual de un paradigma energético radicalmente nuevo, basado fundamentalmente en una compleja red de sistemas descentralizados de producción e intercambio de energías limpias, funcionando de forma no muy distinta a la que, en el terreno de las telecomunicaciones, permitió la aparición de Internet.

El gran desafío, con el que la UE se deberá enfrentar durante las dos próximas décadas, consistirá en promover un espíritu competitivo y un entorno desregulado que, unido a la mejora de la capacitación y educación, ofrezcan a los europeos la oportunidad de estar entre los primeros en aprovechar estas nuevas oportunidades tecnológicas.

En cualquier caso, sean cuales fueren las opciones finalmente elegidas, y aunque se demuestre que las proyecciones más pesimistas respecto al cambio climático carecen de fundamento, nuestras actuales preocupaciones en torno al medio ambiente y a la energía dejarán una profunda huella en el aspecto que presentará el año 2025. Cabe la posibilidad de que la sociedad de 2025 se fundamente en una sólida ética medioambiental, que aprecie debidamente los principios de disciplina ecológica y de desarrollo sostenible.

IV. IMPLICACIONES PARA LA UNIÓN EUROPEA

Gobernanza europea: valores, identidad y fronteras

ANÁLISIS

A la luz de los capítulos anteriores relativos a los desafíos que se avecinan, resulta sorprendente la rapidez con que el mundo se está abriendo a una era que es completamente nueva respecto a las misiones exigidas. La Unión Europea no necesita solamente capacidad de acción: si la Unión no acierta a funcionar de forma eficaz, poco importará que sus políticas sean o no las correctas. La gobernanza de la Unión tiene por lo tanto una importancia crítica. No solamente se plantea la cuestión acerca de la auténtica naturaleza de los valores e identidad europeos, sino también sobre las fronteras de la Unión. Por consiguiente, tienen relevancia las siguientes dimensiones:

- el fundamento de los valores compartidos y de la identidad de Europa;
- los mecanismos institucionales de la Unión;
- la necesidad de una administración y rendición de cuentas eficaz;
- los límites de las fronteras europeas.

El fundamento de los valores compartidos y de la identidad de Europa

El fundamento de la gobernanza europea es la necesidad de compartir los valores y la visión de Europa y de su lugar en el mundo. Ninguna construcción institucional o ajuste fino administrativo, por grande que sea su alcance, podrá compensar la falta de acuerdo sobre los principios básicos. Esta herencia cultural impregna el aprecio compartido por todos los pueblos de Europa del valor de la dignidad humana, de la libertad, del pluralismo, del respeto de los derechos humanos, del Estado de derecho, de la justicia, de la tolerancia, de la protección de las minorías y de la función del Gobierno. Como señala la Declaración de Roma del PPE,

*«Las raíces judeocristianas de Europa y nuestra herencia cultural común, así como la historia clásica y humanista de Europa y los logros del período de las luces, son los pilares de nuestra plataforma política».*¹

El debate acerca de la identidad y los valores europeos no desemboca en una situación estática y definitiva, sino que es un empeño continuo, un proceso dinámico y abierto en el que los miembros de nuestra sociedad europea se ponen de acuerdo sobre sus percepciones comunes en relación consigo mismos y con los demás. Compartiendo la cultura y logrando una comprensión más profunda del modo en que los demás perciben el mundo podremos desprendernos de nuestros prejuicios, ensanchar nuestra mente y desarrollar sinergias para una mejor cooperación.

¹ «Por una Europa de los ciudadanos: Prioridades para un futuro mejor (Manifiesto de Roma)», aprobado por el Congreso del PPE de Roma, 30/31 de marzo de 2006. http://www.epp.eu/dbimages/pdf/encondoc310306final_copy_1_copy_1.pdf

Valores: Nuestro sistema europeo de valores se asienta sobre cuatro causas profundas:

- El sistema político de la antigua Grecia, que introdujo la idea de la democracia directa. En una época de globalización, es crucial que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones de la Unión. Del mismo modo, la libertad de expresión y el pluralismo constituyen una importante contribución a la estabilidad política;
- Nuestro sistema legal, profundamente influido por la herencia de Roma. Por ejemplo, la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley y el derecho de propiedad siguen siendo condiciones indispensables para el desarrollo de sistemas económicos prósperos;
- Los legados de los valores cristianos son más importantes que nunca. La caridad, la tolerancia, la libertad individual, el respeto de la dignidad humana y la solidaridad garantizan la estabilidad política;
- Por último, la Ilustración representa la última piedra angular, cuyo legado más permanente es el laicismo. La libertad religiosa, tanto a nivel local como internacional, es una condición básica para la coexistencia pacífica de las personas.

Aunque no tenemos derecho a insistir en que nuestros valores sean aceptados en todo el mundo, debemos ser conscientes de que los compartimos con muchos otros en Occidente. En particular, el papel de Estados Unidos ha sido esencial, no solamente por haber hecho posible la derrota del comunismo y la unificación de Europa, sino también por su contribución a crear una comunidad cultural de valores.

Identidad: La identidad europea puede definirse ampliamente como la que existe en términos culturales, históricos, religiosos, políticos y geográficos, pero también en el sentido de que la UE (y sus predecesores) han construido una «Europa» mucho más específica, con sus instituciones, discursos, normas y reglamentos. Un aspecto crucial de la Europa cultural es el Estado nación. Para los ciudadanos, la nación es algo mucho más inmediato, e influye sobre sus actividades de muchas más formas, lo que genera una identidad más fuerte. Sobre la base de estos Estados nación, para que la Unión funcione eficazmente será necesario un alto grado de cohesión interna entre sus miembros.

Mecanismos institucionales

La Cumbre de Berlín representó un avance fundamental para la Unión. Se ha superado el estancamiento provocado por los resultados negativos de los referendos de Francia y de los Países Bajos. Aunque posiblemente los comentarios hayan exagerado la crisis – una de las principales claves del éxito de la Unión consiste en su capacidad para hacer frente a las dificultades – había necesidad de reformas después de las dos oleadas que trajeron la mayor ampliación en la historia de la Unión, con lo que se dobló prácticamente el número de sus miembros. Hacía ya tiempo que se necesitaban mejoras democráticas de sus instituciones, tanto en materia de legislación como de responsabilidad presupuestaria; el Consejo requería de un proceso de toma de decisiones más dinámico, con el fin de satisfacer las necesidades de una Unión ampliada; y esta última tenía que adaptarse, para poder lograr su ambición de poseer una voz importante en el mundo. Todo esto se consiguió en Berlín gracias a un paquete de reformas revisado a la baja, centrado en las reformas esenciales contenidas en el Tratado Constitucional.

Necesidad de una administración eficaz

Casi toda la atención en el tema de la gobernanza europea se dedica a la arquitectura constitucional de la Unión, pero aunque esta cuestión «macro» sea fundamental, existen otros temas a nivel «micro» que no pueden ser soslayados. La crisis de la administración Santer suscitó graves dudas sobre si la Comisión estaba a la altura de su misión como guardiana de los Tratados. Se dio comienzo a un ambiguo proceso de reformas como resultado de las investigaciones llevadas a cabo por el Parlamento Europeo y por el Comité de Sabios (1999), y las dos administraciones posteriores han intentado completar el programa de las reformas requeridas.

Uno de los mayores problemas que tiene la Unión Europea consiste en que los Estados miembros sienten constantemente la tentación de delegar nuevas tareas en sus instituciones, pero sin facilitarles necesariamente los recursos para realizarlas de forma eficaz. Los resultados son expectativas no cumplidas, desilusión y resentimiento.

Los límites de las fronteras europeas

Las fronteras producen una sensación de pertenencia y de identidad, delimitan las propiedades y ofrecen protección. Ninguna sociedad o economía puede subsistir sin fronteras; son un componente esencial del proceso político. En el caso de Europa, las fronteras han ido cambiando a lo largo de los siglos: no existe una definición clara de dónde empieza y de dónde termina Europa. Mientras que sus fronteras septentrionales y occidentales están claramente definidas, no existe un consenso real en cuanto a las fronteras orientales de Europa. Según el científico alemán Hartwig Hummel, las fronteras europeas no son unas líneas fijadas de una vez por todas, sino constructos históricos susceptibles de cambio y de evolución.

En el caso de la Unión Europea y de su definición de las fronteras de Europa, los Estados miembros tienen intereses comunes fundados sobre valores compartidos que se derivan de una historia y tradiciones comunes. Todo ello produce un sentimiento de pertenencia; porque no es posible actuar conjuntamente si no existe una comprensión mutua de los valores comunes. Por consiguiente, puede suceder que la fuerza de una visión compartida sea la que determine en realidad dónde empieza y termina Europa en términos geográficos: y sin duda esto es así por cuanto toca a la Unión Europea.

Los argumentos expuestos hasta ahora demuestran que la agenda de la UE está cambiando rápidamente desde la construcción a la utilización de las instituciones para hacer frente a los desafíos globales. Es posible afirmar que Europa ha empleado demasiado tiempo en el denominado proceso constitucional durante los últimos cinco años, sin dedicar la atención suficiente a adaptarse más rápidamente a un mundo de feroz competencia económica, amenazas estratégicas vitales y profundos cambios tecnológicos y culturales.

En el cumplimiento de estos objetivos, parece que pronto llegará el momento en que las fronteras de la Unión se establezcan de forma que sus ciudadanos tengan un auténtico sentimiento de identidad. Esto serviría también para concentrar los esfuerzos en solucionar los problemas del futuro sin la continua distracción que supone ampliar la Unión debilitando al mismo tiempo sus posibilidades de ser un interlocutor global válido. Una definición semejante de las fronteras europeas no significa el final del proceso de ampliación; pero servirá para dar más relieve al hecho de que la UE tiene que ocuparse más de sus propios intereses – de su capacidad de integración – que de facilitar la adhesión de cualquier país que lo desee.

OPCIONES POLÍTICAS

Actitudes cambiantes respecto a los Gobiernos

Para enfrentarse a estos cambios, la Unión Europea tendrá que reaccionar ante el cambio de actitud que se está produciendo en relación con los organismos gubernamentales de todo tipo.

- De lo anterior se deriva que las instituciones políticas soportan una falta de respeto cada día mayor por la autoridad. Los resultados de las elecciones tienen cada vez menos importancia, como consecuencia del consenso generalizado sobre las directrices políticas generales, y ello conduce a que, salvo raras excepciones, las tasas de participación electoral sean cada vez más reducidas.
- En un mundo globalizado basado en la economía digital, la unidad principal de producción será el individuo. Ante este hecho, el espíritu burocrático de la UE y sus Estados miembros deberá adaptarse para poner al día la gobernanza europea. El público está atento al uso de las nuevas tecnologías para exigir cuentas a los líderes políticos, para debatir ideas y para hacer campaña en favor de los cambios políticos: crece la utilización de los *blogs* para diseminar ideas y reclutar adeptos; se organizan manifestaciones en poco tiempo mediante correos electrónicos y mensajes de texto; grupos de presión «virtuales» reemplazan a las asociaciones tradicionales como vehículo principal para la acción política.
- La identificación de la mayoría del público con los Estados nacionales europeos sigue siendo fuerte y éstos probablemente continuarán siendo objeto de la lealtad de sus ciudadanos y son necesarios para el buen gobierno. Cada vez tiene mayor aceptación, no obstante, la idea de que el poder político puede repartirse entre los distintos niveles del Gobierno donde resulte necesario, por ejemplo, el ámbito europeo de ciertas políticas en algunos casos o de los órganos regionales o locales en otros, o incluso puesto por completo fuera del alcance del Gobierno y entregado a los organismos privados, ya sean de índole comercial o humanitaria. Como consecuencia, este «Gobierno» pluriforme se convierte en un mercado que compite por la influencia y el poder.

El proceso de ampliación

Las futuras ampliaciones plantean un enorme desafío para la gobernanza de la Unión. Traerán consigo graves consecuencias en relación con los cuatro aspectos bosquejados antes y no deberían abordarse a la ligera. La Unión Europea debe tener cuidado de no sobrepasar sus límites, de no construir una Europa tan extensa que sea incapaz de cumplir lo que promete. Bajo ningún concepto se deberían sacrificar las actividades de la UE en el altar de la ampliación.

Una ampliación bien gestionada tiene aún capacidad potencial para extender el espacio europeo del imperio de la ley y de los derechos humanos, afianzando el carácter democrático de los nuevos miembros; para acrecentar el mercado interior, el mayor mercado único del mundo, contribuyendo a una mayor estabilidad y prosperidad económicas; para reforzar la voz de Europa en el mundo. Pero si se realiza apresuradamente, sin suficiente preparación y sin acuerdo previo sobre los valores compartidos y sobre los objetivos futuros, incapacitará a la Unión de manera irrevocable. El análisis crítico de los pros y contras de cada candidatura debería incluir un minucioso estudio de la capacidad de integración de la Unión en ese momento preciso y para ese candidato preciso.

Reconociendo que los países europeos gozan, con arreglo a los Tratados, del derecho a solicitar la adhesión a la Unión Europea, hay que definir con claridad las fronteras de la Unión, de forma que ésta se halle en condiciones de hacer frente a sus desafíos, mantener la cohesión interna e integrar a los países balcánicos occidentales. Una vez alcanzado el acuerdo sobre este punto, se sugiere que transcurra un plazo considerable, tal vez quince años, antes de concluir nuevas negociaciones de ampliación. Será preciso desarrollar en toda su extensión una política coherente y específicamente diseñada para los vecinos de la Unión, con el fin de mantener unas relaciones de cooperación prósperas y estables con todos los países implicados.

Mecanismos institucionales

A lo largo de los últimos 20 años, la estructura de la Unión ha experimentado grandes cambios: nada menos que cuatro tratados importantes, con un quinto en proyecto, han sido concluidos y ratificados por los 27 Estados miembros a lo largo de los últimos doce meses. Nadie podría haber vaticinado estos acontecimientos, ni su resultado.

Pero por lo que respecta a los ciudadanos europeos, sin duda agradecerían una tregua en todos estos cambios institucionales, para poder entender no solamente los compromisos adquiridos por la UE, sino también lo que se está haciendo para abordar los desafíos futuros. Por este motivo, cualquier cambio futuro de los mecanismos institucionales de la Unión debería hacerse únicamente si sirve para mejorar la eficiencia y transparencia en la ejecución de las tareas encomendadas.

Con objeto de ayudar a que la Unión se convierta en un socio global más eficaz, el uso de una forma de «cooperación reforzada» más flexible podría aumentar la viabilidad y la aceptación de las nuevas políticas que se formulen. La cooperación reforzada con quienes la desean y pueden desarrollarla podría permitir a determinados países solicitar tal cooperación en cuanto a las funciones con respecto a las que existe una verdadera necesidad, sin verse forzados a desarrollarla con respecto a otras funciones para las que deseen conservar su autonomía.

Administración eficaz

Es preciso hacer mayor hincapié en la administración competente y eficaz de las políticas de la Unión. Aunque la negociación de nuevos tratados y la adhesión de nuevos países (como Bulgaria y Rumanía) sean una práctica cortina de humo para distraer la atención de los negocios del día a día, los ciudadanos europeos quieren saber si su dinero se gestiona adecuadamente y desean participar en los debates y decisiones adoptadas por la Unión.

Deberían realizarse esfuerzos importantes para utilizar las nuevas tecnologías, especialmente Internet, con el fin de facilitar la participación de los europeos en las actividades de la UE, tanto en lo relativo a la formulación de políticas como a la toma de decisiones. Los desafíos que se avecinan permitirán abordar los grandes problemas con la participación de todos cuantos deseen que su voz sea escuchada.

El mundo multipolar: el papel crítico de la alianza transatlántica

ANÁLISIS

Hasta aquí hemos analizado los desafíos globales que se avecinan y examinado en detalle los cuatro ámbitos que tendrán mayor importancia durante los próximos 20 años. Será preciso diseñar nuevas políticas y acoger a diversos actores en el sistema global, a medida que la naturaleza del mundo se vuelva multipolar. Las zonas que continuarán teniendo una gran importancia geográfica incluirán sin duda a China, Rusia, la India, Oriente Próximo y África. Es cierto que los desafíos políticos analizados son a largo plazo en cuanto a su naturaleza y que requerirán una intensa cooperación europea, pero también es cierto que dichos desafíos podrán abordarse mejor desde un punto de vista occidental si para ello se profundiza en la alianza transatlántica. ¿Cuál es el estado actual de la relación y qué importancia puede tener de cara a 2025?

La agria polémica entre Estados Unidos y algunos de sus aliados europeos en relación con la guerra de Iraq ha llevado la relación transatlántica a los niveles más bajos jamás conocidos. Según una opinión ampliamente extendida, el final de la guerra fría y la desaparición de la Unión Soviética pusieron al descubierto las diferencias de valores y de intereses entre ambos lados del Atlántico, que previamente habían permanecido ocultas bajo la necesidad imperiosa de disuasión frente a un enemigo común. La relación transatlántica se encaminaba hacia una divergencia gradual pero inevitable, si es que no se trataba ya de un divorcio en toda regla. Creció el temor de que Europa se dedicase a la búsqueda de foros de conveniencia, descuidando su relación clave con Estados Unidos a favor de una política ecléctica de relaciones bilaterales competitivas.

Sin embargo, hacia el año 2005 la cortesía y la humildad habían vuelto a prevalecer en las relaciones transatlánticas. Los líderes en ambas orillas del Atlántico hicieron esfuerzos por superar este episodio de desacuerdo en la historia de la empresa transatlántica. Detrás de este acercamiento hallamos en parte la atracción que ejercen las relaciones transatlánticas. A pesar de algunas divergencias innegables, los aliados transatlánticos siguen compartiendo más valores e intereses importantes que ningún otro conjunto de regiones en el mundo. Teniendo en cuenta las numerosas afinidades y lazos existentes, los Estados Unidos y Europa continúan siendo aliados naturales.

Sin embargo, más importante que estas afinidades ha sido el reconocimiento por ambas partes de que Europa y Estados Unidos se enfrentan con desafíos similares en un entorno global que cambia rápidamente y que tienen mucho que ganar si logran tener éxito en estas lides. Contrariamente a la imagen popular de intereses divergentes, las agendas políticas más amplias de ambos lados del Atlántico parecen estar convergiendo. Los responsables políticos, los expertos y el público de una y otra región del mundo coinciden cada día más en los desafíos estratégicos con que sus países tienen que enfrentarse en el siglo XXI.

Por ejemplo, tanto los europeos como los americanos siguen disfrutando de los beneficios y apreciando las oportunidades que ofrece el proceso de globalización. Se sienten igualmente inquietos ante determinados «datos oscuros» que presenta este proceso. Los americanos y los europeos comparten idénticas preocupaciones acerca de las consecuencias económicas y sociales de los cambios que se están produciendo en la economía global. Por ejemplo, los desafíos competitivos de China y de la India y los temas relacionados del empleo, externalización y la necesidad de

reforma de los sistemas de bienestar figuraron de forma destacada tanto en las elecciones al Congreso de 2006 como en las elecciones presidenciales francesas celebradas este año.

Por lo tanto, los líderes de ambos lados son especialmente sensibles a la necesidad de gestionar mejor el proceso de globalización y sus ramificaciones. Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea tienen un interés inmediato en patrocinar a potencias económicas emergentes como la India y China, con el fin de atraerlas al marco regulatorio de la economía mundial. También están de acuerdo en que el reconocimiento y respeto por parte de los países emergentes de las reglas, normas y estándares – ya sea en lo relativo al acceso al mercado, a los derechos de propiedad intelectual o a la seguridad de los productos – es importante para ambos.

Un área de divergencia transatlántica citada frecuentemente es la de los desafíos a la seguridad global. Pero aunque existan diferencias respecto a las prioridades y a los métodos, como es el caso de la legitimidad y la utilidad de la intervención armada, ambos lados están de acuerdo sobre el contenido de la agenda de seguridad: la necesidad de detener la proliferación de armas de destrucción masiva, librar de forma más eficaz la batalla contra el terrorismo internacional y prestar ayuda a una serie de países débiles o desestructurados en todo el mundo.

La preocupación que comparten los públicos de ambos lados del Atlántico acerca de las consecuencias del cambio climático se remonta a fechas anteriores al discutido informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (GIEC). En relación con esto existe una creciente sensibilización frente a la carrera por los recursos globales y la importancia estratégica que tiene un abastecimiento estable y seguro de energía.

La lista de desafíos reconocidos por los países atlánticos es extensa, e incluye asimismo el interés común por afrontar la volatilidad cada día mayor del Oriente Próximo y por hacer progresar el proceso de paz entre palestinos e israelíes, por lograr avances en la agenda del desarrollo mundial, por superar el actual estancamiento de las negociaciones para la liberalización del comercio y por promover los valores y la gobernanza democráticos.

Al discutir el alcance que podría tener una cooperación transatlántica reforzada, hay un aspecto de las relaciones transatlánticas que suele pasarse por alto. Los Estados Unidos y Europa han experimentado un período sin precedentes de integración económica desde comienzos de la década de 1990, que de hecho ha servido para crear una economía transatlántica. A pesar de toda la atención mediática centrada en la emergencia de China y de la India, los Estados Unidos y la Unión Europea siguen siendo al día de hoy las principales fuentes y destinos recíprocos de la inversión exterior directa. Las relaciones económicas EE.UU. – UE representan 3 billones de dólares anuales y son dos economías unidas por la inversión exterior y por las actividades de sus respectivas filiales exteriores (la modalidad más profunda de integración económica), antes que por el comercio bilateral (modalidad superficial de integración). De hecho, el comercio transfronterizo representa únicamente el 20 % de las relaciones comerciales transatlánticas.

Los flujos de inversiones mutuas siguen siendo considerablemente más elevados que las inversiones de Estados Unidos o de la UE en China, la India o en cualquier otro país. Lo mismo ocurre con las ventas y beneficios que las empresas americanas y europeas obtienen de sus respectivas operaciones al otro lado del Atlántico. Y el comercio transatlántico sostiene directamente catorce millones de puestos de trabajo a ambos lados del Atlántico.

Como consecuencia de este elevado nivel de integración económica transatlántica, las decisiones políticas y regulatorias tomadas a un lado del Atlántico repercuten cada vez más en las empresas y consumidores del otro lado. Sin embargo, a pesar de que la economía transatlántica es una realidad para las empresas, los responsables políticos parece que aún tienen que ponerse al día. El marco reforzado de la cooperación política y regulatoria EE.UU. – UE está evolucionando lentamente.

Como ha indicado Joseph Quinlan, los mercados transatlánticos lideran el proceso de globalización. Este elevado nivel de integración económica transatlántica hace que los Estados Unidos y Europa, literalmente, no puedan permitirse una ruptura transatlántica – su respectiva seguridad y prosperidad económica está cada vez más unida a la del otro. Por lo tanto, ninguna de las partes puede dar por supuesta la economía transatlántica. En realidad, tanto los Estados Unidos como Europa tienen interés en promover esta integración económica transatlántica, lo que solamente puede servir para reforzar el crecimiento económico y la prosperidad de la zona. Protegerá asimismo a los Estados Unidos y a Europa frente a los desequilibrios comerciales con las potencias económicas emergentes y frente a la volatilidad de la economía global que acompaña su ascenso.

Para poder mantener la primacía de la economía transatlántica y permitirle desarrollar todo su potencial hasta completar el mercado transatlántico, se requiere una cooperación reforzada para la formulación de políticas en materia económica y regulatoria, y para la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio y a la inversión que aún subsisten. El marco para el progreso de la integración económica transatlántica que fue aprobado en la Cumbre EE.UU. – UE de 2007 representa un paso importante en esa dirección. Sin embargo, para que esta iniciativa a largo plazo tenga éxito hará falta una dirección política y una vigilancia constantes al máximo nivel político.

A la vista de sus valores comunes e intereses compartidos, de sus fuertes lazos políticos y económicos, de su larga experiencia de cooperación fructífera, los países de la Unión Europea y los Estados Unidos continúan siendo socios naturales, mutuamente indispensables en el enfrentamiento con los desafíos globales que afectan por igual a unos y a otros. Ni los Estados Unidos ni la Unión Europea podrán obtener la victoria si actúan solos. Y tampoco sus relaciones con terceros tienen la profundidad de la asociación transatlántica ni, por lo tanto, las mismas probabilidades de éxito.

Los socios transatlánticos se encuentran en una buena posición para abordar conjuntamente los desafíos que les aguardan. En el futuro previsible, los Estados Unidos seguirán siendo la única superpotencia mundial en términos de poder político, económico y militar, y la única de alcance global, mientras que por su parte la Unión Europea ya es actualmente la mayor economía integrada del mundo. Conjuntamente, los Estados Unidos y la UE representan el 40 % del PIB mundial y aún disfrutan de posiciones preeminentes y de considerable influencia en organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Cuando se ponen de acuerdo sobre normas y reglamentos, frecuentemente crean un nuevo «patrón oro». Y ambas regiones son los dos principales donantes de ayuda al desarrollo, gozando de una gran influencia política en todo el mundo.

En este contexto, existe un vasto terreno de entendimiento para reforzar la cooperación transatlántica en interés de ambas partes. La eficacia de las respuestas dadas a los desafíos definidos anteriormente dependerá de una mejor cooperación entre Estados Unidos y la UE y desde luego del liderazgo ejercido por ambos. Sin embargo, existen obstáculos importantes en ambos lados que complican dicha cooperación.

Algunos de los principales impedimentos para la mejora de la cooperación entre Estados Unidos y la Unión Europea guardan relación con los temas discutidos en el capítulo anterior. La Unión Europea será más eficaz si aumenta sus esfuerzos para convertirse en un protagonista global más fuerte y, con ello, en un socio global de Estados Unidos. Deberá consolidar sus estructuras institucionales, sus procedimientos de toma de decisiones, sus capacidades y en particular sus competencias en materia de política exterior. Los Estados Unidos, por su parte, tendrán que compartir más su autoridad, en una alianza entre iguales. Es de la máxima importancia que los responsables políticos de Estados Unidos dejen de contemplar las relaciones transatlánticas a través del prisma demasiado estrecho de las relaciones bilaterales y/o de la alianza de la OTAN, centrada en la seguridad colectiva.

Ambos aspectos apuntan a un déficit estructural de las relaciones EE.UU. – UE. Por un lado, son escasos los progresos registrados en la resolución y reestructuración de las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea. Por otro lado, la UE y los Estados Unidos carecen todavía de una base sólida para un marco general de cooperación estructurada, lo que tiene aún mayor importancia a la vista de los diversos desafíos con que se enfrentan los socios transatlánticos. La nueva Agenda Transatlántica de 1995 ha demostrado ser insuficiente para establecer una cooperación eficaz, principalmente a causa de la aplicación sólo parcial de sus estipulaciones, y se encuentra hoy muy desfasada. Existe una gran abundancia de foros de diálogo ad hoc, sectoriales, específicos o de otro tipo, entre los Estados Unidos y la Unión Europea. La cooperación eficaz estará en función de fórmulas más estables y mejor estructuradas, que garanticen la supervisión política de ambas partes al máximo nivel.

Por último, algunos de los intereses y enfoques divergentes que indudablemente existen entre Estados Unidos y la Unión Europea tendrán que ser gestionados de manera más eficaz. Algunos de ellos tienen su origen en culturas políticas y posiciones geográficas distintas. Por ejemplo, mientras que la UE percibe sus relaciones con China sobre todo en términos económicos, los Estados Unidos ven a China como un desafío político y de seguridad, derivado de su papel en la región y de sus compromisos con Japón y Taiwán. Sin embargo, otras diferencias han sido exacerbadas a causa de controversias demasiado moralizantes, ya sea en el tema de la pena de muerte o de los OMG.

OPCIONES POLÍTICAS

Aunque existen otras relaciones bilaterales importantes entre la Unión Europea y terceros países, no todas las relaciones bilaterales son iguales y la Unión deberá lograr que su asociación con los Estados Unidos quede plenamente reflejada en todos los niveles de actividad. Trabajando conjuntamente se podrán desarrollar relaciones estrechas con otros aliados clave, como Japón y la India, para poder abordar mejor los problemas futuros.

Para poder en práctica este enfoque básico de los asuntos globales en el siglo XXI se necesitan medidas específicas. Tendremos que:

- reconocer la emergencia de un mundo multipolar: la importancia de la colaboración entre los socios transatlánticos para promover los intereses y valores occidentales es mayor que nunca, especialmente a la hora de hallar un terreno común en la respuesta a los desafíos globales;
- lograr que el vínculo OTAN/UE/EE.UU. se articule de manera eficaz y coordinada con los aliados a nivel mundial, con el fin de responder a los desafíos globales; para ello sería de gran ayuda una reforma a fondo de la ONU;

- promover las actuaciones conjuntas UE - EE.UU. siempre que sea posible, especialmente en los foros globales y regionales; establecer un tratado de asociación UE - EE.UU. para reforzar estas actuaciones;
- proseguir la realización del mercado transatlántico hasta 2015, con el fin de profundizar los intercambios bilaterales y estimular el crecimiento económico mundial;
- fortalecer la cooperación en materia de energía y de medio ambiente entre los socios transatlánticos para fomentar las acciones globales;
- la cuestión de los Estados desestructurados debería ser prioritaria en la cooperación UE-EE.UU.: el desarrollo de una estrategia tal podría dar lugar a una revisión radical de las operaciones de ayuda exterior de la UE y de asistencia exterior de los Estados Unidos, con el fin de crear medios más sólidos para la proyección de la cooperación y la participación de la UE y los Estados Unidos en tales contextos y en otros más amplios;
- formular un proyecto de estrategia conjunta basado en los documentos actuales (EE.UU. 2006/UE 2003), enlazándolo con la revisión del concepto estratégico de la OTAN;
- finalmente, reconocer la necesidad de promover una reforma sustancial de las Naciones Unidas para reflejar el equilibrio global de intereses de 2025.

V: Conclusiones

La mirada que hemos dirigido hacia el año 2025 no nos permite valorar exactamente las circunstancias que prevalecerán en aquella época. No obstante, este documento pone claramente de relieve una serie de tendencias que los responsables políticos europeos no pueden pasar por alto. A quienes tienen a su cargo la preparación de los programas políticos de los partidos les incumbe diferenciar la importancia que tiene cada una de estas tendencias y extraer conclusiones sobre las medidas a adoptar y sobre el momento oportuno para su adopción. Los puntos esenciales del documento son los siguientes:

- Se está produciendo un importante cambio de ritmo en los temas objeto de debate, pasando de los asuntos constitucionales a los desafíos globales que se avecinan; la difusión del cambio se está acelerando; da la impresión de que Europa no se adapta con suficiente rapidez.
- Estos desafíos son de una enorme importancia por su extensión y profundidad. También son a largo plazo por su propia naturaleza, por lo que no podrán resolverse con recetas rápidas;
- En un entorno mundial en evolución, ningún Estado miembro será capaz de resolver estos problemas por sí solo. La UE tiene que representar un papel esencial para ayudar a entender lo que estos desafíos suponen para los ciudadanos europeos, animándoles a mirar hacia adelante con optimismo y confianza.
- En un mundo multipolar, Europa debe estar en contacto con todos los protagonistas, aunque los estrechos lazos transatlánticos son fundamentales para responder a los desafíos, especialmente en el terreno económico, energético, medioambiental y de seguridad. Se necesitará una nueva estructura para la alianza transatlántica;
- En un mundo globalizado basado en la economía digital, la unidad principal en importancia será el individuo. Ante este hecho, el espíritu burocrático de la UE y sus Estados miembros deberá adaptarse para poner al día la gobernanza europea. El público está atento al uso de las nuevas tecnologías para exigir cuentas a los líderes políticos, para debatir ideas y para hacer campaña en favor de cambios políticos.
- La UE no debería prestar tanta atención a extender sus fronteras hacia el Este: en efecto, las fronteras de la UE deberían estabilizarse, pactando un largo período de tiempo para consolidar la cohesión interna de la Unión. Es preciso dedicar más tiempo y esfuerzo a la solución de los problemas urgentes que no pueden esperar... especialmente en los siguientes ámbitos políticos:
 - Competitividad global: la necesidad de una revolución radical en la educación de la UE, basada en las tecnologías de la información, en la innovación y en el espíritu empresarial, con una referencia especial a la competencia dentro del sistema educativo;
 - Demografía e inmigración: El envejecimiento de la población tendrá efectos profundos sobre todos los aspectos de la vida europea: pensiones, transporte, vivienda, etc. Es preciso reconocer en

particular la necesidad de reformar el mercado laboral, promoviendo el trabajo a tiempo parcial e implantando una política de inmigración más selectiva;

- Terrorismo y seguridad: Hay que garantizar la supervivencia de la democracia occidental y poner al descubierto el verdadero rostro de los ideólogos radicales, prestando particular atención a la promoción de los nexos interculturales, etc; la Unión debe seguir dando prioridad al fomento de la democracia y los derechos humanos en todo el planeta;
- Energía y medio ambiente: Hay que responder al desafío del cambio climático, fomentando la investigación y desarrollo encaminados a descubrir nuevas tecnologías capaces de mejorar la forma en que los occidentales vivimos dentro de nuestro medio ambiente y convivimos con él; es asimismo urgente desarrollar nuevas tecnologías, como la célula de combustible de hidrógeno, para lograr una mayor seguridad en el abastecimiento con independencia de Oriente Próximo/Rusia. Es preciso reconstruir un consenso popular en torno a la energía nuclear;
- Es necesario comprender que estos desafíos están interrelacionados. La innovación está relacionada con la demografía y con la inmigración; la inmigración está relacionada con el terrorismo y la seguridad; la seguridad está relacionada con los problemas energéticos y medioambientales;
- Y finalmente, en caso de que este ejercicio haya sido de utilidad para alertar a los responsables políticos sobre los peligros que se avecinan, sería conveniente actualizarlo periódicamente, puesto que la relación entre los distintos problemas seguramente cambiará a medida que los acontecimientos sigan su rumbo...¿2012?

Red Europea de Ideas

PPE-DE, Parlamento Europeo, rue Wiertz, B-1047 Bruselas, Bélgica

www.ein.eu