
Desafíos económicos del próximo ciclo institucional en Europa

Miguel Gil Tertre | Jefe de Unidad, Semestre Europeo, Inversiones Estratégicas y Cohesión, Secretaría General, Comisión Europea | @MiguelGilTertre 

Tema

La próxima agenda económica de la UE deberá desarrollarse en un contexto de cambio demográfico, tecnológico, geopolítico y climático. Hay que entender bien las áreas prioritarias de actuación y los instrumentos disponibles.

Resumen

El inicio de un nuevo ciclo político en la UE ofrece la posibilidad de pensar y revisar la agenda económica de la Unión. El propósito de este análisis no es el de definir una agenda económica sino plantear de manera sintética las cuestiones de las que se deberá ocupar dicha agenda, que sucederá tanto a la Estrategia Europa 2020 puesta en marcha por la Comisión Barroso como a las 10 prioridades del presidente Juncker.

Su presentación y puesta en marcha será una de las primeras decisiones del nuevo ciclo político-institucional en la UE. Se deberá caminar hacia un mayor diagnóstico común que represente el bien europeo, evitando crear expectativas desmedidas que generen posteriormente frustración.

Encontrar una agenda que federe y encontrar los equilibrios necesarios en el sistema será indispensable más allá de los objetivos. La conformación de la agenda deberá también tener en cuenta la división de responsabilidades entre instituciones y las coaliciones de países y de grupos políticos europeos.

Análisis

Introducción

El inicio de un nuevo ciclo político en la UE ofrece la posibilidad de pensar y revisar la agenda económica de la Unión. El propósito de este análisis no es el de definir una posible agenda económica sino plantear de manera sintética las cuestiones económicas prioritarias.¹ De estas cuestiones se deberá ocupar la agenda que sucederá tanto a

¹ Existen contribuciones detalladas por parte de las instituciones europeas y los distintos Estados Miembros para informar la discusión sobre el futuro. Para la contribución de la Comisión al Consejo Europeo de Sibiu véase European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm_sibiu_06-05_en.pdf.

(cont.)

Europa 2020² puesta en marcha por la Comisión Barroso como a las 10 prioridades del presidente Juncker.³

La presentación y la puesta en marcha de esta nueva agenda económica será una de las primeras decisiones del nuevo presidente de la Comisión Europea en 2019. Este podrá seguir el camino actualmente trazado o plantear cambios sustanciales a los Estados Miembros (como, por ejemplo, articular la nueva agenda económica en torno a la agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible⁴ en una mayor medida o proponer otro marco diferente).

Los desafíos económicos deberán afrontarse desde los principios y valores de la UE, lo que es la propia esencia del proyecto europeo. Sólo unidos podrán los Estados de la UE tener una talla suficiente para hacer frente a los crecientes desafíos, como se ha visto en las recientes negociaciones comerciales. Sólo unidos podrán trabajar para establecer estándares sociales y medioambientales de manera efectiva frente a modelos como el chino y el estadounidense.

Uno de los grandes problemas de la Gran Recesión es que aún no hay un diagnóstico compartido por los Estados Miembros sobre sus causas y consecuencias. El primer paso en la nueva agenda económica de la UE será encontrar una narrativa que federe a los europeos y a los distintos Estados. Esta deberá representar el consenso de las distintas fuerzas europeas. Y, por lo tanto, se habrá de caminar hacia ese diagnóstico común que represente el bien europeo, evitando crear expectativas desmedidas que generen posteriormente frustración.

Sólo será posible avanzar con dosis de realismo y no siempre a grandes pasos. Ahora parece difícil lograr un consenso político en la Unión para una posible revisión de las reglas fiscales en un sentido u otro. Sin embargo, la crisis nos ha enseñado que, en los momentos difíciles, Europa sabe avanzar de manera decisiva. El trabajo técnico ha de estar listo para ese momento.

² European Commission, "Estrategia Europa 2020", https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es.

³ European Commission, "10 Commission priorities for 2015-19", https://ec.europa.eu/commission/priorities_en.

⁴ European Commission, "Reflection paper: towards a sustainable Europe by 2030", https://ec.europa.eu/commission/files/reflection-paper-towards-sustainable-europe_en.

El contexto

Después de la crisis, algunas de cuyas cicatrices siguen siendo claramente perceptibles, como el aumento de las desigualdades entre ciertos Estados Miembros⁵ Europa ha recuperado un crecimiento positivo.⁶ En los últimos seis años de expansión económica, se han creado 10 millones de empleos en la zona del euro y la tasa de empleo ha aumentado a un máximo histórico del 72%. La inversión como porcentaje del PIB se ha recuperado hasta niveles cercanos a los de antes de la crisis. Los déficits públicos han disminuido en todos los países de la zona del euro (aunque en niveles diferentes según los países).

Sin embargo, la desaceleración de la actividad económica en los últimos trimestres ha sido más aguda de lo esperado y refleja una confluencia de factores: externos y domésticos, temporales y más persistentes. Entre ellos, la desaceleración del comercio mundial, y los problemas de sectores específicos, como el de la producción automovilística. En esta coyuntura, una serie de factores clave formarán el marco ante el cual la agenda económica europea deberá desarrollarse en los próximos años:

1. El cambio demográfico en Europa con poblaciones más envejecidas y la necesidad de una política inteligente de inmigración común para mantener el crecimiento económico y los sistemas de pensiones. El cambio natural de población es negativo en Europa desde 2015.⁷ Los aumentos de población son debidos principalmente a la inmigración. La longevidad tendrá un impacto profundo en las políticas públicas y los servicios sociales, más allá del sector de la salud. Todos estos factores incidirán en la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social y en la situación presupuestaria de los países.
2. La constante pérdida de competitividad respecto de otras regiones del mundo desde los años 90 y la necesidad de adaptar la industria europea al cambio tecnológico por la aceleración de la digitalización y el advenimiento masivo de la inteligencia artificial. Hay que recordar que Europa no tiene, por ejemplo, ninguna de las principales empresas de Internet/GAFA (Google, Apple, Amazon o Facebook) en un contexto de aceleración del cambio tecnológico en sectores como la salud y la automoción, entre otros. El reciente debate sobre el estándar 5G de telecomunicaciones, donde la mayoría de las patentes han sido registradas por una compañía china, ha mostrado también los límites actuales de la innovación industrial europea.

⁵ ECB, *Economic Bulletin*, nº 5, 2015, "Real convergence in the euro area: evidence, theory and policy implications", https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201505_article01.en.pdf; y IMF Working Paper, "Economic convergence in the euro area: coming together or drifting apart?", enero 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/23/Economic-Convergence-in-the-Euro-Area-Coming-Together-or-Drifting-Apart-45575>.

⁶ European Commission, "Spring forecast 2019", https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip102_en.pdf.

⁷ Eurostat, "Population change by component (annual crude rates), EU-28, 1960-2017 (per 1 000 persons)" [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Population_change_by_component_\(annual_crude_rates\),_EU-28,_1960-2017_\(per_1_000_persons\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Population_change_by_component_(annual_crude_rates),_EU-28,_1960-2017_(per_1_000_persons).png).

(cont.)

3. La necesidad de inversiones significativas para tratar el cambio climático y la agenda 2030. El debate sobre lo que se ha llamado un *Green New Deal* ha cobrado fuerza en un contexto de continuados bajos tipos de interés. Aproximadamente el 2% del PIB de la UE se invierte anualmente en nuestro sistema energético. Estas inversiones tendrían que aumentar hasta el 2.8% (alrededor de 520-575 millones de euros anuales, excluyendo las inversiones relacionadas con el *stock* de vehículos) para contribuir a una economía de cero emisiones.⁸ Estas inversiones no podrán venir únicamente del sector público. Igual de importante que la financiación es la buena identificación de proyectos de inversión y la regulación adecuada. El trabajo regulatorio deberá ocuparse de cuestiones como las finanzas sostenibles, la economía circular o los estándares de política comercial.
4. El desafío al sistema multilateral con el cambio geoestratégico de EEUU en un contexto de pérdida de peso del continente europeo en términos de población⁹ y PIB relativo. En el año 2050 habrá 2.500 millones de seres humanos en África frente a 650 millones en Europa, que sólo representará el 7% de la población mundial (comparado con el 9,5% actual).
5. Los desafíos al proceso de convergencia entre y dentro de los Estados europeos desde la crisis. Mientras que los países del centro y el este europeo están convergiendo en términos de renta *per cápita*, en la zona euro, los llamados países del norte han divergido de los países del sur en indicadores como salarios reales, inversión y consumo desde la crisis. Una convergencia real sostenible es necesaria para un funcionamiento óptimo de la zona euro en el medio plazo. No hay mecanismos suficientes para garantizar que el proceso de convergencia nominal que se produce antes de la adopción del euro produzca una convergencia real sostenible a partir de entonces.

Áreas prioritarias

Ante estos desafíos, cuatro grandes cuestiones parecen clave para concentrar los esfuerzos de la agenda económica de la Unión en los próximos años:

1. Inversiones: productividad, innovación y lucha contra el cambio climático.
2. Atajar la desigualdad y aumentar las oportunidades para todos los europeos.
3. Completar la arquitectura institucional e instrumentos anticrisis.
4. Proteger unas relaciones comerciales justas y lograr un equilibrio con EEUU y China.

A continuación, vamos a describir la situación actual respecto de cada una de estas cuestiones. Nos detendremos tanto en los instrumentos disponibles (legislativos, regulatorios o presupuestarios) como en el consenso o la ausencia de tal que generan.

⁸ European Commission, "2050 energy strategy", http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6545_en.htm.

⁹ United Nations, "World population prospects 2017", <https://population.un.org/wpp/>.

(1) Inversiones: productividad, innovación y lucha contra el cambio climático

La economía europea no ha visto una reducción del *gap* de productividad con EEUU mientras que otras regiones del mundo como China han incrementado su productividad y peso en la economía mundial. Este es un dato clave para entender los desafíos estructurales de la economía europea. Incluso las dudas actuales de una economía como la italiana tienen que ver principalmente con el bajo crecimiento en la última década y su baja productividad, que produce una carga notable sobre las finanzas públicas, más que con cuestiones directamente fiscales (Italia tiene superávit fiscales primarios desde hace tiempo).

A su vez, la industria del norte europeo que se ha beneficiado en la última década del desarrollo de los países emergentes para exportar sus bienes de alto valor añadido ha dado recientemente signos de cansancio.¹⁰ Hay que recordar que algunos de estos países, con Alemania como ejemplo más claro, han tenido tasas de inversión bajas comparadas con la media histórica desde la crisis, con lo que la competitividad del modelo productivo podría resentirse en el futuro.

El cambio tecnológico asociado a la digitalización, el transporte sostenible (siendo un ejemplo el coche eléctrico), las energías renovables, la inteligencia artificial y la supercomputación aparece cada vez más rápido y evidente. Cabe preguntarse por qué Europa no está capacitada para dotarse de un 5G europeo poniendo en riesgo su autonomía estratégica. Europa está ante una disyuntiva: depender de otras regiones del mundo en sectores vitales o quedar retrasados en la siguiente revolución digital.

La respuesta ha de venir dada por una acción conjunta de inversiones y reformas estructurales. Esto lo ha puesto de relieve la Comisión Juncker desde 2014 con el Plan de Inversiones para Europa. Y también aparece ligado a lo que se ha dado en llamar en el debate reciente una nueva política industrial. Parece existir un mayor consenso político¹¹ sobre este aspecto particular de la próxima agenda económica que sobre otras cuestiones (como, por ejemplo, el refuerzo de los instrumentos anticrisis que analizaremos en el tercer apartado).

Será clave en el próximo ciclo fomentar, por tanto, las inversiones estratégicas. Europa en su conjunto deberá colaborar en sectores específicos donde los Estados Miembros no pueden actuar solos (como, por ejemplo, las tecnologías de defensa, las baterías para vehículos eléctricos o la inteligencia artificial). Un ejemplo del tipo de inversiones de futuro con un valor añadido europeo podría ser la creación de una agencia DARPA¹² europea en cuestiones para desarrollar todas las tecnologías de uso militar o dual clave para la defensa de la Unión.

¹⁰ Datos de producción industrial para Alemania, "Germany Manufacturing PMI", <https://tradingeconomics.com/germany/manufacturing-pmi>.

¹¹ "A Franco-German manifesto for a European industrial policy fit for the 21st century", <https://www.gouvernement.fr/en/a-franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy-fit-for-the-21st-century>.

¹² La Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa, más conocida por su acrónimo DARPA, es una agencia del Departamento de Defensa de EEUU responsable del desarrollo de nuevas tecnologías para uso militar. Fue la creadora de ARPANET, la red que dio origen a Internet.

Para esto será crítico aprobar cuanto antes un nuevo presupuesto europeo para el período 2021-2027. Este presupuesto puede hacer una contribución sustancial a las necesidades para el crecimiento sostenible futuro. Con programas como InvestEU (sucesor del “plan Juncker”, que pretende movilizar 650.000 millones de euros de inversión pública y privada), los fondos de cohesión (con 600.000 millones de euros) y Horizonte Europa (94.000 millones de euros dedicados a la innovación), el presupuesto Europeo puede promover la descarbonización de la economía, la digitalización de la industria y las inversiones en formación (fuertemente asociado a la siguiente cuestión clave sobre la desigualdad). La negociación del presupuesto no será fácil con grupos de países defendiendo intereses dispares: por un lado, los contribuyentes netos defendiendo un presupuesto de un 1% del PIB mientras que los países receptores (países de la cohesión) defienden el *statu quo* actual. Otro grupo, en el que se encuentra España, defiende un presupuesto que supere el 1%. Al mismo tiempo, el presupuesto deberá ocuparse de necesidades en nuevas prioridades como la seguridad y la inmigración.

Finalmente, y de manera coherente con la política de inversiones, será importante el establecimiento de un marco regulatorio que acompañe este objetivo. Mas allá de las recomendaciones anuales de la Comisión a los Estados Miembros sobre reformas, dos instrumentos principales con que cuenta la política europea son el mercado único y la política de competencia.

El mercado único ha dado un peso económico a la UE que le permite negociar en una posición ventajosa acuerdos comerciales: se trata de un mercado de 500 millones de personas. Sin embargo, el Mercado Único está lejos de completarse: si miramos incluso los datos intra-europeos, la parte relativa del comercio entre países de la Unión se ha estancado o incluso ha retrocedido.¹³ Es crucial ir completando el mercado en áreas de servicios y digital para poder beneficiarse plenamente del tamaño de la UE en nuevos sectores (como sucede en EEUU y China). Los productos industriales de mayor valor añadido hoy en día son muchas veces servicios asociados a los bienes. A su vez, lograr verdaderos mercados de capitales en Europa para financiar la innovación debe seguir siendo una prioridad.

En cuanto a la política de competencia, la apertura a un mercado cada vez más mundial, ha lanzado el debate sobre su modernización.¹⁴ La política de la competencia ha permitido la innovación y grandes ventajas para los consumidores en Europa. En este debate, es importante explicar que ésta no impide la creación de campeones europeos. En los últimos 10 años, la UE sólo ha bloqueado nueve fusiones de 3.000 casos analizados. Aunque ciertos Estados Miembros parecen estar empujando por una toma de decisión intergubernamental, esto entraña riesgos. La fuerza de la política de la competencia europea es precisamente que las decisiones se toman en el nivel europeo con un interés europeo en mente. Debilitar las reglas de competencia en Europa no

¹³ Eurostat, “Evolution of intra-EU trade in goods: 2002-2018”, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Intra-EU_trade_in_goods_-_recent_trends#Evolution_of_intra-EU_trade_in_goods:_2002-2018.

¹⁴ Documentos propuestos por la Comisión conocidos como *competition guidelines*.

contribuiría a resolver problemas estructurales de competitividad que tienen múltiples dimensiones.

Sin embargo, las reglas de competencia pueden ser modernizadas para tener en cuenta el movimiento hacia una economía en la intersección entre bienes y servicios. Y este ejercicio debe ser completado por un trabajo sectorial para adaptar mejor la regulación a la innovación e identificar esos sectores en los que el sector público puede hacer una diferencia con sus inversiones.

La próxima agenda económica sólo será posible con la aprobación de un presupuesto ambicioso para la UE que pueda acompañar desafíos como la lucha contra el cambio climático y la digitalización.

A su vez, se deberá continuar profundizando el mercado único de servicios e intangibles y considerar la posible modernización de la política de competencia.

(2) Atajar la desigualdad y aumentar las oportunidades para todos los europeos

La consecuencia tal vez más penosa de la crisis ha sido el aumento de las desigualdades entre europeos y Estados Miembros. Esto ha representado un duro golpe a la “máquina de convergencia” que es la UE, por utilizar el término popularizado por el Banco Mundial.

La mejora de las condiciones de trabajo y el nivel de vida y la igualdad de género han sido objetivos centrales de la UE desde su inicio. El desarrollo de una dimensión social ha ido paralela al desarrollo del mercado único y el concepto de ciudadanía europea, garantizando unas condiciones de competencia justas y derechos esenciales en todos los países. Más allá del mercado laboral, los países de la EU-27 presentan también una gran variedad en los sistemas de bienestar y protección social en términos de las preferencias políticas y presupuestos.

Las responsabilidades en términos de política social y de empleo se encuentran principalmente en manos de los Estados Miembros. La Comisión Juncker ha avanzado de manera decisiva hacia una mayor dimensión europea de las políticas sociales con el Pilar Social Europeo:¹⁵ un conjunto de principios acordados por los países de la Unión en materia social. Aun así, la UE tiene importantes instrumentos a su disposición que deberán ser potenciados:

1. Legislativos (para la armonización de estándares básicos, por ejemplo).
2. De orientación (como las recomendaciones políticas, la asistencia técnica para las reformas o el intercambio de mejores prácticas).
3. De financiación (con los diversos fondos del presupuesto UE).

¹⁵ European Pillar of Social Rights, https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es.

Entre los factores que influirán cada vez más en el futuro de nuestras sociedades y economías figuran la educación y las competencias. En Europa contamos con algunos de los sistemas educativos y de formación profesional avanzada más innovadores del mundo. Sin embargo, la formación deberá adaptarse a los cambios en el mercado de trabajo.

Para fomentar la convergencia y la igualdad en Europa, también es crítico asegurarse que los sistemas fiscales de los Estados Miembros no compiten entre sí. La propuesta de la Comisión Juncker de pasar a la mayoría cualificada en el Consejo en estas cuestiones abre la posibilidad de una mayor integración concreta. Habrá que ir avanzando hacia impuestos europeos para financiar bienes públicos europeos. Los nuevos sistemas fiscales para hacer frente a los desafíos del futuro (como el cambio climático) deberán también tener en cuenta la desigualdad, ya que no afectan del mismo modo a los distintos segmentos de la población.

La Comisión puede fomentar la cooperación para una mayor uniformidad de los estándares laborales en la Unión (atendiendo a las tradiciones nacionales) y fomentar las oportunidades para todos los europeos, en especial jóvenes y parados de larga duración (a través del nuevo presupuesto de la UE). El debate sobre avanzar hacia complementos a nivel europeo de los seguros nacionales de desempleo está planteado¹⁶ aunque no existe un consenso sobre esta cuestión.

El seguimiento y la dirección para la modernización de los sistemas sociales y educativos en los Estados Miembros será una de las tareas prioritarias de la Comisión en procesos de coordinación de políticas económicas como el Semestre Europeo.

El paso a la votación por mayoría cualificada en el Consejo puede llevar a una mayor integración en materia fiscal.

(3) Completar la arquitectura institucional e instrumentos anticrisis

En el próximo ciclo será también extremadamente prioritario terminar de dotarse de los instrumentos necesarios para capear una nueva crisis comparable a la Gran Recesión. Aunque se ha avanzado mucho en los últimos años, con la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad y los avances en la Unión Bancaria, completar las reglas es esencial para equilibrar la acción del Banco Central Europeo ya que la política monetaria no puede resolver todos los problemas coyunturales y estructurales de las economías europeas.

Este será quizá el aspecto más controvertido al existir una gran distancia de diagnóstico por parte de los Estados Miembros. Si hay dos debates divisivos dentro de la UE son, por un lado, la reforma de las reglas fiscales (Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y, por otro, el de los instrumentos que supongan una mayor distribución de riesgos, ya sean bancarios o fiscales (“mutualización”).

Completar la Unión Bancaria con un fondo de protección de depósitos europeo aparece aquí como la primera medida imprescindible. Las negociaciones sobre este particular

¹⁶ Como la propuesta de Jakob von Weizsacker y Jonás Fernandez. Véase “Fit for purpose: a German-Spanish proposal for a robust European Unemployment Insurance”, http://www.fes-madrid.org/media/2017_FESpublicaciones/Arbeitslosenversicherung_doc.pdf.

están bloqueadas en el Consejo. Corresponderá a la nueva Comisión seguir empujando por esta propuesta o reemplazarla por otra para alcanzar este objetivo.

Otro dossier complejo será el de la evaluación de las reglas de disciplina presupuestaria y de coordinación económica en la Unión (revisión de los llamados *6-pack* y *2-pack*). Esta será una discusión muy difícil, ya que los Estados Miembros parecen estar divididos en dos campos. La flexibilidad actual permite hacer un uso inteligente de las reglas, pero el sistema del Pacto de Estabilidad y Crecimiento es técnicamente muy complejo y difícil de comunicar (siendo un ejemplo la discusión sobre los déficit estructurales y una variable no observable como el *output gap*). En este contexto, podría ser interesante plantear una simplificación inteligente de las reglas a la vez que se avanza hacia una mayor reducción de riesgos y a la mutualización.

Un tema importante en estas cuestiones son los avances intergubernamentales frente al método comunitario. Hay que recordar que el Mecanismo Europeo de Estabilidad es una institución no comunitaria y que algunos de los avances de la Unión Bancaria se han hecho dentro de un marco intergubernamental. Sin embargo, hay que señalar que el marco intergubernamental ha mostrado sus límites en repetidas ocasiones.

El debate actual sobre el presupuesto de la eurozona (después de las últimas discusiones en el Eurogrupo) aparece ligado de nuevo al presupuesto plurianual de la Unión, verdadero instrumento para las diferentes políticas clave. Avanzar en los impuestos comunes ligados al mercado único para financiar el presupuesto común (los bienes comunes europeos, *European Public Goods*).¹⁷

Debido a la división actual sobre estas cuestiones en el seno del Consejo la nueva Comisión deberá evaluar cómo avanzar mejor en la mayor integración de la Unión Económica y Monetaria priorizando el método comunitario. De especial importancia es completar un sistema de garantía de depósitos comunitario. También serán relevantes la posible reforma de las reglas de vigilancia y coordinación de las políticas económicas y los avances hacia un presupuesto común en la zona euro.

(4) Proteger unas relaciones comerciales justas y lograr un equilibrio con EEUU y China

La UE se ha visto extremadamente beneficiada por la existencia de un modelo multilateral que ha permitido estabilidad, paz y desarrollo económico. Segunda economía mundial, con un abultado superávit comercial, la UE puede comerciar en todo el mundo.

Mantener una relación equilibrada entre EEUU Unidos y China y evitar guerras comerciales de resultados inciertos tendrán una importancia clave en los próximos años. Europa en su conjunto ha logrado importantes beneficios con un modelo abierto. Cualquier caída en el crecimiento chino afectará considerablemente a las exportaciones en bienes de valor añadido del norte europeo.

¹⁷ European Commission, "Delivering on European Common Goods", https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/delivering-european-common-goods_en.

China se ha convertido en la tercera economía mundial gracias a tasas de crecimiento del 10% anual desde finales de los 80. Las consecuencias de las transferencias de tecnología a China en bienes de alto valor añadido será un tema que irá ganando aún más importancia. En ausencia de recursos naturales, el último recurso de Europa es su desarrollo tecnológico y económico y la formación de su mano de obra. Hay que señalar que la apertura de las economías ha de resultar equilibrada. China continúa beneficiándose de tratamiento preferencial en el comercio derivado de su estatus de “economía en desarrollo”.

Los cambios a las reglas mundiales del comercio no sucederán en el corto plazo por lo tanto Europa debe continuar modernizando sus instrumentos de defensa comercial. Estos ya se revisaron por parte de la Comisión Europea en diciembre de 2017 y mayo de 2018. Se estima que estos instrumentos han protegido 320.000 empleos en Europa.

Las inversiones que China está haciendo respecto de su *Belt and Road Initiative* o Nueva Ruta de la Seda también están generando preocupación en cuanto a los incrementos de deuda, condiciones laborales y autonomía estratégica de Europa. Será importante lograr una visión común sobre este proyecto. Para esto China ha comenzado a crear instituciones internacionales propias como el Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) que dobla en tamaño al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

Habrá que calibrar hasta qué punto el marco multilateral puede integrar a China y hasta dónde puede Europa seguir trabajando con EEUU. Mientras que la UE ha considerado por vez primera a China como un rival sistémico, la colaboración con China en cuestiones como el cambio climático ha avanzado.

Sectores importantes de la población deberán adaptarse al cambio producido por la tecnología y el avance de la globalización. Esta discusión está estrechamente ligada tanto a la modernización de las reglas de competencia (descrita en el primer apartado de este análisis) como a las cuestiones sociales (descritas en el segundo apartado) y la fiscalidad. Son necesarios los ejercicios de identificación de todas las herramientas (acceso al mercado único, contratación pública, estándares y ayuda al desarrollo, entre otros).

Los Tratados de Comercio y el avance en cuanto a los instrumentos de defensa comercial serán en este sentido instrumentos prioritarios para la nueva Comisión. Cabe destacar que esta es una competencia exclusiva de la Unión que puede hacer valer de este modo su peso como mercado de 500 millones de personas. Desarrollar tratados de Comercio con otras regiones y países del mundo y promover la utilización del euro como moneda internacional y de los estándares europeos pueden ampliar la autonomía estratégica de la Unión.

Conclusiones

En su primer año, la próxima Comisión Europea podrá o tendrá que ocuparse de una serie de cuestiones. Sin querer exhaustiva, la siguiente lista puede servir a modo de ejemplo:

1. Plantear o no una nueva agenda de crecimiento que suceda a Europa 2020.
2. Lograr la aprobación del presupuesto europeo para el período 2021-2027 y plantear proyectos prioritarios de inversión a nivel europeo (como, por ejemplo, en el área de defensa).
3. Decidir qué propuestas hacer o retirar para avanzar en la Unión Económica y Monetaria y sus instrumentos anticrisis. Un ejemplo sería la propuesta actual del Fondo de Garantía de Depósitos europeo que podría ser mantenida o reemplazada por otra propuesta.
4. Plantear o no una revisión de las reglas de vigilancia económica y en particular del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Hay que recordar que, a finales de 2019, la Comisión deberá tomar decisiones complicadas respecto de la vigilancia fiscal de ciertos países que pueden además no estar en una disposición colaborativa en este respecto.
5. Plantear la continuación del avance político hecho con el Pilar Social Europeo.
6. Plantear avances en cuanto a la fiscalidad en mayoría cualificada.
7. Preparar la próxima ralentización económica (bancos y deuda pública).
8. Definir los próximos pasos respecto de Tratados de comercio y política comercial.
9. Seguir definiendo la posición estratégica entre EEUU y China.

La agenda deberá fijarse no sólo en lo que hay que hacer, sino como llegar allí. Encontrar una agenda que federe y encontrar los equilibrios necesarios en el sistema será indispensable más allá de los objetivos. La conformación de la agenda deberá también tener en cuenta la división de responsabilidades entre instituciones y las coaliciones de países y de grupos políticos europeos.

Las respuestas a las cuestiones descritas anteriormente deberán tener en cuenta múltiples dimensiones. Por ejemplo, la transición hacia una economía de bajas emisiones deberá conjugar políticas regulatorias, inversiones, mercados de capitales eficientes, fiscalidad que incentive esta transición y medidas para acompañar socialmente este cambio. Tomando otro ejemplo: no se podrán continuar abriendo mercados internacionalmente sin atender a los segmentos de la población que deberán adaptarse a esos cambios, a la reciprocidad en los tratados de comercio y a la autonomía estratégica en sectores clave.

Tener un buen plan no es suficiente, hay que tener una coalición para llevarlo a cabo y un diseño de los distintos pasos a dar. Será importante centrarse en lo concreto y no dejarse llevar por declaraciones de intenciones: hay mucho trabajo que hacer, hay que mostrar el punto de llegada, pero también los pequeños pasos que permitan llegar a los distintos objetivos.

Será necesario evaluar la posibilidad de hacer un gran Pacto en el que se logre avanzar en varios dossiers a la vez o tal vez seleccionar algunos para ir avanzando poco a poco. Al formular la agenda, habrá que evaluar por un lado la importancia de los distintos objetivos y su grado de consenso. Si la creación de un presupuesto europeo de un cierto tamaño parece difícil, pueden existir otras políticas que pueden lograr mayores avances como la lucha contra el fraude fiscal.

Las coaliciones deberán ser variables. Tanto el Parlamento como el Consejo en el próximo ciclo pueden estar más divididos. Una cuestión interesante es que los campos varían dependiendo de la cuestión: mientras que la división sobre las reglas fiscales parece más una cuestión geográfica, la división sobre temas sociales o el tratamiento del cambio climático parece más una cuestión entre familias políticas.

Finalmente, hay que recordar que los avances en política europea no son lineales. Durante el período de 2011-2014, con la crisis, se avanzó más en la integración de la unión monetaria que en todo el período desde la introducción del euro. Hay espacio para el optimismo y los avances para asegurar un crecimiento sostenible que sostenga el modelo social europeo y asegure la autonomía estratégica de la UE.