

## LA EUROPA DEL FUTURO

## INTRODUCCIÓN EDITORIAL

EN el momento es que se publican estas páginas España ocupa por quinta vez la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea (UE) en un contexto de profunda incertidumbre económica y política.

Aunque la UE nace como un proyecto esencialmente político para facilitar la paz en los pueblos de Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial, es la economía, es decir, el crecimiento económico, el bienestar social y los intereses comunes entre los países que se integran, la que ha jugado un papel fundamental en el éxito del proyecto. En efecto, la Economía (con mayúscula) es la que ha permitido sancionar el proceso de unificación europea, dándole viabilidad. El método de integración adoptado por la actual UE ha sido especialmente exitoso frente a otras vías posibles para potenciar la cooperación entre los países precisamente porque, desde un principio, ha generado una dinámica de avance que conduce, de forma inexorable, a un mayor grado de integración política.

El origen del proceso de integración europea se sitúa en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando los distintos movimientos europeístas se fueron consolidando y se dieron cita en el Congreso de la Haya en 1948. El Manifiesto allí aprobado, muchas veces olvidado, tuvo una importancia capital, pues establecía los cinco pilares en los que debería basarse la construcción del proyecto europeo: a) la democracia liberal; b) la economía social de mercado; c) la solidaridad (igualdad de oportunidades, educación y protección de los más débiles); d) el Estado de Derecho; y e) la cesión parcial de soberanía. El diseño teórico del proyecto europeo estaba allí ya perfectamente delimitado. Sólo faltaba llevarlo a la práctica.

A comienzos de los años 60 se plantearon dos proyectos alternativos: en primer lugar, el protagonizado por la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE), con un contenido claramente político, y que buscaba crear una unión aduanera entre seis países centroeuropeos; frente al mismo, un proyecto alternativo fue la creación de un simple acuerdo de libre comercio en Europa, la EFTA, encabezada por el Reino Unido junto a otras seis naciones, básicamente antiguos países de la liga Hanseática, excepto Alemania. Este

**ESPAÑA OCUPA  
POR QUINTA VEZ LA  
PRESIDENCIA DEL  
CONSEJO DE LA UE  
EN UN CONTEXTO  
DE PROFUNDA  
INCERTIDUMBRE  
ECONÓMICA Y  
POLÍTICA**

**EL ORIGEN DEL  
PROCESO DE  
INTEGRACIÓN  
EUROPEA SE SITÚA EN  
EL CONGRESO DE LA  
HAYA EN 1948**

**ESTABLECÍA LOS  
CINCO PILARES EN  
LOS QUE DEBERÍA  
BASARSE EL PROYECTO  
EUROPEO**

**EL MÉTODO DE  
INTEGRACIÓN  
ADOPTADO POR LA  
UE HA SIDO EXITOSO  
FRENTE A OTRAS  
VÍAS DE SIMPLE  
COOPERACIÓN ENTRE**

proyecto era fundamentalmente económico. Y es que muchos países están dispuestos a firmar un acuerdo de libre comercio, pero pocos a dar el paso adicional que supone poner en común su soberanía en materia comercial.

El resultado lo sabemos todos: la UE ha sabido profundizar en su proceso de integración, convirtiéndose primero en algo más que una UA para, una vez superado el proceso de euroesclerosis de los años 70 y comienzos de los 80, pasar a relanzar el objetivo de llegar a ser un Mercado Común y avanzar hacia una Unión Monetaria (más o menos) plena. Esto lo ha conseguido de forma paralela a su ampliación en sucesivas rondas (hacia el Sur, el Centro-Norte-EFTA y hacia el Este), conjurando de forma ejemplar el peligro que suponía esta mayor heterogeneidad para la cohesión económica y social. Por contra, la EFTA ha permanecido como una ALC y sus miembros han disminuido de forma continua.

**LA INTEGRACIÓN  
ECONÓMICA ES UN  
PROCESO DINÁMICO  
Y PUEDE FRACASAR  
POR OBSTÁCULOS  
ENTRE LOS PAÍSES  
MIEMBROS Y FALTA DE  
COHERENCIA INTERNA  
EN EL PROCESO DE  
INTEGRACIÓN**

Sin embargo, la Integración Económica inherente a la UE es un proceso dinámico y puede fracasar por dos motivos: en primer lugar, por obstáculos entre los países miembros, debido a concepciones políticas o culturales diversas sobre el propio proceso de integración (este sería el caso del Reino Unido), o por la creciente heterogeneidad de sus miembros, cosa que viene ocurriendo, sobre todo, desde la ampliación al Este en 2004.

Un segundo motivo de estancamiento en el proceso de integración puede venir derivado por falta de coherencia interna en el mismo desde un punto económico, es decir, que la eliminación de barreras puede llevar a resultados económicos no deseados, bien por imperfecciones de los mercados o por consecuencias distributivas que hagan que el proceso no sea social y políticamente tolerable.

**LA ELIMINACIÓN DE  
OBSTÁCULOS DEBE  
IR ACOMPAÑADA  
DE POLÍTICAS  
PARA IMPULSAR  
LA EFICIENCIA,  
LA EQUIDAD Y LA  
ESTABILIDAD**

Por tanto, tal y como nos indicaba el Informe Padoa-Schioppa ya en 1987, la eliminación de obstáculos debe ir acompañada de políticas para impulsar la «eficiencia» (a través de la regulación de cárteles y monopolios), la «equidad» (mediante el desarrollo y la convergencia regional) y la «estabilidad» mediante políticas anticíclicas que permitan atenuar el ciclo económico y sus consecuencias sobre el empleo.

La UE ha sido un ejemplo en la combinación de éstas. En efecto, hasta los años 80, las políticas comunes básicamente se dedicaron

a corregir distorsiones en la asignación de recursos por el mercado, aumentando su eficiencia; a partir de los años 80 y en las sucesivas ampliaciones de la UE, los fondos estructurales y de cohesión han jugado un papel determinante para suavizar las divergencias entre las regiones europeas, con un esfuerzo de solidaridad sin parangón en la historia reciente de la humanidad y que marcan un hito diferencial respecto a cualquier otro proceso de integración regional hasta el momento presente. Por último, las inestabilidades cambiarias y, más recientemente, la creación de la Unión Monetaria Europea (UME), han puesto de relieve la importancia de las políticas de estabilización en un área integrada, máxime si no se puede recurrir al tipo de cambio como instrumento de ajuste.

Este hecho ha sido especialmente patente durante la Gran Recesión comenzada en 2007-2008. Es aquí donde se han puesto de manifiesto algunas de las limitaciones del sistema de gobernanza para una estabilización eficaz, contribuyendo a un alza del nacionalismo y de la xenofobia. Como han puesto de manifiesto, entre otros, De Grauwe (2012), una unión monetaria sin un cierto grado de unión fiscal y, por tanto, sin una mayor unión política, aumenta su fragilidad y la hace más vulnerable ante las crisis. De hecho, la crisis financiera internacional de 2007 se convirtió en una crisis de deuda dentro de la eurozona para derivar en una verdadera crisis política sobre el futuro de la UE, en un clima de incertidumbre en el que aún estamos inmersos.

Lo cierto es que en la actualidad no sólo ha entrado en crisis el sistema de integración regional, del cual la UE es su máximo y más exitoso exponente hasta la fecha, sino también lo que quedaba del «Nuevo Orden Económico Internacional» surgido tras la Segunda Guerra Mundial y la división del mundo entre las democracias liberales y el comunismo. Algunas de las consecuencias económicas no deseadas del proceso de globalización económica han estallado tras la crisis de 2007-2009, generando en el caso de la UE un lento crecimiento acompañado de una mayor desigualdad, alto desempleo y una aceleración de la desindustrialización. Sus consecuencias sociales han creado un caldo de cultivo para el aumento del nacionalismo y la xenofobia. Todo ello ha generado una cierta crisis existencial en la UE, pues la confianza en el sistema y en la capacidad de las élites para buscar soluciones en el marco europeo se ha socavado.

**EN LA ACTUALIDAD HA ENTRADO EN CRISIS EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y LO QUE QUEDABA DEL «NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL» SURGIDO TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL**

**TRAS LA CRISIS DE 2007-2009 EL LENTO CRECIMIENTO, LA MAYOR DESIGUALDAD, EL ALTO DESEMPLEO Y LA DESINDUSTRIALIZACIÓN, HAN CREADO UN AUMENTO DEL NACIONALISMO Y LA XENOFOBIA, GENERANDO UNA CRISIS EXISTENCIAL EN LA UE**

**EL ORDEN INTERNACIONAL SURGIDO TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ESTÁ EN CRISIS, PERO NO ACABAMOS DE VISLUMBRAR EL NUEVO MUNDO QUE SE ESTÁ CONFIGURANDO**

Nos encontramos, por tanto, ante un momento de incertidumbre donde somos conscientes de que el orden internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial está en crisis, pero no acabamos de vislumbrar el nuevo mundo que se está configurando a nuestro alrededor. Como ya hemos señalado, tres elementos se están conjurando para caracterizar esta incertidumbre. En primer lugar, pocas veces la geopolítica y la economía han aparecido tan íntimamente ligadas como lo están haciendo en la actualidad, dando lugar a tensiones proteccionistas. En segundo lugar, pocas veces se le ha exigido tanto a la política monetaria. Las políticas no convencionales se han mostrado eficaces, pero pueden llevar a pensar al público que los bancos centrales, el BCE en nuestro caso, puede convertirse en el *policy-maker* de último recurso a través del monocultivo de la política monetaria o, dicho de otro modo, que la política monetaria puede sustituir a la fiscal y a las reformas estructurales. Esto, además de ser falso, puede ser muy peligroso para un crecimiento saneado a medio plazo. Por último, en tercer lugar, pocas veces Europa ha aparecido a la vez tan necesaria y tan dividida. Hoy en día Europa parece encontrarse en retirada, a la defensiva, replegándose ante la crisis de la globalización y, sin embargo, Europa debe hacerse oír para reafirmar su proyecto político y afianzar el modelo social europeo, basado en los bienes comunes y sus valores morales. Otros objetivos, como la política medioambiental o la refundación del multilateralismo, van más allá de la escala europea. En este caso, se trata de conseguir un crecimiento más inclusivo y que, al mismo tiempo, proteja los bienes públicos comunes, comenzando por el clima.

**EUROPA PARECE ENCONTRARSE EN RETIRADA Y, SIN EMBARGO, DEBE HACERSE OÍR PARA REAFIRMAR SU PROYECTO POLÍTICO Y SOCIAL**

Con el fin de responder a estas cuestiones, el presente número de *Papeles de Economía Española* recoge las aportaciones de diversos autores agrupadas en tres secciones: en la primera (estabilización y crecimiento) se aborda el problema de la implementación de las combinaciones de política económica en áreas altamente integradas, tanto desde la demanda en el corto plazo como desde la oferta a medio y largo plazo; asimismo se tratan los problemas de gobernanza institucional que ello conlleva. En la segunda sección (transformación sectorial), se incluyen diversas colaboraciones sobre distintos sectores, incidiendo en los factores geopolíticos y de autonomía estratégica (sector agroalimentario, reindustrialización, digitalización y política energética). Por último, en la tercera sección se recogen diversos análisis sobre el papel de Europa como actor global en distintos ámbitos (política de defensa, relaciones con países emergentes y rol de la UE como bloque comercial).

La primera sección se abre con un artículo elaborado por **Cecilio Tamarit** que repasa los distintos *shocks* sufridos por la UE desde 2008. La experiencia reciente demuestra la necesidad de una mejora en el mix de las políticas macroeconómicas, dando mayor protagonismo a la política fiscal y a las reformas estructurales en un nuevo marco de cogobernanza, donde un pacto político se convierte en un requisito necesario.

El segundo artículo, preparado por **Lola Gadea Rivas** y **Carlos Martínez Mongay**, se centra en el análisis del instrumento *NGEU* y de las nuevas respuestas de la UE relacionadas con la invasión de Ucrania, el repunte de la inflación y la crisis de los mercados energéticos, proponiendo una posible prolongación del *NGEU* para financiar los objetivos climáticos europeos.

Un tercer artículo del bloque ha sido escrito por **Raymond Torres** y **Patricia Sánchez Juanino**. En el mismo se analiza cómo ha afectado a las expectativas de recuperación de la economía europea la sucesión de recientes shocks de naturaleza geopolítica de los últimos años. Según el autor, el papel estabilizador de la política fiscal se ve limitado por la reactivación inminente de las reglas fiscales y por el cambio en las condiciones financieras en los mercados de capitales. Por tanto, es importante buscar una mayor capacidad fiscal común. Ello permitiría un mayor estímulo fiscal agregado a nivel de la UE, sin influir negativamente en la sostenibilidad fiscal de los países socios a medio plazo, facilitando asimismo el ajuste de las economías europeas a los retos de la nueva sociedad digital, la transición energética, el envejecimiento de la población y, en definitiva, a los retos de la globalización.

El cuarto y último artículo de esta sección es el elaborado por Álvaro Anchuelo y **María A. Prats**. En el mismo se analizan las tensiones inflacionistas de la eurozona y su posible evolución, así como la respuesta llevada a cabo por el BCE, los dilemas a los que se enfrenta y los posibles riesgos de contagio desde el sistema bancario estadounidense.

La segunda sección concentra su atención sobre las posibles transformaciones sectoriales de la economía europea. Comienza esta sección con un artículo elaborado por **Ernest Reig** donde se estudian los retos de sector agroalimentario para conseguir superar los problemas de inseguridad alimentaria en paralelo al control de sus potenciales efectos adversos sobre el medioambiente. En esta colaboración se

**NECESIDAD DE MAYOR PROTAGONISMO DE LA POLÍTICA FISCAL Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, DONDE UN PACTO POLÍTICO ES NECESARIO PARA UNA POSIBLE PROLONGACIÓN DEL NGEU**

**FRENTE A LOS RECIENTES SHOCKS GEOPOLÍTICOS HAY QUE BUSCAR MAYOR CAPACIDAD FISCAL COMÚN**

**LAS TENSIONES INFLACIONISTAS DE LA EUROZONA CONLLEVAN DILEMAS EN LA RESPUESTA LLEVADA A CABO POR EL BCE**

**PROBLEMAS DE  
INSEGURIDAD  
ALIMENTARIA  
EN PARALELO  
AL CONTROL DE SUS  
EFECTOS ADVERSOS  
SOBRE EL  
MEDIOAMBIENTE**

describe el desarrollo de las cadenas globales de valor (CGV) en el sector y cómo se han visto afectadas por la pandemia de la Covid-19 y la actual invasión rusa de Ucrania. Sin duda, la UE necesita llevar a cabo una adaptación de su política agraria a través de nuevas tecnologías y regulaciones en el marco de las directrices del Pacto Verde Europeo.

El siguiente artículo, preparado por **Román Arjona, William Connell-García, Josefina Monteagudo y Paolo Pasimeni**, analiza cómo las recientes perturbaciones sufridas por la economía europea han conducido a una nueva política industrial basada en un impulso de su capacidad de resiliencia a través de una mayor autonomía estratégica. Los autores ofrecen un marco conceptual para el análisis de la resiliencia y describen las dos metodologías recientemente desarrolladas por la Comisión Europea para establecer un sistema de alerta temprana sobre las dificultades y dependencias en la cadena de suministro.

**NUEVA POLÍTICA  
INDUSTRIAL BASADA  
EN UN IMPULSO  
DE SU CAPACIDAD  
DE RESILIENCIA A  
TRAVÉS DE UNA  
MAYOR AUTONOMÍA  
ESTRATÉGICA**

De forma complementaria, en el tercer artículo de esta sección, **Gaetano D'Adamo y Juan Sapena** nos dan una visión actualizada de la nueva política industrial europea, al servicio del compromiso que la UE tiene con mercados globales abiertos, aunque con la necesidad de dotarse de una cierta autonomía estratégica.

Europa no puede quedarse al margen de los países creadores de las nuevas tecnologías y asistir como mera espectadora a la batalla actual entre EE. UU. y China por la supremacía tecnológica. En el terreno financiero, la mayor parte de las empresas tecnológicas que lideran el sector tienen su base en los EE. UU. o en países asiáticos. El *stock* de capital en tecnologías de la información y la comunicación, las TIC, representa en la zona euro un 7,6 por 100 frente a un 10,9 por 100 en los EE. UU. En este nuevo contexto, si bien los mercados globales abiertos siguen siendo una aspiración, la interacción estratégica entre un número relativamente reducido de jugadores ha ganado importancia y la Unión estaría dando preeminencia a determinados pilares, tales como los requeridos para la transición digital y energética.

Precisamente de este último tema se encarga el cuarto artículo de esta sección, escrito por **María T. Costa-Campi y Elisenda Jové-Llopis**. En el mismo se analizan los efectos del cambio climático y el reto que suponen las restricciones en las fuentes tradicionales de energía, manteniendo un equilibrio en los tres pilares básicos del sistema energético: seguridad de suministro, competitividad y sostenibilidad

medioambiental. De hecho, la invasión rusa de Ucrania ha proporcionado el empuje político necesario para abordar los ambiciosos objetivos de energía y clima que anhela el Pacto Verde Europeo. Las autoras describen las medidas de emergencia tomadas hasta la fecha por la UE y los desafíos futuros a medio y largo plazo.

La cuarta sección de este número de *Papeles de Economía Española* se centra en la acción exterior de la UE en un mundo cada vez más interdependiente, donde han irrumpido con fuerza en el siglo XXI las llamadas «economías emergentes» (como China, India y Brasil). Ello hace necesario conseguir un multilateralismo eficaz mediante la mejora de los mecanismos de funcionamiento de la ONU y de la OMC y, al mismo tiempo, desarrollar acuerdos profundos de carácter regional que trascienden al contenido económico a través de una «nueva» política comercial.

La acción exterior de la UE ha de operar a favor de una «buena» globalización, en la que se distribuyan lo más ampliamente posible los beneficios de un desarrollo sostenible. Ello implica afinar en las decisiones en materia comercial, económica, social y medioambiental, al tiempo que se lucha de manera conjunta contra el terrorismo y la criminalidad en el contexto internacional. La UE tiene un papel mayúsculo a jugar, tal vez no como potencia hegemónica, pero sí como *soft power*, afirmando sus valores en el exterior basados en la defensa de la paz, los derechos humanos y la solidaridad.

El primer artículo de esta sección, elaborado por **Antonio Fonfría**, nos describe la importancia de una política industrial de defensa para incrementar la autonomía estratégica de la UE y crear un Mercado Único de defensa. Ello obliga a la reducción de la fragmentación de la industria de defensa europea, el impulso a las políticas de generación de tecnologías y capacidades militares de manera conjunta y una financiación comunitaria dentro del presupuesto para la política de defensa. El artículo presenta no sólo una visión agregada desde el punto de vista europeo, sino que establece una senda para el caso español, así como escenarios prospectivos para la industria europea de defensa.

La segunda colaboración de esta sección es el artículo realizado por **Lourdes Casanova y Anne Miroux**. Las autoras ofrecen una panorámica actualizada de la inversión extranjera directa (IED) de la UE en los países emergentes en un contexto de mayor fragmentación

**EQUILIBRIO EN  
LOS TRES PILARES  
BÁSICOS DEL SISTEMA  
ENERGÉTICO:  
SEGURIDAD DE  
SUMINISTRO,  
COMPETITIVIDAD  
Y SOSTENIBILIDAD  
MEDIOAMBIENTAL**

**UNA «BUENA»  
GLOBALIZACIÓN  
IMPLICA AFINAR EN  
MATERIA COMERCIAL,  
ECONÓMICA, SOCIAL Y  
MEDIOAMBIENTAL, AL  
TIEMPO QUE SE LUCHA  
CONTRA EL  
TERRORISMO Y  
LA CRIMINALIDAD  
EN EL CONTEXTO  
INTERNACIONAL**

**ES IMPORTANTE UNA  
POLÍTICA INDUSTRIAL  
DE DEFENSA PARA  
INCREMENTAR  
LA AUTONOMÍA  
ESTRATÉGICA DE LA UE  
Y CREAR UN MERCADO  
ÚNICO DE DEFENSA**

**EE. UU. SIGUE SIENDO EL PRINCIPAL SOCIO COMERCIAL Y DESTINO DE LA IED EUROPEA, PERO ASIA Y, SOBRE TODO CHINA E INDIA, DESTACAN POR SU IMPORTANCIA CRECIENTE. LATINOAMÉRICA TAMBIÉN ES UN SOCIO BÁSICO DESDE UN PUNTO DE VISTA GEOPOLÍTICO**

**LA UE ESTÁ DISEÑANDO ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN Y UNA SERIE DE MECANISMOS DE POLÍTICA COMERCIAL CON EL FIN DE POTENCIAR LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA**

y polarización a escala mundial. En el artículo se exploran de forma complementaria diferentes bases de datos para establecer un análisis detallado por destinos, por sectores y por tipos de IED. A pesar de que EE. UU. sigue siendo el principal socio comercial y destino de la IED europea, Asia y, sobre todo China e India, destacan por su importancia creciente. Asimismo, Latinoamérica también es un socio básico desde un punto de vista geopolítico. Primero fue Latinoamérica y después Asia. Latinoamérica, como destino, es importante para España, y el sur de Europa. Mientras que las empresas alemanas miran más a China.

El último artículo de este bloque ha sido elaborado por **Leticia Blázquez, Carmen Díaz-Mora y Belén González-Díaz** y en él se resumen los principales rasgos de la nueva política comercial de la UE a través, por un lado, de los acuerdos de nueva generación y, por otro, de los instrumentos para potenciar la autonomía estratégica abierta. Los acuerdos de nueva generación son acuerdos bilaterales y regionales de mayor ambición y alcance que los tradicionales y que se extienden más allá de la reducción o eliminación de las barreras arancelarias convencionales, incluyendo temas de mayor complejidad en las negociaciones comerciales. En el artículo se hace una presentación pormenorizada a través de la explotación de la base de datos DESTA. Adicionalmente a la firma de estos tratados más profundos y complejos que los tradicionales, la UE está diseñando una serie de mecanismos de política comercial para ser aplicados de forma más general a sus socios comerciales con el fin de potenciar la autonomía estratégica abierta y que son explicados en el artículo marcando la tendencia en la política comercial europea de cara al futuro.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

DE GRAUWE, P. (2012). The governance of a fragile Eurozone. *Australian Economic Papers*, 45(3), pp. 255-268.

PADOA-SCHIOPA, T. (1987). *Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*. Alianza Editorial.