



# Presidencia española

## Retos en una nueva Unión Europea

2010



# Presidencia española 2010

Retos en una nueva Unión Europea

Alicia Sorroza Blanco  
*Coordinadora*

Editores:

© 2010. Instituto de Estudios Europeos  
Universidad CEU San Pablo  
Avda. del Valle, 21  
28003 Madrid  
[www.ideo.ceu.es](http://www.ideo.ceu.es)

© 2010. Fundación Alternativas  
c/ Zurbano, 29 28010 Madrid  
[www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)

© 2010. Fundación Real Instituto Elcano  
de Estudios Internacionales y Estratégicos  
Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

Diseño, maquetación e impresión:  
Quinteral Servicios Gráficos, S.L.

Depósito legal: M-14591-2010  
ISBN: 978-84-936991-8-5

Esta publicación no refleja necesariamente el punto de vista de los editores

# Presidencia española 2010

Retos en una nueva Unión Europea





<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
Marcelino Oreja Aguirre, <i>Presidente del Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo</i>	
Gil Carlos Rodríguez Iglesias, <i>Director del Real Instituto Elcano</i>	
Nicolás Sartorius, <i>Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas</i>	
<b>I. PRIORIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA</b>	<b>17</b>
<b>Retos y desafíos de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea</b>	<b>19</b>
Diego López Garrido, <i>Secretario de Estado para la Unión Europea, MAEC</i>	
<b>Una Presidencia para una nueva Europa</b>	<b>26</b>
Carlos Carnero, <i>Embajador en Misión Especial para Proyectos en el Marco de la Integración Europea, MAEC</i>	
<b>II. EL LARGO CAMINO HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>29</b>
<b>Hacia una política europea de inmigración. Un desafío para la Presidencia española de la Unión Europea</b>	<b>31</b>
Carmen González Enríquez Alicia Sorroza Blanco	
<b>Una nueva fase en la construcción de la política común de inmigración y asilo de la Unión Europea: el Programa de Estocolmo</b>	<b>58</b>
Joaquín Arango	
<b>La política migratoria en la Unión Europea ¿una verdadera política común? Perspectivas para la Presidencia española 2010</b>	<b>64</b>
Francisco Pérez Pérez	
<b>Los retos de la Presidencia española de 2010 en el ámbito de la inmigración</b>	<b>68</b>
David Chico Zamanillo	
<b>III. EL RELANZAMIENTO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS</b>	<b>73</b>
<b>Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional</b>	<b>75</b>
Román Escolano	
<b>La relación económica más importante del mundo</b>	<b>102</b>
Paul Isbell	



<b>La Unión Europea y los Estados Unidos: el futuro al alcance</b> Camilo Villarino	<b>106</b>
<b>Más allá de la gobernanza financiera: energía y agricultura en una Agenda Económica Renovada</b> Justo Corti	<b>111</b>
<b>IV. UN NUEVO INSTRUMENTO PARA LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>117</b>
<b>El Servicio Europeo de Acción Exterior: un instrumento para reforzar la política exterior</b> Clara Portela	<b>119</b>
<b>El Servicio Europeo de Acción Exterior y la formación de los funcionarios diplomáticos</b> José Antonio Martínez de Villarreal Baena	<b>147</b>
<b>Un paso más hacia una diplomacia común europea</b> Belén Becerril	<b>149</b>
<b>El Servicio Exterior de Acción Exterior y la nueva gobernanza de los asuntos exteriores europeos</b> Natividad Fernández Sola	<b>154</b>
<b>Una estrategia para el Servicio Europeo de Acción Exterior</b> Alfonso Egea	<b>159</b>
<b>V. REFLEXIONES FINALES</b>	<b>163</b>
<b>La Presidencia española de 2010 como primera experiencia post-Lisboa</b> Alicia Sorroza Blanco Ignacio Molina	<b>165</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>177</b>
<b>Reseñas de los autores</b>	<b>179</b>
<b>Programa del seminario “Los Retos de la Presidencia española de la Unión Europea en 2010”, 6 de noviembre de 2009</b>	<b>185</b>
<b>Fotografías del seminario “Los Retos de la Presidencia española de la Unión Europea en 2010”, 6 de noviembre de 2009</b>	<b>186</b>
<b>Esquema del programa de la Presidencia española del Consejo de la UE, 1 de enero al 30 de junio 2010</b>	<b>188</b>

## MÁS ALLÁ DE LA GOBERNANZA FINANCIERA: ENERGÍA Y AGRICULTURA EN UNA AGENDA ECONÓMICA RENOVADA

Justo Corti, Investigador, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo

---

Del análisis de Roman Escolano en el documento sobre las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional, se desprende que dichas relaciones se encuentran asentadas en una sólida base cultural e histórica, denominada “valores comunes”, consolidada por unos fluidos lazos comerciales y económicos. Sin embargo, en materias más sensibles como pueden ser los asuntos de paz y seguridad –piénsese por ejemplo en la guerra de Irak–; o los “desafíos globales” mencionados en la Nueva Agenda Transatlántica de 1995 (crimen internacional, comercio ilícito de drogas, terrorismo, medioambiente), los acuerdos son más difíciles.

La crisis financiera actual puede ser una oportunidad importante para relanzar las relaciones transatlánticas. La toma de conciencia de las limitaciones de una política exterior exclusivamente unilateral por parte de la nueva administración americana, así como la consolidación de la integración europea –con el euro y el Tratado de Lisboa como paradigma–, constituyen un acercamiento de posiciones mucho más fuerte que la distracción que podría representar el surgimiento de las nuevas potencias regionales (China, India, Rusia, Brasil). A modo de “laboratorio de la globalización” –o en terminología comunitaria, de “cooperaciones reforzadas”–, el eje transatlántico podría constituir un contexto privilegiado donde probar mecanismos de gobernanza que luego puedan ser utilizadas a nivel global y, de este modo, ejercer un papel de liderazgo en los nuevos foros del mundo multipolar (G20).

Dado el origen financiero de la actual crisis económica tiene sentido prestar atención al “Consenso de Londres” y que se proponga que su cumplimiento sea seguido de cerca por el *Transatlantic Economic Council*, elaborándose una nueva lista de “proyectos faro” que los incluya. Es indudable que los mayores éxitos en las relaciones transatlánticas se han producido en el ámbito económico y que la actual crisis es una oportunidad importante para su relanzamiento. La crisis *subprime* ha hecho más palpables las deficiencias de un modelo de gobernanza económica internacional creado en un contexto de post-guerra y en un mundo bipolar que ya no se corresponde a la realidad. Es por ello que el nuevo modelo de gobernanza económica global debería incluir nuevas reglas más allá del ámbito financiero, algunas de las cuales han sido mencionadas por el documento de Roman Escolano, en los asuntos a tratar dentro del nuevo Acuerdo de Asociación.

Muchos hablan de un nuevo *Bretton Woods* en donde se redistribuyan las cuotas de poder de decisión del sistema multilateral de comercio, ganando en legitimidad y efectividad, a la vez que se incluyan en los primeros puntos de la agenda los condicionantes del desarrollo encaminados a garantizar una impostergable economía sostenible. Es precisamente en la distribución de cargas de la economía sostenible donde confluyen tanto los obstáculos remanentes al comercio internacional (principalmente obstáculos técnicos), así como los fuertes gaps regulatorios favorecedores de la deslocalización y, para muchos, creadores de verdaderos *dumpings* sociales y medioambientales.

De este modo, para evitar el proteccionismo y relanzar el comercio internacional (que se contrajo en 2009 por primera vez en 50 años) al igual que en 1947 y bajo el liderazgo transatlántico, el Acuerdo GATT inició una sucesión de ambiciosas rondas de reducción de aranceles que puso fin al modelo de guerra comercial tarifaria, ahora es necesario que la OMC profundice los mecanismos de armonización de regulación técnica, sanitaria y medioambiental.

Si en el plano multilateral es muy difícil alcanzar acuerdos por las fuertes discrepancias entre los países desarrollados y en desarrollo, con la comprensible preocupación de estos últimos en no perder impulso una vez alcanzada la senda del crecimiento, resulta llamativo que incluso entre los países desarrollados existan diferencias de criterio sobre cómo gestionar los esfuerzos que la economía sostenible reclama, pudiendo afirmarse que normalmente hay dos modelos a seguir: el europeo y el americano.

Aunque coinciden en afirmar que el crecimiento económico no se puede alcanzar a cualquier precio, el modelo americano es más reacio a limitar *ex ante* la iniciativa económica, exigiendo pruebas científicas contundentes sobre los riesgos y prefiriendo, en definitiva, la amenaza de un resarcimiento cuantioso o el desprestigio comercial como la mejor garantía de auto-limitación empresarial ante la simple posibilidad de un daño. En cambio en Europa existe una mayor cultura precautoria y garantista, en donde ante la duda se prefiere regular y prevenir; lo que es para muchos un excesivo reglamentarismo que limita la innovación y retrasa innecesariamente la autorregulación del mercado. Ejemplos como los desencuentros en materia de reducción de emisiones de efecto invernadero (con sus implicaciones en materia de política energética, transporte y agrícola), o las diferencias en el modelo agrícola/rural (con el esquema de subvenciones como telón de fondo) así como en los estándares de producción y de calidad de los alimentos y de bienestar animal (utilización de hormonas en la producción de leche y carne, organismos genéticamente modificados), atestiguan la importancia de estas diferencias.

No obstante, el grueso de las discrepancias mencionadas (al menos con repercusiones en el comercio internacional) se reduce a dos grupos de cuestiones: energía y agricultura. Éstas constituyen, a su vez, ejes claves que podrían dar gran impulso a la liberalización del comercio a nivel multilateral.

La energía por ser un elemento esencial de la producción que, además de tener implicaciones geopolíticas en cuanto a su suministro, en caso de afianzarse el sistema de derechos de emisión, podría llegar a afectar prácticamente toda la producción de bienes y servicios del mercado internacional. La agricultura, porque a pesar de tener un peso relativamente bajo en los intercambios globales, tiene una importancia crucial en el comercio exterior de muchos países en desarrollo y menos desarrollados constituyendo, asimismo, la gran asignatura pendiente del marco GATT/OMC que, dada su complejidad, está literalmente bloqueando la Ronda Doha. Además ambos confluyen en el prometedor mercado de los bio-combustibles que aúna agricultura, energía e investigación.

Por ello, resulta vital alcanzar un acuerdo trasatlántico en ambas cuestiones ya que constituyen nudos, que en caso de desatarse, ayudarían a aportar soluciones a otros problemas globales de matiz no necesariamente económico, tales como el peso estratégico excesivo, con la inestabilidad consiguiente, que tienen ciertas regiones de producción o de tránsito de gas y de petróleo; la acelerada degradación de los suelos y del medioambiente en general, que a su vez reduce la calidad de vida y intensifica la pobreza (principalmente en los países más vulnerables); o la falta de reglas claras en materia de comercio agrícola, que trastoca las economías rurales en los países menos desarrollados, creando inestabilidad y crisis alimentarias periódicas. Además, con todo ello, se favorecería un desarrollo más local y descentralizado, aumentando el bienestar y reduciendo los desplazamientos forzados de personas.

Avanzando en propuestas concretas, sería necesario incluir en la agenda transatlántica la reducción de emisiones y la reforma agrícola, posteriormente se podrían recopilar soluciones en una propuesta conjunta de liberalización del comercio agrícola y de cuestiones medioambientales relacionadas con el comercio ante la OMC.

Si bien en un primer momento resultará difícil la incorporación plena de EEUU al sistema de derechos de emisión, al menos se podría avanzar en medidas específicas que favorezcan el ahorro energético y la utilización de fuentes renovables de energía, tales como los estándares de consumo de coches, el etiquetado de eficiencia energética de electrodomésticos, o el esquema de subvenciones para las energía

renovables (estas últimas ya incluidas en el *Economic Stimulus Package*). En tal sentido, la uniformidad de criterios favorecería el comercio bilateral de productos vinculados (piénsese, por ejemplo, en el bioetanol americano o los coches de bajo consumo europeos) y dado el tamaño de ambos mercados probablemente se convertiría en un estándar global de forma casi automática. Un segundo paso sería crear criterios conjuntos de eficiencia energética y de emisiones relacionados con los procedimientos y métodos de producción (PMP). Tema éste mucho más conflictivo ya que no afecta tanto al producto en sí sino al modo en que éste ha sido realizado, inclusive en terceros países. Dicha armonización constituye la única forma de evitar que, en vez de eliminarse, los PMP más contaminantes simplemente se deslocalicen hacia regiones más permisivas aunque los daños medioambientales sean sufridos por todos. Dadas sus consecuencias a nivel global en materia de comercio internacional y, teniendo en cuenta que la jurisprudencia GATT/OMC ha sido un tanto vacilante al respecto, para su desarrollo efectivo sería necesario un acuerdo global en el marco de reformas de la Ronda Doha. Concientes de la complejidad que esto representa, principalmente por la casi segura oposición de países como China, al menos se podría acordar a nivel transatlántico un régimen de etiquetado al respecto.

En cuanto a la agricultura, resulta imprescindible coordinar la PAC con la *Farm Bill*, reduciendo a la mínima expresión las subvenciones vinculadas directamente a la producción y, muy especialmente, a la exportación, ya que son las que más distorsionan el mercado internacional. Temas especialmente conflictivos serán, sin lugar a dudas, el sistema semi-público de seguros agrícolas americanos, que indirectamente garantizan un precio mínimo de la cosecha en caso de abandono, o el de subsidios a la producción de bioetanol; así como el de cuotas de importación europeo, que desdibuja la reducción de aranceles en muchos productos considerados como "sensibles", y en ambos casos los siempre conflictivos subsidios a la exportación. Con esta armonización se podría concretar una propuesta conjunta en materia agrícola que, muy probablemente, posibilite concesiones en materia de contratación pública en el marco de Doha por parte de las potencias regionales emergentes.

La Presidencia española tiene mucho que ofrecer al respecto. Tanto en 1995 como en 2002 España demostró un liderazgo particular en el lanzamiento y consolidación de las relaciones transatlánticas y, seguramente, en 2010 continuará por la misma senda. En los dos ejes propuestos para relanzar la agenda económica en clave de desarrollo sostenible España cuenta con una posición privilegiada. Siendo líder en lo que respecta a energías renovables puede ofrecer su experiencia en la búsqueda

de soluciones y acuerdos que, en sintonía con la Agenda Económica Positiva pueda introducir en el *Framework for advancing Transatlantic Economic Integration* (FTEI) un diálogo fructífero en materia de eficiencia y de gestión de fuentes diversificadas de energía. En lo que respecta a la cuestión agrícola, España en tanto que uno de los grandes receptores de fondos de la PAC tiene que ser valiente y asumir el liderazgo necesario para introducir en la agenda transatlántica este dossier tan sensible aunque de urgente solución tanto por sus consecuencias en el marco del sistema multilateral del comercio como por sus derivaciones en materia alimentaria, medioambiental, energética e incluso presupuestaria.

Con esta aproximación práctica y concreta, pero a la vez ambiciosa, consideramos que la Presidencia española puede brindar a la agenda económica de las relaciones transatlánticas una necesaria renovación que la encarrile no sólo hacia la creación de una zona económica plenamente integrada para el 2015, sino también hacia un esquema consensuado de economía sostenible que luego sirva de modelo en el nuevo marco de gobernanza económica global.

Diciembre, 2009