

---

POLICY PAPER 17

---

Europa 2020 - La estrategia europea para  
un crecimiento sostenible.  
¿Cómo se la percibe desde afuera?

---

Javier Pereira

NOVIEMBRE 2011

## Javier Pereira

Investigador y escritor autónomo, especializado en análisis político con énfasis en temas de desarrollo. Algunos de sus últimos clientes son varias ONG y organizaciones de desarrollo como p.e. Eurodad, Solidar y UN Millennium Campaign.

---

Quito, noviembre 2011  
Fundación Friedrich Ebert Stiftung, FES-ILDIS  
Av. República 500 – Edificio Pucará, 4to Piso, of. 404  
Casilla Postal 17-03-367  
Teléfono: (593-2) 2562-103  
Fax: (593-2) 2504-337  
E-mail: [info@fes.ec](mailto:info@fes.ec)  
[www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org)

---

Diseño y diagramación: Antonio Mena  
Impresión: Offset Gráficas Araujo (084 490 582)

---

ISBN: 978-9978-94-132-4  
Derechos de autor: 037485

---

FES – ILDIS no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones en las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a FES-ILDIS.

# Índice

---

Resumen .....	5
1. Antecedentes .....	7
2. La estrategia UE 2020 - Fortalezas y debilidades desde una perspectiva internacional .....	9
Europa en crisis	
¿Una amenaza a la estrategia UE 2020? .....	10
Falta de ambición: ¿Acaso se está desvaneciendo el "espíritu europeo"? .....	11
UE 2020 - ¿Una estrategia orientada hacia el interior para resolver los desafíos mundiales? .....	11
La respuesta de UE 2020 a la crisis económica	
¿Socava el apoyo público? .....	12
Implementación en tiempos de austeridad .....	12
Europa Social - ¿Dónde se encuentra? .....	13
3. Pasos siguientes	
El fortalecimiento de la estrategia UE 2020 .....	15

La estrategia 2020 es el plan de desarrollo de la Unión Europea (UE), lanzado en el 2010, con el objetivo de “salir fortalecidos de la crisis”<sup>1</sup>. Tal como lo ha demostrado la crisis mundial, el crecimiento de la UE está estrechamente ligado al desempeño de otros países y regiones. Por lo tanto, que la estrategia 2020 sea capaz de ofrecer resultados no depende, únicamente, de las políticas y medidas regionales, sino también de cómo se desenvuelve frente al contexto mundial.

Desde la perspectiva de Brasil, Rusia, India y China (países BRIC, por sus siglas en inglés), es poco probable que la estrategia Europa 2020 ayude a la UE a recuperar su rol como actor principal económico y político a nivel mundial. El contenido y la estructura de la estrategia están extremadamente orientados hacia el interior, lo que limita su potencial de difusión y su pertinencia en un mundo globalizado. Con el fin de superar esta debilidad, es importante implementar la estrategia a la par de una serie de políticas internacionales integrales y coordinadas.

A nivel regional, la estrategia Europa 2020 es un primer hito importante en el camino europeo hacia un crecimiento económico integrado y sostenible, puesto que refleja el compromiso europeo para trabajar juntos por un futuro mejor. Sin embargo, todavía quedan muchos desafíos. Por un lado, es importante asegurar que la estrategia tenga suficiente apoyo popular y financiero. Por otro lado, la UE necesita tomar las medidas necesarias para superar las tensiones y problemas internos existentes.

---

1 “Salir fortalecidos de la Crisis” - CE (2010) COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020 final.

# 1. Antecedentes

---

Entre el año 2000 y 2010, la UE implementó la estrategia de Lisboa. Su objetivo era hacer de la UE “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”<sup>2</sup>. Sin embargo, al final de la década, muchos comentaristas estuvieron de acuerdo en que la estrategia de Lisboa no ha logrado alcanzar sus objetivos.

Junto con la falta de coordinación y objetivos vinculantes, una de las razones principales de la falta de resultados tiene que ver con que los objetivos establecidos por la UE (por ejemplo, el 3% de crecimiento anual y un ascenso en la tasa de empleo al 70%) fueron medidas inadecuadas de progreso y prosperidad. Por ejemplo, los niveles de empleo han mejorado, pero la calidad de trabajo en general ha disminuido, y el riesgo de pobreza se ha incrementado. Adicionalmente, la estrategia de Lisboa no consiguió abordar adecuadamente la continua crisis ambiental (el agotamiento de recursos finitos, la ausencia de biodiversidad, los efectos del calentamiento global). Durante los últimos años, el inicio de la crisis financiera y económica condujo a la reformulación de políticas nacionales que contribuyeron a socavar aún más la coordinación y progreso en la implementación de la estrategia de Lisboa. En el año 2010, la crisis había eliminado la mayor parte del progreso alcanzado desde 2000.

El sucesor de la estrategia de Lisboa, la estrategia 2020, se desarrolló con la crisis económica en plena marcha, siendo lanzada en el 2010. Su objetivo principal es “salir fortalecidos de la crisis”<sup>3</sup> pero, la UE ha evaluado y aplicado muchas de las lecciones aprendidas con la estrategia de Lisboa. En este aspecto, esta nueva estrategia apunta a combinar éxito económico con inclusión social y responsabilidad ambiental para estimular el crecimiento, el empleo y la competitividad, mientras se enfrenta retos importantes, tales como el cambio climático y demográfico.

2 “La economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social” - Consejo Europeo (2000) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.

3 “Salir fortalecidos de la Crisis” - CE (2010) COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020 final..

Comparado con Lisboa, la estrategia 2020 de la UE es más bien una adaptación basada en las críticas de su predecesora, en lugar de una reformulación radical. Para alcanzar sus objetivos, la estrategia 2020 establece tres prioridades o áreas de trabajo: la promoción del conocimiento e innovación (crecimiento inteligente), el desarrollo de una economía verde y eficiente con los recursos (crecimiento sostenible), y el logro de altos niveles de empleo mientras mejora la cohesión (crecimiento integrador). En cuanto a los objetivos, la estrategia 2020 ha mudado de indicadores principalmente económicos y de empleo a puntos de referencia más sociales (Sector 2), que están más estrechamente ligados a objetivos generales. Finalmente, también enfatiza la mejora de la coordinación e implementación, aunque en el papel el mecanismo propuesto de gobernanza no ha sido alterado significativamente.

La crisis no solo ha dado forma a la estrategia 2020, sino que ha demostrado la importancia de fuerzas económicas y financieras globales en los esfuerzos del desarrollo europeo. Como la economía más grande del mundo, el sistema económico y de comercio de la UE y, por consecuencia, su crecimiento, están ligados al desempeño de otros países y regiones. Una economía globalizada implica que otras áreas, tales como las relaciones sociales externas o internacionales, también se consideren dentro de una estrategia integral de desarrollo. Adicionalmente, la UE y sus Estados Miembros brindan la proporción más grande de asistencia oficial de desarrollo, y aspiran a asumir un rol principal en muchos campos de la política internacional, incluyendo el fomento de la democracia y el cambio climático.

La importancia del contexto económico y político mundial en cualquier esfuerzo de desarrollo europeo plantea la siguiente interrogante: ¿cuáles son las opiniones de otros actores económicos y políticos mundiales clave, tales como los Estados BRIC (Brasil, China, India y Rusia), con respecto a la estrategia Europa 2020?<sup>4</sup>

4 El siguiente análisis se basa en los resultados de una mesa redonda de expertos llevada a cabo el 23 de junio de 2011 por FES Bruselas junto con expertos de Brasil, China, India y Rusia, así como de instituciones de la UE, sindicatos, ONG y compañías.

## 2. La estrategia UE 2020 Fortalezas y debilidades desde una perspectiva internacional

---

Desde la perspectiva BRIC, una de las fortalezas más importantes de la estrategia UE 2020 es que es una estrategia común única para todos los Estados Miembros. La estrategia se basa en la idea de una economía verdaderamente sostenible, abordando tres dimensiones clave: la economía, el medio ambiente y la política social. Otra fortaleza es que la estrategia determina una serie de objetivos vinculantes que deben alcanzarse hasta el 2020:

- El 75% de la población entre 20 y 64 años de edad debería tener trabajo.
- El 3% del PIB de la UE debería invertirse en investigación y desarrollo (R&D, por sus siglas en inglés).
- Los objetivos climáticos/energéticos “20/20/20” deberían cumplirse (incluyendo un incremento del 30% en la reducción de emisiones si las condiciones son las correctas).
- El porcentaje de deserción escolar prematura debería estar bajo el 10% y, al menos, 40% de la generación más joven debería tener un título de tercer ciclo o estudios superiores.
- 20 millones de personas menos deberían estar en riesgo de pobreza.

Estos objetivos son importantes porque se enfocan en resultados sociales, ambientales y de inversión clave. En la práctica, esto significa medir el progreso en áreas tales como niveles de pobreza, emisiones de carbono, educación y empleo, en lugar de apoyarse meramente en indicadores económicos. Esto se percibe como una mejora importante con respecto a indicadores anteriores basados en el mercado.

La estrategia 2020 tiene una estructura similar a las estrategias de desarrollo planteadas por Brasil, Rusia, India y China, y trata con temas similares<sup>5</sup>. Entre las similitudes,

---

5 Ver los siguientes documentos:

- Secretaria de Assuntos Estratégicos (2009). Plano Brasil 2022. Government of Brazil. Disponible en (en portugués): <http://www.sae.gov.br/brasil2022/>
- Government of Russia (2008). Strategy 2020 (en proceso de revisión). Para más información, véase (en ruso): <http://2020strategy.ru/>

todas las estrategias resaltan la importancia crucial para el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la educación y el avance en el acceso a Internet, y a la investigación y desarrollo.

Aunque similares en apariencia, se observan diferencias en el contenido de la estrategia UE comparada con aquellas de los países BRIC. La primera diferencia importante es que la estrategia no prescribe una tasa de crecimiento del PIB, y se enfoca en objetivos específicos relacionados con sus tres áreas de trabajo prioritarias. En contraste, los cuatro países BRIC establecieron una tasa de crecimiento del PIB (Brasil 7%; Rusia 6.5%; India 9%; y China 7%). Esto podría ser producto de la falta de éxito de la estrategia de Lisboa, que propuso un 3% de tasa de crecimiento anual común, pero para los distintos países este era un objetivo bastante abstracto. Pueden observarse diferencias más sutiles, pero, igualmente importantes en el ángulo y nivel de detalle de las diferentes estrategias. En general, los países BRIC han adoptado un enfoque mucho más integrado, tratando simultáneamente, y en mayor detalle, con varios aspectos del desarrollo, incluyendo la agricultura, la industria, la salud, la infraestructura y otros.

Este es un claro reflejo de las diferentes realidades a las que se enfrentan los distintos países por un lado y la UE por el otro. La UE todavía tiene que alcanzar un alto nivel de coordinación. Como ya se mencionó, ésta fue una de las principales razones del por qué la estrategia de Lisboa no logró sus objetivos, y ahora los nuevos avances están siendo amenazados por la crisis económica.

### Europa en crisis - ¿Una amenaza a la estrategia UE 2020?

La crisis económica mundial ha desencadenado una crisis de deuda severa que está sacudiendo a la UE y podría poner en peligro la implementación de la estrategia Europa 2020. Sin embargo, bajo la crisis subyace un problema que intensifica la inestabilidad y podría suponer, si cabe, un riesgo más grave en los años venideros. A pesar de todos los esfuerzos de integración, continúan existiendo asimetrías extremas entre los Estados miembros de la UE en áreas tales como el empleo y la renta. Al mismo tiempo, los observadores externos han señalado que varios países están poniendo un freno a una mayor unificación y convergencia, y están llevando políticas independientes sobre temas como la inmigración. En este contexto, existen grandes dudas entre los actores mundiales con respecto a si una estrategia colectiva de desarrollo europeo tendría el apoyo suficiente para cumplir sus objetivos.

A nivel internacional, la crisis europea está teniendo un impacto sobre cómo se percibe a la UE. Algunos observadores internacionales argumentan que la UE no ha logra-

- Government of China (2011) 12th Five-Year Programme (2011–2015). Disponible en: <http://www.cbichina.org.cn/cbichina/upload/fckeditor/Full%20Translation%20of%20the%2012th%20Five-Year%20Plan.pdf> (translation by the EU Delegation)
- Planning Commission (2007) 11th Five Year Plan 2007-2011. Government of India. Disponible en: <http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/welcome.html>



do proporcionar un enfoque alternativo e innovador a la política y a la economía que algunos países estaban esperando, posiblemente debido a tensiones internas. Las áreas del cambio climático y de acuerdos comerciales, entre otros, son campos en los cuales se esperaba que la UE fuera el actor principal, pero actualmente no está progresando. Desde una perspectiva no europea, esto ha resultado en una pérdida de poder político a nivel internacional.

### **Falta de ambición: ¿Acaso se está desvaneciendo el “espíritu europeo”?**

A pesar de las fortalezas de la estrategia mencionadas anteriormente, los expertos internacionales consideran que ésta carece de ambición y de una clara visión estratégica. Cuando definieron sus objetivos a mediano plazo, la UE podía haber aprovechado la oportunidad para situar a Europa en la vanguardia del cambio social, político y económico a través del planteamiento de propuestas audaces e innovadoras para el desarrollo. En lugar de ello, la estrategia no ha logrado ir más allá de los acuerdos existentes ni tampoco ha considerado modelos alternativos de crecimiento o políticas comerciales. El objetivo de reducción de emisiones de carbono en un 20% es un claro ejemplo de esto. Cuando se trata del medio ambiente, Europa siempre ha sido considerada como uno de los actores más avanzados. Sin embargo, la estrategia simplemente adoptó un compromiso existente que está mucho más lejos de aquellos realizados recientemente por otros países, tales como Brasil (50% hasta el 2022), China (disminución de un 40% a 45% en las emisiones de carbono por unidad del PIB), o Rusia (recorte del 40% en consumo de energía hasta el 2020). Los comentaristas sostienen que la estrategia se centra en regresar a una situación y modelo económico previos a la crisis. Incluso, si se discuten sobre regulaciones más fuertes, este modelo ya ha probado una vez ser poco confiable. La estrategia no mira otras alternativas y algunos se preguntan por qué no se ha usado a la crisis como una oportunidad para encontrar nuevos enfoques.

Existen muchas razones para esta carencia de ambición. Además de la crisis política y de deuda que ya se describieron, los países BRIC también resaltan la falta de liderazgo político dentro de la UE como un obstáculo para planes más ambiciosos. En la actualidad, es difícil encontrar el “espíritu europeo” de los años cincuenta, cuando se fundó la UE bajo la iniciativa y compromiso de distinguidos líderes políticos, un proceso que todavía muchos políticos de todo el mundo consideran un ejemplo.

### **UE 2020 - ¿Una estrategia orientada hacia el interior para resolver los desafíos mundiales?**

Una de las desventajas principales resaltada por los agentes internacionales es que el contenido y estructura de la estrategia están extremadamente orientados hacia el interior, lo que limita su potencial de difusión y su pertinencia en un mundo globalizado. Se supone que la estrategia está orientada a establecer un camino hacia una econo-

mía sostenible, para lo cual debe considerarse que actualmente la recuperación de las crisis económicas no sólo es un problema nacional o regional, sino que depende fuertemente del desempeño de otras economías importantes, tales como las de los Estados Unidos, China, India, Japón, Rusia y Brasil.

Una estrategia de desarrollo integral requiere tomar en cuenta las realidades de la economía mundial. La estrategia de desarrollo 2022 de Brasil, por citar un ejemplo, comienza con el estudio de cómo podría verse el mundo y su propia región en el 2022, y cómo proceder en ese contexto. En comparación, Europa 2020 presta poca atención al contexto mundial económico y político. Esto, podría limitar el impacto potencial de la estrategia y las oportunidades de éxito.

### **La respuesta de UE 2020 a la crisis económica - ¿Socava el apoyo público?**

La crisis económica y financiera mundial ha sido atribuida, en gran medida, a la desregulación de mercados internacionales y sectores financieros. La estrategia 2020 no solo se queda corta a la hora de ofrecer una alternativa al sistema existente, sino que -más importante aún- no pone suficiente atención al rol y regulación del sector financiero en general. Esto, podría ser un defecto muy importante y socavar la implementación.

Es obvio que el sector financiero fue instrumental al provocar la crisis y muchos se han quejado sobre el tratamiento preferencial que se le ha dado, mientras que las personas comunes cargan con el peso de la crisis. Muchas personas creen que la estabilidad financiera ha sido apuntalada con dinero público, mientras que el sector financiero no ha contribuido su parte correspondiente al proceso. Es probable que los ciudadanos europeos esperen que algunos de estos problemas se aborden dentro de la estrategia, de lo contrario, el apoyo popular para la estrategia podría disolverse.

### **Implementación en tiempos de austeridad**

Se han manifestado serias inquietudes sobre el financiamiento para la estrategia Europa 2020. El documento plantea objetivos ambiciosos que necesitarán de inversiones significativas, pero no contempla ningún instrumento nuevo de financiamiento, dejando el presupuesto de la UE como la única fuente de fondos. Al mismo tiempo, en toda la UE, los Estados Miembros están ajustando sus presupuestos, reduciendo el gasto con el fin de combatir la crisis. Si las medidas de austeridad ponen presión sobre el presupuesto europeo, la combinación de la falta de nuevos instrumentos de financiamiento y presupuestos más reducidos podrían poner en riesgo la implementación de la estrategia.

Asimismo, los actores globales han comentado que comparada con la anterior estrategia de Lisboa, la estrategia UE 2020 implica un cambio de objetivos de mercado a objetivos políticos. Muy a menudo, esto también implica un cambio similar de incentivos

de mercado a incentivos políticos que, por lo general, se proveen con dinero público y pueden adoptar diferentes formas incluyendo subsidios e instrumentos similares. Sin embargo, en una situación de financiamiento limitado, es importante asegurar que las prioridades políticas sean autosustentables en el largo plazo desde una perspectiva de mercado. Si no se puede apoyar los objetivos políticos con incentivos de mercado en el largo plazo, todo el proceso podría resultar en un desperdicio del dinero de los contribuyentes.

### Europa Social - ¿Dónde se encuentra?

Tanto dentro como fuera de Europa, la sociedad civil y los sindicatos han criticado fuertemente el hecho de que los objetivos sociales no son adecuadamente tratados en la estrategia. Este es un asunto sensible de por sí, pero se convierte en un problema importante al considerarlo dentro del marco de la tendencia actual hacia una Europa menos social. Los sindicatos y otros actores sociales son esenciales con el fin de asegurar los objetivos sociales de la estrategia. Sin embargo, desde el Tratado de Lisboa, y a pesar de que la crisis está poniendo presión sobre los salarios y condiciones laborales, ellos han visto reducida su participación. Esta tendencia podría poner en riesgo la estrategia, a la vez que socavar el desarrollo de políticas inclusivas y de cohesión.

A nivel internacional, Europa todavía es un ejemplo de legislación laboral y de empleo, así como sus fuertes sindicatos, especialmente porque es poco probable que otros actores mundiales como la China se pongan al día en este aspecto en un futuro cercano. Una reducción adicional en la participación de los agentes sociales no solo socavaría la cohesión en un momento en que Europa ya está plagada de tensiones, sino que podría afectar algunos de los logros más elogiados del proyecto europeo.

También es destacable el hecho de que los planes de desarrollo nacional de Brasil, China, Rusia e India incluyen varios objetivos sociales adicionales que no existen en la estrategia Europea. Por ejemplo, contienen objetivos sobre la expectativa de vida, la igualdad (tanto en género como a oportunidades), los derechos humanos y la nutrición, por citar algunos. La estrategia 2020 plantea algunos de estos temas, pero, incluye únicamente tres objetivos sociales: la reducción de la pobreza, el incremento del empleo y la reducción de las tasas de abandono escolar. En comparación, Brasil plantea más de treinta objetivos en esta línea. Si bien Europa tiene un liderazgo claro en estos temas, la falta de objetivos hace difícil medir el progreso o adoptar acciones específicas para asegurar una mejor calidad de vida para todos los europeos.

### 3. Pasos siguientes: El fortalecimiento de la estrategia UE 2020

---

Desde la perspectiva de otros actores internacionales, es poco probable que la estrategia Europa 2020 ayude a la UE a recuperar su rol como actor principal económico y político a nivel mundial. La integración de la economía mundial y la influencia de otros actores internacionales en el desarrollo económico y social de Europa requieren de un enfoque global que actualmente no existe. Con el fin de superar las debilidades de la estrategia, es importante implementarla a la par de una serie de políticas internacionales integrales y coordinadas. Un ejemplo de cómo esto podría funcionar en la práctica es la Unión de la Innovación, que complementa a la estrategia Europa 2020 en el área de la cooperación internacional en investigación y desarrollo.

En el fortalecimiento de la propuesta internacional de la estrategia, la UE también podría aprovechar la oportunidad para evaluar los enfoques adoptados por otros países. Por ejemplo, todos los países BRIC han desarrollado estrategias de mediano plazo para un crecimiento sostenible (Brasil 2022; el décimo segundo Plan de Cinco Años de China; el décimo primer Plan de Cinco Años de la India; y la estrategia 2020 de Rusia), que son más integrales que la estrategia UE 2020 en su enfoque y nivel de detalle. Además, establecen objetivos más ambiciosos en algunas áreas. China, por ejemplo, apunta a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 17% hasta el 2015, y aumentar el salario básico en un 13% cada año en el mismo período. Brasil, también se ha planteado objetivos ambiciosos para el 2022, incluyendo el obtener el 50% de su consumo de energía de los recursos renovables, y como se mencionó anteriormente, la reducción de emisiones de carbono en un 50%.

A nivel regional, la estrategia Europa 2020 es un primer hito importante en el camino europeo hacia un crecimiento económico integral y sostenible ya que refleja el compromiso europeo para trabajar juntos por un futuro mejor. Sin embargo, todavía quedan muchos desafíos. Por un lado, es importante asegurar que la estrategia tenga suficiente apoyo popular y financiero. Sin estos dos elementos clave, es poco probable que la estrategia cumpla con sus objetivos. Por otro lado, la UE necesita tomar las medidas necesarias para superar las tensiones y problemas internos existentes. Es esencial asegurar que Europa trabaja unida y en la misma dirección a través de políticas comunes

y de cohesión, desarrolladas dentro del marco de un diálogo entre múltiples actores a todos los niveles.

La UE ha demostrado en varias ocasiones que una crisis puede convertirse en un catalizador para el cambio positivo por medio del liderazgo y el compromiso. Sin embargo, lograr que esto suceda, requerirá de un esfuerzo común y coordinado en los años venideros. Es tiempo de que los líderes europeos empiecen a trabajar.