



EUROPA

La política para la integración europea en 2011: ¿palabras negativas y hechos positivos?

Yves Bertoncini,
Secretario general de Notre Europe

Aunque no sea fácil resumirlo, 2011 quedará probablemente como un año fundamental por lo que respecta a la política para la integración europea, por al menos tres series de razones.

En primer lugar, la definición de la respuesta dada por la UE a la crisis global a la que está haciendo frente desde el año 2008 le ha llevado a adoptar unas medidas financieras y económicas estructuradoras, aunque todavía sean insuficientes en muchos aspectos. En segundo lugar, también fue un año lleno de dudas, contradicciones y vacilaciones a nivel europeo, y un año muy difícil para la gobernanza de la UE en general. Por último, se alimentó el debate sobre la forma en que la UE y los demás Estados Miembros pueden influir en la autonomía de las democracias nacionales.

El elemento común de estos tres registros es que llevaron a la UE a hacer equilibrios entre las palabras negativas y los hechos positivos, para llegar a un resultado final que será más fácil de definir con un poco más de distancia, pero cuyos principales componentes se detallan a continuación.

Crisis que ha llevado a unas respuestas económicas y financieras estructurantes aunque insuficientes

En primer lugar, el devenir del año 2011 permitió a la UE adoptar decisiones importantes por lo que respecta a la emergencia de planes de ayuda destinados a Grecia, así como respecto a la reforma de la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (UEM), con menos pasos decisivos hacia adelante en lo relativo a la supervisión financiera y a la promoción del crecimiento.

La profundización de la dialéctica “solidaridad frente a responsabilidad”

La UE presentó de primeras una respuesta clara y global a la situación en Grecia (con dos planes europeos de ayuda que ascendían a un total de 270.000 millones de euros) y a las dificultades del sistema bancario. Y la Cumbre Europea del 21 de julio de 2011 constató que Grecia no sería capaz de amortizar toda su deuda y que por tanto sería apropiado pedir a los actores financieros que hicieran su contribución, aunque fuera a título “voluntario”. Más allá de estas pérdidas, el riesgo sistémico ligado a la posibilidad de que otro país tuviese dificultades para pagar se ha evitado gracias a las intervenciones del Banco Central Europeo, que ha inyectado aproximadamente 1.000 millones de euros, prestando dinero a los bancos a un tipo del 1% y con un horizonte de tres años. A cambio, esta solidaridad europea significaba la adopción de reformas estructurales para Grecia, cuya implementación han seguido escrupulosamente la UE y la *troika*. Si bien es excepcional en muchos aspectos, la situación griega ilustra cómo ha evolucionado la gobernanza de la UEM en los tres últimos años y especialmente en 2011, con la toma de importantes decisiones y orientaciones que no estaban planificadas y que, incluso, habían sido teórica y legalmente excluidas unos años antes. Todas estas innovaciones sirvieron para establecer una dialéctica que combina una mayor solidaridad europea hacia los Estados Miembros, por un lado, y una mayor responsabilidad nacional bajo el control de la UE, por otro.

Por lo que respecta al apartado “solidaridad”, puede destacarse: la implementación de varios paquetes de ayuda mediante canales bilaterales, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que será un mecanismo auténticamente europeo para ayudar a los países en dificultades. También cabe resaltar la importancia de las intervenciones del Banco Central Europeo y especialmente el hecho de que compre bonos nacionales en los mercados secundarios. Se puede asimismo subrayar la decisión que se tomó de que el EFSF tuviese la capacidad de ayudar preventivamente a bancos en dificultades y la de comprar títulos de deuda en el mercado secundario, aliviando de este modo al BCE —sobre la base de una nueva subida en su capacidad efectiva de prestar.

Por lo que respecta al apartado “responsabilidad y control”, 2011 se recordará como el año en el que se tomaron decisiones para reformar en profundidad el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: se aprobó y entró en vigor el denominado *Six Pack*, permitiendo a la UE controlar y sancionar mejor los déficits nacionales y los desequilibrios macroeconómicos más globales; y empezó la negociación de un *Two Pack* cuyo objetivo es organizar un control *ex ante* de las opciones presupuestarias nacionales; además el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión

Económica y Monetaria (TECG),¹ concluido a finales del 2011, dio una señal más simbólica de estos compromisos con una mayor seriedad y rigor —con pocas innovaciones comparado con los textos ya adoptados, excepto la introducción de una denominada “regla de oro” en las constituciones nacionales de los países europeos—. Todas estas importantes medidas han contribuido a desactivar parte de la reticencia de los países tradicionalmente rigurosos, incluida Alemania, donde se produjeron debates legítimos dadas las revisiones en la doctrina y los sustanciales compromisos financieros que ha asumido este país desde el 2007.

A corto y medio plazo, la cuestión clave del año 2011 sigue todavía pendiente en 2012: ¿avanzará más la UE en esta dirección, con una mayor solidaridad entre los Estados Miembros de la UEM y un mayor control sobre las políticas económicas y presupuestarias nacionales? Más concretamente, ¿es el TECG, y en particular su segunda parte dedicada a un pacto fiscal (*fiscal compact*), una compensación por la solidaridad ya otorgada o, al contrario, un pre-requisito para una mayor solidaridad en el futuro? En esta segunda perspectiva, el lanzamiento de los eurobonos o de las euroletras para

“La situación griega ilustra cómo ha evolucionado la gobernanza de la UEM en los 3 últimos años, con la toma de decisiones y orientaciones no planificadas, y que incluso habían sido excluidas anteriormente”

financiar nuevas deudas en común, o la adopción de un pacto de amortización sobre deudas antiguas por encima del techo de un 60% del PIB, sería bienvenido.

La necesidad de prevenir mejor las nuevas crisis potenciales

Como complemento de los planes de rescate y de los mecanismos ya implementados, la UE también trató de preve-

nir nuevas crisis potenciales abordando mejor las raíces económicas y financieras de la crisis en curso. Esta iniciativa llevó a otros dos importantes desarrollos, que tendrán que ser profundizados en los próximos semestres.

El primer desarrollo político es controlar no sólo los déficits presupuestarios, sino también los desequilibrios macroeconómicos. La reciente crisis ha mostrado que la deuda privada tiene que ser controlada mucho mejor —al fin y al cabo, Irlanda y España habían respetado muy bien el pacto de estabilidad hasta el 2008. La reforma *Six-Pack* introdujo la idea positiva de que los factores macroeconómicos globales, como las brechas de productividad o los déficits/superávits por cuenta corriente, también debían controlarse mejor. Pero el impacto que tendrán las herramientas y procesos pensados para controlar tales desequilibrios sigue siendo incierto,² y uno de los retos planteados es evitar las relaciones bilaterales entre la Comisión y cada Estado Miembro, e implicar a todos los Estados Miembros en el seguimiento de las medidas nacionales.

El otro campo en el que se ha promovido una supervisión reforzada es el campo financiero: fue efectivamente la crisis financiera iniciada en EEUU el año 2008 la que generó la confusión en la que se encuentran sumidos todos los países europeos. Y la UE se está enfrentando no sólo a una crisis de la deuda soberana, sino también a una crisis bancaria cuya magnitud y contenido siguen siendo a veces poco claros pese a las pruebas de estrés organizadas en 2011 por las nuevas agencias europeas de supervisión reciente y correctamente puestas en práctica. La UE ya ha lanzado una serie de unas 30 propuestas encaminadas a reformar a muchas de ellas. Para prevenir otras crisis de este tipo, la UE tiene que mejorar todavía más los esfuerzos ya hechos a favor de unas normas y prácticas financieras más rigurosas, y también a favor de una supervisión financiera más integrada, en un esfuerzo para establecer lo que el gabinete de estudios estratégicos Bruegel denomina una federación bancaria.

¡Austeridad, pero también crecimiento!

Si durante el 2011 se han hecho grandes progresos en temas económicos y financieros, el balance general de la UE es menos positivo en otros puntos, especialmente por lo que respecta al crecimiento. Los países de la UE se encuentran en una posición en la que necesitan hacer ajustes presupuestarios y reformas estructurales, y al mismo tiempo asegurarse de que mantienen sus perspectivas de crecimiento para poder ser capaces de tener éxito en sus esfuerzos y ofrecer a sus pueblos esperanza para el futuro. El reto aquí no consiste solamente en paliar los efectos de las medidas de austeridad impuestas en la UE o coordinar mejor las políticas nacionales de modo que puedan producir más crecimiento; también se trata de explotar el valor añadido real de la UE por lo que respecta al crecimiento, como se hizo con la adopción del famoso “paquete de reformas Delors”. La presidencia polaca del segundo semestre hizo unos esfuerzos impresionantes y meritorios para promover dicha prioridad, pero la atención que hubo que dedicar a nuevos retos emergentes (el rescate de Grecia y la preservación de los sistemas bancarios) no permitió que se tomara ninguna decisión sustancial. La UE no puede verse sólo como una Comunidad que prohíbe los déficits a la fuerza, sea esta fuerza legal o política. Complementando el papel crucial desempeñado por cada uno de los Estados Miembros, también tiene que contribuir a responder al desafío que representa la desaceleración global de la actividad económica y demostrar que, más allá de la zona euro, está cumpliendo su papel primordial como fuerza impulsora del crecimiento, con dos grandes temas a tratar.

La UE tiene primero que completar el Mercado Único, veinte años después de la movilizadora fecha tope de 1992, para sacar el máximo partido de un potencial de crecimiento y empleo que sigue en gran parte infraexplotado. Como subrayó el informe presentado por Mario Monti en 2010, queda mucho por hacer,



particularmente en los ámbitos de los servicios, la economía digital y los contratos públicos. En su *Single Market Act* (Ley del Mercado Único), la Comisión estimó que una tasa de crecimiento potencial de al menos un 4% del PIB podía alcanzarse en los próximos diez años, y ha propuesto intensificar el ritmo: corresponde a los Estados Miembros y al Parlamento Europeo responder a este reto inicial en 2012.

La UE también tiene que atraer más inversiones comunes, aprovechando la adopción del nuevo “marco financiero multianual” propuesto por la Comisión a mediados de 2011. Si bien el presupuesto de la Comunidad es ante todo una herramienta para la solidaridad, también es una herramienta para el crecimiento: luego tiene que demostrar una mayor efectividad promoviendo la profundización del Mercado Único, en particular financiando las infraestructuras del transporte, energía y comunicación de interés común europeo (en este sentido, es fundamental que se aprueben los 50.000 millones de euros propuestos para el período 2014-2020). Para complementar estas operaciones presupuestarias, la UE, y más especialmente el Banco Europeo de Inversiones (BEI) tienen que tomar la iniciativa emitiendo bonos diseñados para financiar proyectos generales, principalmente en los campos de la infraestructura y el medio ambiente. Esto puede efectivamente responder a los masivos requerimientos de inversión identificados en Europa, y permitir que este tipo de gasto se efectúe, mientras se hacen los preparativos para los recortes en muchos Estados Miembros. El BEI está bien situado para emitir dichos bonos, y de este modo aumentar su capacidad de financiación anual a 200.000 millones de euros (frente a la cifra actual de 80.000 millones) reforzando el capital y los activos financieros proporcionados por los Estados Miembros.

La crisis en curso, un reto para la gobernanza de la UE

Cuando estudien el año 2011 y los años inmediatamente anteriores, los historiadores considerarán probablemente que las instituciones europeas como un todo han dado pasos muy sustanciales en un período corto de tiempo. Luego tal vez darán menos importancia a todas las dudas, contradicciones y vacilaciones que también han marcado este período y demostrado que la crisis ha constituido un auténtico reto para la gobernanza de la UE en general, al menos en tres aspectos diferentes.

“Demasiado poco, demasiado tarde y demasiados”

Una cosa era en cierto modo inevitable durante toda la crisis que ha afectado a los países de la UE: se necesitaba probablemente tiempo para llegar a un acuerdo colectivo respecto a la dialéctica solidaridad-

responsabilidad más arriba mencionada, para poder de este modo comprobar si los países que se beneficiaban de la ayuda financiera decidían realmente implementar reformas estructurales. Un ejemplo: la implementación de las decisiones anunciadas con ocasión de la Cumbre Europea del 21 de julio de 2011 fue sumamente lenta, y todavía se está llevando a cabo aproximadamente un año después. Los numerosos consejos y cumbres europeas organizados a lo largo de 2011 crearon falsas expectativas y resultados ambiguos, y al menos algunos de estos podían haberse evitado.

Y lo que es más importante, la crisis habría tenido que ser abordada identificando mejor los problemas a corto y medio plazo, y señalando cómo la UE y sus Estados Miembros están contribuyendo o pueden contribuir a resolverlos. El simple hecho de reafirmar que la interdependencia económica y financiera establecida entre los países de la eurozona imponía algunos esfuerzos de solidaridad, y que dichos esfuerzos se hacían tanto en interés de los donantes como de los beneficiarios, podía haber facilitado las discusiones... pero esto ocurrió demasiado tarde y sin apenas convicción. Desgraciadamente, los políticos nacionales y europeos que gestionaron la crisis en nombre de la UE no siempre demostraron tener una visión general del problema, un espíritu de solidaridad y un sentido de responsabilidad a la altura de los retos a los que se enfrentaban.

Actuar tarde y a veces de manera insuficiente significó que hubo que volver rápidamente al punto de partida bajo la atenta mirada de unos ciudadanos que se mostraron en ocasiones confusos o impacientes, de unos mercados financieros que tienden a mostrarse preocupados e hiperreactivos, y de unos medios de comunicación que intensifican los temores de todos. El resultado de tales declaraciones ha sido claro: las decisiones de la UE han ido globalmente en la buena dirección pero no siempre fue fácil ver cuál era esa dirección. Hubo una falta de relato convincente para describir lo que estaba en juego y qué era lo que había que hacer para superar las dificultades. Es indudablemente difícil lanzar mensajes que convengan a algunos (por ejemplo a los mercados) sin inquietar a otros (por ejemplo a los ciudadanos), y hablar al mismo tiempo con un determinado Estado Miembro, y viceversa. Pero fue particularmente imposible mostrarse convincente cuando tal o cual funcionario nacional o europeo se expresa caprichosamente y también distanciándose personalmente de unas directrices que sin embargo han sido conjuntamente documentadas durante las cumbres europeas.

Finalmente, debido al prolongado desafío de los mercados financieros, a los riesgos de “contagio” y a las reticencias de la opinión pública que les están llevando a adoptar alternativas políticas conflictivas, cada Estado Miembro necesitaba ponderar concienzudamente si los esfuerzos acordados en el contexto de la eurozona

valían la pena. Fue entonces cuando se dieron cuenta de que tales esfuerzos y el coste de los mismos son finalmente limitados por comparación con aquellos que resultarían de una hipotética “autoexclusión” y de una fragmentación de la moneda europea. Desde este punto de vista, la crisis actualmente en curso habrá sin duda equivalido a una amarga pero en definitiva saludable lección práctica.

Una “prueba de realidad” para el método de la Comunidad

Durante los tres últimos años, y especialmente en 2011, las necesidades derivadas de la gestión de la crisis reforzaron de un modo bastante lógico el papel de los jefes de estado y de gobierno, que adoptaron las principales decisiones y orientaciones, especialmente en la Cumbre Europea del 21 de julio. Claramente establecido como una de las principales instituciones europeas por el Tratado de Lisboa, y beneficiándose del trabajo de una nueva presidencia permanente, el Consejo Europeo apareció entonces como el actor central, dejando a un lado a las presidencias rotatorias del consejo de ministros –tanto más cuanto que ni Hungría ni Polonia son miembros de la eurozona.

“¿Avanzará más la UE con una mayor solidaridad entre los Estados Miembros de la UEM y un mayor control sobre las políticas económicas y presupuestarias nacionales?”

Esta evolución fue bastante normal, porque los jefes de estado y de gobierno ostentan el máximo grado de legitimidad y son identificados como tales por los ciudadanos. El Consejo Europeo está por tanto bien equipado para intervenir en tiempos de crisis, como una especie de *Deus ex machina*³ que actúa mediante una serie de

procedimientos más o menos formales. Los procesos intergubernamentales también contribuyeron a promover un enfoque pionero en varios casos: entregar los fondos utilizados a través de planes de ayuda bilaterales y luego por el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, así como definir la postura europea en el G-20. Y el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) fue finalmente firmado por 25 Estados Miembros –básicamente debido a que el Reino Unido rechazó totalmente dicha perspectiva. Todos estos diferentes movimientos políticos e institucionales alimentaron un debate sobre la preservación del método de la Comunidad pero, suponiendo que hubieran existido, las tentaciones de evitarlo parecen haber fracasado.

La Comisión se vio efectivamente reforzada con la adopción del *Six-Pack*, y especialmente con la adopción de la regla de la mayoría cualificada inversa: desde entonces, tenía que ser más fuerte para controlar e influir en las políticas presupuestarias nacionales. Las intervenciones del Banco Central Europeo

(BCE) fueron elogiadas y esperadas durante todo el año; era una forma de recalcar el valor añadido y la eficiencia de las instituciones federales. Incluso las negociaciones que llevaron a la adopción del TECG confirmaron que el método de la Comunidad era una herramienta única para tomar decisiones vinculantes a nivel europeo: sus instituciones (la Comisión y el Tribunal de Justicia) han sido finalmente respaldadas por los países deseosos de tener unos mecanismos más eficientes (como Alemania, por ejemplo).

Existía también el sentimiento general de que, aunque la crisis había llevado a algunos países a expresar diferentes necesidades y a ejercer diferentes niveles de responsabilidades, estos inevitables desequilibrios políticos solamente podían ser compensados mediante el uso del método de la Comunidad, es decir, a través de la implicación de las instituciones que ostentaban la representatividad política y la capacidad técnica para actuar seriamente sobre el medio y largo plazo. Todo esto debería contribuir a restablecer la confianza entre los Estados Miembros y las partes interesadas, y, naturalmente tiene que ser confirmado en los años venideros.

¿Un nuevo comienzo para una UE diferenciada?

El año 2011 fue también sorprendente por lo que respecta al progreso en la diferenciación dentro de una UE cada vez más heterogénea. En teoría, la cooperación mejorada es una fórmula ideal porque permite avanzar a los Estados Miembros que están dispuestos a hacerlo, al tiempo que deja la puerta abierta a aquellos que deseen subirse al carro más tarde. Pero hasta el 2011 sólo había sido posible en un caso, el relativo al derecho al divorcio. En ese sentido, 2011 pudo haber sido un año decisivo: se lanzó una segunda “cooperación reforzada” para facilitar la adopción de la largo tiempo esperada “patente” europea, y el TECG lo firmaron sólo 25 países y pudo entrar en vigor después de las ratificaciones de sólo 12 países de la eurozona.

Con una perspectiva pesimista, el TECG podía ser percibido como uno de los elementos de la estrategia de Angela Merkel para promover un nuevo “método de la Unión”. Pero desde una perspectiva más optimista podría concluirse que muchas de las disposiciones del TECG dependen finalmente del papel de las instituciones europeas (en particular de la Comisión) y que la cláusula de la repatriación del artículo 16 prevé que todos estos mecanismos podrían volver al marco de la UE. El TECG podría entonces ser percibido como una forma de promover una Europa cada vez más homogénea (al menos por lo que respecta a las políticas presupuestarias), pero también como una forma de preservar una mayor diversidad en términos económicos y sociales. Se necesitará tiempo para que este tipo de herramientas puedan organizar la “unidad en la diversidad”.

Articular las intervenciones de la UE y las democracias nacionales: otro reto extraordinario

A lo largo de 2011, la crisis puso a muchas democracias nacionales bajo presión y llevó a cambios de gobierno en varios países. Este cambio tuvo lugar después de unas elecciones (en Portugal y en España) o poco antes de ellas, tras casi seis meses de gobierno provisional (en Grecia); en Italia, se produjo poco después de que el gobierno perdiese una moción de confianza en el parlamento, que después de ella respaldó ampliamente a Mario Monti (hasta la celebración de las próximas elecciones, que tendrán lugar a mediados de 2013). Las polémicas sobre la financiación de los planes de ayuda europeos también provocaron la caída del gobierno eslovaco e hicieron tambalear a muchas coaliciones en el poder, por ejemplo en Alemania, enfrentadas con unas opiniones públicas a veces hostiles. Todos estos acontecimientos llevaron el debate sobre la “democracia europea” a otra escala: de hecho, el problema no es básicamente el del funcionamiento de la UE y su “déficit democrático”, sino el de la forma en que la UE y los otros Estados Miembros pueden influir en la autonomía de las democracias nacionales —en un contexto en el que las percepciones de los demás países parecían, en muchas ocasiones, algo deterioradas.

La necesidad de clarificar el alcance de las intervenciones de la UE

Las intervenciones de la UE desde el inicio de la crisis de la deuda y la confusión relativa a los efectos reales del nuevo Tratado modificaron de modo bastante drástico cómo son percibidas las intervenciones de la UE en los Estados Miembros, y podrían contribuir a alimentar el mito de una Europa omnipotente. Por lo que respecta al alcance de la gobernanza de la EMU, es preciso por tanto distinguir entre al menos tres enfoques diferentes.

En los “países bajo programa” (Grecia, Irlanda, Portugal), la UE establece sus condiciones. Actúa temporalmente trabajando al lado del FMI de acuerdo con el modo de funcionar de este último, y ayuda a aquellos Estados Miembros que *de facto* han alienado su soberanía respecto a sus acreedores, a cambio de la consolidación fiscal y de unas reformas estructurales sujetas a una fuerte supervisión. El alto grado de intromisión de la *troika* en los tres “países bajo programa” ha de ser presentado como una compensación lógica de la solidaridad ofrecida por la UE, y especialmente por aquellos países que pagan mucho; y la forma en que se producen las intervenciones de la *troika* y la Comisión tendría que ser cuidadosamente supervisada, dado que el primer rol de la Comisión es reducir la desconfianza, no ser percibida como un “enemigo público”.

Por lo que respecta a la supervisión de las políticas presupuestarias nacionales, la UE puede imponer sanciones. La tercera parte del nuevo Tratado tiene como objetivo reforzar el seguimiento previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en directo cumplimiento de las disposiciones adoptadas en el contexto del *Six-pack*. Estas sanciones, como hasta ahora, recaerán solamente sobre aquellos países que han dejado que sus cuentas vayan a la deriva y se muestren reticentes o incapaces de reducir esta deriva. Con el *Two-pack*, el control de la UE podría producirse *ex ante*, al discutirse los presupuestos, y no solamente *ex post*, una vez realizados los déficits. Es esencial subrayar que dicho control no da a la UE el poder de definir el contenido de las políticas financiadas por los presupuestos nacionales, y que no prejuzgaría necesariamente las opciones elegidas con la finalidad de restablecer dichas cuentas: recientemente, los votantes españoles, griegos y franceses han decidido cuáles son las propuestas de las que están a favor desde esta perspectiva.

Finalmente, y con respecto a la coordinación de las políticas económicas nacionales, la UE formula recomendaciones. La cuarta parte del nuevo Tratado reitera más o menos las disposiciones de la “Estrategia UE 2020” y del “Euro+Pact”; este último proporciona unos indicadores de supervisión algo más precisos (por ejemplo, la relación entre los sueldos y la evolución de la productividad), y cuenta con un leve incremento de la “presión del grupo paritario”. En términos de eficiencia, es posible lamentar el hecho de que la UE actúe como una “súper OCDE” y no disponga de unos medios de acción más eficaces. Pero esto puede entenderse en términos de legitimidad, siendo lo más importante no hacer creer que estas simples recomendaciones europeas pueden cuestionar la autonomía de las democracias nacionales...

Las reacciones europeas a las reformas emprendidas por las autoridades húngaras, tanto al comienzo de su presidencia de la UE colmo al final del 2011, confirmaron la diversidad del impacto de las intervenciones de la UE, desde las protestas morales y políticas bien recibidas, por un lado, hasta los procedimientos por incumplimiento y las posibles sanciones en aquellas áreas en las que las leyes europeas parecían haber sido infringidas, por otro. En dicho contexto, será necesario reiterar incansablemente que la UE no gobierna sobre sus Estados Miembros, y que, de conformidad con el “principio de subsidiariedad”, sus competencias y el impacto de sus intervenciones normativas son limitados. Además, si bien es cierto que la pertenencia a la UE confiere derechos e impone obligaciones, también lo es que deja un margen *de facto* y *de jure* para una amplia autonomía de sus Estados Miembros, como ilustra la coexistencia de opciones nacionales económicas, sociales, medioambientales y diplomáticas muy diversas.

La necesidad de clarificar la implicación de las autoridades nacionales

La crisis sirvió de recordatorio de que las políticas y las decisiones europeas no se basan solamente en las instituciones europeas, sino que también implican necesariamente a las autoridades nacionales, en unas condiciones que también están necesitadas de clarificación.

Que un jefe de estado u otro deban ejercer un “liderazgo” particular es una forma clásica de proceder. Sin embargo, la crisis actual ha recordado –mediante las críticas al dúo *Merkozy*– que las cuestiones relativas al procedimiento formal son igual de importantes desde un punto de vista político. Un liderazgo ejercido por sólo unos cuantos jefes de estado y de gobierno puede ser negativamente percibido y resultar contraproducente. Para ser totalmente legítimas y aceptadas a nivel nacional, las autoridades representativas europeas necesitan explicar y asumir la responsabilidad de las decisiones europeas: los presidentes del Consejo Europeo, la Comisión y el Eurogrupo fueron los mejor situados.

La crisis de la deuda también ha colocado a los parlamentos nacionales en primera línea, entre otros moti-

vos porque solo estos últimos están habilitados para desbloquear los fondos concedidos para acudir en ayuda de otros Estados Miembros. Su implicación seguirá siendo legítima hasta que los mecanismos de rescate basados en la financiación de la Comunidad no hayan sido implementados. También podrían ser muy útiles para ejercer un control *ex ante* sobre los presupuestos nacionales en el caso de que

una autoridad europea solicite que un parlamento revise el redactado de un presupuesto nacional: es efectivamente crucial que esta autoridad cuente entre sus miembros a unos representantes con la correspondiente legitimidad democrática, lo que implica la presencia de representantes de los parlamentos nacionales y europeo. Sin embargo, esto no implica que debamos ignorar la necesidad primordial de un control mayor de los parlamentos nacionales sobre sus gobiernos cuando estos negocien y decidan en Bruselas; este déficit de control parlamentario nacional es una de las principales fuentes del “déficit de la democracia europea”.

La solidaridad europea y el sistema de gobierno puestos a prueba

Las relaciones entre las democracias nacionales también se vieron sometidas a una fuerte presión debido a que la crisis afectó a la percepción del principio de solidaridad, que está en la base de la construcción europea. Esto constituyó un recordatorio de que la solidaridad

europea es en cualquier caso “no emocional” y se basa esencialmente en unos “intereses bien entendidos” que son a menudo percibidos y definidos por los Estados Miembros, bajo la mirada de sus ciudadanos (las polémicas sobre la crisis de la deuda en la eurozona ilustraron claramente este punto). La controversia sobre el “programa de ayuda alimentaria para los más desfavorecidos”⁴ mostró que la UE puede ser vista con desconfianza si parece que las intervenciones que hace en nombre de la solidaridad cuestionan la distribución de poderes entre los niveles comunitario, nacional e incluso regional –desgraciadamente, los detractores, que cada vez son más, del Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización pueden muy pronto ilustrarlo de nuevo–.

Y lo que es más importante, las tensiones sobre la gestión del área Schengen también han mostrado los límites del espíritu de solidaridad. Fue un recordatorio de que esta solidaridad podía invocarse solamente si los efectos de umbral que podían desencadenar la ayuda europea se hubiesen alcanzado (contraejemplo de la llegada de inmigrantes tunecinos a las costas italianas). Y que el ejercicio de dicha solidaridad suponía que cada país europeo ejerciera plenamente sus propias responsabilidades: esto se lleva a cabo mediante una vigilancia seria y rigurosa de las fronteras comunes, un registro escrupuloso de las solicitudes de entrada en territorio nacional y un índice equilibrado de aceptación de las solicitudes de asilo formuladas. El año 2011 mostró que, si no se daban estas condiciones, la falta de confianza mutua entre estados podía debilitar los fundamentos políticos de la solidaridad europea ya puesta en práctica respecto al libre movimiento de las personas y al control de las fronteras.

Finalmente, el año 2011 demostró que si las políticas de la UE se volvían más comunes y las instituciones de la UE más activas, las políticas y los espacios públicos nacionales seguían siendo bastante nacionales. También mostró la persistencia de estereotipos y referencias históricas entre europeos, y esto es probablemente cierto tanto a nivel de las élites como a nivel de las masas. Los griegos han sido descritos como “perezosos”, en referencia a su edad de jubilación supuestamente temprana: se ha recordado que los griegos tenían otros muchos problemas, si no defectos, pero también que, en realidad, trabajan tanto al menos como los alemanes... Los alemanes han sido considerados demasiado egoístas (cuando en realidad fueron los primeros donantes...) y se les pidió que tomaran las decisiones con mayor celeridad (aunque cuando lo hicieron fueron a veces acusados de imponer su dominio, como en la Segunda Guerra Mundial). Es muy posible que el ascenso de los denominados partidos “populistas” esté directamente relacionado con la crisis, y que tenga entonces una base puntual; pero esta crisis parece haber mostrado que, hasta cierto punto, los ciudadanos y las opiniones públicas europeas pueden permanecer estructuralmente distantes unos de otros... y esto no es una buena noticia para la construcción europea.

“Esta crisis parece haber mostrado que, hasta cierto punto, los ciudadanos y las opiniones públicas europeas pueden permanecer estructuralmente distantes, y esto no es una buena noticia para la construcción europea”

Resulta más fácil identificar los principales elementos sorpresivos del año 2011 que predecir cuál será su impacto final a medio plazo en la política de integración europea. Para concluir este ejercicio de valoración estaríamos tentados a subrayar que 2011 ha sido ciertamente otro año de “ensimismamiento” para la UE, sus Estados Miembros y sus ciudadanos, casi totalmente enfrascados en la resolución de su crisis de la deuda y de su crisis bancaria.

Lo que puede seguramente afirmarse es que 2011 habrá sido también un año en que otras muchas prioridades, especialmente por lo que respecta al mundo exterior, fueron dejadas a un lado: ¿qué decir de las relaciones con la Federación Rusa y los países emergentes?; ¿qué decir de la estrategia energética de la UE después de Fukushima?; ¿qué decir de las capacidades militares europeas después de la guerra de Libia? Sobre todos estos puntos, 2011 dejó mucho margen para que sus “sucesores” sean recordados por otros muchos buenos motivos.

Notas

*La redacción de este artículo fue terminada el 30 de abril de 2012.

1. Véase Valentin Kreilinger, “The Making of a New Treaty; Six Rounds of Political Bargaining”, Policy Brief nº 32, *Notre Europe*, febrero de 2012.

2. Véase Renaud Dehousse, “The ‘Fiscal Compact’: Legal Uncertainty and Political Ambiguity”, Policy Brief nº 33, *Notre Europe*, febrero de 2012.

3. Expresión latina utilizada para referirse a un elemento externo que resuelve una situación sin seguir la lógica interna de la misma (nota del editor).

4. Nadège Chambon, “Subsidiarity versus Solidarity? The example of the European Food Aid Programme for the Most Deprived”, Policy Brief nº 30, *Notre Europe*, octubre de 2011.

