

La gobernanza económica de la Unión Europea: ¿activar los frenos de emergencia?¹

The economic governance of the European Union: activate the emergency brakes?

Pedro Chaves Giraldo

Asesor político en el Parlamento europeo

pedro.chavesgiraldo@europarl.europa.eu

Recibido / received: 09/10/2016

Aceptado / accepted: 30/01/2017

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3644>

Resumen

El presente artículo se propone abordar una cuestión: el impacto de la Nueva Gobernanza Económica (NGE) en la UE en lo que hace a la calidad democrática del proceso de integración europea y a la legitimidad del mismo. El texto aborda aspectos como el impacto de la gestión económica de la crisis en la confianza ciudadana en el proceso de integración europea; el fin de la idea de la unidad europea como un proceso progresivo, incremental e irreversible. Por último, intentaré poner de manifiesto hasta qué punto la NGE supone un cambio en la naturaleza constitucional de la Unión con severas implicaciones en la calidad democrática del proceso decisional.

Palabras clave

Unión Europea, democracia y legitimidad, gobernanza económica, crisis económica, euro.

Abstract

This paper aims to address one issue: the impact of the New Economic Governance (NGE) in the EU on the democratic quality of the European integration process and its legitimacy. The text addresses aspects such as the impact of economic crisis management on citizen confidence in the process of European integration. The end of the idea of European unity as a progressive, incremental and irreversible process. Finally, I will try to show how much the NGE implies a change in the constitutional nature of the Union with severe implications in the democratic quality of the decision-making process.

¹ Quiero agradecer a los revisores por sus valiosas aportaciones, creo que han hecho posible que el texto sea ahora mejor que en su versión inicial, siendo mía, obviamente, la responsabilidad por los resultados. Deseo dar las gracias también a Sigfrido Ramírez, a Christakis Georgiou y a Dimitri Zurstrassen por su tiempo y disposición para discutir de estas y otras ideas alrededor del futuro de la UE.

Keywords

European Union, Democracy and legitimacy, Economic governance, Economic crisis, euro.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La crisis económica y sus consecuencias no previstas. 3. Los datos demoscópicos y la crisis de la unión. 4. La NGE y la democracia. 5. Una gobernanza económica que se pretende despolitizada. 6. La crisis del “consenso constitucional”. 7. Un nuevo equilibrio institucional. 8. Conclusiones.

1. Introducción

Walter Benjamin (2008: 70) polemizó contra la idea ingenua de las revoluciones como locomotoras de la historia mundial. En sus Tesis *Sobre el concepto de Historia* se planteaba, más bien, que si se permitía que la locomotora circulara –a más velocidad si cabe– por los mismos railes construidos por las sociedades anteriores, lo más probable es que nos precipitésemos inexorablemente hacia el abismo, hacia un desastre mayúsculo. “Pero tal vez se trata de algo por completo diferente – plantea Benjamin–. Tal vez las revoluciones son el manotazo hacia el freno de emergencia que da el género humano que viaja en ese tren”.

Sugerir esta imagen, en un artículo donde se aborda la cuestión de la gobernanza económica de la Unión, puede parecer significar un posicionamiento cercano al tradicional euroescepticismo que ha conocido en la victoria del *Brexit* un singular momento de gloria. Pero no es el caso. En esta ocasión activar los frenos de emergencia puede servir para interrogarse abiertamente por la dirección del viaje, por la velocidad del tren, por el modo en el que se construyen las vías y estaciones. En particular, y por lo que hace a la gobernanza económica y al euro, sobre la relación entre su institucionalidad y los resultados de la misma tanto en términos sustantivos como en lo que hace a la correspondencia con la democracia y la legitimidad. Porque la realidad económica, social y política pone en cuestión la conveniencia de seguir el rumbo y la velocidad, como si nada ocurriera. Sin cambios sustantivos el descarrile del tren puede considerarse como muy probable. De hecho, probablemente nunca antes una crisis europea había suscitado una ola tan extendida de preocupación sobre el futuro mismo del proceso de integración.

El presente artículo se propone abordar una cuestión: el impacto de la NGE en la UE en lo que hace a la calidad democrática del proceso de integración europea y a la legitimidad del mismo. Para ello explicaré en la primera parte el significado de la crisis económica como crisis del euro y como crisis de las expectativas respecto a la integración económica. Es importante este hecho, aparentemente alejado de la pretensión enunciada del artículo, porque el impacto de la crisis económica ha quebrado dos ideas recurrentes que formaban parte del *mainstream* político y académico hasta el momento: la primera es la idea de “Una Unión para todos”, un enunciado que hacía referencia a que el proceso de integración no sólo concernía a todos los países participantes, sino que se presumía que el proceso mismo estaba pensado para garantizar niveles crecientes de homogeneidad y encuentro en todos los planos. La segunda idea quebrada al calor de los efectos de la crisis es que el proceso de integración europea debía entenderse como un proceso incremental y progresivo. Es decir, los pasos en el proceso de integración, fueran grandes o pequeños, eran irreversibles y acumulativos. Lo que tenía una incidencia adicional en la articulación y

funcionamiento de las instituciones: a más integración más importancia de las instituciones supranacionales (Comisión y Parlamento) y una subordinación creciente de la lógica intergubernamental a esta inexorable, a lo que parecía, tendencia.

El resultado de los cambios introducidos por la gobernanza económica ha impactado en la opinión pública y han afectado a la legitimidad del proceso mismo de integración, cosa que intentaré mostrar en este trabajo. Por último, propondré una interpretación de la NGE y de su impacto.

2. La crisis económica y sus consecuencias no previstas

Los efectos de la crisis económica en Europa resultan suficientemente conocidos para no insistir particularmente en los mismos. No obstante, las cifras resultan abrumadoras en materia de desempleo, pobreza y crecimiento de la desigualdad.

Según Eurostat (2016) la tasa de paro para agosto de 2016 quedaba establecida en el 10,1% en la zona euro y en el 8,6% en el conjunto de la Unión. Con el mantenimiento de disparidades notables entre las tasas de paro de Alemania (4,2%) o la República Checa (3,9%) y Grecia (23,4%) o España (19,5%). Con los actuales datos el paro se encuentra a niveles de 2009 y la variación respecto a 2015 es relativamente pequeña: ha disminuido en 40 mil personas en los 28 y ha aumentado en 8 mil personas en la zona euro. Lo que resulta relevante en relación con las expectativas iniciales es que desde 2008, el origen de la crisis, las disparidades en las tasas de empleo y de paro se han incrementado de forma particularmente más marcada en el seno de la zona euro (Bruno, 2015: 16-22).

Otros datos económicos ponen de manifiesto la creciente dualización social²: 125 millones de pobres en Europa hoy y una concentración creciente de la riqueza. Según muestra el siguiente gráfico publicado en el Informe de OXFAM (2015: 19), la distribución de la riqueza en Europa está produciendo un creciente desequilibrio social con consecuencias políticas y culturales de todo tipo (Gráfico 1).

El debate sobre la desigualdad y sus efectos ha conocido una popularidad inesperada después del trabajo de Thomas Piketty (2014). Un monumental trabajo de investigación colectiva donde, en particular, dos de las conclusiones resultan relevantes para lo que nos ocupa: la condición política de la distribución económica, y ésta como la resultante de un conflicto estructural en el que están involucradas varias variables. Es decir, la igualdad o la desigualdad no son un fenómeno natural, sobrevenido en función de decisiones económicas más o menos acertadas. Dice Piketty (2014: 36): “La primera conclusión es que hay que desconfiar de todo determinismo económico en este asunto: la historia de la distribución de la riqueza es siempre profundamente política y no podría resumirse en mecanismos puramente económicos”.

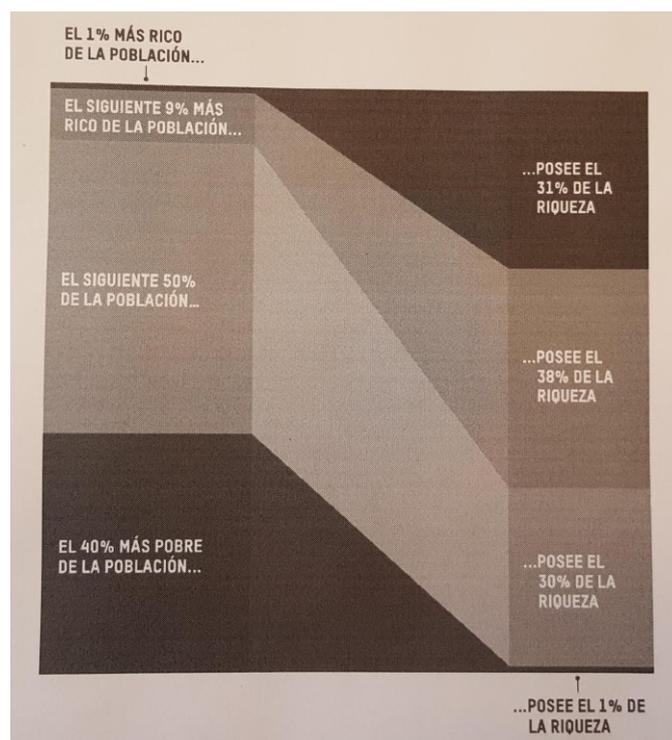
Pero no es el único trabajo sobre la materia, amén de una buena cantidad de informes de organismos oficiales –incluidos la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE, 2016) y el Banco Mundial. Por ejemplo, Göran Therborn (2015) defiende la idea de la desigualdad como un orden sociocultural y de cómo los procesos de distribución están interconectados a través de lo que hemos denominado “globalización”. En términos más directamente politológicos conviene recordar que tanto para la teoría liberal como para la teoría neoclásica, la pluralidad

² Aunque no es motivo de este trabajo, conviene no perder de vista los conocidos efectos de la desigualdad económica en la desigualdad política.

de actores es una garantía de libertad y democracia. La concentración de la riqueza y la desigualdad que lleva aparejada es la antesala de todas las tiranías (Crouch, 2016).

Junto a la creciente dualización social que expresaba, entre otros, el informe de Oxfam, comprobamos el mismo proceso en materia económica: el incremento de la divergencia desde 2010. La aparente convergencia que se había producido entre el norte y sur de Europa entre 2000 y 2010 –el sur crecía más deprisa que el Norte, sus salarios medios se incrementaban y aumentaba también su gasto público,

Gráfico 1. La distribución de la riqueza en Europa según OXFAM



Fuente: OXFAM, Basado en datos de Credit Suisse.

especialmente en el ámbito social- contribuía, de hecho, a reforzar la competitividad de los países del norte y a degradar la de los países del Sur. Los desequilibrios reales relacionados con una diferente estructura de costes y de saldo exterior se cobraron su buena factura con el comienzo de la crisis a partir de 2008.

Podríamos convenir en que se han formado tres grupos de países con un comportamiento claramente diferenciado: un pequeño núcleo formado por Alemania, Países-Bajos y Austria que presentan cuentas saneadas, excedentes exteriores considerables (7,8% del PIB en Alemania y 10,6% en los Países Bajos), prácticamente ausencia de desempleo y que superaron en 2014 los indicadores de producción de antes de la crisis.

En el lado opuesto los países del sur (Italia, España, Portugal y Grecia) combinan un importante retroceso de su producción en relación con 2007, tasas de paro elevadas o muy elevadas y déficits presupuestarios importantes. Un tercer grupo de países, Francia sería el ejemplo, combinan datos positivos, como haber superado en 2014 los niveles de producción pre-crisis con niveles de desempleo en la zona media; déficits elevados o saldos exteriores negativos.

Pero tal y como señala Stiglitz (2016: 47) o Fitoussi (2010: 247-268), junto a las diferencias económicas han aparecido importantes divergencias respecto a las convicciones y las actitudes, a los aspectos normativos sobre lo que debe esperarse de una buena sociedad o de una sociedad bien gobernada y a la capacidad de cooperación y solidaridad entre ellas.

El modo en el que se implantó el euro ha estado siempre sometido a sospecha. Se han criticado, básicamente, dos aspectos: el primero que la puesta en marcha de la moneda única no se acompañó de otras instituciones imprescindibles para garantizar la solvencia y legitimidad de la moneda; el segundo tipo de críticas se refiere al hecho de que el euro no fue acompañado de otras medidas macroeconómicas que evitaran el impacto asimétrico de futuras crisis económicas en economías claramente diferentes. Stiglitz (2016: 39) sugiere que el principal factor que permite el funcionamiento óptimo de una moneda única es un “parecido suficiente entre los países”. A su juicio la centralidad de las preocupaciones presupuestarias, bautizadas finalmente como *criterios de convergencia*, conducían, en realidad, a hacer más divergentes las economías. La desigualdad entre países junto a las obligaciones presupuestarias impuestas por los criterios de convergencia contribuían ellas mismas a la divergencia. Ésta es también la opinión de Aglietta (2014: 94-95) para quien la convergencia nominal de las tasas de interés debidas a la unificación financiera ha conducido a una divergencia real de las economías. Su opinión es que las autoridades alemanas son, en su mayor parte, las responsables de la obsesión presupuestaria, exigencias obligatorias que impedirían los déficits excesivos y que dieron como resultado el Pacto de Estabilidad adoptado en Amsterdam el 17 de junio de 1997. Para Aglietta “ese pacto consagraba anticipadamente la condición incompleta del euro”.

A eso se ha unido un presupuesto europeo claramente insuficiente y la ausencia de instituciones políticas en condiciones de asegurar la legitimidad de la moneda única y de las decisiones vinculadas a las respuestas post-crisis. Ha faltado el orden constitucional que está explícito en la aceptación social de una moneda y que garantiza su viabilidad económica y también política. Esto es tanto más llamativo, cuanto que el euro no ha dejado de ser, desde el comienzo y por encima de otras cosas, un proyecto político. Algunas reflexiones sugieren (Poiates, 2012) que el real déficit democrático de la UE es la ausencia de políticas europeas y que la condición para un cambio es, entre otras “...an EU Budget capable of providing the Union with necessary financial muscle to address and prevent future crisis”.

En términos más doctrinariamente económicos, el euro no reunía alguna de las condiciones básicas para ser una *zona monetaria óptima* y no fue capaz de dotarse de los dispositivos adecuados para responder a las situaciones de crisis: ajuste de precios y salarios, ajustes presupuestarios internos, movilidad de la mano de obra y un mecanismo de transferencias presupuestarias entre los estados miembros.

La realidad muestra que las expectativas iniciales respecto a la articulación virtuosa entre mercado único y moneda única están lejos de haberse satisfecho. Si la implantación de la moneda única debía incrementar la competencia, permitir una convergencia de precios y una mejor distribución de recursos sobre el territorio y reforzar la unión económica, tales cosas no han ocurrido como hemos visto y las previsiones apuntan a una tendencia divergente que se va a consolidar. Para 2017 se espera que el PIB por habitante sea un 50% inferior a la media europea en Grecia y Portugal, un 23% menos en España, un 17% en Italia, mientras que en Alemania será un 21% superior.

Conviene, en este punto incorporar un argumento que nos ayuda a dimensionar la crisis política de la Unión: la crisis es, sobre todo, el resultado de la insostenibilidad de la arquitectura institucional de la Unión (Joerges, 2014: 25-45). En el epicentro de este omnicompreensivo análisis la articulación de dos procesos: la ambición democrática del proceso de integración y su sujeción a la ley y por otro lado los problemas de legitimidad relativos a la construcción de un mercado sin Estado. El entrecruzamiento de ambas dinámicas pudo parecer virtuoso mientras el proceso de integración europeo generaba ganadores netos, pero la crisis puso de manifiesto que la regulación económica de la crisis producía ganadores y perdedores y la estructura institucional parecía carecer de mecanismos que garantizaran la legitimidad de la actuación de las instituciones de la UE ante el conjunto de la sociedad europea. Es el fin del famoso “consenso permisivo” y la apertura de un proceso de politización creciente de los diferentes demos de Europa en relación con el proceso de integración.

3. Los datos demoscópicos y la crisis de la unión

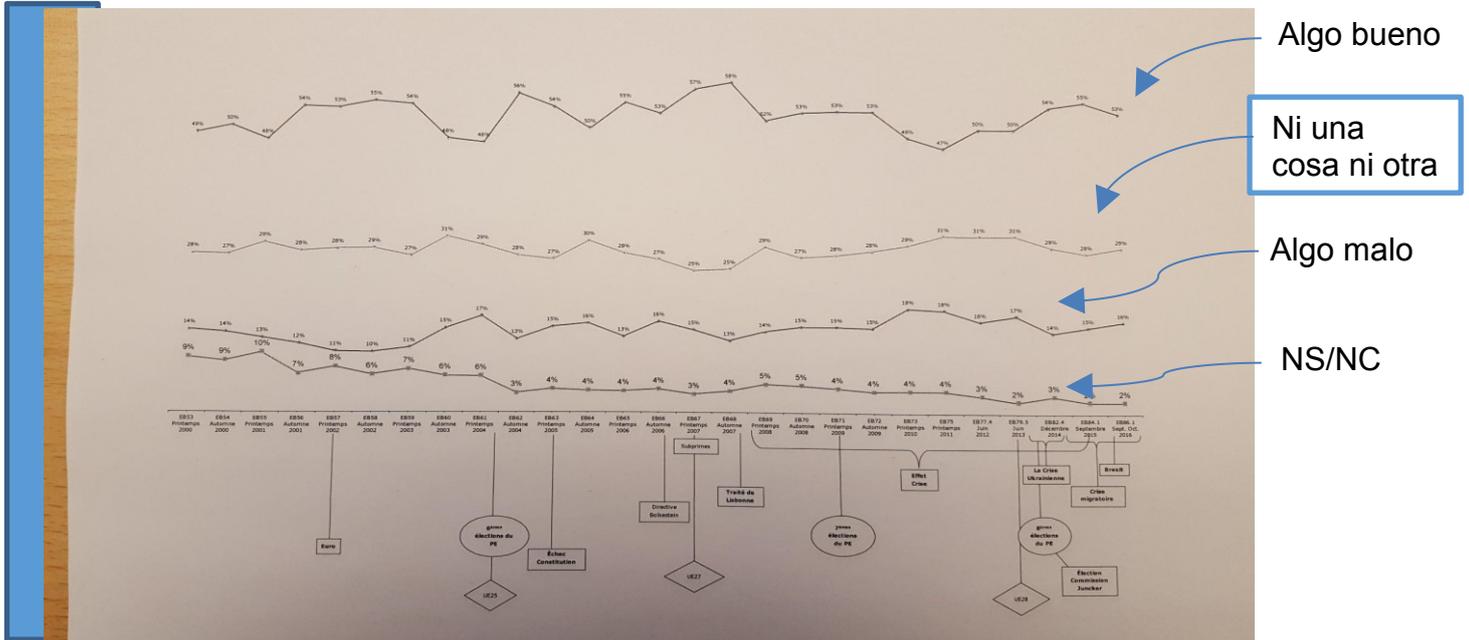
Los datos que ponen de relieve que la Unión no camina en la dirección de la convergencia sino de la divergencia son consistentes y perturbadores. La situación se hace particularmente crítica porque a la visibilidad de una realidad que cuestiona el ideal de la convergencia se suman las consecuencias de “políticas públicas” de nivel europeo que tienen un impacto asimétrico en los diferentes países. Uno de los impactos no previstos de esta situación ha sido el incremento significativo de la politización alrededor de la intervención europea, particularmente intensa en los países del sur de Europa, una caída consistente del apoyo al proceso de integración y una creciente crisis de legitimidad del proyecto mismo.

Las encuestas (EPRS, 2015; Debomy, 2013; Bréchon, 2014; Hobolt, 2015) reflejan al menos cuatro períodos en relación a la oscilación de la opinión pública respecto al proceso de integración europea. A partir de finales de 2007 comienza el cuarto período, en el que nos encontramos, y en el que los indicadores declinan de manera significativa hasta finales de 2013 para comenzar a recuperarse ligeramente desde la primavera de 2014.

En el otoño de 2007, el 58% de los europeos juzgaban que la pertenencia de su país (Gráfico 1) a la UE era una buena cosa (contra un 13% que pensaban que era negativa; un 25% ni buena ni mala y un 4% de no-respuestas). Este resultado se establecía a continuación en un 52%, después en un 53% hasta el otoño de 2009, y finalmente en 49% en la primavera de 2010, es decir, una bajada global de nueve puntos. En el intervalo, el número de los que juzgaban como una mala cosa la pertenencia de su país a la Unión aumentaba cinco puntos, permaneciendo minoritario en un 18%.

Gráfico 1: Pertenencia a la Unión Europea

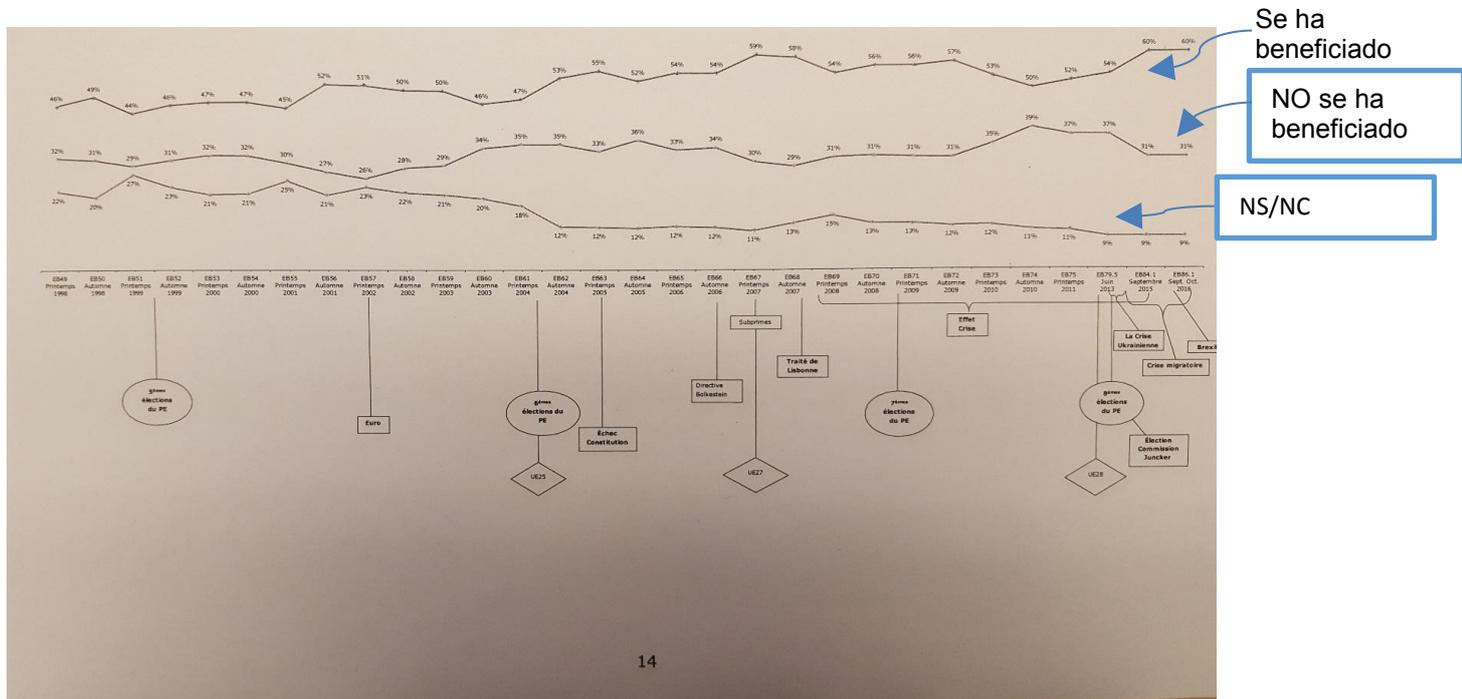
De manera general, ¿piensa usted que para (NUESTRO PAÍS), formar parte de la Unión Europea es...?



Fuente: Nancy, J. (2016) *Grandes évolutions de l'opinion publique à l'égard de l'Union européenne.*

El porcentaje de ciudadanos para los cuáles su país se había beneficiado (Gráfico 2) de su pertenencia a la Unión se establecía en un 58% en el otoño de 2007 (contra un 29%, con un 13% de no respuestas), después un 54% en la primavera de 2008, remontaba ligeramente al 56%, después al 57% hasta el otoño de 2009, para bajar de nuevo al 53% en la primavera de 2010 (menos de cinco puntos desde el comienzo de este período) y al 50% en el otoño (ocho puntos menos). Durante esta última oleada de encuestas, el 39% se decían de acuerdo con la idea de que su país no había sacado beneficio de su pertenencia a la UE (con 11% de no respuestas), es decir diez puntos más en tres años: la distancia entre respuestas afirmativas y negativas se ha aproximado.

Gráfico 2: Beneficio por la pertenencia a la UE
Considerando todos los aspectos, ¿cree usted que (NUESTRO PAÍS), se ha beneficiado o no de su pertenencia a la Unión Europea?



Fuente: Nancy, J. (2016) *Grandes évolutions de l'opinion publique à l'égard de l'Union européenne*

Comparando estos resultados con los de los períodos precedentes se constata que el nivel del primer indicador³ se encontraba, en la primavera de 2010, ocho puntos por debajo del de la primavera de 1985, 22 puntos por debajo del techo de la primavera de 1991 y próximo a su mínimo histórico después de 25 años.

Para el segundo indicador, en el otoño de 2010 el resultado era idéntico. Durante esta última oleada de encuestas, ese resultado era 9 puntos inferior al máximo conocido en la primavera de 1991 y al de 2007, pero sensiblemente superior (de nuevo 9 puntos) a su mínimo histórico de la primavera de 1997.

Estos dos datos son relevantes entre otras razones por la siguiente: hasta el comienzo de la crisis la evaluación de la UE era claramente favorable en relación con los gobiernos y la gestión de los asuntos nacionales. El acercamiento entre ambos tipos de respuesta pone de manifiesto la pérdida definitiva de la condición de la UE como un espacio despolitizado y de gestión eficiente de los procesos económicos. La UE pasa a ser percibida en el mismo espacio de comprensión que los gobiernos y las instituciones nacionales y sufre del mismo descrédito, desafección y desconfianza. Dicho de otro modo, si hasta el comienzo de la crisis los gobiernos eran el problema y la UE podía imaginarse como una eventual

³ 1) pertenencia: De manera general, piensa usted que el hecho para (su país) de formar parte de la Unión Europea es: ¿una buena cosa/una mala cosa/Una cosa ni buena ni mala? (NSP). 2) Beneficio: Considerando todos los aspectos: ¿cree usted que (su país) ha sido beneficiado o no por su pertenencia a la UE? Beneficiado/No beneficiado/ (NSP).

alternativa, después de los dos primeros años, la UE pasa a ser valorada de manera similar que los gobiernos nacionales.

El caso griego es paradigmático: solo hasta después de los dos primeros años de la crisis, el apoyo a la UE no decae de manera significativa; durante ese primer período el actor señalado con el dedo por su nefasta gestión es el Fondo Monetario y la UE aparece incluso, frente a toda evidencia, como un freno a la presión de los organismos internacionales y una alternativa posible a la política de recortes. Solo después de ese período de tiempo, la evidencia del papel jugado también por la Unión inclina la balanza a favor de las críticas a la UE.

Durante este período, sin embargo, el apoyo a la moneda europea ha vivido una erosión menor que la de los indicadores precedentes. De hecho, ese apoyo permanece mayoritario en el conjunto de la UE (un 53% contra un 40%) y aún más en la zona euro (66%) donde las mayorías favorables son claras en casi todos los países. Este apoyo se expresa, al menos con tanta intensidad como en la media de la zona, en los países del Norte ("los prestamistas potenciales") (Holanda, Alemania y Finlandia especialmente). La ciudadanía de estos países, a la que a veces se ha mostrado como inclinados a rechazar la moneda única se muestran en realidad vinculados a la misma incluso cuando arrecian las críticas en esos países sobre la laxa gestión pública que ha conducido a la situación actual. No obstante, la vinculación con el euro es menos neta en los países del Sur, en aquellos que han sufrido de manera más intensa la crisis, convertidos -el caso de España es paradigmático- en euro-pesimistas.

Esto significa al menos cuatro cosas relevantes que deben ser tenidas en consideración: la primera es que el análisis demoscópico refleja un cambio sustancial respecto al significado del papel de la UE. Si hasta ahora, la UE había sido reivindicada como un paraguas protector frente a los riesgos de la globalización, las incertidumbres de las crisis económicas y/o la mala gestión de los gobiernos nacionales, desde ahora la UE ha pasado a formar parte de las instituciones problemáticas que son evaluadas de acuerdo a su intervención y resultados. Y el balance resulta claramente crítico respecto a la UE.

La segunda cosa a considerar es que la idea expresada, entre otros, por Stiglitz respecto a una divergencia creciente en términos normativos respecto al futuro de la UE tiene consistencia estadística. Son reconocibles, con matices, dos líneas de fractura cuya evolución es incierta: Norte-Sur relacionado con cuestiones económicas y sociales y Este-Oeste donde el estado de derecho y la cuestión migratoria ocupan papeles centrales. En general, una dinámica centrífuga en varias direcciones.

El tercer factor, hace referencia a cómo la evolución de la crisis se ha cobrado una víctima colateral e inesperada: *la europeización*,⁴ un concepto paraguas que pretendía dar cuenta de un proceso acumulativo y creciente de convergencia alrededor de valores, ideales y buenas prácticas en el que terminarían por encontrarse todos los países. La europeización sería tanto una teleología del proceso de integración como un mecanismo incremental de convergencia. Funcionaría como un ascensor para los países recién incorporados y sería la resultante del *spin off* virtuoso del proceso de integración. Pues bien, de manera

⁴ En la Introducción del libro de Featherstone y Radaelli (2003) se da cuenta de las diferentes definiciones e interpretaciones alrededor de este concepto. La tipología del concepto incorpora su dimensión histórica, su capacidad de adaptación institucional, la adaptación a las políticas públicas y al proceso político. Finalmente, europeización sería un "conceptual framework", un marco conceptual en condiciones de cobijar diferentes aproximaciones teóricas.

consistente con el “retorno de los estados” que las encuestas detectan, la europeización se diluye o, cuando menos, deja de ser un factor atemperador de las prácticas competenciales entre estados.

El cuarto aspecto, pone de manifiesto una crisis de legitimidad democrática del proceso de integración europea. Siendo conscientes de que el uso de este concepto es problemático cuando hablamos de entidades no-estatales, podemos utilizar la clasificación canónica ofrecida por Jeremy Bentham (Piedrafita, 2013) y que distingue entre *legitimidad de resultados*, relacionada con la capacidad de una organización para producir políticas que mejoran la vida de la ciudadanía; *legitimidad sustancial*, que hace referencia a la protección y promoción colectiva de valores y de una identidad común; y *legitimidad procedimental* que es el respeto por principios de representación democráticas y equilibrio de poderes. Desde cualquiera de los puntos de vista, los resultados de la gestión de la crisis ponen en evidencia la quiebra de legitimidad tangible del proceso de integración. Los datos estadísticos a los que hemos hecho referencia anteriormente hablan de la desafección ciudadana relacionada con una percepción cada vez más problemática de la capacidad de la UE para mejorar, de manera efectiva la vida de su ciudadanía; igualmente hemos hecho referencia a la consistencia estadística que da cuenta de una creciente fractura Norte-Sur y Este-Oeste y, por último, la idea de una quiebra de la democracia en la gestión de la crisis –el caso griego como ejemplo- se ha venido a añadir al tradicional tema del “déficit democrático de la Unión”, es decir, el estatuto problemático de su arquitectura institucional en relación con la democracia.

De alguna manera los tres elementos que forman parte de la legitimidad han colapsado simultáneamente: han fracasado de manera evidente los *resultados* económicos en relación con las expectativas; los *procedimientos* plantean tanto un problema de representación como de *accountability* y la UE carece hoy de un *Thelos*, de una narración que de sentido y sustancia ética al proceso de integración. El principal valor de la UE era presentarse como la respuesta supranacional a los excesos del nacionalismo representados por las dos Guerra Mundiales. Pues bien, parece que esa respuesta carece hoy de significado político preciso.

4. La NGE y la democracia

La crisis puso de manifiesto los fallos de una gobernanza económica que descansaba sobre principios orientados a la neutralidad monetaria y presupuestaria y a la puesta en marcha de reformas estructurales que, supuestamente, permitirían un alza del crecimiento potencial y una disminución de la tasa de paro. Este “gobierno mediante reglas” muy querido al modelo ordo-liberal alemán, proponía una articulación de instituciones supranacionales, básicamente relacionadas con el control monetario y de la inflación, cuyo paradigma es el Banco Central Europeo, y una coordinación intergubernamental de las políticas económicas. La Unión monetaria se construyó sobre la premisa optimista de que tanto para conjurar como para gestionar las crisis bastaba con una cooperación voluntaria de los estados y su compromiso para evitar crisis presupuestarias.

En la práctica se pusieron en marcha y se articularon dos fórmulas de “cooperación”, la que podemos convenir en llamar *soft governance* a través del *método abierto de coordinación* y que ha conocido diferentes instituciones, como las *Orientaciones de Política Económica*; las *Orientaciones en Política de Empleo* o el *Proceso de Colonia*, un diálogo macroeconómico en el que participaban el Ecofin, los Ministros del Trabajo y Asuntos sociales, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y empresarios y sindicatos y cuyo objetivo era incrementar el crecimiento económico y el empleo sin alterar la estabilidad de precios. Este modelo buscaba

conseguir resultados a través del diálogo y la cooperación voluntaria entre diferentes instituciones y actores.

El segundo proceso, de *hard governance*, estaba basado en un mecanismo claro de sanciones materiales con el objetivo de “atar las manos de los estados” y cuyo mejor ejemplo es el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*.

Para Degryse (2012) esta diferencia expresaría un compromiso presente desde comienzos de los años 80 entre monetaristas y keynesianos y que significó una división y un reparto reconocible en términos de acuerdos y tratados. El *Tratado de Maastricht* sería, según esta concepción, la expresión de la voluntad monetarista y la *Estrategia de Lisboa* y el *Método Abierto de Coordinación* la opción de los keynesianos. El fracaso sin paliativos de la estrategia de Lisboa y las insuficiencias del Método abierto, frente a la contundente realidad de las exigencias relacionadas con el Pacto de Convergencia ponen de relieve el camino recorrido y hacia donde se ha inclinado, finalmente, la balanza.

En términos reales la gobernanza económica que Maastricht pone en pie está basada en tres características principales: la coordinación de las políticas económicas de los estados miembros; la prohibición (salvo circunstancias excepcionales) de cualquier forma de solidaridad financiera entre los estados y la prohibición de financiación monetaria de los estados a través del Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales; y límites a los déficits fiscales y deuda pública. Curiosamente, la primera reforma de este modelo –en 2005- tiene lugar después del incumplimiento por parte de Alemania y Francia de los indicadores de déficit fiscal.

En su conjunto este modelo de gobernanza económica fracasó en su capacidad de gestión de la crisis por varias razones coincidentes: **una insuficiente vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos**, especialmente cuando los estados no tenían a su disposición el recurso de las devaluaciones monetarias para responder a las divergencias de competitividad y precios; **la ausencia total de coordinación de políticas presupuestarias**, a pesar del artículo 121 del Tratado que consideraba la coordinación de las políticas económicas como una “cuestión de interés común” y de las GOPE (Grandes orientaciones de Política Económica), en la práctica tal coordinación no ha existido; **una subestimación de las interdependencias entre los estados miembros**, de manera que se ignoró el impacto que las asimetrías estructurales podrían tener en el desempeño económico para el conjunto de la zona; **la marginalización del presupuesto comunitario como herramienta de la política económica**, el presupuesto de la Unión está no solo lejos de sus equivalentes federales, incluso cuando estos son limitados como en el caso de Estados Unidos, es que es un presupuesto incapaz de convertirse en un instrumento para una política económica proactiva.

Last but not least, en términos políticos, la crisis ha hecho saltar por los aires el artificio constitucional construido desde Maastricht. Este compromiso constitucional, referido a la euro-área consistía en la combinación de la centralización de la política monetaria con la descentralización de las políticas, económicas, presupuestaria y fiscal conectadas con la moneda común. En la búsqueda de una entente que permitiera a todo el mundo sentirse relativamente cómodo, el recurso de los *opting-out* (las exenciones voluntarias a determinado tipo de políticas) creó, de hecho, la realidad de diferentes constituciones económicas. No obstante, la situación económica favorable hasta el año 2008 permitió una convivencia relativamente amable de estas diferentes realidades. El éxito del Brexit y la agudización de otras dinámicas centrífugas (especialmente las referidas al

tratamiento de los refugiados/as), ha puesto de relieve que esa diversidad había facilitado el desencuentro entre Estados y sociedades y ponía en riesgo mismo el proceso de integración.

La NGE sería el conjunto de respuestas adoptadas por las instituciones europeas como respuesta a la crisis. Estaríamos ante la tercera reforma de la gobernanza económica aunque por su naturaleza existe un cierto consenso académico en considerar que tanto por la acumulación de novedades, como por el impacto y consecuencia de las mismas hay que referirse a una *Nueva Gobernanza Económica*. No se trata, obviamente, de ningún viraje radical respecto a las orientaciones básicas de la política económica, se trata, más bien, del modo en el que las nuevas instituciones y mecanismos creados han impactado en la estructura política de la Unión y han creado una nueva situación política e institucional, con importantes repercusiones para el proceso de integración.

Roland Erne (2015), resignificando las palabras de Duraó Barroso en 2010, habla de “una revolución silenciosa” poniendo el énfasis en la novedad punitiva y automática de los nuevos mecanismos de gobernanza económica.

En el ámbito del constitucionalismo algunos autores (Menéndez, 2012; Escudero, 2015) enfatizan la idea del “cambio constitucional” al que la sucesión y acumulación de pequeños cambios nos ha conducido. La tesis de esta aproximación, defendida por Menéndez (2012: 43) sería la siguiente: “*el gobierno de la crisis que Europa sufre desde 2007 ha desencadenado un proceso de mutación constitucional de la UE (y por ende de sus estados miembros, especialmente de los estados de la eurozona). Las numerosas medidas puntuales (...) han conducido a una profunda transformación del derecho constitucional europeo, tanto en sus aspectos estructurales como sustantivos*”.

La enunciación de las novedades pone de manifiesto la magnitud de los cambios realizados

- Planes de ayuda a la balanza de pagos para Hungría, Letonia y Rumania, planes de “salvamento” de Grecia, Irlanda y Portugal y planes de ayuda a la recapitalización del sistema financiero para España y Chipre.
- La puesta en marcha de un mecanismo europeo de estabilización financiera y de un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MES) con una capacidad de préstamo de 500 mil millones de euros y cuyo objetivo es garantizar la estabilidad financiera en la zona euro.
- La reforma del Pacto de Estabilidad y de crecimiento, por la vía del “six pack” y la puesta en marcha del proceso del semestre europeo para una vigilancia presupuestaria y macro-económica reforzada de los estados miembros. A través de la creación del mecanismo de *Procedimiento por déficit excesivo*, la Comisión puede iniciar un proceso que culmine en la exigencia para un determinado país de someterse a un programa de reformas estructurales. La vigilancia macro-económica se realiza en el marco del nuevo *Procedimiento por desequilibrios económicos*, este procedimiento puede impulsar recomendaciones específicas para determinados países, incluso sanciones.
- El semestre europeo, un ciclo anual de vigilancia y coordinación de las políticas presupuestarias y económicas.
- La adopción de un Pacto Euro+ para reforzar la disciplina presupuestaria y un reforzamiento de la coordinación de las políticas económicas en la zona euro.
- La adopción del “Two pack” para la vigilancia ex ante de las políticas presupuestarias y económicas.
- La adopción del Tratado de Estabilidad, coordinación y gobernanza y la inscripción de la “regla de oro” del equilibrio presupuestario en el derecho nacional.

Estamos ante un conjunto de políticas con implicaciones desiguales en diferentes niveles: hay cambios en las competencias asignadas a diferentes instituciones de la UE; hay cambios en las relaciones entre las instituciones de la Unión que implican un reforzamiento de las instituciones no representativas; parece que de una manera muy contundente la *soft governance* se subordina a la *hard governance*.

En resumen, los cuatro pilares sobre los que se articulan estos mecanismos serían los siguientes: **vigilancia fiscal**; **vigilancia macroeconómica**; **coordinación socio-económica** y **asistencia financiera**. Un pack completo que busca ser ampliado y completado con las propuestas recogidas en el *Informe de los cinco presidentes* (Juncker, 2016). Se trata de un documento de análisis y perspectiva que pretende mejorar la gobernanza económica mejorando su diseño institucional y sometiendo a los Estados a un exhaustivo control previo de sus finanzas públicas. El documento lleva este nombre porque es el resultado de la colaboración institucional de las cinco instituciones político-económicas de la Unión: Comisión Europea, Consejo Europeo, Parlamento Europeo, ECOFIN y Banco Central Europeo. Aun cuando conviene matizar que se trata de un documento propio de la Comisión, que asume por tanto la gestión política del mismo, en estrecha colaboración con el resto de las instituciones mencionadas.

El documento ambiciona avanzar hacia procesos de Unión reales en el ámbito económico, financiero, presupuestario y político. En lo que hace al último aspecto el documento señala lo siguiente: "...una Unión Política que sienta las bases de estas tres Uniones a través de un reforzamiento auténtico del control democrático, de la legitimidad y de las instituciones" (Juncker, 2016: 5).

Para lograr esto el documento propone la creación de un sistema de Autoridades de competitividad, "encargado de realizar un seguimiento de las políticas y de los resultados en materia de competitividad" y con capacidad para orientar a los actores sociales "...que deberán tener en cuenta las orientaciones de las autoridades durante las negociaciones salariales". Se propone también un *Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico* (PDM) reforzado; el documento señala que el PDM "no debe utilizarse sólo para detectar desequilibrios, sino también para fomentar la realización de reformas estructurales a través del semestre europeo". Se señala la necesidad de prestar mayor atención a los resultados en materia de empleo y en el ámbito social; se busca reforzar la coordinación de las políticas económicas en el marco del semestre europeo simplificando sus contenidos para hacerlo más eficaz y claro.

En el ámbito bancario se consideran una serie de medidas que refuercen el papel del *Mecanismo Único de Supervisión*, la novedad más relevante es la creación de un *Sistema de Garantía de Depósitos Europeo* (SGDE); en este contexto la Unión de los mercados de capitales se considera una prioridad. En la idea de reforzar lo que el documento denomina "políticas presupuestarias responsables" se propone la creación de un *Consejo Fiscal Europeo Consultivo* cuyo objetivo sería una evaluación pública e independiente sobre el modo en el que los presupuestos y su ejecución se ajustan a las directrices europeas.

La propuesta democrática se refiere en lo fundamental a tres cuestiones: la primera es reforzar los "diálogos económicos" entre el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión y el Eurogrupo en el marco de los debates sobre el semestre europeo. Reforzar también la cooperación alrededor de la Semana Parlamentaria Europea organizada por el Parlamento Europeo en cooperación con los Parlamentos Nacionales, en este espacio el Informe sugiere una presencia de

representantes de la Comisión y el Consejo; así como otras iniciativas que ya tienen marco legal, como la presencia de un comisario en el Parlamento Nacional que lo solicite para que explique las recomendaciones dirigidas a su estado en el marco del Procedimiento por Déficit Excesivo.

5. Una gobernanza económica que se pretende despolitizada

Los datos económicos que hemos venido presentando alertarían sobre la bondad de las medidas tomadas y, más bien, sugerirían la conveniencia de repensar su funcionamiento y sus objetivos. Desde el año 2011, fecha en la que podemos datar el comienzo de la NGE con la puesta en marcha del *six-pack*, la evolución económica en la Unión en general y de manera más específica en la zona euro, ha sido decepcionante. No es el lugar, este artículo, para hacer balance de las propuestas económicas alternativas al estado de cosas actual, pero cuando menos cumple tomar conciencia de las contradicciones implícitas en la situación en la que nos encontramos: de una parte, el impacto modesto de las medidas económicas en relación con sus objetivos, de otra parte, su altísimo coste social y, por último, la inconsistencia democrática de las propuestas. Es decir, la falta de relación existente entre los problemas democráticos detectados y la dimensión política de las propuestas formuladas.

Sin voluntad de ser exhaustivo quisiera mencionar los que, considero, elementos más relevantes de esta gobernanza económica en términos democráticos.

6. La crisis del “consenso constitucional”

Hemos comentado más arriba como, según la interpretación de Sergio Fabbrini (2014 y 2015), la crisis económica ha quebrado el “consenso constitucional” salido de Maastricht. Los arreglos entre lo supranacional y lo intergubernamental se establecieron sobre la base de un acuerdo subyacente que formaba parte de los valores compartidos del proceso de integración: “Una Europa para todos”, es decir, un proceso de integración inclusivo e incremental, que no dejaría a nadie fuera y cuya dinámica se vería reforzada por la constatación de una convergencia económica real entre los países de la Unión. La zona Euro funcionaría como la avanzadilla de esa promesa explícita de “progreso para todos”. Pues bien, la crisis parece haberse llevado por delante este consenso básico. La base de esta quiebra se encuentra en que no se ha satisfecho el elemento básico que contribuía a cimentar un entramado complejo: la convergencia creciente de los sistemas económicos y de las condiciones de vida. Por lo visto hasta ahora, los resultados económicos que ha posibilitado la gobernanza económica no invitan a pensar que se pueda revertir la situación de divergencia creciente entre el norte y el sur de Europa, por ejemplo.

Junto a esta “mutación constitucional”, otros factores se suman para adornar esta singular construcción constitucional que la NGE propone (Perrut, 2016; Brinke, 2016; Dobbels, 2014; Tosato, 2016; Bauer, 2014).

En primer lugar, el hecho de que la naturaleza jurídica de los textos es heterogénea. Nos encontramos con 8 textos comunitarios (7 reglamentos y una directiva) junto a Tratados intergubernamentales que generan pesadas constricciones para los estados y otros (Como el pacto euro+) que son declaraciones que no imponen obligaciones.

Hay una geografía sin límites que incorpora varios perímetros diferentes de

Estados cuyo lugar depende de su relación con las medidas específicas: hay 28 Estados miembros de la Unión para una parte del *Six-Pack* y 19 miembros de la zona euro para otra parte del *Six-Pack* para el *Two-Pack* y el MES; 25 estados para el Tratado sobre la Estabilidad y Coordinación de la Gobernanza Económica (TSCG); 24 estados para el Pacto Euro+. Y las modalidades de voto varían según el marco jurídico: voto por mayoría cualificada (o mayoría simple, depende) para los estados de la UE o aquellos de la zona euro afectados por *Two-pack* o el *Six-pack*; mayoría cualificada invertida de miembros de la zona euro en el marco del TSCG; para el Mecanismo Único de Supervisión (MES), las decisiones del Consejo de Gobernadores se toman, según el objeto, o bien de común acuerdo o bien mediante una mayoría cualificada del 80% (en algunos casos del 85%).

Igualmente, las Instituciones de la Unión que intervienen en los procedimientos varían según el dominio afectado: semestre europeo, medidas de asistencia etc.

La complejidad de los procedimientos, por ejemplo, en el Curso del semestre europeo 2016, se desarrollan tres procedimientos acompañados de numerosos documentos

- El examen del presupuesto agregado de la zona euro, sobre la base del marco macro-económico suministrado por el Examen anual de crecimiento, conduce a recomendaciones de la Comisión discutidas por el Euro-grupo y adoptadas por el Consejo. Y semejante galimatías institucional ocurre con el seguimiento de los presupuestos nacionales y el procedimiento de desequilibrio macro-económico.

El sistema es muy trabado y confuso, procedimental y técnicamente, de manera que se hace muy difícil, salvo para personas con una *expertise* técnica suficiente, el seguimiento global del proceso. Por lo que se refiere a los responsables políticos y parlamentarios nacionales, en el mejor de los casos “se hacen una idea aproximada de los que el sistema implica”.

7. Un nuevo equilibrio institucional

La gestión de la crisis económica, con su asimétrico reparto de posibilidades de intervención entre las instituciones y el desorden constitucional e institucional alimentado por la maraña de tratados, acuerdos, normas e instituciones, ha ocultado el desplazamiento institucional que se ha producido en las instituciones europeas: la centralidad creciente del Consejo Europeo y la reinención de la Comisión Europea como un *secretariado político* del Consejo.

Del análisis de tres dominios específicos relacionados con la gobernanza económica: la estabilidad financiera, la coordinación flexible de las políticas nacionales y la supervisión del sector financiero y la vigilancia de la política económica, podemos concluir dos cosas que solo aparentemente pueden parecer contradictorias: el reforzamiento del papel de la Comisión y su desplazamiento a tareas técnico-ejecutivas.

Desde el comienzo de la crisis la iniciativa política frente a la misma, es decir, la necesidad de encontrar respuestas “europeas” al tsunami económico-financiero que se estaba produciendo colocó al Consejo Europeo al frente del triángulo institucional comunitario. La visibilización de lo que Europa hacía, quedaba encarnado en las cumbres de jefes de estado y de gobierno, en sus declaraciones y comunicados finales. Incluso, algunos estados adquirirían una relevancia singular como artífices o impulsores de las medidas más conocidas y visibles. Recordemos el papel atribuido inicialmente al tándem Merkel-Sarkozy (Merkozy) y, en general a la colaboración franco-alemana.

En las primeras modalidades de asistencia financiera, por ejemplo, la Comisión se encargaba del préstamo de los capitales y de su distribución, si bien era el Consejo el que tomaba la decisión sobre las condiciones. En la segunda modalidad de asistencia financiera, inicialmente encarnada por el FESF, la tarea de distribuir los 440 mil millones de euros de créditos globales fue delegada a una nueva organización que tomó la forma de una sociedad anónima registrada en Luxemburgo. Ha ocurrido lo mismo con el Mecanismo Europeo de Estabilización que ha sustituido al anterior.

La participación de la Comisión en la troika –junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo- es muy relevante en el plano técnico y nada desdeñable en el político. La Comisión se encarga de la evaluación de las necesidades y de negociar el protocolo del acuerdo con el país afectado, pero la gestión es compartida con las otras dos instituciones. En su dimensión política fue tan llamativo como conocido el conflicto del Fondo Monetario con la Comisión a la que reprochaba su insistencia en imponer planes de austeridad que el Fondo consideraba contraproducentes. Tanto en este caso como en el conflicto que se produjo con Hungría en 2012 a propósito de la negociación del segundo programa de ayuda para este país⁵, parece que la Comisión ejerce sus prerrogativas intentando articular virtuosamente dos exigencias: su papel de guardián de los tratados y su voluntad de dar satisfacción al papel de los países acreedores.

El caso de la gestión de la crisis con Grecia puso de manifiesto el papel secundario de la Comisión Europea. Su objetivo fue el de intentar mediar entre el gobierno griego y las otras instituciones realmente significativas, particularmente el Consejo y el *Ecofin*. Los resultados de su gestión fueron decepcionantes para la Comisión misma, tal y como el Presidente de la Comisión se encargó de repetir, reiteradamente.

En suma, el cambio más llamativo en la relación de fuerzas entre las instituciones hace referencia a la consolidación de un modelo de gobernanza basado en reglas y procedimientos que reparten de un modo nuevo las responsabilidades: la capacidad decisional para el Consejo, Banco Central y *Ecofin*, la gestión especializada y técnica para la Comisión y un Parlamento con capacidades limitadas de control y obligado –por razón de sus reales prerrogativas institucionales- a una situación de subordinación respecto a las demás instituciones.

Las medidas contempladas en el *six-pack*, *two-pack* o en el Semestre europeo han desplegado una extensa panoplia de procedimientos: infracción por déficit excesivo, sistema de alerta rápida para la evaluación de la situación macroeconómica de los países, calendario pautado del semestre europeo, procedimiento relativo a los desequilibrios macroeconómicos y presupuestarios.

La mayoría de estos mecanismos operan a partir de indicadores estadísticos que señalan las zonas de confort y de riesgo y/o disparan las alertas, con procedimientos previstos de intervención, consejo, asesoramiento y exigencias. Naturalmente, en este contexto las capacidades de la Comisión siguen siendo significativas, políticamente significativas: comisiones de asesoramiento, visitas a los países, recomendaciones etc., pero es evidente que el “papel político” de la Comisión ha perdido relevancia en favor de otros actores, singularmente del Consejo. Es el precio del paso de una dinámica supranacional a otra claramente

⁵ Hungría pidió un segundo programa de ayuda a su balanza de pagos en 2011, pero las negociaciones se suspendieron cuando la Comisión inició un proceso de infracción relacionado, entre otros problemas, con la independencia del Banco Central húngaro.

intergubernamental.

Por otra parte, este modelo de dirección de la crisis descansa sobre una idea tecnocrática de la gestión de la misma: indicadores estadísticos, alertas automáticas, Consejos de expertos independientes etc. Se trata de un enfoque que ha sido criticado porque parece desconocer la dimensión política del debate sobre el significado mismo de la crisis, sobre su gestión y sobre la relación con los resultados, particularmente en el Sur de Europa, pero no solo. Curiosamente, la emergencia y consolidación de una extrema derecha que hace de la crítica a la tecnocracia y burocracia de Bruselas su caballo de batalla, afecta de manera más relevante a los países del centro y este de Europa, los menos golpeados por la crisis económica.

Hay coincidencia en defender la idea de que el Parlamento Europeo ha sido la institución política que más ha ampliado sus capacidades institucionales, hasta el comienzo de la crisis. En primer lugar, porque el desplazamiento institucional de la Comisión al que hemos hecho referencia limita la capacidad real del Parlamento para controlar el poder ejecutivo. Como señala Castillo (2015: 124): “La Comisión rinde cuentas ante el Parlamento, pero la Comisión no controla necesariamente las grandes orientaciones políticas del Consejo Europeo. Es por ello que el Parlamento no puede, por lo tanto, más que controlar una parte del poder ejecutivo”.

Por otra parte, la capacidad de control de los parlamentos nacionales sobre sus ejecutivos, en relación con los presupuestos económicos generales, ha disminuido sensiblemente, de manera que las exigencias del semestre europeo imponen una agenda muy estricta y los pactos intergubernamentales firmados sugieren varios círculos de soberanía diferentes en intensidad, según el país sea acreedor o deudor. Para los casos de países deudores o en situación de riesgo económico, Fasone (2014) sugiere que “...can jeopardise the effectiveness of the landmark principle of ‘no taxation without representation’ in the EU”.

En el triángulo institucional europeo el Parlamento ha quedado relegado a un ambiguo espaciado institucional. No deja de ser cierto que tiene el papel de co-legislador en lo que hace a la unión bancaria, acceso a información en algunos casos y puede organizar audiencias públicas. Puede tomar la iniciativa de invitar a otras instituciones, incluso a los estados individualmente (bajo ciertas condiciones) y recibe los informes de la Comisión referidos a la implementación de los programas de ajuste macro-económico. En el marco del semestre europeo, el papel del Parlamento es más significativo e incluye la condición de co-legislador en algunos procesos y tiene el protagonismo en la organización de las “semanas parlamentarias” con los parlamentos nacionales, además de poder expresar sus opiniones en el borrador del Estudio Anual de Crecimiento y en las recomendaciones para cada país.

Se trata, en todo caso, de competencias muy alejadas tanto de las facultades legislativas ordinarias como de las condiciones para ejercer un control parlamentario digno de tal nombre. Se trata, en el mejor de los casos, de opciones de información, de participación en la fase legislativa sólo en algunos asuntos particulares y de “influencia institucional” en general.

Es posible afirmar que se ha sustituido la confrontación Comisión-Parlamento Europeo, por otra del tipo: Consejo Europeo-Ecofin y Banco Central.

La propuesta de los cinco presidentes no mejora las cosas en este sentido: el alcance de los cambios sigue haciendo del Parlamento Europeo una Cámara con

capacidades disminuidas e imposibilitada para ejercer una función siquiera sea de control político.

Dada la dimensión europea de las medidas e instituciones esta “capacidad de control” se ha alejado desde el comienzo de la crisis de las competencias de los Parlamentos nacionales. En un sistema que, desde sus orígenes, acumulaba conocidas carencias democráticas, este nuevo modelo de gobernanza ha incrementado la ilegibilidad del modelo, su opacidad y su falta de control.

Siguiendo los modelos de gobernanza propuestos por Crum (2013), destacamos la consolidación de lo que él denomina *federalismo ejecutivo*, un modelo caracterizado, según su definición, por el incremento de competencias en el nivel supranacional, pero donde el control político permanece en los estados y la vigilancia se realiza a través de procesos despolitizados e instituciones tecnocráticas.

Este modelo implica que el conjunto del proceso político opera más allá de un efectivo control parlamentario, tanto a nivel europeo como nacional. Por otra parte, la lógica de poder en condiciones de producir cambios se explica y entiende desde parámetros internacionales donde la discrecionalidad de los estados aumenta y se superpone a los procedimientos establecidos, cuando los hay, a la transparencia deliberativa y decisional o al derecho mismo al autogobierno.

En la dinámica del proceso de integración la consolidación de este modelo ayuda a entender esa creciente opacidad decisional, la ilegibilidad del sistema a la que hemos hecho referencia y la creciente centralidad de los estados. Se han creado nuevas dinámicas como la confrontación entre estados acreedores y estados deudores o la evidencia de diferentes sociedades con diferentes niveles de calidad democrática: no es lo mismo el Parlamento alemán que el Parlamento griego.

Estos factores alejan el proceso de integración de la posibilidad de constituir una arena pública europea y sujetos socio-políticos articulados a partir de dinámicas de conflicto específicamente europeos.

Una salida democrática implicaría cambios sustanciales en la dinámica política e institucional, los cambios pensables alrededor de un modelo de *federalismo democrático* implicarían, ahora mismo, activar los frenos de emergencia. El riesgo mayor, en estos momentos, es que la salvación del euro se haga a costa de la condena eterna de todo lo demás, empezando por la democracia. Empezamos a vivir una situación histórica similar a la de ese reino francés que nunca había conocido tanta gloria al tiempo que sus habitantes nunca habían vivido peor.

8. Conclusiones

Visto el desarrollo de los acontecimientos tanto en el interior de la propia UE como en el exterior de la misma, las cuestiones relativas a la gobernanza económica y sus consecuencias aparecen como una cuestión relevante, sin duda, pero no como el único quebradero de cabeza que hoy amenaza el proyecto de integración europea.

No es la primera vez que la UE se encuentra en una crisis que parecería situar el proceso mismo a los pies de un abismo sin retorno posible. De hecho, en la mitología europeísta figura la narración de una Europa construida a golpe de crisis sucesivas, como si la adrenalina del vértigo ante el fracaso hubiera estimulado una imaginación puesta al servicio de seguir avanzando por la senda del proyecto compartido. Eso dice algo, también, sobre la improvisación e incoherencias que el

proceso de integración ha mostrado en ocasiones. Pero más importante aún, a mi juicio, es la evidencia de que estamos ante una arena política en construcción, una suerte de *working in progress* permanente que nos advierte de la inconsistencia de las perspectivas teleológicas respecto a lo que la UE terminará siendo.

Pero esta no parece una crisis como las demás. En esta aparecen nuevos elementos que muestran una dimensión desconocida respecto a los desafíos a los que se enfrenta el proyecto de integración y los recursos disponibles para encontrar respuestas: el *Brexit* y la evidencia de que se ha roto un mito: la UE es el club del que nadie quiere irse; la victoria de *Trump* y su lenguaje hosco y amenazador contra los, otrora, respetados aliados y su posicionamiento claro a favor del *Brexit* introducen un elemento novedoso y volátil en la política internacional en general y en el proceso europeo en particular. Junto a estos elementos “circunstanciales” aparece una tendencia consistente y progresiva al desplazamiento hacia Asia del motor de la economía global y una pérdida relevante de protagonismo europeo en todos los indicadores.

Este “exterior amenazante” incrementa la presión sobre los procesos internos de la UE y hace más frágil la cohesión imprescindible para abordar los desafíos económicos y políticos que la situación plantea. Por otra parte, las lógicas políticas y la dinámica institucional que hasta ahora habían servido para ir trampeando los problemas han mostrado sus límites. La coalición virtuosa: élites políticas+secretismo negociador+intergubernamentalismo ha salvado la UE en múltiples ocasiones, con acuerdos in extremis después de sonoros desencuentros. Pero esa articulación también tuvo sus consecuencias en términos de legitimidad para el proceso de integración, en la medida en que se constataba con regularidad que la ciudadanía europea carecía de opciones para intervenir de manera efectiva en el proceso de integración y en la resolución de sus situaciones críticas. Mientras que el juego de la integración ofreció beneficios a todos los jugadores, el “consenso permisivo”, un acuerdo tácito de apoyo a la dinámica europea, funcionó como fuente de legitimidad pasiva de las decisiones que se iban tomando. Pero la crisis ha puesto de manifiesto el fin de ese consenso y ha evidenciado de manera crítica que, en breve tiempo, la UE ha pasado a convertirse en parte de los problemas y no de las soluciones.

Los procesos de NGE tienen consecuencias en varios órdenes que afectan de manera directa tanto a la legitimidad del proceso de integración como a la calidad de las decisiones democráticas. Ya hemos mencionado el colapso global y simultáneo de los tres elementos que conforman la legitimidad de los procesos políticos, pues bien, a la gobernanza económica no le alcanzan los resultados, son muy cuestionables sus procedimientos y han contribuido a que el *ethos* del sueño europeo resulte irreconocible o, cuando menos, poco estimulante.

Los resultados no acompañan, en primer lugar, respecto a hacer visible que hay una salida de la crisis clara y evidente que, cuando menos, ofrezca expectativas razonables de recuperar ciertos estándares de calidad de vida perdidos en estos últimos años, especialmente por las clases medias. Pero no acompaña, tampoco, en segundo lugar, porque ha puesto de relieve que las economías de los diferentes países están lejos de converger y que los niveles de especialización diferenciada pueden consolidarse en un escenario muy poco favorable: una periferia dependiente y subordinada a un núcleo duro con mejores *performances* económicas.

En tercer lugar, el euro, símbolo de la UE que *piano piano* llegaba lejos, se ha convertido en un elemento más de disputa y de confrontación. Y las propuestas de salida del euro han ido ganando adeptos de manera creciente. Bien es verdad

que la moneda común sigue siendo una referencia mayoritariamente aceptada, pero en el volátil contexto en el que nos encontramos cualquier mala noticia puede tener un efecto imprevisto.

Podría pensarse que las alternativas que se han puesto encima de la mesa para el futuro nos permiten visibilizar soluciones y alternativas que van al encuentro de los problemas señalados: déficit democrático creciente, crisis de legitimidad, desafección ciudadana, incremento de los populismos anti-UE. Pero si nos guiamos por los documentos y señales emitidas tanto por la Comisión como por el Consejo y expresados ambas voluntades en el Documento de los Cinco Presidentes, no está claro que los remedios alcancen para ofrecer respuestas a los problemas que forman parte ya de las evidencias.

Las mejoras propuestas en el diseño institucional de la Unión Económica y Monetaria (unión bancaria, Consejos de la Competencia, unión fiscal) pueden contribuir a hacer más previsible y transparente el proceso, lo que sería una contribución importante para mejorar la legibilidad de la dinámica institucional. Se trata, sin embargo, de una propuesta fundada en un diseño tecnocrático: expertos sin responsabilidad política que regulan procesos con un alto impacto en la vida de las poblaciones. Esta consolidación de la voluntad tecnocrática frente al debate y control político democrático no parece la mejor opción en tiempos convulsos y de impugnación global del proyecto por, precisamente, su condición tecnocrática y alejada de la ciudadanía europea.

Las propuestas tienen, además, un impacto muy negativo en términos de incentivos políticos: no se estimulan las alternativas democráticas y se privilegian las normas y procedimientos de base tecnocrática. Sin la intención de provocarlo, sin duda, pero está desconsideración de los procedimientos democráticos y la férrea voluntad de mantener el proceso de integración protegido de la voluntad popular por mor de mantener su condición técnica, continúa alimentando la confluencia inesperada de las diferentes corrientes euroescépticas en una matriz populista que hace la batalla final contra la UE un eje central de representación política.

Por otra parte, la creciente intergubernamentalización del proceso, la centralidad política del Consejo, el desplazamiento de la Comisión a la condición de un secretariado político de alto nivel y la condición periférica y subordinada del Parlamento Europeo no facilitan la construcción de un espacio público europeo y, tal y como proponer Habermas (2012) la ampliación de los procesos democráticos más allá de las fronteras nacionales.

No creo que la UE como tal colapse y deje de existir, pero ya es un horizonte que no se puede excluir. Otras salidas más probables hablan de una UE reducida a un núcleo duro alrededor del euro y una periferia con varios niveles de colaboración con ese núcleo duro. Lo que significaría la salida de varios países del euro en el corto y medio plazo. A cambio, en ese núcleo duro se podrían completar procesos políticos de mayor calidad democrática y participación política de la ciudadanía. No está claro si esa perspectiva alcanzaría para situarse como un imaginario en condiciones de concitar suficiente apoyo social y político.

En estas circunstancias, no es fácil ser optimista. A mi juicio, cambiar la dinámica requeriría intervenir en la globalidad del proceso de manera que se pudieran modificar los resultados socioeconómicos para las mayorías. Eso significa poner fin –de un modo u otro– a la lógica de la austeridad económica como elemento vertebrador de las políticas económicas y recuperar una parte al menos del consenso keynesiano que convirtió la Europa de postguerra en un lugar tanto de

crecimiento económico como de distribución de la riqueza.

En segundo lugar, sería importante introducir procedimientos políticos que contribuyan a aproximar el debate en la UE a las posibilidades de participación de las poblaciones: mejorar el papel de los parlamentos nacionales en el debate económico global; convertir el Parlamento Europeo en una institución de control democrático de la actividad de la Comisión pero también del Consejo, Ecofin y Banco Central; Incrementar el presupuesto europeo de manera que pueda estar en condiciones de convertirse en un instrumento de intervención económica sobre el que pueda debatirse acerca de las prioridades etc.

Por último, sin algún tipo de alma, el proyecto europeo no construirá las solidaridades básicas que permitan integrar personas que no están unidas por ningún lazo social o natural previo. Y en este punto, recordando la famosa frase de Delors, hay que reconocer que es muy difícil enamorarse de un mercado único.

Naturalmente, no defiendo que si no se hacen las cosas suficientes en la dirección que he planteado más arriba el proyecto europeo se destruirá de manera irremediable. La vida ha demostrado demasiadas veces abrirse paso de manera imprevista. Lo que sí defiendo es que no podemos ser inocentes respecto a las decisiones que se toman, no podemos despreciar las consecuencias de las mismas, que las decisiones que se están tomando ponen límites al impacto de algunos problemas, pero incrementan la presión de otros, especialmente de aquellos referenciados respecto a la legitimidad democrática del proceso de integración y su correlato correspondiente en términos de legitimidad y aceptación popular del mismo.

El desafío para los científicos sociales de esta situación es mayúsculo: la globalidad de la crisis y la interrelación de los procesos precisa de nuevas aproximaciones y nuevos enfoques. En buena medida la bibliografía referenciada en este trabajo responde a esas nuevas exigencias: entender la crisis actual de la UE en una dimensión global cuyas implicaciones afectan a diferentes niveles, instituciones y actores. Parecería que la realidad nos convoca a contracorriente de las poderosas dinámicas de especialización en nuestras respectivas disciplinas. La multidisciplinariedad aparece como una necesidad para abordar, cuando menos, el tema de la crisis de la UE. Este trabajo pretendía tomar nota de este desafío y ofrecer algunas interpretaciones en esa dirección. Es un campo de trabajo que seguirá abierto a la investigación y el debate en los próximos años.

Bibliografía

- AGLIETTA, M. (2014), *Europe: sortir de la crise et inventer l'avenir*, Michalon Éditeur, Paris
- ANNA AUF DEM BRINKE (et al) (2016). "Why the eurozone can't agree on convergence and how structural reforms can help", *Policy Paper 165*, J. Delors Institut.
- BAUER, Michael W. et BECKER, Stephan (2014). "La gouvernance économique durant et après la crise: vers la disparition de la Commission Européenne?", *Pouvoirs 2014/2*, pp. 29-44.
- BENJAMIN, W. (2008), *Tesis sobre la Historia y otros fragmentos*, UCAM/Itaca, México.
- BRANA, S. (2015). "Les défauts de la construction de l'Union Monétaire : ce que la crise a révélé", *Cahiers français*, núm. 387, La Documentation Française, pp. 2-8.
- BRÉCHON, Pierre (2014), *Les valeurs des européennes et leur degré de*

- polarisation politique*; Politique Européenne n° 45, 2014/3; pages. 26-59.
- CASTILLO DE LA TORRE, F. (2015). “La Comisión Europea y los cambios en el poder ejecutivo de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50 Año 19, 85-124.
- CROUCH, C. (2016), *L'étrange survie du néolibéralisme*, Diaphanes, Berlin.
- CRUM, B. (2013). “Saving the euro at the cost of Democracy”, *JCMS 2013*, vol. 51, núm. 4, pp. 614-630.
- DEBOMY, Daniel (2013). “L’UE non, l’Euro oui? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012)”. *Nôtre Europe, Policy Paper 90*.
- DEHOUSSE, R., BOUSSAGUET, L. (2014). “L’impact de la crise sur la gouvernance européenne”, *Pouvoirs 2014/2*, núm. 149, pp. 7-18.
- DEGRYSE, Ch. (2012). “La nouvelle gouvernance économique européenne”, *Courier hebdomadaire du CRISP 2012/23*, núm. 23, pp. 5-82.
- DOBBELS, M. (2014). “Runaway never going back? The implications of the New Economic Governance for Democracy in the EU”, *Journal of Contemporary European Research. 10 (2)*, pp.203-220
- ENRE, R. (2015). “A supranational regime that nationalizes social conflict: explaining European trade unions, difficulties in politicizing European economic governance”, *Labor History*, vol. 56, núm. 3, pp. 345-368.
- EPRS, Parlement (2015), *Eurobaromètre du Parlement Européen. Partie II. Novembre 2015*. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/eb84_1_synthese_analytique_partie_II_fr.pdf (fecha de consulta: diciembre de 2016).
- EUROSTAT (2016). Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7672401/3-30092016-AP-FR.pdf/51c904ac-8689-41bf-a01a-79458c1351c5> (fecha de consulta: diciembre 2016).
- FABBRINI, S. (2014). “After the Eurocrisis. A new paradigm on the integration of Europe”, *ARENA Working Paper 5*, April 2014.
- FABBRINI, S. (2015). “The euro crisis and its Constitutional implications”. En: CHAMPEAU, S. (et al) eds. *The future of Europe, democracy, legitimacy and justice after the euro crisis*. London, Rotwan&Littlefield, pp. 19-36.
- FEATHERSTONE, K. AND RADAELLI, C. (2003), *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, New York.
- FITOUSSI, JP. (et al) (2010). “Politiques macroéconomiques et réformes structurelles: bilan et perspectives de la gouvernance économique au sein de l’Union Européenne”, *Revue d’Économie Politique*, 2010/2 vol. 120, pp. 247-268.
- HABERMAS, j. (2012). “The crisis of the European Union in light of a Constitutionalization of International Law –An essay on the Constitution for Europe”. En HABERMAS, J. *The crisis of the European Union: a response*. Polity press, Cambridge.
- HOBOLT, Sara B. and WRATIL, Christopher (2015). “Public Opinion and the crisis: the dynamics of support for the euro”, *Journal of European Public Policy*, 22(2), pp. 238-256.
- JOERGES, CH. (2014). “Three transformations of Europe and the search for a way out of its crisis”. En: JOERGES, CH. and GLINSKI, C. (edit.), *The European crisis and the transformation of transnational governance. Authoritarian managerialism versus democratic governance*, Hart Publishing, UK.
- JUNCKER, JC (2016). “Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea”, Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf (fecha de consulta: diciembre 2016).
- NANCY, J. (2016) *Grandes évolutions de l’opinion publique à l’égard de l’Union européenne*, Service de Recherche du Parlement Européen.
- OCDE (2016), *OECD Regions at a glance 2016*. Disponible en :

- http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016_reg_glance-2016-en#.WI3XwhhDnok (fecha de consulta: diciembre 2016).
- PALIER, B. (2015). “Les trajectoires post-crisis des pays de la zone euro: vers une dualisation économique et sociale de l’Europe”, *Cahiers français*, núm. 387. La Documentation Française, pp. 16-22.
- PARLEMENT EUROPÉEN (2015), *Les grandes évolutions de l’opinion publique européenne à l’égard de l’Union Européenne*. Disponible en : http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/major_change/eb_historical_deskresearch_fr.pdf (fecha de consulta: diciembre 2016).
- PERRUT, Dominique (2016). “Renforcer la gouvernance économique de l’Euro”. *Question d’Europe* núm. 395.
- PIEDRAFITA, S. (2013). “EU democratic Legitimacy and National Parliaments”, *CEPS essay*, núm. 7/25.
- PIKETTY, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura de Económica, Madrid.
- POIARES MADURO, M. (2012). “A new governance for the European Union and the euro: democracy and justice”, *Robert Schuman Centre for Advance Studies Policy Papers 2012/11*.
- STIGLITZ, J. E. (2016), *L’Euro: comment la monnaie unique menace l’avenir de l’Europe*, Edition LLL, France, pp. 47- 49
- THERBORN, G. (2015), *La desigualdad mata*, Alianza Editorial, Madrid.
- TOSATO, Cian Luigi (2016). “How to pursue a More Efficient and Legitimate European Economic Governance”, *IAI working papers 16/03*.