

6 DE JULIO

¿HA MUERTO LA EUROPA POLÍTICA?

§ **PEDRO SOLBES.** Ex Ministro de Economía y Finanzas y ex Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios.

EUROPA TRAS LA CRISIS ECONOMICA E INSTITUCIONAL.

INTRODUCCIÓN.

Quiero en primer lugar agradecer la invitación de EUROBASK para compartir con ustedes, en esta sesión inaugural, mis reflexiones personales sobre “El futuro de Europa tras la crisis económica e institucional”. En estos tres días, los ponentes que van a participar en el curso, y que conocen mejor que yo los temas concretos, volverán con más detalle a muchos de mis comentarios de esta mañana.

Me gustaría empezar subrayando lo obvio. Todos aquellos que hemos trabajado a favor de la construcción europea compartimos su objetivo inicial que no es otro que conseguir la paz en esta parte del mundo. Para ello se optó por una aproximación funcionalista iniciada con la puesta en marcha de un mercado común que permitiera alcanzar un crecimiento en Europa que garantizase la paz, prosperidad y estabilidad a sus ciudadanos. Todo ello complementado con la consecución de un desarrollo económico y social equilibrado.



P. Solbes en la conferencia inaugural.

Desde su inicio la construcción europea ha vivido la tensión entre lo federal y lo confederal; entre lo comunitario y lo intergubernamental, en definitiva entre un modelo más uniformizado o un modelo que facilitara la cooperación entre

CURSO DE VERANO: “CRISIS EN EUROPA”. 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



posiciones más divergentes. Con la actual crisis institucional y económica resurge la cuestión clave de la naturaleza de la UE. En algunos miembros, tanto de los tradicionales como de los nuevos, se insiste en la idea de una Europa de los estados y no de los ciudadanos, Europa debe responder a un modelo más liberal y menos administrativo y no todos comparten la bondad de una moneda única. En el otro extremo, en los países fundadores, pero no sólo en ellos, la tesis dominante es que si queremos que Europa juegue el papel que le corresponde en un mundo globalizado será inevitable avanzar en el proceso de integración y ampliar las experiencias de soberanía compartida -cuyo principal exponente es el euro-.

No tiene sentido reabrir el manido e imposible debate sobre el federalismo europeo. En mi opinión para avanzar en la construcción europea a medio plazo, en una UE cada vez más plural, no existe otra posibilidad que seguir con la aplicación de un "proceso pragmático" de integración.

El título de esta presentación liga bien con la vieja afirmación de que Europa se ha construido a fuerza de crisis. No podemos interpretar esa afirmación como una relación de causalidad. Cosa distinta es que se vuelva a aprovechar el momento, como en otras ocasiones, para resolver algunos de los problemas pendientes. La experiencia de los últimos años había puesto ya de relieve las carencias del proceso que en cierta medida la crisis acentúa, pero sigo siendo optimista sobre Europa. En mi exposición haré un repaso rápido sobre lo ya conseguido y su valor, para analizar después el impacto de las crisis institucional y económica con el objetivo de llegar a algunas sugerencias prácticas sobre qué hacer a partir de ahora.

EL MODELO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA ¿ÉXITO O FRACASO? LO CONSEGUIDO HASTA AHORA.

Personalmente creo que la construcción europea ha sido un gran éxito tanto desde el punto de vista económico como político. En el económico, en un sentido muy amplio, cabe recordar la supresión de las fronteras físicas y su implicación en la libertad de circulación de personas, bienes, capitales y servicios, pero también la puesta en marcha de una moneda única. En un ámbito político recordemos que las sucesivas ampliaciones han servido para instaurar y consolidar la democracia, con la introducción del marco legislativo necesario para el respeto del estado de derecho y de la economía de mercado en Europa; y hemos visto también el inicio de una definición de política exterior y de defensa común.

Se ha avanzado mucho desde la situación de partida. La tesis funcionalista ha permitido una ampliación sustancial de las competencias de la UE. Recordemos que para conseguir los ambiciosos objetivos del Tratado de Roma (TR) el instrumento fue la creación de una Comunidad Económica mediante la consecución de la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios. Y para alcanzarlo de forma equilibrada y no traumática era inevitable aceptar políticas de acompañamiento que eliminaran distorsiones en la competencia e incluir algunos compromisos de tipo social. El avance durante los primeros años de vida del TR fue rápido con la supresión de derechos arancelarios y restricciones cuantitativas a la importación así como la aplicación de una fiscalidad indirecta que impidiera ventajas en los intercambios de bienes físicos. Así y todo, sólo se consigue un mercado común parcial que afecta a lo sustancial del comercio de mercancías. Hay que esperar a las actuaciones del Tribunal de Justicia y a la iniciativa de la Comisión sobre el mercado único para que en 1993 se puedan suprimir las fronteras físicas, y por tanto todos los obstáculos legales, técnicos y fiscales a los intercambios. Lo conseguido era relevante, pero para pasar del mercado común a un mercado único hubo que aplicar cambios, que aún no hemos terminado de introducir, y que suponen un ingente esfuerzo de tipo normativo y procedimental. Se puede afirmar que solo empezamos a construir el mercado único 35 años después de la firma del TR.

Comparto la tesis que la década de los 90 supuso un cambio cualitativo. La aplicación progresiva del mercado único (tras el Acta Única) constituye el primer impulso. Pero serán sobre todo los elementos incluidos en el Tratado de Maastricht (TUE) los que modifican sustancialmente el enfoque aplicado hasta entonces al superar el incipiente mercado único con la introducción de la moneda única y el establecimiento de dos pilares adicionales en el Tratado: el

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



dedicado a los temas de seguridad y defensa, y el que, en base a la cooperación reforzada “avant la lettre” que supone Schengen, avanza en los aspectos más relacionados con los ciudadanos (justicia y seguridad interior)

En la construcción europea, como si de en una cesta de cerezas se tratara, tras cada acuerdo que se consigue se aprecia la necesidad de resolver otros temas vinculados.

Con frecuencia, partiendo de acuerdos no siempre bien evaluados se llevan a cabo desarrollos de gran alcance. Podemos recordar algunos ejemplos de especial importancia: todo el paquete vinculado al mercado único, la unión económica y monetaria, o la libre circulación de servicios y personas o el derecho de establecimiento o por poner otro gran ejemplo la ampliación del territorio de la Unión. Haré algunos comentarios sobre estos temas en mi exposición pero quiero referirme aquí a las ampliaciones.

Las sucesivas ampliaciones del ámbito territorial de la UE son sin duda la gran aportación a la paz y solidaridad en Europa. Cada una de ellas aporta cambios a los enfoques y competencias iniciales.

Ahora bien siendo inevitables las ampliaciones por razones políticas, jurídicas e incluso económicas, no debemos olvidar que la modificación del espacio de la UE, y consecuentemente el aumento del número de países y la mayor variedad de problemas, afectan a los equilibrios existentes en cada momento e incluso a las perspectivas del contenido del proceso de construcción europea. Si bien todas las ampliaciones han exigido retoques o cambios de naturaleza institucional, la última es la que plantea su revisión en profundidad. La gran cuestión es ¿se puede utilizar con 27 miembros, en una Unión más compleja y heterogénea, el mismo proceso de toma de decisiones utilizado por los Seis a pesar de sus modificaciones? O planteado de otra forma ¿incluso si se aprueba el Tratado de Lisboa el sistema institucional resultante será eficiente para conseguir el objetivo que se persigue?

Si las ampliaciones son, y seguirán siendo, inexcusables, la solución es tomar las medidas para que, en una nueva UE ampliada, las instituciones funcionen de forma eficiente, lo que exige cambios de iure y en algunos casos de facto, del modelo ahora vigente.

La última ampliación ha sido el gran cambio y plantea el mayor reto y lo reflejaba muy bien Carl Bildt en 2007 cuando escribía que “el profundo cambio en Europa Oriental entre el Tratado de Maastricht en 1991 y la conclusión de la quinta ampliación con la entrada también de Rumania y Bulgaria este año (2007) podría ser visto por los futuros historiadores como el más importante de todas los logros de la integración europea”¹.

Pero tras estas digresiones volvamos a la pregunta inicial ¿Es la construcción Europea un éxito o un fracaso? Vistos los resultados antes citados compartiría la afirmación de Andrew Moravcsik, académico especializado en temas europeos de la Universidad de Princeton, “si juzgamos la Unión Europea por su contenido y no por su venta es un verdadero éxito. La última década se sitúa entre las mejores: 12 nuevos miembros, el euro, una profundización del mercado único y una política de seguridad interna cada vez más coherente”².

¹ Bildt (2007), Heed our history: widen the Union. FT Business. European Union: the next fifty years.

² Y añade “la ampliación de los Balcanes, el acceso de Turquía aún pendiente, se sienten influencias positivas desde Ucrania hasta Marruecos, ha emergido una política pragmática respecto a Irán y la política antiterrorista de la UE merece la valoración positiva de América. A lo largo de Europa la confianza del público y la popularidad de la UE supera a la de las instituciones nacionales”, Este último punto de su reflexión no sería compartido en parte de Europa. Vid. Beyond the grand illusion. FT Business, European Union: the next fifty years. Pág. 29.

CURSO DE VERANO: “CRISIS EN EUROPA”. 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



SI ÉSA ES LA VALORACIÓN ¿POR QUÉ LA CONSTRUCCION EUROPEA ES PEOR VALORADA POR LOS CIUDADANOS?

El avance en la construcción europea no ha sido siempre bien valorado por los ciudadanos. El último ejemplo lo tenemos en las recientes elecciones al Parlamento Europeo con una baja participación ciudadana, unos resultados que se interpretan mejor en términos de política interna y que reflejan una sobrevaloración, en varios países, de las opciones más radicales. ¿Qué razones explican esta pérdida de atractivo de Europa? No hay una causa única, y no son las mismas en los diferentes países. En mi opinión esta pérdida de aprecio por lo europeo es consecuencia tanto de factores derivados del propio proceso de integración como del cambio del contexto global en el que el proceso se está produciendo.

Los cambios que exige el proceso de construcción europea (factores internos) suscitan preocupaciones entre los ciudadanos. Sin ánimo de ser exhaustivo citaré algunos de los argumentos más habituales:

- La idea de la construcción europea no es unánimemente aceptada por igual en todos los países miembros, ni siquiera en los fundadores. Mientras que para algunos cualquier avance es una pérdida de soberanía nacional y un debilitamiento del Estado para otros, en una sociedad global, la actuación de la Unión es insuficiente y en muchos casos tardía. Consideran estos últimos que la solución de los problemas en Europa pasa por un mayor ejercicio compartido de las soberanías nacionales (tema que tampoco se acepta por sus defensores cuando se complementa con ideas de directorios o de exclusión).
- La ampliación funcional y territorial de la UE han hecho el proceso más complejo y en cierta medida más alejado de los ciudadanos. La mayor participación en el proceso de un Parlamento elegido por sufragio universal no ha sido suficiente para superar esta dificultad. No ayuda el incremento de capacidad de co-decisión del Parlamento que en la mayoría de los casos se aplica a temas de gran complejidad técnica. Los debates o resoluciones sobre las grandes cuestiones vuelven al Consejo.
- La indefinición del concepto de Europa ha abierto sucesivos debates sobre qué debe ser Europa. Existe una cierta correlación entre la dimensión de la Unión y la mayor o menor posibilidad de avanzar más. El debate ampliación *versus* profundización ha sido una constante a lo largo de todos estos años y la solución cada vez ha sido más ampliación con la contrapartida de modificar los tratados para facilitar (y a veces no solo eso) el funcionamiento de las instituciones. Frente a esa tesis también se ha apreciado con frecuencia otra contrapuesta: ampliar para diluir Europa.
- La delimitación del perímetro europeo no es una decisión neutra. La ampliación a Turquía o al Centro de Europa se encuentra, por diferentes razones, entre los temas más candentes en algunos países miembros.
- La utilización por parte de los gobiernos nacionales de la referencia a Bruselas como chivo expiatorio de decisiones que en todo caso deben adoptarse a nivel nacional o comunitario. Es habitual responsabilizar a Bruselas de los impactos de la globalización, de los cambios consecuencia de la modernización tecnológica, de la inmigración ilegal, o cualquier otro.
- La falsa percepción de que las decisiones se adoptan en Europa sin la suficiente transparencia, argumento especialmente sensibles en aquellos países con menor propensión a ceder capacidad de decisión nacional.
- Y todo ello se debate en la opinión pública de forma muy desequilibrada. Lo ya conseguido, en especial la parte más atractiva -paz en Europa, consolidación de la democracia en algunos países, supresión de fronteras, impacto positivo en crecimiento y empleo, moneda única, políticas de solidaridad o cohesión, o algunas actuaciones de política exterior- se la apuntan los gobiernos nacionales y atribuyen a Europa lo polémico y menos conocido.

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



Otros factores externos al propio proceso tienen un gran impacto sobre la construcción europea. No se debe olvidar que el momento histórico actual es radicalmente diferente del momento inicial de la construcción europea (la postguerra mundial con mercados cerrados) o de los años en que el reto era hacer frente al impacto en Europa Central y Oriental de la desaparición de la URSS. Como en el caso anterior voy a hacer una referencia, no exhaustiva, de lo que considero claves para valorar mejor la actual situación del proceso de integración:

- En primer lugar el proceso de globalización. A pesar de su claro impacto positivo ha hecho surgir críticas en los sectores más afectados por la supresión de obstáculos al comercio mundial (sector agrícola, productores de manufacturas que reciben la mayor competencia de los países emergentes en el ámbito industrial, inmigración, etc.). Si al proceso normativo añadimos el efecto de las nuevas tecnologías, los sectores que más sufren la nueva competencia consideran el impacto inasumible. En el otro extremo, para parte de los defensores de un mercado más globalizado, el modelo de construcción europea resulta innecesario y en ocasiones puede convertirse en un obstáculo a la liberalización de intercambios.
- El impacto de la crisis económica puede valorarse de forma ambivalente. Desde una visión positiva, a la UE nos ha permitido actuar más rápidamente y de forma coordinada entre nosotros y con el resto del mundo en línea con la idea plenamente aceptada de que no se puede hacer frente a una crisis sistémica como la actual con políticas nacionales. Pero tampoco se libran de la crítica las instituciones comunitarias por no haber previsto y resuelto el problema a tiempo. En la línea más proeuropea se defiende que, al ponerse en duda el modelo económico dominante, las actuaciones conjuntas se convierten en más necesarias.
- El cambio del paradigma en materias de seguridad también incide en la apreciación de Europa. Tras el 11 S surge una línea de relación Estados Unidos-Europa más vigorosa pues, en no pocos aspectos, la cooperación se realiza de forma más eficaz en un marco comunitario que nacional. Además los avances tecnológicos y la libre circulación de personas hacen más necesaria esa cooperación. Tanto la política de libre circulación de personas como, y sobre todo, la definición de la política exterior y de seguridad cambian de forma radical. Ello no impide que algunos de los atlantistas más radicales sigan planteando la cuestión de si es necesaria Europa como intermediario de esa política.

De la experiencia de estos años cabe retener algunos elementos:

1. En el proceso de construcción europea no siempre se ha sido coherente en la adecuación de los instrumentos a los objetivos perseguidos; objetivos ambiciosos pero no siempre bien definidos -posiblemente porque tampoco son plenamente aceptados- fracasan o se retrasan en su puesta en marcha. En algún caso con un objetivo formalmente menos ambicioso se ha avanzado enormemente en la construcción europea.
2. Cuando las actuaciones de la UE dan lugar a críticas, por lo general se señalan las carencias en el proceso. Se critica no avanzar pero sobre todo no hacerlo en los momentos y con la profundidad requerida. Se avanza lentamente y cada vez de forma menos homogénea, pero no hay marchas atrás respecto a lo conseguido.
3. La construcción europea nace, y valga la "contradictio in terminis" como "globalización regional", es decir como un espacio limitado con mayor grado de integración. Pero ese enfoque puede parecer hoy superado en muchos aspectos por la verdadera globalización.
4. No existe una definición generalmente aceptada de qué es Europa. Nunca fue un espacio territorialmente definido. Los tratados no ayudan a clarificarlo al citar como posibles miembros los países europeos y democráticos. La UE se ha ampliado sucesivamente y es difícil decidir el fin del proceso de ampliación.
5. Las sucesivas ampliaciones, suelen coincidir con modificaciones del ámbito competencial, no siempre aplicado de forma homogénea, y con avances en la globalización y en la mejora tecnológica, mientras que el marco institucional se modifica, al menos formalmente, poco respecto al inicial.
6. No cabe duda de que los problemas suscitados por la construcción europea son previos a la actual crisis económica pero tampoco deben vincularse a la crisis institucional por el retraso en la aprobación de los tratados modificados (la Constitución y el Tratado de Lisboa).

LA CRISIS INSTITUCIONAL ES INDEPENDIENTE DE LA CRISIS ECONÓMICA.

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



El sistema institucional de partida se ha modificado a lo largo de la historia de forma significativa. El TR se modifica por el Acta Única, coincidente con el ingreso de Portugal y España (1986), con el Tratado de Maastricht (TUE) (1991) que introduce la moneda única y dos nuevos pilares competenciales, con el de Amsterdam (1996) y Niza (2000) que lo completan y preparan a la Unión para la gran ampliación del PE se inicia un tímido proyecto de cooperación política 3. A partir de ese momento la vía tradicional se considera agotada. Se pone en marcha la Convención (Laeken 2001) que dará lugar a una nueva Constitución de Europa (Roma 2004). Su no aprobación (referéndums de Francia y Holanda) confirma los límites de un proceso que ya había encontrado dificultades en ratificaciones anteriores. Se vuelve al modelo tradicional y los Tratados de Lisboa (2007) no sustituyen a los existentes, sino que los modifican. El Tratado de la Unión Europea (TUE), con carácter más constitucional, y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) centrado en temas procedimentales. En Lisboa hay marchas atrás significativas pero también supone mejoras respecto a Niza 4. Para el Parlamento Europeo el Tratado de Lisboa “transforma reforzándolo, el método comunitario en “método de la Unión” en virtud del cual al Consejo Europeo le corresponde el impulso, a la Comisión el derecho de iniciativa y la defensa del interés común y al Consejo y Parlamento la capacidad legislativa y presupuestaria. El método se extiende a los ámbitos presupuestario, justicia y asuntos de interior (JAI), y solo sigue siendo esencialmente intergubernamental el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)” 5.

Tras la aceptación por el Consejo Europeo del pasado 18 y 19 de junio de 2009 de una serie de demandas de Irlanda cabe esperar un resultado positivo en el nuevo referéndum previsto para el 4 de octubre. A su vez el Tribunal Constitucional alemán anunció el 1 de julio que la aprobación del Tratado exige una modificación normativa previa con rango de ley. Si los procedimientos en Chequia, Polonia, Alemania e Irlanda culminan en los próximos meses, el Tratado de Lisboa entrará en vigor a principios del 2010. De ser así lo pactado en Lisboa se aplicará. En otro caso habrá que volver a Niza. Aunque si Lisboa se aprueba no se cierran todas las dificultades en el ámbito institucional. Como he señalado las instituciones de la UE han evolucionado en función del cambio del perímetro competencial y del ámbito de aplicación. Lisboa pretende una mayor estabilidad, pero algunos puntos, por definición, se modificarán con futuras ampliaciones. Pero incluso aprobando el modelo pactado hay temas no resueltos y en algún caso parece que lo acordado no será suficiente.

Me centraré en mi comentario en algunos temas específicos, sin entrar en detalles para los que tiempo habrá en otras intervenciones.

1. El Consejo Europeo, inicialmente foro de intercambio de ideas y sin poder jurídico formal, pasa cada vez más a ser elemento clave de la construcción europea y con Lisboa adquiere el carácter de institución no legislativa. Su reunión periódica lo convierte en última instancia de decisión política, sustituyendo en parte el papel jugado en el pasado por el Consejo de Asuntos Generales. La deriva durante la última presidencia francesa de reunir al Consejo en formato “Eurogrupo ampliado” es un buen ejemplo de actuación fuera del marco institucional habitual.

Si se pretende una Unión con más capacidad de decisión y mayor visibilidad, Lisboa refuerza el primer aspecto pero sólo satisfará el segundo si se acierta en el nombramiento del Presidente del Consejo y no se elige un simple presidente de sesiones.

El nuevo Presidente del Consejo debe ser compatible con otras dos figuras relevantes a efectos de representación exterior: el Presidente de la Comisión y el Alto Representante para Política Exterior y Defensa.

2. El nuevo Parlamento Europeo: Las últimas elecciones nos plantean la duda de si la baja participación en el proceso es consecuencia de una falta de interés o un problema de desconocimiento. A pesar del importante

³ C. Barbier, (2008), L'Union Européenne après le non irlandais au Traité de Lisbonne, pág. 24.

⁴ C. Barbier, ob.cit. págs. 10 y 11.

⁵ Informe del PE, Repercusiones del Tratado de Lisboa sobre la evolución del equilibrio institucional en la UE. pág. 3.

CURSO DE VERANO: “CRISIS EN EUROPA”. 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



incremento de competencias, con una clara ampliación del marco de codecisión, sorprende el bajo conocimiento público de la actividad y de las funciones de esta institución. La percepción además es que en el momento de la elección, e incluso pensaría que en otros casos, en las posiciones de los parlamentarios siguen primando los puntos de vista nacionales respecto a los europeos. Cabe plantearse si el nuevo Parlamento será el instrumento adecuado para que los ciudadanos conozcan y acepten mejor el proceso de construcción europea.

3. El papel del Consejo. La desaparición de los pilares no permite volver a un sistema simplificado de Consejo. Es evidente que, aunque formalmente el Consejo siga siendo único, la ampliación de las competencias hace que sus formatos y maneras de actuar sean muy distintos. Dos casos nos pueden permitir ver las disparidades que se plantean:

Aunque el Consejo puede reunirse en diferentes formaciones el Tratado sólo cita dos: el Consejo de Asuntos Generales y el de Asuntos Exteriores, ambos compuestos por los titulares de Exteriores. El de Asuntos Generales pasa a ser el responsable de la coordinación ⁶ y en consecuencia de un mejor funcionamiento institucional y de los temas de naturaleza institucional o de carácter horizontal (como las ampliaciones). Al Consejo de Exteriores le corresponde la gestión de toda la política exterior y no sólo la PESC, incluyendo en su caso los temas de defensa. La presidencia del Consejo de Exteriores corresponde al Alto Representante y la de Asuntos Generales al estado miembro que le corresponda de acuerdo con el modelo establecido, pero ¿pueden realmente los Ministros de Exteriores ocuparse de todo? La experiencia de los últimos años me llevaría a ser pesimista.

Otro caso distinto es el del complejo entramado que se ha generado alrededor del área ECOFIN. El Consejo es distinto en estructura y competencias del EUROGRUPO (cuya existencia reconoce formalmente Lisboa). El presidente del EUROGRUPO es elegido por periodos temporales limitados, y no coincide con el Presidente del ECOFIN; ocupa de facto la representación en el BCE y en algunos temas exteriores. El papel que juega la Comisión es muy distinto del de un Consejo tradicional. La existencia del Banco Central Europeo (BCE), elemento fundamental en el sistema de toma de decisiones en la zona € y la existencia de sistemas específicos de toma de decisiones en los ámbitos de la regulación y supervisión financieros cabe pensar que, a pesar de la letra del Tratado, una parte sustancial de competencias comunitarias se ejerce de forma muy distinta del proceso general.

La características de los temas a tratar también hace que los procedimientos y la forma de trabajo sean totalmente diferentes en Consejos más tradicionales como Agricultura, Asuntos Sociales, Mercado Interior o Medio Ambiente, o de otros con menor historia comunitaria como Justicia o Interior.

4. Por último un comentario sobre la Comisión. Sin duda sigue siendo el elemento clave de la coordinación del proceso. El único que tiene una visión de conjunto. Su dependencia creciente del PE, en algunos casos aliado y en otros crítico de sus políticas, resulta positiva en términos de transparencia, responsabilidad democrática e incluso eficiencia presupuestaria. La gran cuestión aquí es ¿cuál es el tamaño óptimo para contar con una institución eficiente? ⁷

Los defensores de una Comisión más reducida insisten en la sobrerrepresentación de los pequeños: el sistema de decisión en la Comisión es un hombre un voto y las decisiones se adoptan por mayoría simple.

La elección del Presidente por el PE le da mayor legitimidad pero quita a la Comisión parte de su independencia de los partidos.

⁶ Con el Consejo Europeo, entre los diferentes Consejos, con el Parlamento y con la Comisión.

⁷ El paso del sistema de dos comisarios para los grandes países y uno para los pequeños al de un comisario por país es positivo y consistente con la idea básica de que el Comisario conoce mejor la sensibilidad de su país pero no lo representa y ni puede recibir instrucciones ni actuar nunca en función de sus intereses nacionales.

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



Como conclusión diría que la crisis institucional no está vinculada a la económica; que la historia nos muestra que las correcciones institucionales han ido a la par con los procesos de ampliación; que las soluciones planteadas por Lisboa aunque representan avances en algunos casos plantean también problemas y el fundamental está siendo su aceptación; además no carece de incoherencias y no nos permitirá necesariamente avanzar en aspectos claves como la presencia en el exterior con una sola voz. Finalmente hay que reconocer que la complejidad de procedimientos es consecuencia del modelo de construcción europea por el que se ha optado. Si se parte de un modelo pragmático, y creo que es el único posible, podremos aligerar los procedimientos actuales pero no cambiarlos totalmente. Hay que aceptar la complejidad de la construcción europea frente a los modelos de estado nacional; con 27 países y con las salvaguardas del sistema -iniciativa Comisión, decisión Consejo, codecisión con el Parlamento- siempre necesitaremos más tiempo y soluciones más complejas que en un entorno nacional.

SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES Y CRISIS ECONÓMICA.

Siendo cierto que la crisis institucional es independiente de la económica, no se puede entender bien el funcionamiento de la UE en el caso de la crisis sin referirnos a la complejidad institucional del modelo en el área de la política económica en un sentido amplio que afecta tanto a su contenido como a sus instrumentos.

Hasta Maastricht el objetivo como se ha dicho era claro, avanzar en las cuatro libertades. Maastricht supone la apuesta por la UEM, y el principio de una moneda única para todos los que cumplan los requisitos; al opting out inicial del Reino Unido se une el de Dinamarca (condición para aprobar el Tratado) y el “de facto” de Suecia (incumplimiento de la armonización legal). A partir de ese momento se inicia una separación clara entre países de la zona € y países no € Con las sucesivas ampliaciones este tema adquiere más importancia ya que de los 15 iniciales, 12 están la zona €, y de los 12 nuevos miembros sólo tres, aunque algunos están en el mecanismo de cambios, paso previo a la entrada en el €.

Como consecuencia de esos cambios, pero también por otros elementos que tienen más que ver con la posición competitiva y las demandas sociales en Europa, ha cambiado radicalmente el aparato instrumental para coordinar la política económica.

En base a Maastricht se diseña un modelo basado en los siguientes elementos:

- La coordinación de la política económica se lleva a cabo por el Consejo Europeo a propuesta del ECOFIN mediante la aprobación anual de las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPES), que incluyen principios generales, pero también recomendaciones específicas por países, correspondiendo al Consejo Europeo resolver las diferencias.
- Se incluye la existencia de un mecanismo de control del déficit público.
- En Maastricht queda claro que la política monetaria es competencia exclusiva del BCE en el caso de la zona €, pero nada se establece respecto al resto. En teoría la política de tipo de cambio queda en manos de los gobiernos nacionales, y por tanto del Consejo, es decir, en la práctica se trabaja de forma consensuada entre el Consejo y el BCE.

Con posterioridad el modelo evoluciona:

- La gran preocupación por los diferenciales de crecimiento de Europa con Estados Unidos consecuencia de la menor productividad lleva a introducir un nuevo procedimiento, la estrategia de Lisboa, con visión más amplia que las GOPES, con objetivos no estrictamente macroeconómicos. Incluye también las directrices de empleo y permite actuar en algunos ámbitos de actuación en competencias no comunitarias.

CURSO DE VERANO: “CRISIS EN EUROPA”. 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



- A petición de Alemania y antes de aceptar la moneda única se desarrolla de forma muy explícita el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, instrumento fundamental de coordinación de la política fiscal. Su aplicación diferencia entre la zona € y los países externos a la zona.
- Fuera de los ámbitos anteriores se encuentran las medidas de tipo legislativo que afectan a la libre circulación de capitales y al derecho de establecimiento que adquieren especial importancia en el contexto de la crisis.
- Tampoco se avanza en la representación del €, excepto en el caso del BCE.

Esta complejidad de instrumentos trae consigo una complejidad de tipo institucional que exige coordinación no siempre fácil (entre ECOFIN, Eurogrupo, Comisión y en ciertos aspectos el BCE). El Eurogrupo se convierte en el foro clave para la zona €, las decisiones en base al Tratado son adoptadas por el Consejo pero una posición del Eurogrupo puede condicionarlas.

Esta digresión pone de relieve las dificultades con las que muchas veces se encuentra el proceso de toma de decisiones comunitarias y la dificultad de trabajar a 27 con unanimidad e incluso con votos por mayoría.

La obligación de pertenencia al € si se cumplen ciertas condiciones, el trato distinto que se da en términos fiscales (Pacto de Estabilidad) a los países de la zona € y a los que están fuera de ella, la creación del Eurogrupo como órgano específico para los países €, la introducción post-Maastricht de las directivas de empleo o la aprobación del proceso de Lisboa hace que hoy sea difícil hablar de UNA política económica en Europa.

LA CRISIS ECONÓMICA EN EUROPA.

Tras las anteriores consideraciones del sistema institucional hablemos de la crisis económica y de cómo afecta al proceso de construcción europea.

- El primer punto a destacar es si es una crisis europea o importada. En mi opinión la respuesta a esta cuestión es fácil: es una crisis que tiene su origen en Estados Unidos pero que afecta a Europa no sólo por un efecto contagio sino también por las propias dificultades existentes en Europa.
- El punto de partida macroeconómico en Europa era también débil. No teníamos en conjunto un problema parecido a los déficits gemelos de Estados Unidos pero sí un crecimiento mucho menor, un alto déficit fiscal, una interrelación entre empresas muy significativa, y nuestras propias burbujas. Y todo ello sin olvidar que de los años anteriores habíamos aprendido que el “decoupling” de la economía europea de la americana no era algo adquirido.
- Por último señalaría que la heterogeneidad europea también ha generado un impacto diferente por países. El resultado ha sido distinto entre los países zona euro, más estables, y el resto, lo que ha dado lugar a un interesante debate teórico-práctico sobre la protección que ha supuesto el euro y si en algunos casos la solución era adoptar el euro sin cumplir las condiciones de su introducción. Pero también ha habido problemas especiales en aquellos países con modelos financieros menos desarrollados o dependientes de algún otro país. A ello cabe añadir las dificultades que en algunos países han surgido por las tensiones generadas por tipos de cambio mantenidos en el marco de “currency boards” muy rígidos vinculados al euro. La utilización del euro en operaciones de crédito en países en los que el euro no es la moneda legal ha generado no pocas dificultades y ello afecta no sólo a algunos nuevos miembros sino también a países próximos a la Unión Monetaria.

CURSO DE VERANO: “CRISIS EN EUROPA”. 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



¿COMO SE INSTRUMENTA LA SALIDA DE LA CRISIS?

- Las primeras decisiones de actuación frente a la crisis se adoptan a nivel nacional (Irlanda, Reino Unido, Bélgica, Holanda), con conocimiento de la Comisión *a priori* o *a posteriori*, pero pronto se llega a la convicción de que actuaciones de ese tipo significaban un claro riesgo para todos. Pronto hay un enfoque europeo, zona euro pero también Reino Unido y otros, defendiendo la necesidad de una visión global incluso a nivel mundial. Es cierto que esa misma posición empezaba a surgir en USA y el FMI, sobre todo en lo que se refería al impacto fiscal para salir de la crisis.
- Una posición europea coordinada aparece ya en la reunión del G20+ en Londres y es retenida en gran medida en el comunicado final.
- La reacción europea a la crisis afecta a varios frentes:
 - a. Actuaciones que permiten ganar confianza y recuperar el sistema financiero (garantías de depósitos, garantías a las emisiones de entidades financieras, recapitalización).
 - b. Actuaciones de política fiscal para impulsar la economía a nivel nacional y comunitario.
 - c. El BCE, pero también otros bancos centrales europeos, y en especial el Banco de Inglaterra (BoE) llevan a cabo una política monetaria muy agresiva para conseguir que el mercado interbancario se recupere.
 - d. Por último se aceleran todos los procesos en marcha para la creación de un mercado financiero único. El mandato a Larosière supone un avance respecto al proceso que se había puesto en marcha con los procedimientos Lamfalussy. El Consejo Europeo de 18-19 de 2009 respalda las propuestas del Informe Larosière de crear un instrumento que permita un mejor control del riesgo sistémico con el ESRB (European Systemic Risk Board), y la mejora de la coordinación en la supervisión mediante el establecimiento de nuevas Autoridades Europeas de Supervisión (ESAs) y la constitución de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros (ESFS).

La adopción de estas medidas en el Consejo Europeo coincide con las decisiones hechas públicas por Obama en su discurso del 17 de junio sobre la reforma del sistema financiero en Estados Unidos.

De acuerdo con las mejores previsiones disponibles, lo peor de la crisis a nivel mundial podría haber pasado. La fase de impulso fiscal debería haber llegado a su máximo y otro tanto sucede con la laxitud en la política monetaria. De hecho empiezan a oírse las primeras voces en USA (Bernake) y en Europa (Merkel) pidiendo la vuelta a la normalidad. En ese contexto la estrategia de salida de la crisis adquiere una importancia fundamental y sólo en parte podrá hacerse a nivel comunitario; corresponderá a los estados miembros tomar sus propias decisiones y nuevamente aparece aquí la diferenciación entre zona € y el resto, con impactos distintos de la política monetaria (única para los países €) y una aplicación del pacto de estabilidad necesariamente más restrictivo en los países de la moneda única.

Los avances sobre el futuro, en especial lo referido a regulación y supervisión, son importantes tanto en USA como en Europa, aunque los debates del último Consejo Europeo han puesto de relieve las discrepancias aún existentes sobre el modelo a aplicar entre el Reino Unido y la Zona €.

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



CONCLUSIÓN ¿ESTÁ AGOTADO EL MODELO?

La primera pregunta que surge es si tras la crisis debemos afrontar el futuro con más o menos Europa. Las críticas a la construcción europea están ahí, pero al desgranar las actuaciones y decisiones de la Unión en los últimos años (mantenimiento de un mercado único, impedir la vuelta al proteccionismo, moneda única, ampliaciones, política exterior y defensa común, nueva política de justicia y seguridad interior) y la reacción razonablemente coordinada con la que se ha hecho frente a la mayor crisis económica desde la Segunda Guerra, se podría ser optimista a pesar de que la complejidad del proceso, con actuaciones nacionales no siempre controladas, fallos de la política de comunicación y falta de apoyo de los gobiernos nacionales hace muy difícil que los ciudadanos lo puedan percibir de esa forma. Esa percepción puede haber incidido en los resultados de la última consulta electoral.

Algunos piensan que la construcción europea se ha forjado en las crisis, y lo que vivimos en el momento actual es consecuencia de una conjunción de factores excepcional: el aumento de las competencias de la Unión, la ampliación de su base territorial y poblacional y una crisis económica global de gran calado; hay que digerir estos temas y ya se han adoptado las decisiones necesarias para ajustarnos a esta situación. Otros, al comparar el momento actual con otras crisis, exógenas o endógenas, por las que ha pasado la Unión piensan que el actual modelo está agotado y ha llegado el momento de cambiarlo.

La marcha atrás respecto a lo conseguido no parece realista por lo que en ambas opciones habría que responder a preguntas más concretas: ¿se ha agotado el margen de ampliación funcional y territorial?, ¿si no es así qué carencias existen y hasta dónde están dispuestos a llegar los ciudadanos europeos en el “más Europa”? Incluso si se acepta la idea de “más Europa”, dada la diversidad de competencias y las especificidades de los países afectados, ¿qué modelo de futuro queremos ¿uno de mayor uniformidad o que refleje mejor la diversidad? Y esa diversidad ¿se puede aplicar a todas las políticas o si se acepta en algunos casos -por ejemplo en mercado único- estamos rompiendo la esencia de la propia construcción europea? La solución simplista de que sólo es un problema institucional, en el sentido de mejorar el proceso de toma de decisiones, no resulta satisfactoria. Pero comparto la tesis de que cualquier decisión adoptada por unanimidad con un mayor número de miembros dificulta la toma de decisiones e incide en el propio contenido competencial de la unión al reducir el mínimo común denominador.

En mi opinión el tema es más complejo: no creo en las dos velocidades, pero sí en los períodos transitorios para alcanzar las obligaciones derivadas de los compromisos básicos. Y dado que las nuevas políticas, en muchos casos, admiten los *opt-out* para poderse adoptar hemos entrado de lleno en un modelo de geometría variable que, nos guste o no, es el posible en estos momentos. Ahora bien si hay desviaciones por unas u otras razones hacia una menor cooperación, también debe aceptarse que aquellos que quieren avanzar más rápidamente puedan hacerlo (aún a sabiendas de que actuaciones no tomadas por unanimidad pueden condicionar decisiones posteriores). Debe, por tanto, prestarse especial atención a las cooperaciones reforzadas que puede ser un elemento clave en el futuro. Temas como la moneda única, Schengen o la colaboración en políticas de justicia, interior y seguridad son buenos ejemplos de las posibilidades que ofrece este concepto.

Cualquier reflexión sobre qué Europa queremos en el futuro exige en mi opinión:

- Ser conscientes de que las condiciones en las que se inicia el proceso de construcción europea, o incluso las vigentes antes de la actual crisis económica son muy distintas de las actuales.
- Incluso en ese escenario de cambio parece irrealista partir de cualquier hipótesis que no sea respetar lo ya conseguido. Podrán aparecer correcciones puntuales pero no cabe la marcha atrás. La crisis financiera hace surgir nuevos temores sobre el proteccionismo en ese ámbito dentro y fuera de la Unión.
- El nuevo escenario político-económico plantea nuevos retos a nivel global, lo que condiciona e incluso puede hacer inviables algunas de las soluciones regionales. La crisis ha sido un buen ejemplo con el papel jugado por

CURSO DE VERANO: “CRISIS EN EUROPA”. 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



el G20+. Sin embargo la necesidad de soluciones globales no impide sino que refuerzan, desde mi punto de vista, la existencia de una posición europea.

- La actual crisis económica exige respuestas inmediatas. La complejidad procedimental de la UE plantea problemas prácticos (a pesar del gran esfuerzo llevado a cabo por la Comisión) pero el no respeto de lo pactado puede afectar al proceso de integración.
- En cuanto a las políticas en vigor no cabe duda que la lucha contra el proteccionismo, el mantenimiento de una adecuada política de competencia, el respeto de la coordinación de la política económica, incluido el PEC, adquieren toda su importancia.
- Si la crisis no debe impedir seguir con las políticas comunitarias ya acordadas, tampoco debe impedir que se pongan en marcha nuevas iniciativas. Aunque es evidente que la heterogeneidad de la actual UE hace que el impacto de la crisis no sea el mismo en cada país, elemento que debe tomarse en consideración.
- En el actual contexto la estrategia de Lisboa debe ser revisada en profundidad. El nuevo contexto económico y el *benchmarking* con otros países han perdido parte de su sentido. Además hay que introducir o prestar mayor atención a aquellos aspectos de mayor sensibilidad para la ciudadanía de la Unión. El empleo -a pesar de los límites de la competencia comunitaria en este ámbito- y sobre todo nuevas políticas como la del cambio climático tienen especial importancia en la actualidad. Vinculado a este tema, pero también a muchos otros, la política energética adquiere especial relevancia.
- Entre las políticas que deben desarrollarse más en el futuro se encuentran sin duda alguna la PEDS, la de seguridad interna y la de inmigración.
- Cerrar el debate sobre el ámbito territorial europeo de forma permanente parece difícil, pero sí habría que definir claramente que en este momento solo hay tres candidatos posibles para la integración (Turquía -aunque el debate sobre este país no esté agotado-, Croacia e Islandia). Es indudable que ello no supone el cierre a otros supuestos teóricos (Noruega) o más reales (Balcanes).
- En todo caso en el contexto actual y con un posible desarrollo de una política atlántica más activa, la política de vecindad debe ser reconsiderada.
- Los cambios institucionales planteados por los Tratados pueden ayudar a mejorar, pero no son los únicos elementos que permitirán un mejor conocimiento de Europa por parte de los ciudadanos. Una mayor visibilidad de la Unión y la mayor implicación de los gobiernos nacionales en la defensa e identificación con los proyectos europeos supondrían un avance mayor.

Para concluir, a pesar de su mala prensa, el proceso de integración ha jugado un papel determinante en la paz en Europa, en la transformación de no pocos países europeos, y en la mejora del crecimiento, empleo y seguridad de nuestros ciudadanos. Los cambios consecuencia de la evolución política y económica mundial no nos deben hacer olvidar dos cosas: Europa juega mejor su papel en el mundo cuando lo hace de forma unida o al menos coordinada y que la nueva Europa debe construirse sobre la base del pragmatismo. Hay que partir de los cimientos establecidos pero aceptando la existencia de una realidad más compleja consecuencia de los nuevos retos que se plantean en un mundo globalizado, de los problemas derivados de la crisis en la que estamos inmersos, y todo ello en un ámbito competencial más amplio y heterogéneo, dado que no todas las políticas admiten el mismo tratamiento, y que tendrá que aplicarse a un número mayor de países con historias y situaciones distintas.

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:

