

Conferencia Magistral *La Unión Europea en crisis*

Prof. Dr. Michèle Knodt (PhD)

Catedrática Jean Monnet ad personam.
Institut für Politikwissenschaft de la Universidad de Darmstadt.

Email: knodt@pg.tu-darmstadt.de

La Unión Europea (UE) enfrenta actualmente dos grandes crisis: la crisis del Euro y la crisis de los refugiados. Además, la economía de algunos Estados miembros desfallece. Algunos países, especialmente en el sur, enfrentan altas tasas de desempleo. Se profundiza la división entre los Estados miembros fuertes y débiles económicamente. ¿Cuáles son los efectos de la crisis para la UE?

La Unión Europea enfrenta actualmente dos grandes crisis: la crisis del Euro y la crisis de los refugiados. Además, la economía de algunos Estados miembros desfallece. Algunos países, especialmente en el sur, enfrentan altas tasas de desempleo. Se profundiza la división entre los Estados miembros fuertes y débiles económicamente. A través de su política de enfrentamiento a la crisis, la UE está interviniendo fuertemente en la política económica y social nacional de Estados miembros como Grecia, Portugal y España. Esto conduce a efectos redistributivos masivos. Nunca antes ha habido tantos perdedores del proceso de integración como hoy día. Todos los años, la distribución y redistribución de los recursos ha evitado que las personas pierdan sus estándares de vida dentro de la UE. Esos años han llegado a su fin. Como resultado, surgen conflictos sociales y protestas. Nuevos partidos y movimientos de protesta

¹ El término se refiere a la toma de decisiones supranacional a través de las instituciones de la UE, marcada por el monopolio de la iniciativa por la Comisión, la toma de la decisión por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, así como el control de la Corte Europea de Justicia. El método comunitario es modelado por la ampliación paso a

están emergiendo, como "Podemos", en España. ¿Cuáles son los efectos de la crisis para la UE?

1) PREDOMINIO DE LA COORDINACIÓN POLÍTICA INTERGUBERNAMENTAL EN TIEMPOS DE CRISIS AGUDA

Como un primer efecto, podemos testimoniar el predominio de la coordinación política intergubernamental en tiempos de crisis aguda. Este primer efecto está tocando el corazón de la integración europea. La UE siempre está tratando de equilibrar sus dos principios —el principio de apoyo a la comunidad y el principio de cuidar la autonomía de los estados miembros. Estos dos principios siempre deben estar en equilibrio para conseguir que la UE funcione. Más obviamente, esto podría ser visto en lo que durante mucho tiempo fue conocido como el método comunitario¹ y ahora se llama el proceso legislativo ordinario². Están implicados en él las dos instituciones/órganos de la UE que se dedican a la comunidad —la Comisión Europea y el Parlamento Europeo— así como el Consejo de la UE, que representa

paso de las competencias de la UE sin apuntar a una meta claramente definida de integración.

² Después de la adopción del Tratado de Lisboa, el método comunitario pasó a ser el proceso legislativo ordinario.

los intereses de los estados miembros. Mientras trabajan juntos a través del proceso de toma de decisiones, el equilibrio es perfecto.

En tiempos de crisis, como una primera reacción, el equilibrio se transforma en un desequilibrio porque los estados miembros se vuelven activos en tratar de encontrar soluciones a través de la comunicación directa entre ellos.

Los actores centrales dentro de la crisis han sido el Consejo Europeo, el Euro grupo —los ministros de finanzas de los estados miembros que están dentro de la zona del Euro (en el momento de crisis liderado por Jean-Claude Juncker, hoy Presidente de la Comisión Europea)— y el Consejo ECOFIN, que está formado por los ministros de Economía y Finanzas. Estos grupos se han estado reuniendo mucho más a menudo que nunca antes, y lo mismo decidían, que preparaban decisiones del Consejo Europeo. El Eurogrupo durante mucho tiempo se reunió cada dos semanas, que es una frecuencia en extremo elevada. El primer presidente del Consejo Europeo, Hermann Van Rompuy, fue encontrando mecanismos eficaces para llegar a un consenso más rápido: hablaba con los estados miembros importantes de modo bilateral para preparar el consenso dentro del Consejo Europeo.

Dentro del proceso, la Comisión Europea, con una función ejecutiva, supervisó a los estados bajo observación, ya que esta función fue creada para la Comisión como parte de las reglamentaciones "six pack"³ y "twopack"⁴. El "pacto fiscal" estableció la relación jerárquica entre la Unión Europea y el Eurogrupo. La Cumbre del Euro se lleva a cabo por el Consejo Europeo y el jefe del grupo del Euro podría ser invitado. Así,

³ El llamado "Sixpack" describe un conjunto de medidas legislativas de la Unión Europea que forman parte de la gobernanza económica de la UE para fortalecer los procedimientos de reducción de los déficits públicos y hacer frente a los desbalances económicos. Estas medidas fueron agrupadas en un "paquete de seis" reglamentos presentados separadamente por la Comisión y el Consejo Europeo en septiembre de 2010. Entró en vigor el 13 de diciembre de 2011, un año después de las negociaciones precedentes.

⁴ En noviembre de 2011, la Comisión propuso otros dos reglamentos ("Two pack") que introdujeron la coordinación y supervisión adicionales de los procesos presupuestarios para todos los miembros de la Eurozona.

⁵ Los estados miembros de la UE acordaron paquetes de rescate para los países más endeudados, tales como Grecia.

el Consejo Europeo se ha convertido definitivamente en el actor más importante de la crisis, e incluso más. Es el actor principal de la toma de decisiones.

El Eurogrupo obtuvo la coordinación administrativa, el grupo de trabajo del Euro, integrado por funcionarios administrativos de alto rango por debajo del nivel ministerial. La cooperación bilateral fue ganando protagonismo, como la cooperación entre los gobiernos alemán y francés. Además, los paquetes de rescate⁵ y el paraguas de rescate⁶, así como el mecanismo de estabilización fueron todos acordados fuera de la normativa de la comunidad. Para hacerlos vinculantes se utilizó el Artículo 48.⁷

2) INTEGRACIÓN DIFERENCIADA

Desde el principio de la integración europea en la década de los cincuenta del siglo XX, los pasos a favor de la integración fueron dados conjuntamente por todos los miembros. Con el Tratado de Maastricht, la posibilidad de exención —*opt out*— de la normativa europea se inició formalmente. Allánó el camino para una integración diferenciada, a veces llamada integración a diferentes velocidades.

Solo por mencionarlas, dos importantes cuestiones de la exención fueron:

1. La participación en la zona del Euro: el Reino Unido y Dinamarca optaron por permanecer fuera. Los estados miembros candidatos que quieren unirse a la zona del Euro tienen que clasificar en un proceso en el que se aplican diversos criterios.

⁶ El paraguas de rescate, oficialmente llamado *European Financial Stability Facility* (EFSF) es un instrumento financiado por los miembros de la Eurozona para hacer frente a la crisis de deuda soberana en Europa y fue acordado por el Consejo de la Unión Europea en mayo de 2010 para preservar la estabilidad financiera en la UE y proporcionar asistencia financiera a los estados de la Eurozona con dificultades económicas.

⁷ El Artículo 48 del Tratado de la Unión Europea (TUE) garantiza que la legislación sea auto-correctiva y pueda ser alterada sin necesidad de celebrar una Conferencia Intergubernamental (CIG) o cualquier tipo de referéndum acerca de los cambios.

2. El acuerdo de Schengen,⁸ al que Reino Unido no se unió pero Suiza sí, a pesar de no ser un país de la UE.

La crisis del Euro contribuyó a este desarrollo de una integración diferenciada. Si nos fijamos en las estadísticas, podemos ver que desde los noventa hasta hoy, el porcentaje de artículos del Tratado (derecho primario) que permiten la diferenciación u optar por exenciones ha subido del 1% al 35%. Esta información sólo se refiere al derecho primario y no incluye el derecho derivado —el *acquis communautaire* o acervo comunitario. Aquí especialmente los nuevos estados miembros que se adherían a la UE obtenían largos períodos de transición para asumir el acervo. Pero esto no los clasificaría como casos de integración diferenciada.

¿Cómo puede contribuir la crisis del Euro a la integración diferenciada? La crisis de la banca se estaba convirtiendo en una crisis profunda y después en la crisis del Euro. Como un efecto, dentro de la zona Euro, se profundizó la integración y se pudieron observar efectos derrame —*spill-over*— funcionales a la regulación del mercado financiero. La crisis del Euro no ha ampliado las posibilidades de integración diferenciada como tal, sino que ha profundizado la brecha entre los miembros de este mecanismo y los que no lo son.

Cito algunos ejemplos:

1. **Problemas para el apoyo financiero a los Estados de la Eurozona:** los diferentes mecanismos europeos para estabilizar la zona Euro, que fueron creados para apuntalar a los países en dificultades, fueron acordados por los estados miembros de la zona del Euro. Ellos acordaron pagar 80 mil millones de Euros con el fin de

activar el mecanismo de prestar 500 mil millones de Euros a los países con problemas.

2. **Disciplina presupuestaria:** con el Pacto Euro-plus⁹ de 2011, los Estados miembros se comprometieron a vigilar sus finanzas estatales sostenibles, fortalecer la competencia, la coordinación de políticas financieras, la estabilidad y los impuestos. Para llegar a la implementación de esas regulaciones se ha utilizado un método abierto de coordinación. Como este es un método suave de toma de decisiones y ejecución, que necesita el consentimiento de los estados miembros y no es vinculante, también los estados miembros que no forman parte de la Eurozona aceptaron unirse.
3. **Las regulaciones “sixpack” y “two-pack”** alcanzan profundamente la política presupuestaria nacional y supervisan y sancionan los presupuestos nacionales que tienen, por ejemplo, déficits demasiado altos. Dichas regulaciones son acordadas entre todos los estados miembros pero claramente distinguen entre estados miembros y no miembros de la Eurozona. Los estados que no han adoptado el Euro no tienen que insertar corchetes de déficit y están exentos de las sanciones cuasi automáticas en caso de incumplimiento. Aceptan solamente partes de la normativa, que es coordinada y no implica sanciones y supervisión supranacional.
4. **Regulación del mercado financiero:** todos los estados miembros son parte del sistema europeo de supervisión financiera, que se basa en la coordinación y la cooperación de la administración nacional de la regulación. Este sistema está siguiendo normas internacionales (normas

⁸ El Acuerdo de Schengen es un tratado que llevó a la creación del área europea del mismo nombre, en la que los controles internos de fronteras han sido ampliamente abolidos. Fue firmado el 14 de junio de 1985, cerca del pueblo de Schengen, en Luxemburgo, por cinco de los diez estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea. Propuso medidas dirigidas a abolir gradualmente los controles fronterizos en las fronteras comunes de los firmantes y la armonización de las políticas de visados. Originalmente, el Acuerdo de Schengen operó independientemente de la UE pero fue incorporado a la normativa de la Unión Europea en 1999 por el Tratado de Ámsterdam. Proporcionó exenciones (*opt-outs*) para los

estados miembros que no deseaban unirse, tales como Irlanda y el Reino Unido.

⁹ El Pacto Euro-Plus fue adoptado en marzo de 2011 bajo el Método Abierto de Coordinación de la UE, como un acuerdo intergubernamental entre todos los estados miembros de la UE (excepto Croacia, la República Checa, Hungría, Suecia y el Reino Unido) y en él se hicieron compromisos concretos de trabajar continuamente dentro de un nuevo marco político general acordado de conjunto para la implementación de reformas estructurales dirigidas a mejorar la competitividad, el empleo, la estabilidad financiera y la fortaleza fiscal de cada país.

de Basilea III)¹⁰ que se acordaron para fortalecer el capital propiedad de los bancos para que estos se hicieran más resistentes a las amenazas externas. Todos los estados miembros de la Unión Europea se adhirieron a los estándares de Basilea III.

Sin embargo, no todos estuvieron de acuerdo con el mecanismo de supervisión para los bancos: la Unión Bancaria. La Unión Bancaria delega la supervisión de los bancos en el Banco Central Europeo (BCE). Como los Estados no miembros de la Eurozona no toman parte en las decisiones del BCE y no tienen que seguir sus normativas, no forman parte de la Unión Bancaria. Si los estados no miembros de la Eurozona quieren participar, pueden hacerlo mediante un acuerdo de cooperación. Esto no ha sucedido todavía.

Así, puede referirse el impacto de la crisis financiera, que golpeó a estados miembros y no miembros de la Eurozona y de diferentes maneras también tuvo consecuencias diversas para esas categorías de países. Mientras los estados del euro han sido forzados a crear nuevas instituciones y mecanismos y han profundizado de este modo la integración, los países no miembros de la Eurozona apoyaron esto, pero optaron por mantenerse fuera de cualquier reforma, lo que fue vinculado a los costos financieros y de autonomía.

3) DESAPARICIÓN DEL "CONSENSO PERMISIVO" —DESCONFIANZA DE UN PÚBLICO EUROPEO POLITIZADO

Hasta el comienzo de los noventa hubo un alto "consenso permisivo" dentro de la opinión pública europea. Esto significa que: (1) la gente no sabía mucho sobre los detalles de la integración europea, pero (2) tenían la impresión de que sólo traería ventajas, y así (3) apoyaban la integración europea. Desde la discusión sobre el Tratado de Maastricht, está desapareciendo el consenso

permisivo. El público está más interesado en lo que está sucediendo a nivel europeo y es más crítico.

Cuando esta percepción crítica de los ciudadanos europeos es aceptada por movimientos políticos o partidos, esto puede tener lugar en dos direcciones. Por un lado, los movimientos de izquierda están ganando miembros, como en Grecia y España. Critican la política financiera neoliberal de la UE y el Fondo Monetario Internacional (FMI) debido a sus rígidas estrategias de ahorro, que destruyen las estructuras económicas y sociales. Por otro lado, partidos de extrema derecha como "gente verdadera de Finlandia" están ganando popularidad entre la gente que quiere volver a una política más nacional dentro de su país y sacar a Finlandia de la UE.

Esas tendencias pueden también ser observadas a través de la crisis de los refugiados, que está en su apogeo (o incluso aún no). Las raíces de la crisis de los refugiados están en una mala gestión de la política de migración y refugiados desde hace muchos años. El Reglamento de Dublín 2013¹¹ determina el estado miembro que es responsable de examinar una solicitud de asilo. El estado miembro responsable sería el estado a través del cual el solicitante de asilo entró primero a la UE. El resultado fue una distribución asimétrica de la carga en perjuicio de los estados miembros del Sur como Italia, Grecia y España porque tienen las fronteras más cercanas a las rutas del tráfico proveniente de África y los países árabes. Incluso si el problema era conocido desde hace mucho tiempo, no había consenso entre los Estados miembros para resolverlo y decidir una distribución equitativa de los refugiados.

La oleada de solicitantes de asilo del año 2015 generada por la guerra en Siria exacerbó el problema y lo trasladó a las rutas de los Balcanes. Las imágenes de personas mojadas, heladas y sin esperanzas en las fronteras de la UE (entre ellos muchas personas de edad al igual que niños pequeños) estaban provocando fuertes reacciones en el público. La Canciller alemana Merkel siguió avanzando y no respetó más el Reglamento de

¹⁰ Basilea III es un marco regulatorio global voluntario de adecuación del capital bancario, evaluación del estrés bancario y del riesgo del mercado de liquidez.

¹¹ El Reglamento de Dublín (Reglamento No. 604/2013; en ocasiones Reglamento Dublín III) es una normativa de la UE que determina los estados miembros responsables de examinar una solicitud de asilo para demandantes en busca

de protección internacional bajo la Convención de Ginebra. El primer reglamento fue firmado en Dublín, Irlanda, en junio de 1990 y entró en vigor por primera vez el 1 de septiembre de 1997. Fue sustituido por el Reglamento Dublín II, adoptado en 2003 y por el Reglamento Dublín III en 2013.

Dublín. La siguiente avalancha de refugiados incrementó la tasa diaria de personas que ingresaban a Alemania hasta 8.000 refugiados al día. Hasta este momento Alemania ha tomado más de 1,2 millones de refugiados. Debido al invierno y el mal tiempo ha descendido la tasa diaria. El alojamiento, los suministros y la integración de esta cantidad de refugiados plantean graves problemas a Alemania. El resultado son las protestas de la extrema derecha política y una crisis política del gobierno de Merkel.

Dentro de la UE, casi ninguno de los demás estados miembros quiere contribuir sustancialmente a la solución del problema al lado de los estados del norte. Francia, Austria y algunos otros han tomado pequeñas cantidades de refugiados. Sin embargo, especialmente los países centrales y del Este no quieren participar en este acto de solidaridad. Especialmente Polonia se niega a aceptar a ningún refugiado. Desde las elecciones, hace algunos meses, y el cambio político a la extrema derecha las cosas se pusieron peores.

Así, la crisis de los refugiados, que en realidad es una crisis de la UE debido a la falta de consenso en esta cuestión, fue profundizando la división entre los estados miembros de Europa central y oriental, de una parte y los de Europa del norte y occidental, de la otra. Esta división, que puede ser vista también en otros ámbitos políticos, como la política energética, podría conducir a una crisis más profunda de la UE.

De este modo, el discurso de la Unión Europea ha sido muy politizado a través de la crisis y está haciendo desaparecer el 'consenso permisivo' aún más. Dentro de este proceso, la división no es solo entre los estados miembros de Europa central y oriental, de una parte y los de Europa del norte y occidental o entre estados del Euro y estados no-Euro. Es también, dentro de los estados del Euro, entre los perdedores y los no perdedores del fenómeno de la crisis.

Si echamos un vistazo a los datos del Eurobarómetro, que es una encuesta que se hace en todos los países de la UE cada año, que solicita una variedad de preguntas sobre diversos temas, que incluyen la confianza política y la satisfacción con el proceso de integración, puede ser demostrado que la gente perdió confianza en las instituciones políticas de la UE, especialmente a nivel nacional, en los países donde hay crisis del Euro. Particu-

larmente las reformas radicales planteadas a dichos países por la Unión Europea y otras organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional — la llamada 'troika'— fueron creando esta oposición.

Para resumir los efectos descritos de la UE en crisis, se han mostrado tres:

1. Dominación de la coordinación política intergubernamental en tiempos de crisis aguda.
2. Integración diferenciada
3. La desaparición del "consenso permisivo" — desconfianza de un público europeo politizado.

Estas no son tendencias nuevas, pero son fortalecidas por la crisis y se acumulan con el tiempo. Por otra parte, golpean a diversas partes de las sociedades europeas de manera diferente. Es una clara división entre el viejo centro de la Unión Europea, formado por los antiguos y primeros estados miembros, y la periferia. Nuevos (y viejos) debates sobre el Grexit (la salida de Grecia de la zona Euro) y el Brexit (el referéndum británico sobre quedarse o salir de la UE) este año podrían convertirse en una prueba de la fuerza y la resistencia de la Unión Europea.

¡Gracias por su atención!