



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

**“LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DE LAS
DIFICULTADES INSTITUCIONALES Y LA CRISIS ECONÓMICA
(2008-2015)”**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

**PRESENTA:
JOSÉ JOEL PEÑA LLANES**

**TUTORA
DRA. ROSA MARÍA PIÑÓN ANTILLÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., SEPTIEMBRE DE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

En primer lugar, deseo expresarle mi mayor agradecimiento a **Dios** por permitirme cosechar grandes satisfacciones.

A la **Virgen de Guadalupe** por ser mi guía y nunca abandonarme.

A las personas que más amo y admiro: **mis papás**. Sin duda, ellos son mi mayor bendición e inspiración. A ellos no sólo les dedico este logro, sino todo mi pasado, presente y futuro. Sólo me resta afirmar que son mi vida y que les estaré eternamente agradecido.

A mis hermanas **Ivonne y Cynthia** por enseñarme, con sus ejemplos y dedicación, a ser un buen hijo, hermano y estudiante.

A mis cuñados **Emilio y Ulises** y a mis sobrinos **Emilito, Uli y Pablo** por demostrarme que la familia nunca te abandona.

A mi tía **Bella**, quien intercedió una vez más ante Dios para ayudarme a culminar esta etapa. Siempre estás en mis oraciones.

Deseo hacer una mención especial a mi tutora, la **Dra. Rosa María Piñón Antillón**, por ser la persona que más ha contribuido en mi desarrollo académico. Esta tesis es producto de todas sus enseñanzas, de todos sus consejos y de todo el cariño que siempre me demostró. Sin duda, su partida deja un gran vacío personal y profesional; sin embargo, me comprometo a seguir adelante recordándola y tomando su ejemplo.

A mis **sinodales**, Dra. Alejandra Arroyo, Dra. Lorena Ruano, Dr. Alfonso Sánchez, Dr. Carlos Ballesteros y Dr. José Antonio Murguía por enseñarme que todo trabajo es perfectible.

A mi jefe en el INAI, **Lic. Joaquín González-Casanova**, por darme todas las facilidades necesarias para realizar mis estudios de maestría y por enseñarme, a través de anécdotas y vivencias, que todos los días se aprende algo nuevo.

A los **profesores del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM**, así como al **Dr. Cesáreo Rodríguez-Aguilera** (Universidad de Barcelona) y al **Dr. Xosé Carlos Arias** (Universidad de Vigo), por sus enseñanzas y valiosas contribuciones.

A **todas las personas** que me apoyaron desde su trinchera y que ya forman parte de mi vida.

Finalmente, a la **Universidad Nacional Autónoma de México** y a la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales** por ser un espacio que fomenta la profesionalización de sus estudiantes y que les brinda todo lo necesario para convertirse en mexicanos comprometidos con las causas sociales y el bienestar de nuestro país. ¡Por mi raza hablará el espíritu!

Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Comité Académico del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Presente.

Por medio de la presente hago constar que el trabajo de tesis titulado

La gobernanza de la Unión Europea a la luz de las dificultades institucionales y la crisis económica (2008-2015)
que he presentado para obtener el grado de

Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales

en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México es de mi total autoría y ha sido elaborado de conformidad con las reglas establecidas en el Programa, el Código de Ética de la UNAM y la normatividad universitaria vigente con la relación a su originalidad y utilización adecuada de fuentes. Todo el material proveniente de otros autores y fuentes ha sido plenamente reconocido y señalado en las referencias.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Ciudad Universitaria, Cd. de Mx., a 24 de agosto



José Joel Peña Llanes

Nombre y firma

PROGRAMA DE
POSGRADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

Índice

Introducción	1
I. Marco conceptual: La gobernanza y el neoinstitucionalismo	6
1.1. Corrientes conceptuales de la gobernanza	7
1.2. El neoinstitucionalismo	16
1.3. Gobernanza institucional	26
II. La institucionalidad europea como uno de los ejes centrales de la gobernanza de la Unión	33
2.1. Proceso de institucionalización de la Unión Europea	34
2.2. La fuerza de las instituciones supranacionales	54
2.3. El poder del Estado nacional	72
2.3.1. La administración pública de los Estados miembros	74
2.3.2. Los ejecutivos nacionales	76
2.3.3. Los parlamentos nacionales	80
2.3.4. Los partidos políticos radicales	87
2.4. La gobernanza institucional europea	108
III. La crisis financiera y económica y sus efectos sobre las instituciones europeas	117
3.1. La crisis europea a la luz de su sistema financiero	131
3.2. Incidencia de la crisis sobre la economía real	153
3.3. El papel de las instituciones supranacionales de cara a la crisis: aciertos y fracasos	190
3.4. Urge reestructurar de manera integral las instituciones comunitarias a la luz del debilitamiento de la estructura organizacional	222
IV. Conclusiones	250
V. Fuentes de información	257

Índice de gráficas

Gráfica 1: Número de eurodiputados en cada grupo político (2014)	44
Gráfica 2: Elecciones internas Grecia (2015)	90
Gráfica 3: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (España)	93
Gráfica 4: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (Italia)	96
Gráfica 5: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (Francia)	99
Gráfica 6: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (Reino Unido)	101
Gráfica 7: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (Alemania)	103
Gráfica 8: Número de instituciones de crédito (2007-2015)	137
Gráfica 9: Activos totales de las instituciones de crédito de la UE	138
Gráfica 10: Activos totales de los grupos bancarios nacionales de los miembros de la Eurozona	138
Gráfica 11: Liquidez proporcionada por el Eurosistema	139
Gráfica 12: Activos exteriores frente a las economías emergentes en manos de bancos de diferentes países	140
Gráfica 13: Tipo de interés de las operaciones de provisión de liquidez a corto plazo del BCE	141
Gráfica 14: Tasa de crecimiento de los préstamos a residentes de la Eurozona	142
Gráfica 15: Tasa de crecimiento de los préstamos a sociedades no financieras y a los hogares de la Eurozona, incluyendo créditos al consumo	143
Gráfica 16: Préstamos no rentables (porcentaje del total de préstamos)	144
Gráfica 17: Provisión de fondos en la Zona Euro	146
Gráfica 18: Indicador Compuesto de Tensiones Sistémicas	148
Gráfica 19: Indicador sintético de integración financiera (FINTEC)	149
Gráfica 20: Producto Interno Bruto a precios de mercado (millones de euros)	154
Gráfica 21: Tasa de crecimiento real del PIB (Porcentaje de cambio sobre el año anterior)	155
Gráfica 22: Consumo privado de los hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio hogares	158

Gráfica 23: Gasto de consumo final de la administración pública	159
Gráfica 24: Formación real bruta de capital fijo	160
Gráfica 25: Exportación e importación de bienes y servicios	162
Gráfica 26: Deuda pública bruta	166
Gráfica 27: Tenedores de la deuda pública a fines de 2013	167
Gráfica 28: Déficit/superávit público	168
Gráfica 29: Deuda y déficit públicos en los países de la Unión Europea	169
Gráfica 30: Índice de Precios de Consumo Armonizado	173
Gráfica 31: Tasa de desempleo	175
Gráfica 32: Personas en riesgo de pobreza o exclusión social	179
Gráfica 33: Tasa de ahorro de los hogares	182
Gráfica 34: Número de MiPyMEs en el sector empresarial no financiero de la UE, valor añadido generado y número de personas empleadas	183

Índice de tablas

Tabla 1: Número de diputados por Estado miembro (2014)	43
Tabla 2: Presidencias del Consejo de la Unión Europea (2014-2020)	47
Tabla 3: Votos por Estado miembro en el Consejo de la Unión Europea	48
Tabla 4: Grado de supranacionalidad de las siete instituciones de la Unión Europea	58
Tabla 5: Características principales de los partidos políticos radicales	105
Tabla 6: Medidas adoptadas para resarcir los efectos negativos de la crisis	126
Tabla 7: Síntesis de la Unión Económica y Monetaria (UEM)	128
Tabla 8: Sector financiero en la Zona Euro y subsectores	135
Tabla 9: Sistema financiero de la Unión Europea en términos monetarios	136
Tabla 10: PIB per cápita en paridad de poder de compra	156
Tabla 11: Deuda privada (porcentaje en términos del PIB)	171
Tabla 12: Tasa de desempleo	176

Tabla 13: Salario mínimo mensual	178
Tabla 14: Gasto total de las administraciones públicas de la UE	180
Tabla 15: Situación general de la Unión Europea 2007-2014	185
Tabla 16: Principales instrumentos para la contención de la crisis	192
Tabla 17: Criterios, beneficios y costos relacionados con una AMO	213
Tabla 18: Percepción de los ciudadanos europeos sobre la Unión Europea 2007-2015	216
Tablas 19: Posibles escenarios futuros de la Unión Europea	224

Índice de mapas

Mapa 1: Eurozona	52
------------------	----

Índice de diagramas

Diagrama 1: Tipo de políticas en un proceso de integración	56
--	----

Introducción

La Unión Europea (UE) es, sin duda alguna, el proceso de integración más sólido y exitoso que se ha construido hasta el momento. Desde su creación en la década de los años cincuenta, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), integrada por tan sólo seis países (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos), ha tenido que enfrentar una serie de retos que la han fortalecido, al grado de que actualmente está conformada por 28 Estados y es considerada el bloque económico más importante a nivel mundial.

Sin embargo, en años recientes la UE ha encarado uno de los mayores desafíos en su historia: una crisis financiera y económica de gran magnitud. Este hecho que comenzó a finales de 2008 como un problema financiero derivado de la falta de liquidez de las instituciones bancarias, se ha traducido en un conflicto que no sólo abarca las cuestiones monetarias, sino que ha trastocado la vida política, social e institucional de la región.

Esta coyuntura se debe a que en los últimos años el proceso de integración ha estado sumergido en un contexto caracterizado por problemas de liquidez, escasez de crédito, disminución de los ingresos públicos, deudas soberanas excesivas y una recesión generalizada, producto del aumento histórico del desempleo, de la disminución del consumo y de la caída del Producto Interno Bruto (PIB).

Es por ello que para mitigar los efectos nocivos de una crisis de tales dimensiones, las instituciones supranacionales y los propios Estados miembros han elaborado una serie de medidas de carácter financiero, económico, político y social. Empero, sus resultados no han sido del todo favorables, toda vez que la crisis permeó, aunque en diferente magnitud, a todos los miembros. Asimismo, trastocó la realidad política, social e institucional del bloque regional y reveló fallas estructurales que se han acarreado incluso desde la creación de la Unión Económica y Monetaria.

Estos resultados poco alentadores se deben, entre muchos otros factores, a que los instrumentos de contención de la crisis han sido totalmente disparejos, hecho que se comprueba con la excesiva atención que se le ha prestado a la reconstrucción del sistema financiero y con la falta de interés hacia las cuestiones de carácter social. Además, han respondido a intereses particulares y no gozan de una amplia legitimidad.

Lo anterior no significa que las medidas implementadas sean completamente ineficaces, ya que, por ejemplo, la tasa de crecimiento real del PIB de la UE pasó de -4.4% en 2009 a 1.9% en 2015¹ y, en términos generales, el bloque ha iniciado un proceso de recuperación. Sin embargo, esta mejora económica no se ha traducido en un bienestar social, toda vez que otros indicadores como la deuda soberana² y la tasa de desempleo³ demuestran que la crisis continúa siendo un lastre para la población europea, particularmente para los Estados que conforman la Eurozona.

Si bien estas cifras muestran un panorama poco halagüeño, la Unión debe vigorizar cuanto antes el proceso de integración, sobre todo si se pretende lograr el sueño de muchos eurófilos: la estructuración de un ordenamiento económico y político más integrado. Este objetivo que para muchos resulta innecesario es uno de los elementos clave para salir de la crisis y así poder otorgarles a los Estados miembros la estabilidad y los beneficios que acompañan a un proceso de integración de gran escala.

Ahora bien, para que esta tarea de alta complejidad resulte efectiva es imprescindible que todos los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, incluyendo a la sociedad civil y a los propios ciudadanos europeos, actúen a favor de la consolidación del bloque regional. Esto tendrá que enmarcarse en un escenario en el que las instituciones nacionales y, particularmente, las supranacionales, demuestren destreza y audacia para resarcir los problemas derivados de la crisis. La integración política constituye, en ese sentido, el camino a seguir. Es por ello que uno de los primeros objetivos que debe alcanzar la UE es lograr que su población vuelva a confiar en los organismos políticos que la integran.

Hoy en día nos encontramos ante una crisis multidimensional que debe resolverse ya no sólo con medidas económicas y financieras, sino con un manejo de la política de la Unión coherente y certero. El ex Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, señaló en noviembre de 2013 que “[...] la mayor amenaza para Europa ya no es económica

¹ Comisión Europea, “*Real GDP growth rate*”, [en línea], Bruselas, *Eurostat*, Dirección URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>, [consulta: 04 de mayo de 2016].

² La deuda soberana de la Unión Europea como porcentaje de su PIB pasó de 73% en 2009 a 85.2% en 2015.

³ La tasa de desempleo (% del total de la población económicamente activa) de la Unión Europea pasó del 9% en 2009 al 9.4% en 2015, aunque en 2013 alcanzó un máximo de 10.9%.

sino política. [Es por ello que llamó] a la responsabilidad política, la estabilidad y la persistencia entre los Veintiocho [Estados que conforman la UE].”⁴

Cabe señalar que el desafío institucional al que se enfrentan los políticos europeos no es nada sencillo; empero, se debe aprovechar que la población está consciente de que una desintegración sería aún más desastrosa que la propia crisis actual puesto que a) no se aprovecharían los beneficios de un mercado común; b) no se gozaría de la seguridad que garantizan los instrumentos legales comunitarios; c) se perdería la identidad que otorgan elementos sociales de pertenencia como la moneda única, el pasaporte único y la ciudadanía europea; d) aumentarían significativamente los costos económicos que tendría que absorber cada país como consecuencia de la deuda contraída para solventar los efectos de la crisis; e) las monedas nacionales se depreciarían; f) se perdería competitividad internacional a nivel comunitario y estatal, entre otros elementos.

En seguimiento a lo anterior, a continuación se presentan algunos resultados publicados en el “Eurobarómetro de Otoño 2013” que reflejan la credibilidad de la que goza la UE en un proceso de recuperación económica, así como los principales obstáculos a los que se enfrenta de acuerdo a la opinión de su población.

“Los europeos empiezan a ser algo más optimistas respecto a la situación económica en Europa. Más de la mitad de los europeos (51 %) afirman ser optimistas sobre el futuro de la UE [...]. En general, el 43 % de los ciudadanos piensan que la UE está avanzando en la buena dirección para salir de la crisis y enfrentarse a nuevos desafíos mundiales [...]. Quedan algunos retos: El desempleo [...], la situación económica general [...], la inflación [...] y la deuda pública [...] son las cuatro preocupaciones principales que los europeos declaran tener a nivel nacional, mientras que, a nivel personal, la inflación es claramente el principal problema [...]. Los europeos consideran que la situación económica general [...], el desempleo [...] y la situación de las finanzas públicas de los Estados miembros [...] son los principales problemas que afronta la Unión Europea en este momento.”⁵

⁴ s/a, “Titular de la Comisión Europea: la mayor amenaza para Europa ya no es económica sino política”, [en línea], *América Economía*, 09 de noviembre de 2013, Dirección URL: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/titular-de-la-comision-europea-la-mayor-amenaza-para-europa-ya-no-es-econ>, [consulta: 04 de mayo de 2016].

⁵ Comisión Europea, “Eurobarómetro de otoño de 2013: Creciente confianza en la recuperación económica” [en línea], Bruselas, *Web Oficial de la Unión Europea*, 20 de diciembre de 2013, Dirección URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1294_es.htm, [consulta: 04 de mayo de 2016].

Ahora bien, a pesar de que la población se muestra optimista frente a los problemas actuales, la situación se torna aún más compleja porque es necesario actuar desde cada una de las instituciones que integran a la Unión y en coordinación con las administraciones de cada Estado, sobre todo si se pretende solucionar el conflicto de manera homogénea a partir del fortalecimiento del sistema de gobernanza. Es por ello que resulta significativo tener en mente que cada uno de los organismos supranacionales desempeña un papel específico en el devenir de la coyuntura actual que está relacionado con el mandato estipulado en los tratados constitutivos.

Por lo tanto, el proceder de las instituciones comunitarias debe desarrollarse bajo un esquema de gobernanza multinivel para dar una respuesta coherente y sólida a los problemas derivados de la crisis, de manera que se genere entre los ciudadanos europeos la confianza necesaria para darle continuidad al proceso de integración.

No obstante, la realidad muestra que, a pesar de la catástrofe que ha significado la debacle económica, política y social para la región en su conjunto, los actores políticos continúan culpándose unos a otros del malestar general que aqueja a la Unión y asumiendo facultades que no les competen.

Ahora bien, más allá de los escándalos políticos, es fundamental tener en mente que, a pesar de que las medidas elaboradas para solucionar los problemas ocasionados por la crisis han tenido efectos positivos parciales al propiciar un proceso de recuperación económica aún incipiente, los resultados verdaderamente tangibles sólo podrán materializarse si tienen su fundamento en un consenso producto de la voluntad política. Es por ello que los políticos nacionales y europeos, junto con las instituciones de todos los niveles de gobernanza, deben dejar a un lado los malestares personales y abocarse a renovar el espíritu europeo teniendo en mente aquella frase que inmortalizara Robert Schuman: “Tenemos el sentimiento de haber asumido nuestra responsabilidad humana”.

Tomando como referencia los argumentos expuestos anteriormente, es preciso aclarar que esta investigación tiene como objetivo general analizar la capacidad institucional de la Unión Europea, tanto en su dimensión nacional como supranacional y en un contexto de crisis, para sustentar la siguiente hipótesis: “Las instituciones supranacionales se han visto debilitadas no sólo por los efectos de la crisis económica y financiera sobre la Unión, sino también por las limitantes impuestas por Alemania, particularmente durante los procesos de

toma de decisiones. Esto ha repercutido en la elaboración y adopción de las reformas estructurales que son necesarias para que la UE en su conjunto, y la Eurozona en particular, entren en una etapa de franca recuperación.”

Así pues, en el primer capítulo se revisarán dos conceptos teóricos que dan sustento a los argumentos que presentaremos a lo largo de la investigación y que adquieren características particulares cuando se utilizan para analizar a la Unión Europea. Nos referimos a la gobernanza y al neoinstitucionalismo.

En el segundo apartado se revisa la institucionalidad europea, toda vez que constituye uno de los ejes centrales de la gobernanza de la Unión. En este sentido, se hace énfasis en las fortalezas y debilidades de las instituciones supranacionales que desempeñaron un papel sustancial en la gestión de la crisis (Comisión Europea, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Parlamento Europeo y Banco Central Europeo), así como en el poder de los principales actores del Estado nacional (jefes de Estado y de Gobierno, parlamentos y partidos políticos radicales) con el propósito de determinar si éstos han favorecido el proceso integrador o, por el contrario, ponen en entredicho su viabilidad a futuro.

El tercer y último capítulo está consagrado a los efectos de la crisis sobre el sistema institucional europeo. Por lo tanto, se analizan, en primer término, los principales indicadores financieros, macroeconómicos y sociales para determinar el impacto, en términos cuantitativos, de la debacle en el sistema financiero y en la economía real.

Más adelante se realiza una valoración del papel que han desempeñado las instituciones comunitarias de cara a la crisis para hacernos de algunos elementos que nos permitan reflexionar, a partir de una serie de escenarios prospectivos del bloque regional, sobre la urgencia de reorganizar el sistema institucional. Todo esto con el propósito de que se promuevan reformas estructurales de gran calado que conduzcan a la Unión y a su población a un estadio de prosperidad, solidaridad, buena gobernanza y mayor integración.

I. Marco conceptual: La gobernanza y el neoinstitucionalismo

La crisis que aqueja a la Unión Europea (UE) desde finales de 2008 es un problema de gran envergadura que, como veremos más adelante, ha trastocado los diferentes componentes que integran a la Unión. Y si bien el conflicto se manifestó en un principio como una debacle financiera, sus repercusiones han sido muy serias en las economías nacionales y, por ende, en la comunitaria en su conjunto. Ante tal situación, la respuesta por parte de las autoridades gubernamentales y europeas fue la adopción de medidas de austeridad que tuvieron un impacto negativo en la calidad de vida de los ciudadanos, al grado que comenzaron a manifestarse en contra de sus gobiernos y del propio proceso de integración. Esta reacción puso en tela de juicio la continuidad de la UE y alertó a los políticos europeos sobre la necesidad de ir más allá de las soluciones financieras y económicas, las cuales han sido claramente prioritarias y muy cuestionadas, para atender problemas políticos, sociales e institucionales.

En consecuencia, es impostergable reestructurar las políticas comunitarias y las nacionales, así como las instituciones de este bloque regional, sobre todo si el *leitmotiv* es que el proyecto integrador siga adelante y beneficie a sus 28 Estados miembros como sucedía en décadas pasadas. Es importante aclarar que a lo largo de esta investigación se tomará cuenta la existencia de un ordenamiento institucional supranacional que, en la mayoría de los casos, tiene preeminencia sobre las administraciones nacionales y que recientemente ha mostrado síntomas de debilidad.

En este sentido, uno de los aspectos más importantes será el análisis de las siguientes instituciones comunitarias: a) Banco Central Europeo, institución encargada de la política monetaria de la Zona Euro; b) Parlamento Europeo, organismo co-legislativo que representa directamente a los ciudadanos europeos; c) Consejo Europeo, entidad integrada por los jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros que fija el rumbo y las prioridades generales de la UE; y d) Comisión Europea, órgano ejecutivo que representa los intereses de la Unión en su conjunto.

En principio, podemos adelantar que uno de los mayores problemas que enfrentan las instituciones supranacionales es la falta de un proceso de toma de decisiones eficiente que conduzca a la elaboración e implementación de políticas públicas coherentes para enfrentar

los retos derivados del caos económico, financiero, político, social e institucional que caracteriza hoy en día a la Unión. Esto significa que el sistema de gobernanza del bloque regional se ha debilitado y, por lo tanto, requiere atención inmediata para perfilarse como una herramienta útil para salir de la crisis.

Sin embargo, antes de comenzar con el análisis de la institucionalidad como uno de los elementos más importantes de la gobernanza europea y efectuar una revisión de su estado actual de cara a la crisis, es conveniente hacer algunas precisiones teóricas y conceptuales relacionadas con esta investigación.

1.1. Corrientes conceptuales de la gobernanza

El objetivo de este apartado, más allá de definir el concepto de gobernanza⁶, es examinar las circunstancias que han ocasionado que su uso esté más vigente que nunca, sobre todo en los estudios de ciencia política y administración pública que analizan por qué la política actual difiere de la tradicional, incluyendo aquella de ámbito internacional y regional (ej. la Unión Europea). En este sentido, entenderemos por gobernanza una estrategia política constituida por un sistema de normas, reglas y procedimientos de carácter vinculante que dan orden a una estructura estatal en lo económico, político y social y que están basadas en la negociación y coordinación de los actores, tanto públicos como privados, los cuales convergen para encontrar soluciones efectivas a problemas que ponen en riesgo la gobernabilidad del Estado y sus intereses particulares.⁷

Tomando como referencia la definición anterior, comenzaremos afirmando que la gobernanza implica una disminución del protagonismo del Estado-nación. Hasta hace unas décadas, esta premisa no podía sustentarse con facilidad puesto que el actor político por excelencia era precisamente el Estado, la “entidad político-legal regida por un gobierno soberano, el cual ejerce autoridad plena sobre una población más o menos constante, dentro de un territorio demarcado por fronteras precisas y quien no reconoce autoridad superior

⁶ Algunos autores que analizan y definen el concepto de gobernanza son: Rosa María Piñón Antillón, Diana Vicher, Philippe Moreau Defarges, Jean-Pierre Gaudin, Francesc Morata, Fulvio Attinà, Philippe C. Schmitter, Richard Balme, Gilles Andréani, entre otros.

⁷ Cfr. Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance*, París, Presses Universitaires de France, 2008; Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, París, Presses de Sciences Po, 2002; Francesc Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

alguna fuera de esas fronteras.”⁸. Sin embargo, en años recientes se ha demostrado que éste ha perdido algunas de sus capacidades de gestión por diversas razones.

En primer lugar, las crisis económicas han evidenciado su incapacidad para administrar los recursos con eficiencia, propiciando un endeudamiento sin precedentes como consecuencia de la solicitud de préstamos a terceros con altos intereses para mantener el dinamismo de la economía interna en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos. Si a este contexto le agregamos las dificultades para obtener y ejercer los recursos económicos, es decir, la deficiente política fiscal, el problema se vuelve aún más complejo. Este argumento se adapta perfectamente a la situación actual de la Unión Europea ya que, como veremos en los siguientes apartados, el conflicto derivado de la regulación fiscal dentro de los Estados miembros y la falta de una política fiscal común es uno de los lastres que han ocasionado que la crisis de 2008 se prolongue hasta nuestros días y se agrave con el paso del tiempo.

En segundo lugar, y como consecuencia directa de sus problemas para manejar la economía interna, el Estado ha tenido que ceder parcialmente su autonomía en ciertas materias a organizaciones y/o regímenes internacionales (ej. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, etc.) con el propósito de mitigar los efectos de las crisis y alcanzar con mayor facilidad sus objetivos. Nuevamente podemos poner de ejemplo a la UE puesto que se trata de un actor internacional compuesto por Estados que decidieron unirse por voluntad propia para enfrentar desafíos comunes y obtener beneficios a partir de la cooperación y la creación de organismos supranacionales cuyas decisiones son vinculantes para todos los miembros.

Un tercer elemento derivado justamente de la pérdida de autonomía es que el gobierno ya no se desenvuelve dentro de un Estado totalmente jerárquico y ordenador, sino que se propicia la descentralización a favor de otros actores que harán más eficiente la gestión estatal (ej. gobiernos locales, unidades productivas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones privadas, etc.). En consecuencia, podemos afirmar que en un contexto de creciente internacionalización y complejidad, el Estado y, por ende, el gobierno, ha comenzado a articularse, junto con otros actores, como un mecanismo para direccionar la

⁸ Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, McGraw-Hill, 2000, pp. 633-634.

vida pública y evaluar las múltiples opciones que existen para, entre otras cosas, mejorar la calidad de vida de la población.

La cuarta precisión sobre el contexto actual del Estado-nación se refiere a la pérdida de legitimidad de su clase política como el actor administrativo central garante del bien público. Si entendemos la legitimidad como “[...] la creencia de la población sujeta a un orden político en la validez de dicho orden [...] o la creencia de la población de que el orden político que les gobierna es merecedor de reconocimiento [...]”⁹, entonces cabe sostener que los ciudadanos están perdiendo la confianza en las instituciones gubernamentales. Diversos factores confluyen para construir este entorno social, tales como la deficiencia de las burocracias gubernamental y privada y de las instituciones políticas y administrativas para enfrentar los problemas sociales, el interés generalizado de los partidos políticos por obtener el poder en detrimento de las causas sociales y, en general, los altos niveles de corrupción y el desinterés por el bien común.

El último factor que ha ocasionado que el Estado-nación pierda paulatinamente ciertas capacidades de gestión gubernamental, y que se relaciona estrechamente con los elementos descritos en párrafos anteriores, es el surgimiento de movimientos nacionalistas con tendencias separatistas, los cuales manifiestan recurrentemente su insatisfacción e inconformidad con la actuación de su gobierno y dejan al descubierto una serie de problemas internos. Esto ocurre “[...] cuando un grupo determinado, que está unido a un Estado, por unas razones u otras, buenas o no buenas, quiere autodeterminarse y gestionarse totalmente, al margen del Estado del que forma parte, y constituirse, solo, en un nuevo Estado soberano”¹⁰. De nuevo la UE ejemplifica esta situación, toda vez que en pleno siglo XXI, y a pesar de los esfuerzos integracionistas, existen tendencias separatistas en muchos Estados miembros del bloque regional (ej. Cataluña y el País Vasco en España, Padania y el Sur del Tirol en Italia, Flandes y Valonia en Bélgica, Córcega en Francia, Escocia en Reino Unido, Baviera en Alemania, entre otros), siendo la más apremiante de todas el caso de Cataluña.

Ahora bien, un segundo aspecto que debemos considerar a partir de la definición de gobernanza es la importancia que han adquirido los actores privados y otras entidades no

⁹ José López Hernández, “El concepto de legitimidad en perspectiva histórica”, [en línea], Valencia, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n°18, 2009, p. 164, Dirección URL: <http://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/116>, [consulta: 05 de septiembre de 2014].

¹⁰ Ramón Masnou, *El problema catalán*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1994, p. 64.

gubernamentales, las cuales aprovechan las debilidades del Estado nacional para intervenir en la toma de decisiones y así procurar sus intereses particulares y, supuestamente, contribuir con la consecución del interés general. En este sentido, el cambio en las relaciones público-privadas se debe a que los gobiernos, conscientes de sus limitaciones estructurales, optan por formar alianzas para lograr una mayor eficiencia e involucrar a la sociedad. De este modo, la formulación e implementación de políticas públicas se lleva a cabo mediante la interacción de diferentes actores en un proceso de negociación y coordinación, más que por un decreto emitido por el propio gobierno. Al respecto, Israel Cruz Badillo¹¹ afirma lo siguiente:

Es debido a la complejidad de las demandas y problemas sociales, característica de las sociedades actuales, y a la multiplicidad e interdependencias de sus causas que la manera de solucionarlas involucra a más actores además del gobierno. Esta confluencia de actores en un ámbito de gobierno supone una fragmentación de los lugares de poder, es decir, las relaciones que se establecen se dan en un mismo plano y de manera igualitaria entre diferentes grupos. Esta transición nos muestra, en un primer paso, a un Estado que todavía tiene una preeminencia en la mayoría de los sectores de la política pública, sin embargo el Estado está consciente de que los lugares de toma de decisión se encuentran más dispersos y se necesita una mayor flexibilidad en los mecanismos que usa y gran rapidez para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno.¹²

La pluralidad de actores nos conduce a un tercer elemento valorativo de la gobernanza: la democratización. Cuando un gobierno decide implementar medios para fortalecer la participación popular y, al mismo tiempo, se somete a un proceso de rendición de cuentas para evaluar su actuación, entonces nos encontramos ante un Estado democrático. En este sentido, la democracia¹³ y la existencia de sistemas de gobierno plenamente institucionalizados, son condiciones *sine qua non* para la implementación de un sistema de gobernanza eficaz. Es importante aclarar que el régimen de rendición de cuentas se hace

¹¹ Académico de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

¹² Israel Cruz Badillo, *Gobernanza y políticas públicas*, [en línea], Pachuca, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2011, p.6, Dirección URL: http://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/15302/gobernanza_y_politicas_publicas.pdf?sequence=1, [consulta: 07 de septiembre de 2014].

¹³ Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos, quienes la ejercen participando en la organización del poder público y su ejercicio. Se trata entonces de un régimen político que realmente asegura a la persona sus garantías individuales, le proporciona un mínimo de seguridad económica, y no concentra el poder en una persona o en un grupo, sino que consagra el principio de la elección popular, de la separación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, así como del pluralismo ideológico. *Cfr.* Monique Lions, “Democracia”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III-D, México, UNAM, 1983, p.85.

extensivo a los sectores privado y social, toda vez que éstos también tienen injerencia en el desarrollo de las políticas públicas.

Dentro de esta nueva configuración social se debe prestar especial atención a un cuarto elemento definido como la evolución de los intereses, ya que éstos motivan el actuar político y social. Por lo tanto, conviene puntualizar que la globalización, característica inherente de los siglos XX y XXI, ha propiciado el surgimiento de múltiples intereses, definidos como el fundamento último de los Estados y sus gobiernos, que hacen cada vez más compleja la gestión pública. En la actualidad, los Estados y sus integrantes no sólo deben atender necesidades internas, sino que se enfrentan a problemas mundiales que requieren atención inmediata mediante mecanismos de cooperación para lograr el bienestar de la sociedad global (ej. Crisis económica, terrorismo, deterioro del medio ambiente, pandemias, problemas en los mercados, etc.). Al respecto, la gobernanza esboza la resolución de conflictos de gran complejidad a partir de políticas públicas, normas, reglas y procedimientos que sean producto de una interacción equilibrada entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil.

El último elemento se refiere a las características particulares de la gobernanza como una estrategia que, de ser aplicada con rigor, puede ser un elemento clave para combatir los problemas actuales. El *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* enumera cinco principios que nos ayudarán a comprender de manera integral la importancia de la gobernanza como complemento de la gestión pública y, más adelante, para establecer el vínculo existente con el bloque regional más acabado del mundo¹⁴.

- a) **Apertura.** Las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. [...] Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.
- b) **Participación.** La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas [...] implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una

¹⁴ La Dra. Rosa María Piñón Antillón fue la primera en referirse a la Unión Europea como el bloque regional más acabado de todos, argumentando que sus características particulares son producto de la labor sistemática que han emprendido las economías miembros para consolidar un espacio económico comunitario. *Cfr.* Rosa María Piñón Antillón, “La Unión Europea: el bloque comercial más acabado de todos”, en Piñón Antillón, Rosa María, coord., *La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina*, México, FCPyS-UNAM-Delegación de la Comisión Europea, 1998, pp. 17-55.

mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas [...].

- c) **Responsabilidad.** Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones [...] debe explicar su acción en [...] y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados [...] y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas [...] en los distintos niveles.
- d) **Eficacia.** Las medidas deben ser eficaces y oportunas y producir los resultados buscados, sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas [...] sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
- e) **Coherencia.** Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia [...] es cada vez mayor: [las tareas del Estado] son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales [...]. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.¹⁵

Una vez aclarados los motivos por los que la gobernanza aparece con fuerza en las propuestas para mejorar la gobernabilidad y disminuir los efectos negativos de la coyuntura actual, es preciso hacer referencia a algunos de los principales conflictos que ésta supone. En primer lugar, se encuentran las dificultades para definir el concepto. De acuerdo con Omar Guerrero¹⁶, esto se debe a que:

[La palabra “*governance*” proviene de] una voz inglesa de origen francés, y más allá del latín, que en español se ha generalizado como ‘gobernanza’ [pero que se ha traducido como gestión, administración, gobernación, gobernabilidad, gobierno, sistemas de gobierno, régimen, administración, administración de empresas, gestión de empresas, gestión de asuntos públicos, ejercicio de poder y política de buen gobierno, y gobernanza]. Se trata, pues, de un anglo-galicismo cuya traducción o adaptación no se ha

¹⁵ Comisión Europea, *El libro blanco sobre la Gobernanza Europea*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2001, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1410138907577&from=EN>, [consulta: 07 de septiembre de 2014].

¹⁶ Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

planteado como cierta o equivoca por quienes la cultivan como campo del saber. El resultado es, obviamente, la edificación de una ‘torre de babel’.¹⁷

Es importante aclarar que en el presente trabajo obviaremos el problema de la conceptualización de la gobernanza ya que desde un principio proporcionamos una definición general que, vinculada con la institucionalidad, servirá de referencia cuando analicemos nuestro objeto de estudio, es decir, la Unión Europea. Sin embargo, es significativo reconocer que en la Ciencia Política y en la Administración Pública existe una divergencia conceptual substancial que ha sido motivo de múltiples estudios.

Un segundo problema que va más allá de la imprecisión de los usos teóricos de la gobernanza se refiere a su aplicación como un nuevo *modus vivendi* político. En párrafos anteriores explicamos que el auge de la gobernanza como modelo de gestión pública es consecuencia directa de las debilidades del Estado-nación como el proveedor universal del bien público y que esto supone una reducción del papel de dicho actor y un incremento de la participación de terceros en el desarrollo de la política pública. Empero, es pertinente preguntarse sobre las verdaderas intenciones de la implementación de este sistema, particularmente de los agentes que se inmiscuyen en una tarea que por tradición le correspondía al gobierno.

Dany-Robert Dufour¹⁸ advierte que la gobernanza es una “[...] nueva forma de dominación marcada por un desvanecimiento político, donde la sociedad civil juega un papel en contra del Estado. La gobernanza le está tendiendo una temible trampa a la democracia, en tanto se presenta como una ampliación de la democracia materializada en una mejor participación de la sociedad civil, destruyendo a la persona pública que se forma por la unión de todos los otros y convirtiéndola en representante de intereses particulares.”¹⁹ Es decir, plantea que esta estrategia política utiliza el estandarte de la democracia, la coordinación y el interés general para encubrir a los actores no gubernamentales dominantes que buscan obtener o imponer las decisiones que los favorecen (privatización de público) y que, por lo

¹⁷ Diana Vicher, *El laberinto de “governance”. La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2014, pp. 18-19.

¹⁸ Profesor de la Universidad Paris-VIII.

¹⁹ Dany-Robert Dufour, “Gobernanza Versus Gobierno”, *Cuadernos de Administración*, N°. 41, Santiago de Cali, Universidad del Valle, enero-junio 2009, p. 27.

tanto, promueven políticas públicas que no se ajustan necesariamente a una realidad que exige la mayor racionalidad posible.

En la práctica, podemos observar que los Estados que hacen alarde de sus prácticas de gobernanza no resuelven los problemas a partir de consensos democráticos, sino que las principales respuestas a los embates son producto de la negociación entre los gobiernos y las grandes empresas, marginando a otros sectores que son duramente afectados y que, en última instancia, absorben los costos de los errores políticos (ej. la sociedad europea y las medidas de austeridad).

Para mermar los efectos de este abanico de situaciones, el gobierno debe seguir ocupando un papel estratégico y fundamental en la definición de los objetivos sociales y como vigilante de la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, es imprescindible que asuma un cambio en su rol histórico y tome en cuenta la existencia de otras formas de intervención menos directas para conseguir sus fines. Para Jan Kooiman²⁰, la coyuntura actual puede describirse de la siguiente manera:

Las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes. La remodelación de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales no convierten a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Se produce, simplemente, una creciente concienciación no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos.²¹

Por otro lado, la gobernanza, al plantear “el debilitamiento de controles jerárquicos, sin nada que los sustituya, puede acarrear más problemas y corrupción que los que se pretende resolver. Se debe contar con una sociedad civil vigorosa y tener cerca la posibilidad de encontrar socios confiables para la provisión de servicios.”²² En este sentido, y con el

²⁰ Profesor emérito de la Universidad Erasmus de Rotterdam.

²¹ Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo i Martínez, Agustí, (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 58.

²² María del Carmen Pardo, “Prólogo”, en Pardo, María del Carmen, (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, COLMEX, 2004, p. 18.

objetivo de evitar tal escenario, el Estado-nación, vislumbrado como la organización política por excelencia y que, en el caso de los miembros de la Unión Europea, cuenta con legitimidad democrática, debe ser la autoridad última para mantener bajo control los recursos públicos y privados a través de instituciones sólidas, pero sin olvidar la necesidad de incluir en su actuar el apoyo de los demás actores sociales.

Para complementar lo antes expresado, veamos cómo se refiere la Organización de Naciones Unidas (ONU) al papel del Estado-nación en el nuevo orden mundial.

La globalización no ha debilitado a los Estados que siguen siendo los actores clave en la arena política interna e internacional. Pero está cambiando sus roles. Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo orden de roles, asociaciones, partenariados entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortaleciendo la influencia del público en las instituciones y los gobiernos [...]. Crecientemente, el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El Estado sigue procurando su función de cohesión social pero ahora apareciendo como el "hub" [(eje)] de actividades que conectan distintos actores en los más diversos campos, actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses. Para eso no sirven las viejas estructuras burocráticas decisionales jerárquicas. La diferenciación creciente de necesidades, tecnologías, habilidades, ideologías e intereses ha producido una gran difusión del poder. Las estructuras monocráticas, compactas, piramidales que constituyen el legado del racionalismo del [siglo] XVIII ya no representan la realidad de las administraciones públicas contemporáneas [...].²³

Las ideas anteriores nos permiten concluir que la gobernanza, como estrategia política para la solución de apremios, es una herramienta eficiente que complementa la actuación del gobierno y de los diversos agentes que participan en los procesos de toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas, particularmente en un contexto donde el Estado-nación, a pesar de ser el actor político por excelencia, ha perdido cierto margen de acción por las limitaciones impuestas por las crisis contemporáneas y ha asumido nuevas funciones.

Hasta aquí, el concepto de gobernanza se ha utilizado para ejemplificar el desarrollo y comportamiento de Estados-nación tradicionales, es decir, aquellos que surgieron con la Paz de Westfalia en 1648. Empero, ¿qué sucede cuando se pretende adaptar el concepto a

²³ Joan Prats i Catalá, *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp.254-255.

estructuras de organización más complejas como la Unión Europea? Este aspecto se estudiará con mayor detalle en el segundo capítulo de este trabajo, sin embargo, “[...] está claro que diferentes formas de gobernanza están siendo cada vez más importantes y destacadas en diferentes niveles institucionales. Es prácticamente imposible hacer generalizaciones claras sobre la gobernanza: siempre debe ser contextualizada y matizada para ser útil en la descripción de escenarios particulares.”²⁴

En este sentido, Diana Vicher²⁵ considera que “hay que volver al análisis complejo de cómo están evolucionando las instituciones supranacionales y los gobiernos nacionales, a auscultar qué perdura, cómo y por qué, para entender cómo afrontar las nuevas complejidades, sin olvidar que el gobierno y la administración pública proveen de estabilidad y continuidad para el desarrollo; que éstos surgieron precisamente porque es la forma menos mala de lograr la convivencia, de evitar que el hombre sea el lobo del hombre.”²⁶

1.2. El neoinstitucionalismo

Cuando se analiza a las instituciones políticas de determinada estructura organizativa es posible recurrir a diferentes teorías de la Ciencia Política, la Economía, la Sociología o las Relaciones Internacionales; sin embargo, en el caso particular de esta investigación, se utilizará el neoinstitucionalismo, junto con la gobernanza, como marco metodológico para el análisis de la estructura de la Unión Europea y su situación actual de cara a una crisis sin precedentes.

Antes de enunciar las características del neoinstitucionalismo y aclarar por qué esta teoría será de utilidad para nuestra investigación, conviene explicar que este enfoque es una derivación del institucionalismo clásico, teoría que permeó los escritos de Ciencia Política durante la primera mitad del siglo XX²⁷ y cuyos postulados se pueden resumir de la siguiente manera:

²⁴ Guy B. Peters y Jün Pierre, “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo i Martínez, Agustí, *op. cit.*, p. 54.

²⁵ Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

²⁶ Diana Vicher, *op. cit.*, pp. 147-148.

²⁷ Los principales autores que utilizaron el institucionalismo para el análisis de las estructuras políticas fueron Nevil Johnson, Herman Finer, James Bryce, Samuel Finer, entre otros.

- Las instituciones son reglas de funcionamiento de la sociedad que son reguladas por el gobierno para lograr sus objetivos. Éstas constituyen la base del funcionamiento interrelacional que determina el grado de racionalidad instrumental entre los diferentes actores del Estado (gobiernos, burocracia, políticos), el mercado (actores privados) y la sociedad civil. Esto supone una preeminencia de las estructuras en la configuración de las conductas individuales.
- Las instituciones son herramientas básicas para establecer redes de cooperación y mecanismos de monitoreo de las políticas públicas y para proveer información.
- Los actores públicos (política) y privados (administración) deben diferenciarse con precisión.
- El institucionalismo analiza la divergencia de las capacidades de poder de los Estados sobre las instituciones.
- Los Estados crean instituciones con fundamentos legales para solucionar problemas colectivos, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar el flujo de información, distribuir las capacidades en forma más equitativa, etc.
- Se privilegia el estudio de la historia de las instituciones económicas, políticas y sociales.²⁸

Tomando como referencia los enunciados anteriores podemos inferir que el institucionalismo clásico es una teoría: a) descriptiva, porque se centra en detallar la organización y funcionamiento de un sistema político a partir de sus instituciones; b) formal, puesto que se enfoca sólo en los componentes formales del Estado; c) legal, ya que parte del supuesto de que toda institución está legalmente conformada; e d) histórica, toda vez que privilegia el estudio del pasado.

Si bien esta teoría constituyó el principal enfoque para analizar los fenómenos políticos, a mediados de los años cincuenta se comenzó a cuestionar su validez analítica. Esto

²⁸ Cfr. José Guadalupe Vargas Hernández, “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, *Revista Ciencia Administrativa*, número 1, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2008, pp. 47-48; Gabriel Pérez Pérez y Laura Valencia, “El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario”, *Actualidad Contable FACES*, Año 7, N° 8, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, enero – junio, 2004, pp. 85-95.

se debió a que otras corrientes como el estructural-funcionalismo y el conductismo²⁹ criticaron su falta de sustento teórico como consecuencia de su orientación meramente descriptiva (monocausal e indiferenciada), del uso excesivo de estudios de historia comparada, de su carácter normativo, de su énfasis en la relevancia de las estructuras formales y de sus precisiones conceptuales, especialmente por su afán de ver a las instituciones como la única variable que condiciona el comportamiento político (determinismo institucional).

Las limitaciones teórico-conceptuales antes señaladas son el argumento para descartar el uso del institucionalismo clásico en el presente estudio, sobre todo porque la base de esta investigación es el análisis de los efectos provocados por la crisis de la UE, la evolución de sus instituciones supranacionales, la respuesta ante la crisis y la estructuración organizacional de la que se ha dotado al contener en su seno a 28 Estados miembros. Además, se tomará como referencia el concepto de gobernanza, el cual, como se mencionó en la primera parte de este capítulo, hace énfasis en la participación de múltiples actores en los procesos de toma de decisiones y no sólo en los componentes estatales formales, como argumenta la teoría institucionalista.

En este sentido, es preciso utilizar un enfoque que sí se adecúe a nuestro objeto de estudio, es decir, el neoinstitucionalismo. Esta teoría que surgió en los años ochenta tiene un doble objetivo. Por un lado, examinar los componentes del Estado y de otras estructuras organizativas de carácter político pero con una visión más inclusiva y multidisciplinaria que abarque el origen, evolución o continuidad de las instituciones y, por el otro, analizar la dinámica de éstas como agentes de impacto en el comportamiento político.

Para cumplir con dicho propósito, la teoría incorpora una serie de elementos de carácter histórico, económico, político y social para dar sustento a sus axiomas. De acuerdo con José Guadalupe Vargas Hernández³⁰:

El neoinstitucionalismo que aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, surge [...] como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y

²⁹ En oposición al institucionalismo clásico, estas corrientes de la Ciencia Política centraban su análisis en las acciones de los actores políticos individuales y colectivos, relegando a un segundo plano el papel de las normas e instituciones.

³⁰ Académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implementación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo. Las diferentes perspectivas teóricas del neoinstitucionalismo intentan identificar y explicar desde acercamientos transdisciplinarios [...] fenómenos económicos, sociales y políticos complejos a partir de las relaciones e interacciones de individuos en las organizaciones.³¹

Partiendo de la definición anterior, identificaremos tres características esenciales de las instituciones políticas: a) son entidades autónomas; b) están condicionadas parcialmente por el contexto social y por los intereses individuales; y c) estructuran la conducta de los actores políticos. Respecto a la autonomía, el neoinstitucionalismo señala que ésta deriva de la capacidad de las instituciones de incidir en los procesos políticos a partir de dinámicas propias que se desarrollan una vez que éstas son creadas.

En cuanto a la segunda y tercera características, James G. March y Johan P. Olsen³² aclaran que éstas obedecen al papel de las instituciones como tomadoras de decisiones que pueden o no definir los intereses, preferencias y relaciones de los individuos ya que son más que un simple reflejo de las fuerzas sociales.³³ Este precepto es una reacción frente a la postura extremista de los estructuralistas y conductistas, quienes consideraban que los resultados sociales sólo podían ser producto de las conductas individuales o de determinaciones estructurales.

En consecuencia, el nuevo institucionalismo, a diferencia del clásico, contempla el papel que desempeñan diferentes actores en la creación y reestructuración de las instituciones, así como la influencia de éstas últimas en la identidad y conducta de los involucrados. Es decir, las instituciones y los sujetos mantienen una relación de interdependencia que puede beneficiar a una o ambas partes y que constituye, en última instancia, el motor de la vida social que da paso al cambio o al mantenimiento del *statu quo*.

En síntesis, “Los principales aspectos que caracterizan a los enfoques neoinstitucionales se pueden resumir en los siguientes puntos: a) concepto de institución más amplio y dinámico; b) concepción de causalidad compleja; c) noción integral de las

³¹ J. G. Vargas Hernández, *op cit.*, p. 49.

³² Investigadores de las Universidades de Stanford y Bergen respectivamente.

³³ *Cfr.*, James G. March y Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, Washington D.C., American Political Science Association, septiembre, 1984, pp. 738-739.

restricciones del comportamiento humano; d) dependencia recíproca entre instituciones y actores; y, e) estudio explícito de la génesis y la dinámica institucional.”³⁴

Dado que el objeto de estudio y los preceptos del neoinstitucionalismo son complejos, particularmente por su multidisciplinariedad, se han desarrollado diferentes versiones de la misma teoría que presentan características distintivas pero que comparten el mismo núcleo. Al respecto, B. Guy Peters³⁵ expone lo siguiente:

[...] el ‘Nuevo Institucionalismo’ no es un solo animal, sino un género con un número de especies específicas dentro de él. Estos enfoques de las instituciones también deben considerarse complementarios [...], aunque los partidarios de uno u otro pueden reclamar a menudo el lugar de honor. Esta diferenciación interna del enfoque [neoinstitucionalista] supone varias cuestiones adicionales acerca de los desarrollos teóricos contemporáneos. En primer lugar, algunos componentes del ‘nuevo institucionalismo’ son más compatibles que otros con los supuestos de los enfoques individualistas dominantes en la disciplina. Asimismo, esta diferenciación significa que en muchos casos puede existir la necesidad de mezclar varias versiones del ‘nuevo institucionalismo’, sobre todo si los investigadores quieren una perspectiva más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura en las políticas públicas y en la conducta del gobierno.³⁶

Ahora bien, considerando que nuestro análisis se centrará en la Unión Europea, un actor internacional complejo, asumiremos la postura de los investigadores a los que hace referencia B. Guy Peters y tomaremos elementos puntuales de algunas versiones del neoinstitucionalismo³⁷. No obstante, comenzaremos por definir brevemente las más

³⁴ Richard Ortiz, “Introducción”, en Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 24-25.

³⁵ Profesor de la Universidad de Pittsburgh.

³⁶ B. Guy Peters, *Institutional theory in political science: The ‘new institutionalism’*, Londres, Continuum, 2005, p. 2. Traducción propia.

³⁷ Sobre las diferentes versiones del neoinstitucionalismo, Richard Ortiz Ortiz, autor institucionalista y profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Universidad Internacional del Ecuador, señala lo siguiente: “[B. Guy Peters] distingue siete [...] variantes neoinstitucionales, pero los criterios de clasificación utilizados por él carecen de lógica. La denominación de ‘institucionalismo empírico’ es errónea por dos razones: primero, insinúa que los otros institucionalismos no son empíricos, pero no es cierto; y segundo, los diferentes trabajos dentro de ese institucionalismo pueden ser perfectamente clasificados dentro de las variantes básicas [el enfoque sociológico, el de la elección racional y el histórico]. El ‘institucionalismo de representación de intereses’ y el ‘institucionalismo internacional’ tampoco representan variantes independientes, sólo son aplicaciones de los enfoques básicos a diferentes áreas de estudios y, por lo tanto, superfluos. Finalmente, el ‘institucionalismo sociológico’ no es una variante institucional de la política, sino un enfoque propio de la sociología de la organización, por ello no constituye tampoco una variante más. Otros autores hablan también

utilizadas, para después explicar con detalle cuáles ubicaremos dentro del marco conceptual propuesto.

- a) Neoinstitucionalismo histórico: Se destaca la relevancia de las decisiones previas a la creación de una institución porque éstas determinarán su rumbo en el futuro. Este enfoque no implica un determinismo histórico, pero establece que el cambio y evolución de las instituciones está limitado por su período de fundación.
- b) Neoinstitucionalismo normativo: Para comprender el funcionamiento de las instituciones y sus efectos en el comportamiento individual, es necesario tomar en cuenta las normas y valores de las organizaciones (exógenas y endógenas).
- c) Neoinstitucionalismo económico: Se esfuerza en demostrar que el funcionamiento ideal del libre mercado depende de arreglos institucionales.
- d) Neoinstitucionalismo cultural: Hace énfasis en las tradiciones históricas y culturales del sistema político-administrativo puesto que la estabilidad de las instituciones es producto de una cultura organizacional basada en la interacción colectiva de diversos actores.
- e) Neoinstitucionalismo de elección racional: Supone un modelo de racionalidad para explicar el comportamiento humano, se percibe a la política como una serie de dilemas de acción colectiva, se enfatiza el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos y se considera a las instituciones como una creación de los actores para obtener beneficios derivados de su propio funcionamiento.
- f) Neoinstitucionalismo empírico: Estudia empíricamente ciertas diferencias institucionales y sus efectos, y señala que la estructura del gobierno condiciona la

del institucionalismo económico-histórico [...] y del institucionalismo centrado en los actores [...], pero ambos también combinan elementos de los enfoques básicos.” R. Ortiz, *op. cit.*, p. 25.

forma de las políticas y las decisiones de los mismos. Se centra en el estudio de ciertas cuestiones aplicadas como las diferencias entre gobierno presidencialista y gobierno parlamentario, el gobierno dividido, la institucionalización legislativa o la independencia de los bancos centrales.

- g) Neoinstitucionalismo sociológico: Se parte de la idea de que muchas formas y procedimientos institucionales no fueron creados para ganar eficiencia, sino que constituyen prácticas culturalmente específicas. En la definición de instituciones se incluyen elementos como los sistemas de simbología, las pautas cognoscitivas y los patrones morales. En cuanto al origen y cambio de las instituciones, éstas pueden adaptar sus prácticas porque también incrementa la legitimidad social de la organización o de sus participantes.
- h) Neoinstitucionalismo de representación de intereses: Analiza las relaciones institucionalizadas entre Estado y sociedad, particularmente aquellas que no son estrictamente formales (ej. acción de los partidos políticos y de los grupos de interés).
- i) Neoinstitucionalismo internacional: Este enfoque conceptualiza la política internacional en términos institucionales y señala la relevancia de la estructura al explicar el comportamiento de los Estados. Ubica a los regímenes como las instituciones internacionales que generan estabilidad, moldean la conducta de los Estados e impulsan un conjunto de valores.³⁸

Las nueve versiones del neoinstitucionalismo descritas anteriormente aportan elementos importantes para el estudio de las instituciones políticas; sin embargo, es pertinente elegir aquellas que se adapten mejor al propósito de esta investigación. En este sentido, iniciaremos argumentando cuáles descartaremos para después definir con precisión aquellas que retomaremos en los siguientes capítulos.

³⁸ Cfr. B. Guy Peters, *op. cit.*, pp. 25-154; J. G. Vargas Hernández, *op. cit.*, pp. 50-55; G. Pérez Pérez y L. Valencia, *op. cit.*, pp. 87-91.

La primera versión del neoinstitucionalismo que obviaremos es la cultural. Si bien es importante valorar aspectos culturales cuando se reflexiona sobre las instituciones de determinada entidad política, particularmente cuando se examina su creación, en el presente trabajo sólo nos enfocaremos en papel de las instituciones supranacionales frente a la crisis europea y la necesidad de su reestructuración como alternativa para salir del embate actual. No obstante, es significativo considerar que el proceso de integración se ha mantenido, en parte, gracias a una ideología arraigada en una multiplicidad de culturas.

La segunda versión es la empírica porque utiliza criterios del institucionalismo clásico y su visión es muy reducida, sobre todo porque se enfoca en la estructura interna de un Estado-nación y relega el estudio de unidades supranacionales complejas. Este enfoque sería útil si la finalidad de esta investigación fuera indagar sobre aspectos particulares de los Estados miembros y no de la Unión en su conjunto.

La tercera y última versión del neoinstitucionalismo que descartaremos es la sociológica, ya que no estudiaremos a las instituciones a partir de sus símbolos, pautas cognoscitivas ni patrones morales, sino como entidades autónomas que fueron creadas a partir de una visión comunitaria para darle viabilidad al proceso de integración de la UE.

Para concluir, se explicará por qué hemos optado por incorporar a nuestro análisis premisas de seis versiones del neoinstitucionalismo. En primer lugar, se encuentra el histórico. Según Guillermo Farfán³⁹, este enfoque resulta muy útil para analizar a las instituciones como agentes generadores de políticas públicas por las siguientes razones:

- a) Tiene una concepción amplia de la relación estructura-acción social que se adapta a factores muy diversos del análisis político-social. Esto se debe a que explica el marco dentro del cual actúan los individuos, ubica al Estado como una de las fuentes fundamentales de las instituciones políticas y considera la diversidad de incentivos y restricciones a las que se enfrentan los actores políticos en su conflicto mutuo.
- b) Confiere una gran importancia al análisis de las coaliciones políticas, al papel de las instituciones políticas previas y a la influencia de las ideas en la toma de

³⁹ Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

decisiones. En este sentido, admite que los intereses de los individuos o de los grupos constituyen una variable elemental para explicar las políticas públicas, sobre todo porque de ellos depende su legitimidad. Sin embargo, también reconoce que las instituciones son estructuras condicionantes de la acción de individuos o grupos mediante incentivos y sanciones y que éstas interactúan entre sí para producir diversos resultados. Esta variable es útil porque nos permite realizar un análisis institucional micro que aporta aspectos diferentes a las explicaciones macro de otras variables. Finalmente, las políticas públicas elaboradas en el seno de las instituciones se explican como resultado de la influencia de las ideas sobre quienes toman decisiones. Estas ideas tendrían un efecto social mucho más duradero si logran institucionalizarse.

- c) Parte de fundamentos metodológicos más interpretativos y de largo plazo. Para este enfoque, los conceptos y categorías que explican las instituciones y la acción social no están preconstituidos, sino que van emergiendo del análisis. Esto ocurre porque las variables deben tratarse como resultado de un conjunto de determinaciones históricas.⁴⁰

En segundo lugar, está el neoinstitucionalismo normativo, el cual considera que las normas formales e informales regulan a las instituciones, mientras que éstas reglamentan el comportamiento social. De igual forma, supone que los cambios institucionales se producen a través de procesos administrativos complejos que modifican las reglas y normas y en los que participan actores que no toman sus decisiones en función de sus preferencias, sino que valoran las capacidades y necesidades de la propia institución. Esto sucede cuando existen tensiones lo suficientemente importantes como para requerir un cambio profundo en la estructura organizacional (ej. una crisis económica, política y social).

La tercera variante que utilizaremos es la económica, sobre todo porque nuestro objeto de estudio es un bloque económico regional que tiene como característica distintiva un mercado común creado hace más de 20 años por el Tratado de Maastricht y que está

⁴⁰ Cfr. Guillermo Farfán Mendoza, “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 3, núm.1, México, UNAM, 2007, pp. 93-96.

regulado por instituciones bien definidas. Esta versión del neoinstitucionalismo ve a las instituciones como estructuras centrales en el desarrollo económico y propone estudiar su función como creadoras de mercados competitivos. Asimismo, establece que el proceso de institucionalización de las organizaciones se construye con la confianza, la cual se sustenta en el prestigio de sus miembros. Además, incorpora elementos de la política al exponer las deficiencias e incapacidades del Estado-nación como garante de la estabilidad económica de la sociedad. Por lo tanto, anticipa un Estado fuerte pero limitado en lo que se refiere a la creación y mantenimiento de instituciones confiables que favorezcan el intercambio y las interacciones fructíferas.

En cuarto lugar, se encuentra el neoinstitucionalismo de elección racional, toda vez que vincula la actividad política con el comportamiento de los actores, fundamento primario de cualquier sistema de gobernanza. Por otro lado, las instituciones son, bajo esta perspectiva, un mecanismo de reglas e incentivos para encauzar y limitar las conductas disfuncionales de los individuos que participan en los procesos de toma de decisiones, quienes buscarán obtener siempre los mayores beneficios. En cuanto a los incentivos, los neoinstitucionalistas de elección racional aseguran que las instituciones políticas son estructuras que resuelven los problemas colectivos mediante esquemas de cooperación.

Las últimas dos versiones que se ubican dentro de nuestro marco conceptual son el neoinstitucionalismo de representación de intereses y el internacional. El primero porque destaca la importancia del papel que desempeñan diferentes actores en los procesos de toma de decisiones como los partidos políticos. En el caso particular de la UE, los partidos que están representados en el Parlamento Europeo tienen una injerencia considerable, aunque muchas veces cuestionada, en la creación de políticas públicas y, por lo tanto, condicionan parcialmente el futuro del proceso de integración.

Por otro lado, el neoinstitucionalismo internacional define a las instituciones internacionales como organizaciones que propician la estabilidad económica, política y social, condicionan el comportamiento de los Estados y otorgan un sentimiento de pertenencia mediante valores comunes. Esta concepción se aproxima, indudablemente, al rol de las instituciones supranacionales dentro de la UE.

1.3. Gobernanza institucional

Una vez definidos los dos elementos fundamentales de nuestro marco conceptual, es decir, la gobernanza y el neoinstitucionalismo, es necesario articular ambas categorías analíticas para elaborar un concepto que englobe sus características principales.

Conviene recordar que la gobernanza es una estrategia política en la que participan diversos actores para construir un sistema que propicie la formulación de políticas públicas que respondan a una necesidad determinada. Esta estrategia implica, por un lado, el desplazamiento del Estado-nación como el único actor central en la toma de decisiones y, por el otro, la inclusión de distintos grupos o redes de actores públicos y privados en el análisis, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Sin embargo, para que dicha estrategia sea efectiva y funcional es imprescindible que el sistema aludido tenga un diseño coherente con los intereses de los actores involucrados y con la realidad en la que se encuentran. Tomando como referencia los postulados de la teoría neoinstitucional, concebiremos a dicho sistema como un conjunto de normas, reglas y procedimientos, es decir, como una institución. Por lo tanto, la gobernanza es una táctica que implica la creación y/o reestructuración de instituciones para responder a los problemas públicos a partir del trabajo colectivo de una diversidad de agentes.

Partiendo de la idea anterior, y tomando en cuenta que la ONU sostiene que “[...] el sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del Estado moderno [...]”⁴¹, podemos argumentar que el diseño institucional de la gobernanza tiene varios objetivos. En primer lugar, generar redes entre agentes gubernamentales y sociales que representen los intereses colectivos. Una de las ventajas de las estructuras en red es su capacidad para fomentar la eficacia y la innovación, toda vez que “a) permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información; b) ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; c) ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivos; d) representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito.”⁴²

⁴¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reconceptualising Governance*, Nueva York, Organización de Naciones Unidas, 1997, p. 10. Traducción propia.

⁴² Joan Prats i Català, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 149.

Otra ventaja es que organizan la participación de los individuos en los procesos políticos. La experiencia histórica ha demostrado que es imposible que todos los interesados tengan una intervención directa en los asuntos públicos y, por ende, surge la necesidad de establecer mecanismos de representación. Al respecto, Eduardo Jorge Arnoletto⁴³ señala lo siguiente:

En forma generalizada hoy se reconoce en todo el mundo (al menos formalmente) que el pueblo es el titular de la soberanía y la única fuente legítima de la autoridad política, pero salvo en algunas pintorescas excepciones, en ninguna parte se practica la democracia directa. El ejercicio real del poder pasa, pues, por diversos mecanismos de representación y participación política. [La autenticidad política de dichas redes de representación] depende de dos factores, la legalidad de la elección y la legitimidad de desempeño, basada en la concordancia de la actuación de los representantes con el sentir, la voluntad y los intereses de los representados.⁴⁴

La conformación de dichas redes implica el establecimiento de relaciones horizontales. Si bien existe una jerarquía inherente a toda institución, la participación de los actores en los procesos internos se da a un mismo nivel para evitar la adopción de actitudes discriminatorias en perjuicio de algún sector en particular. La horizontalidad supone, al menos en la teoría, que las opiniones e intereses de los actores se tomarán en cuenta de manera igualitaria.

En concreto, “se pueden destacar tres características definitorias de las redes [horizontales] de gobernanza: la existencia de una estructura multicéntrica o, dicho en negativo, la ausencia de un único centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; la interdependencia entre los actores y la tendencia a determinar procesos y alcanzar resultados de forma relacional, y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad.”⁴⁵

Ahora bien, la creación de redes también supone su gestión, sobre todo porque la cooperación entre los actores puede llevarse a cabo de diferentes maneras (relaciones formales, relaciones coercitivas, relaciones utilitarias, relaciones clientelares, relaciones

⁴³ Investigador y profesor de la Universidad Católica de Córdoba.

⁴⁴ Eduardo Jorge Arnoletto, *Curso de teoría política*, Córdoba, Argentina, Editorial Triunfar, 2007, p. 243.

⁴⁵ Antonio Natera Peral, “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4, México, UNAM, octubre-diciembre, 2005, p. 768.

articuladas en torno a una coalición, relaciones basadas en la cooptación y relaciones basadas en vínculos personales).⁴⁶ En este sentido, el Estado, representado por el gobierno, debe decidir la forma de relacionarse con los demás actores en función de los intereses perseguidos. En el caso particular de esta investigación, nos enfocaremos en las relaciones formales, es decir, aquellas que están formalmente institucionalizadas.

La segunda finalidad de institucionalizar la gobernanza es controlar el comportamiento y empoderamiento de los actores dentro de la institución para evitar que se favorezcan los intereses de un grupo determinado que, aparentemente, se apropia del interés público. De acuerdo con el neoinstitucionalismo, particularmente con su variante de elección racional, las instituciones son un mecanismo de reglas para encauzar y limitar las conductas negativas de los participantes en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, el tercer objetivo, sería definir con claridad las facultades y atribuciones de los múltiples agentes que integran la institución. Con esta medida se evita duplicar esfuerzos, se reducen costos (dinero y tiempo), se maximizan las ganancias y se establece el principio de corresponsabilidad entre todos los involucrados.

Es importante resaltar que “los actores, los arreglos organizacionales y las políticas crean y modelan instituciones pues definen conjuntos de prácticas y restricciones al establecer, marcos, reglas y acuerdos que contribuyen en muchos casos a la emergencia de nuevas relaciones y capacidades, a la activación de la acción colectiva y a la apertura de oportunidades y canales para que los actores sociales desplieguen en los procesos políticos sus objetivos y estrategias.”⁴⁷

Ahora bien, el control del comportamiento de los individuos y la delimitación de sus funciones son prerrogativas de los directivos de la institución pública, quienes pueden ser electos democráticamente o nombrados por autoridades gubernamentales. Además, son los responsables de guiar a la institución para resolver los problemas o demandas existentes, mantener contacto con el gobierno y otras organizaciones, representar los intereses de los otros actores y procurar legitimidad a la institución.

⁴⁶ Cfr. Antonio Natera Peral, *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2004.

⁴⁷ Roberto Martínez Nogueira, “La institucionalidad y la gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública?”, *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 18, n° 30, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales, diciembre, 2012, p. 55.

El cuarto objetivo del diseño institucional de la gobernanza es generar los incentivos necesarios para que un número cada vez mayor de actores participen en el análisis, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Quizá la forma más adecuada para cumplir esta misión es garantizar que los valores e intereses de los individuos se estimarán al momento de diseñar las estrategias públicas.

Por último, las instituciones deben legitimar al sistema de gobernanza. Esto comprende la legitimidad de los actores por su capacidad de actuación y de representación de los distintos grupos de la sociedad, de la propia institución como un conjunto de reglas de ordenamiento y de los resultados, es decir, de las políticas públicas como un reflejo de la cultura, los valores y las necesidades de la sociedad.

La articulación de los supuestos antes descritos es una tarea que le corresponde, en primera instancia, al Estado, aunque no debemos obviar la participación de otros actores. Roberto Martínez Nogueira⁴⁸ se refiere al papel del Estado nacional en la configuración de la gobernanza institucional en los siguientes términos:

Las capacidades estatales (políticas y de organización y gestión) son fundamentales para la construcción de una gobernanza adecuada. Las capacidades políticas hacen referencia al ejercicio de la potestad de definir objetivos y estrategias de política, a ganar y preservar la legitimidad, a construir alianzas y coaliciones que den apoyo y sostenibilidad a su proyecto de gobierno y a la aptitud para definir políticas públicas específicas de calidad y alcanzar los resultados e impactos que éstas se proponen. La capacidad de gestión se fundamenta en dispositivos y recursos organizacionales, técnicos y administrativos que permitan una implementación eficaz, eficiente, evaluables y alienada con objetivos de política, con adecuación a circunstancias específicas y atención a las heterogeneidades sociales, territoriales de las actividades, población o ámbitos territoriales de la acción.⁴⁹

Otro aspecto que debemos considerar cuando analizamos la institucionalidad de un Estado, sobre todo a partir del marco conceptual previamente establecido, son las condiciones indispensables que tienen que conjugarse para que las instituciones emanadas de un proceso de gobernanza sean eficaces y tengan la capacidad de resolver conflictos imprevistos.

⁴⁸ Especialista en análisis de políticas públicas y en diseño, gestión y evaluación institucional.

⁴⁹ R. Martínez Nogueira, *op. cit.*, p. 61.

Si retomamos los cinco principios para la instauración de una gobernanza más democrática que están definidos en el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*⁵⁰, y a los cuales nos referimos en el primer apartado de esta investigación, entonces podemos apuntar que toda institución, incluyendo a sus funcionarios, debe: 1) trabajar de forma más abierta y transparente con el objetivo de dar conocer su funcionamiento interno y difundir gratuitamente la información pertinente entre la población; 2) fomentar la participación ciudadana en la planificación y administración de los procesos de toma de decisiones, ya que la eficacia y legitimidad de las políticas públicas depende, en gran medida, del respaldo de los procesos de consenso; 3) actuar con responsabilidad y clarificar los procedimientos institucionales para disminuir su complejidad; 4) garantizar que las medidas y acciones emprendidas sean eficaces y 5) coherentes con las necesidades, valorando en todo momento su impacto a corto, mediano y largo plazo.

Si bien estos principios son esenciales para el establecimiento de las estructuras que exige un sistema de gobernanza, es preciso agregar otros que también tienen dicha finalidad y que pueden coadyuvar a que una institución responda eficazmente a los problemas de un contexto determinado y, consecuentemente, a que tenga un alto grado de legitimidad.

El primero es la rendición de cuentas, es decir, cuando una institución está obligada a informar “[...] sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta.”⁵¹ La aplicación de este principio supone que los actores involucrados en la toma de decisiones se mantendrán al margen de los estándares, normas y objetivos acordados por la institución en su conjunto para evitar que sean señalados por incumplimiento o mala gestión y, por consiguiente, sancionados. La rendición de cuentas también implica que los ciudadanos tienen el derecho de exigir en todo momento la información relacionada con el diseño, administración e implementación de las políticas públicas, incluyendo la forma en que se han asignado los recursos humanos y financieros.

El segundo principio que es preciso valorar es la equidad, entendida en este estudio como el derecho que tienen los ciudadanos a que su voz sea escuchada de manera igualitaria y a beneficiarse equitativamente de los resultados de los procesos de toma de decisiones. Su

⁵⁰ Comisión Europea, *op. cit.*

⁵¹ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2012, p. 20.

aplicación supone que las instituciones, al momento de elaborar las políticas públicas, estarán plenamente informadas de las demandas populares y, por lo tanto, buscarán que éstas sean atendidas para satisfacer las necesidades colectivas.

Los últimos principios de buena gobernanza que agregaremos a la lista de la Comisión Europea se refieren a la obligación de las instituciones de respetar los derechos humanos contenidos en los diversos instrumentos de cada jurisdicción, así como en los de alcance internacional, y de observar puntualmente la legislación del Estado en que se encuentren.

Por lo anterior, las cualidades de la gobernanza están relacionadas con la naturaleza de los marcos institucionales, los escenarios y procesos políticos y con las capacidades de actores públicos y privados, de sus recursos y de su capacidad de acción colectiva. [...] la gobernanza efectiva requiere entre otras condiciones el funcionamiento adecuado en distintos ámbitos públicos, como los de formulación de reglas y políticas, de participación, de seguimiento de su implementación, los foros temáticos y territoriales y de mecanismos de información, deliberación y debate para la identificación, deliberación, generación y seguimiento y evaluación de procesos, resultados e impactos.⁵²

Con el objetivo de establecer un marco conceptual y teórico integral, ahora haremos referencia a las dificultades que implica establecer un sistema de gobernanza institucional. De acuerdo con Antonio Natera Peral⁵³, se pueden deducir tres tipos de problemas o tensiones en los sistemas de gobernanza:

- a) En primera instancia, pareciera que los sistemas carecen de un sustento normativo que los justifique, toda vez que la gobernanza, a diferencia del Estado, aún no cuenta con la legitimidad en el sentido estricto y tradicional. Esto representa un serio problema porque un déficit de legitimidad merma el apoyo público y la adhesión a dicho sistema y, por ende, la capacidad de las instituciones para movilizar recursos y promover la cooperación.
- b) En los sistemas de gobernanza tiende a producirse el problema de la difuminación de las responsabilidades, lo cual provoca incertidumbre entre los actores

⁵² R. Martínez Nogueira, *op. cit.*, p. 60.

⁵³ Profesor e investigador de la Universidad Carlos III de Madrid.

encargados de formular las políticas públicas y los ciudadanos en general acerca de quién es el responsable, a quién deben rendir cuentas, etc. Esta situación promueve la evasión de responsabilidades y el traspaso de las culpas cuando no se obtienen los resultados esperados.

- c) Existe una tensión latente que se produce por la tentación de intervenir de forma obligatoria o vinculante en la regulación de conflictos, por un lado, y la dependencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la gobernanza, por otro. A pesar de que el contexto actual ha acentuado la idea de que la resolución de conflictos muestra la inherente interdependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones y los actores que intervienen en dicha acción, aún existen opositores de la gobernanza que visualizan al Estado como el único actor capaz y responsable de solucionar los problemas públicos.⁵⁴

Estos planteamientos nos sugieren que las instituciones deben buscar, en primera instancia, la legitimidad necesaria para actuar sin obstáculos. Una vez que cuenten con ella, es forzoso establecer las funciones de los actores que las conforman, tal y como lo explicamos en párrafos anteriores. Por último, su actuación dentro del Estado-nación tiene que demostrar la necesidad de establecer marcos de cooperación entre los diferentes agentes, sobre todo para garantizar su permanencia y efectividad como mecanismos para instrumentar políticas públicas.

⁵⁴ Cfr. A. Natera Peral, *Nuevas estructuras...*, p. 783-785.

II. La institucionalidad europea como uno de los ejes centrales de la gobernanza de la Unión

La situación actual de la Unión Europea, independientemente de sus graves problemas económicos, políticos y sociales, nos permite afirmar que se trata de un actor internacional de gran relevancia cuyo “[...] rasgo distintivo [...] es su naturaleza institucional supra-estatal. Como toda institución política ha logrado construir sus propias rutinas, reglas, normas, convenciones, roles, prácticas, procedimientos, tradiciones, rituales y valores. Este marco institucional influye, de una manera cada vez más evidente, [en] la conducta y [en] las decisiones de los actores políticos que se encuentran bajo su esfera de acción, incluidos los Estados miembros.”⁵⁵

Sin embargo, tal y como comprobaremos más adelante, “[...] la crisis se ha visto agravada por las viables fallas institucionales, el diseño inadecuado, los diagnósticos erróneos y los sesgos ideológicos de los que la propia UE es responsable, que hacen que la crisis del euro sea en gran medida una crisis autoinducida, y que, en una aparente paradoja, puede llevar a su propia destrucción.”⁵⁶

Un ejemplo claro de estas fallas son las limitaciones impuestas por el Tratado de Lisboa. Si bien este instrumento retomó gran parte del contenido del Tratado Constitucional, particularmente en lo referido a la adaptación de las instituciones a la realidad de una Unión de 27 miembros (ahora 28), también supone limitaciones al proceso de integración.

En primer lugar, se pone un freno a la visión federal, tanto en el plano económico como en el político (ej. para realizar cambios constitucionales la UE tiene que recurrir al método clásico de la Conferencia Intergubernamental⁵⁷, al cual se le suma un procedimiento de ratificación de carácter nacional). En segundo lugar, la aprobación del Tratado no implicó

⁵⁵ Eduardo Torres Espinosa, “El Estado-nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, México, UNAM, 2006, p. 575.

⁵⁶ José Antonio Sanahuja, “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Mesa, Manuela, coord., *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2013, p. 56.

⁵⁷ “Con el término «Conferencia Intergubernamental» (CIG) se designa una negociación entre los Gobiernos de los Estados miembros destinada a introducir modificaciones en los Tratados. Dichas conferencias son convocadas en el marco del procedimiento de revisión ordinaria de los Tratados previsto por el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.” s/a, “Glosario”, [en línea], Bruselas, *Web oficial de la Unión Europea*, 2014, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/intergovernmental_conference_es.htm, [consulta: 22 de octubre de 2014].

cambios al diseño de la Unión Económica y Monetaria (UEM), a pesar de que era el momento indicado para que las competencias fiscales se incluyeran en el grupo de materias abordadas a través del método comunitario; sin embargo, se pasó por alto. En tercer lugar, se reforzó el papel del Consejo de la Unión Europea y de los líderes de los Estados miembros, pero a expensas de la Comisión, institución que representa y defiende los intereses del bloque regional en su conjunto.⁵⁸

En este sentido, creemos que uno de los pasos más importantes para rescatar al proceso de integración de la crisis y vigorizarlo es la reestructuración de su entramado institucional supranacional. Sin embargo, antes de esbozar algunas reflexiones al respecto, haremos un breve recorrido por el proceso de institucionalización del bloque desde su creación en 1951 hasta la aprobación del instrumento normativo más reciente, es decir, el Tratado de Lisboa de 2009.

En un segundo apartado analizaremos el concepto de supranacionalidad como elemento *sine qua non* para la integración y revisaremos las características particulares de las siete instituciones más importantes de la UE, con el fin de evaluar su eficacia y fortalezas, particularmente en momentos coyunturales como la crisis actual.

Adicionalmente, valoraremos el papel que han desempeñado las instituciones nacionales en el proceso de construcción europea para determinar si éstas han sido aliadas de los organismos comunitarios o, por el contrario, obstaculizan su labor como los principales impulsores de la integración.

Por último, y justamente con el propósito de presentar algunas consideraciones sobre los ajustes que deben implementar las instituciones supranacionales para mejorar su desempeño y recuperar la credibilidad, haremos referencia a las peculiaridades del sistema de gobernanza institucional del bloque regional retomando los dos conceptos medulares que analizamos en el primer capítulo: gobernanza y neoinstitucionalismo.

2.1. Proceso de institucionalización de la Unión Europea

Tal y como se mencionó anteriormente, una de las características esenciales que le han permitido a la Unión Europea (UE) mantenerse vigente, profundizar el proceso de integración y adquirir un peso internacional relevante es su sistema institucional, el cual ha servido como

⁵⁸ Cfr. J. A. Sanahuja, *op. cit.*, pp. 64-65.

elemento unificador de la actuación de los Estados miembros, permitiendo el desarrollo de políticas comunitarias que reflejan el deseo de permanencia del bloque regional.

El desarrollo institucional del bloque regional se remonta a los años cincuenta, cuando se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). A partir de entonces, éste ha evolucionado conforme se han concretado las adhesiones de nuevos miembros⁵⁹ y se han aprobado los diversos instrumentos jurídicos que establecen los objetivos, las normas organizativas, los procesos de toma de decisiones y las bases para las relaciones entre los diferentes actores que integran a la Unión.

Por lo tanto, para tener una visión completa del proceso de institucionalización de la UE es fundamental conocer las principales modificaciones organizacionales que han introducido los denominados tratados constitutivos a lo largo de la historia del proyecto integrador.

El primer instrumento normativo que dio inicio al proceso progresivo de unificación fue el Tratado constitutivo de la CECA⁶⁰. Éste fue firmado por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo en 1951 para crear un mercado común del carbón y el acero. En cuanto a la estructura de la Comunidad, se estableció la creación de las siguientes instituciones: a) Una Alta Autoridad conformada por individuos de cada Estado participante que tomaba decisiones vinculantes sobre la administración del mercado del carbón y el acero, las cuales eran acatadas por los Estados y las empresas; b) una Asamblea integrada por delegados de los parlamentos nacionales que ejercía el control político de la Alta Autoridad; c) un Consejo de Ministros que garantizaba la coordinación entre los seis Estados miembros y la Alta Autoridad; y d) un Tribunal de Justicia que velaba por la debida aplicación del Tratado.

Esta configuración organizativa se mantuvo casi intacta hasta 1965, toda vez que los instrumentos sucesivos, es decir, los Tratados de Roma de 1957 no la modificaron sustancialmente. Sin embargo, fueron esenciales para la continuidad del proceso de integración porque instituyeron dos nuevas Comunidades: la Comunidad Económica

⁵⁹ A la fecha, la UE ha tenido las siguientes ampliaciones: a) Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos (1951); b) Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (1973); c) Grecia (1981); d) España y Portugal (1986); e) Austria, Finlandia y Suecia (1995); f) Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa (2004); g) Bulgaria y Rumania (2007) y h) Croacia (2013).

⁶⁰ El Tratado puede consultarse en la siguiente dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=FR>.

Europea (CEE)⁶¹ y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)⁶². La primera tenía como objetivo la instauración de un Mercado Común, mientras que la segunda buscaba fortalecer las industrias nucleares de los países como un factor para elevar el nivel de vida de la población.

Cada una de las tres Comunidades tenía una estructura institucional similar (Asamblea, Comisión, Consejo de Ministros y Tribunal de Justicia); empero la CEE, a diferencia de la CECA, tenía prerrogativas normativas. Además, las facultades decisionales no estaban a cargo de una institución independiente como la Alta Autoridad, sino de un organismo intergubernamental denominado Consejo de Ministros. Esta estructura se puede sintetizar de la siguiente manera: el derecho de iniciativa le correspondía a la Comisión, la potestad decisional al Consejo y la función dictaminante a la Asamblea.

En 1965, los Estados miembros de las Comunidades decidieron dar un paso unificador significativo. Mediante la adopción del Tratado de Bruselas o de Fusión⁶³ se instituyó un Consejo de Ministros y una Comisión que aglutinaban a todas las instituciones antes mencionadas. Esta decisión simplificó los procesos de toma de decisiones e implicó la fusión de los presupuestos en uno solo. Más adelante, se aprobaron otros instrumentos que tuvieron implicaciones en la organización de las Comunidades Europeas, tales como el Tratado de Luxemburgo que modificó las competencias presupuestarias (1970); la Declaración Común relativa al establecimiento de un procedimiento de concertación (1975); el Tratado de Bruselas que otorgó atribuciones presupuestarias al Parlamento Europeo y creó el Tribunal de Cuentas (1975); y la Decisión sobre la elección de los miembros del Parlamento por sufragio universal directo (1976).

El siguiente acuerdo formal fue el Acta Única Europea de 1986⁶⁴, la cual fue firmada por los 12 miembros que en aquél momento constituían la Comunidad Europea. Su misión principal era lograr, en un plazo de seis años, el establecimiento de un mercado único que permitiera la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Para lograr este

⁶¹ El Tratado puede consultarse en la siguiente dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=FR>.

⁶² La versión consolidada del Tratado se puede consultar en la siguiente dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:ES:PDF>.

⁶³ El Tratado puede consultarse en la siguiente dirección URL: <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:P:1967:152:FULL:FR:PDF>.

⁶⁴ El Tratado puede consultarse en la siguiente dirección URL: <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/47810/Suplemento2-86.pdf?sequence=1>.

arduo objetivo, el Acta modificó las normas de funcionamiento de las instituciones europeas, a saber:

- Aumentó el número de casos en los que el Consejo puede tomar decisiones por mayoría cualificada (ej. medidas para establecer el mercado interior) en vez de por unanimidad (ej. cooperación política exterior, fiscalidad, libre circulación de personas, investigación y desarrollo, medio ambiente, etc.).
- Instituyó formalmente el Consejo Europeo, el cual se reunía informalmente desde 1974. Esta institución no tenía poderes de decisión ni coercitivos.
- Se creó un Tribunal de 1ª Instancia que conocía sobre temas de competencia, responsabilidad contractual, CECA, etc.
- Se aumentaron los poderes del Parlamento, sobre todo por el requerimiento de un dictamen favorable de este organismo para la celebración de un Acuerdo de Asociación y por la institución del procedimiento de cooperación. Esto último le permitía al Parlamento emitir dictámenes sobre algunos proyectos de directivas y reglamentos propuestos por la Comisión. Este paso marcó el inicio de las verdaderas competencias legislativas del Parlamento.
- Se previó que el Consejo delegara las competencias de ejecución de los actos a la Comisión.

Con el paso de los años, el objetivo de crear un mercado único se iba cumpliendo y, por lo tanto, era necesario avanzar con el proceso de integración política. En este sentido, en 1992 se firmó en Maastricht el compromiso más ambicioso y más complejo: el Tratado de la Unión Europea⁶⁵.

El primer logro de este instrumento fue la creación formal de la Unión Europea y su estructuración en tres pilares. El primero de ellos, también denominado “pilar comunitario”, correspondía a las Comunidades Europeas, es decir, a la Comunidad Europea (antes Comunidad Económica Europea), a la CECA y al EURATOM. Las decisiones en los ámbitos

⁶⁵ El Tratado puede consultarse en la siguiente dirección URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf.

correspondientes se tomaban a través del método comunitario⁶⁶. El segundo y tercer pilar, cuyas decisiones se tomaban por medio del método intergubernamental⁶⁷, correspondían a la Política Exterior y de Seguridad común (PESC) y a la Cooperación en Justicia y Asuntos del Interior (CJAI) respectivamente.

El segundo avance fue la decisión de crear la Unión Económica y Monetaria (UEM), misma que implicó el uso de una moneda común (el Euro) a partir del 1 de enero de 1999 y, por consiguiente, el establecimiento de un Banco Central Europeo (BCE). Un tercer elemento positivo fue la instauración de políticas comunitarias en seis ámbitos (redes transeuropeas, política industrial, juventud, cultura, educación y formación profesional y protección al consumidor). El cuarto logro fue la inclusión del término “ciudadanía europea” para otorgarles a los habitantes de los Estados miembros nuevos derechos comunes como la libre circulación, el derecho a votar y ser votado en las elecciones europeas, entre otros.

En cuanto a las instituciones comunitarias, el Tratado de Maastricht aumentó los poderes del Parlamento Europeo al generalizar el procedimiento de cooperación que marcaba el Acta Única Europea e introducir el de codecisión⁶⁸ en determinadas materias. Además, lo facultó para intervenir en la designación de miembros de la Comisión y reforzó su control presupuestario.

Por otro lado, se amplió el mandato de la Comisión de cuatro a cinco años para que coincidiera con el del Parlamento y se le confirió al Consejo Europeo el estatus de máximo órgano político cuya misión es impulsar el desarrollo de la UE y fijar sus orientaciones políticas y económicas. Además, se creó el Comité de las Regiones con carácter consultivo,

⁶⁶ “Se conocía por método comunitario el sistema de funcionamiento institucional correspondiente al primer pilar de la Unión Europea. Este método se basaba en una lógica de integración y se caracterizaba por los siguientes elementos principales: el monopolio del derecho de iniciativa de la Comisión; el recurso general al voto por mayoría cualificada en el Consejo; el papel activo del Parlamento Europeo (dictámenes, propuestas de modificación, etc.); la uniformidad de interpretación del derecho comunitario garantizada por el Tribunal de Justicia.” s/a, “Glosario”, [en línea], Bruselas, *Web oficial de la Unión Europea*, 2014, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_intergovernmental_methods_es.htm, [consulta: 24 de octubre de 2014].

⁶⁷ “Este método se basaba en “[...] una lógica de cooperación intergubernamental [...], la cual se caracterizaba por los siguientes elementos principales: derecho de iniciativa de la Comisión, compartido con los Estados miembros o limitado a sectores específicos; recurso general a la unanimidad en el Consejo; papel consultivo del Parlamento Europeo; papel limitado del Tribunal de Justicia.” *Loc. cit.*

⁶⁸ “Dicho procedimiento otorga al Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la Unión, el poder para adoptar actos conjuntamente con el Consejo de la Unión Europea. Con ello, el Parlamento se convierte en colegislador, en igualdad de condiciones con el Consejo, excepto en los casos, previstos por los Tratados, en los que se aplican los procedimientos de consulta y de aprobación.” *Loc. cit.*

se admitió la posibilidad de sanciones económicas por parte del Tribunal de Justicia y se reconoció al Tribunal de Cuentas como órgano institucional de la Comunidad Europea.

El sexto Tratado constitutivo se firmó en Ámsterdam en 1997⁶⁹. Sus metas centrales fueron: a) reafirmar los principios básicos y los objetivos de la UE establecidos en el Tratado de Maastricht, simplificar los tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas y derogar el Convenio de 1957 y el Tratado de Bruselas; b) ampliar las competencias comunitarias, particularmente aquellas incluidas en el tercer pilar (Cooperación en Justicia y Asuntos del Interior); c) fomentar la política social, el empleo, el desarrollo sostenible, el respeto a los derechos fundamentales y al medio ambiente, etc.; d) reforzar la política exterior mediante la creación del puesto de Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común; e) establecer el principio de cooperación reforzada⁷⁰ y e) reformar las instituciones para adaptarlas a una Unión con más miembros.

Respecto a este último objetivo, la innovación más importante fue el aumento de los supuestos de aplicación del procedimiento de codecisión en el Parlamento Europeo y de las decisiones que se adoptan por mayoría cualificada en el Consejo. Además, se fortaleció el rol del Presidente de la Comisión Europea al dotarlo de facultades para determinar las orientaciones políticas de su institución e intervenir en el nombramiento de los comisarios. Adicionalmente, se le otorgaron más competencias a los Tribunales de Justicia y de Cuentas.

El siguiente compromiso adquirido por los miembros de la UE fue el Tratado de Niza⁷¹, el cual tenía entre sus objetivos extender las disposiciones que se votarían por mayoría cualificada⁷² y reformar las instituciones europeas para adecuarlas a un contexto de

⁶⁹ El Tratado puede consultarse en la siguiente dirección URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_es.pdf.

⁷⁰ “La cooperación reforzada permite una colaboración más estrecha entre los países de la Unión que deseen seguir profundizando en la construcción europea, respetando el marco jurídico de la Unión. De este modo, los Estados miembros interesados pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes. No obstante, la cooperación reforzada no permite ampliar las competencias previstas por los Tratados ni puede aplicarse a ámbitos que sean competencia exclusiva de la Unión. Además, solo puede iniciarse como último recurso, en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos asignados no pueden ser alcanzados por el conjunto de la Unión en un plazo razonable.” s/a, “Glosario”, *op. cit.*

⁷¹ El Tratado puede consultarse en la siguiente dirección URL: https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_niza_es.pdf.

⁷² El Tratado de Niza extendió el campo de la toma de decisiones por mayoría cualificada. Las disposiciones más importantes que se sumaron a este método de votación fueron: las medidas para facilitar la libre circulación de los ciudadanos europeos, la cooperación judicial civil, la conclusión de acuerdos internacionales en el ámbito de servicios y aspectos comerciales de la propiedad industrial, la política industrial, la cooperación con los terceros países, etc. Sin embargo, ciertos temas como la fiscalidad se mantuvieron en la lista de los ámbitos cuyas decisiones se toman por unanimidad.

integración en el que participarían, en un futuro cercano, 25 Estados miembros. *Grosso modo*, los cambios institucionales consistieron en lo siguiente:

- La ponderación de los votos en el Consejo para equilibrar el peso entre los Estados miembros más poblados y los menos poblados.
- La reestructuración interna de la Comisión Europea: Se designa a un comisario por cada Estado miembro y se le conceden más facultades al Presidente.
- La reestructuración interna del Parlamento Europeo: Se aumenta el número de diputados y se crean partidos políticos a escala europea. Además, se amplía el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, se le otorga a la institución la prerrogativa para interponer recursos contra otras entidades supranacionales por violar normas jurídicas y se establece la obligación de solicitar su opinión cuando el Consejo se pronuncie sobre el riesgo de violación grave de los derechos fundamentales en un Estado miembro.
- Se reforma el Sistema Jurisdiccional de la UE, el cual incluye al Tribunal de Justicia y al de Primera Instancia.
- Se prevé que el Tribunal de Cuentas estará integrado por un nacional de cada Estado miembro.

Después de un proceso histórico marcado por aciertos y errores (ej. fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 y rechazo a la Constitución Europea en 2005), hoy en día podemos hablar de un marco institucional europeo único, producto, en gran medida, del instrumento jurídico más reciente aprobado por los miembros del bloque regional: el Tratado de Lisboa⁷³. Entre las novedades instituidas por este acuerdo destaca la concesión de personalidad jurídica a la Unión Europea, la delimitación de sus competencias por el principio de atribución y de su ejercicio por los principios de subsidiariedad⁷⁴ y

⁷³ El Tratado puede consultarse en la siguiente dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES>.

⁷⁴ Este principio “Garantiza que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, y que se verifique de manera constante que las acciones que se emprendan a escala comunitaria estén justificadas en relación con las posibilidades disponibles a nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local.” s/a, “Glosario”, *op. cit.*

proporcionalidad⁷⁵, la creación de los puestos de Presidente permanente del Consejo Europeo y de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la organización de un servicio diplomático.

En cuanto a la estructura organizacional, dicho Tratado señala en su artículo 9 que la UE está integrada por siete instituciones supranacionales que tienen “[...] como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.”⁷⁶ Éstas son: el Parlamento Europeo (PE), el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.

Si bien cada una de las instancias formales de la Unión ha desempeñado un papel específico en el proceso de recuperación de la región desde que inició la crisis a finales de 2008, en apartados posteriores sólo analizaremos la actuación de aquellas vinculadas con la elaboración de políticas públicas, es decir, el PE, la Comisión Europea, los dos Consejos y el BCE. Sin embargo, antes de entrar en detalles es preciso conocer las particularidades del modelo organizativo en su conjunto, tal y como lo definió el Tratado de Lisboa, para tener una visión completa de lo que más adelante definiremos como el sistema de gobernanza institucional de la UE.

A continuación presentaremos, en orden preceptivo, una breve descripción de las funciones, la composición y el funcionamiento de cada una de las siete instituciones antes mencionadas, basándonos en la información proporcionada por la propia Comisión Europea⁷⁷.

⁷⁵ “Al igual que sucede con el principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad regula el ejercicio de las competencias de la Unión Europea. Su finalidad es establecer las acciones de las instituciones de la Unión dentro de unos límites específicos. En virtud de esta norma, la acción de las instituciones debe limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. En otras palabras, el contenido y la forma de la acción deben guardar proporción con la finalidad que se persigue.” *Loc. cit.*

⁷⁶ *Loc. cit.*

⁷⁷ *Cfr.* Comisión Europea, *El funcionamiento de la Unión Europea*, Bruselas, Unión Europea, 2012, pp. 9-30.

a) Parlamento Europeo

Institución supranacional con sede en Estrasburgo, Francia, cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos europeos cada cinco años mediante sufragio directo. Es considerada el brazo legislativo de la UE, toda vez que desempeña tres funciones principales para representar los intereses de los ciudadanos, a saber:

- Comparte con el Consejo de la Unión Europea el poder legislativo (aprobación de la legislación).
- Ejercita el control democrático de todas las instituciones de la UE y, en especial, de la Comisión Europea, puesto que tiene potestad para aprobar o rechazar el nombramiento del Presidente de la Comisión y de los comisarios, y derecho a censurar a la Comisión en conjunto. Además, tiene facultad para examinar las peticiones de los ciudadanos y crear comisiones especiales de investigación.
- Forma, junto con el Consejo de la UE, la autoridad presupuestaria del bloque regional y puede, por lo tanto, influir en el gasto del mismo. Al final del procedimiento presupuestario, el PE decide si aprueba o no la gestión realizada por la Comisión Europea del presupuesto del ejercicio anterior.

En cuanto a su composición, los 751 escaños disponibles se distribuyen entre los Estados miembros en función de su población. En las elecciones de mayo de 2014, el número de eurodiputados por Estado miembro quedó distribuido de la siguiente manera:

Tabla 1: Número de diputados por Estado miembro (2014)

Estado miembro	Número de diputados	Estado miembro	Número de diputados	Estado miembro	Número de diputados
Alemania	96	Estonia	6	Malta	6
Austria	18	Finlandia	13	Países Bajos	26
Bélgica	21	Francia	74	Polonia	51
Bulgaria	17	Grecia	21	Portugal	21
Chipre	6	Hungría	21	Reino Unido	73
Croacia	11	Irlanda	11	República Checa	21
Dinamarca	13	Italia	73	Rumania	32
Eslovaquia	13	Letonia	8	Suecia	20
Eslovenia	8	Lituania	11		
España	54	Luxemburgo	6	TOTAL	751

Elaboración propia con datos del Parlamento Europeo.

La mayor parte de los eurodiputados son miembros de un partido político nacional en sus países de origen; sin embargo, en el PE los partidos nacionales se congregan en grupos políticos de escala regional. En el caso particular de las elecciones de la VIII legislatura (2014-2019), el número de diputados por grupo fue el siguiente:

Gráfica 1: Número de eurodiputados en cada grupo político (2014)



Fuente: Parlamento Europeo.

Las funciones del Parlamento son encabezadas por un Presidente electo internamente para un mandato de dos años y medio. Actualmente, el cargo es ocupado por Martin Schulz. Entre sus funciones, se encuentra la representación de su institución ante las demás instancias de la Unión y ante el resto del mundo. Además, firma, junto con el Presidente del Consejo, todos los actos legislativos una vez que se han adoptado. El Presidente es asistido por catorce Vicepresidentes.

El trabajo del Parlamento está dividido en dos etapas principales:

- Preparación del pleno: De ello se encargan los diputados que integran las veinte comisiones parlamentarias especializadas en ámbitos particulares de la actividad de la UE.
- El pleno: A esta sesión, la cual se celebra una semana al mes en Estrasburgo, asisten todos los diputados. En estos plenos, el PE examina la legislación propuesta y vota las enmiendas antes de tomar una decisión sobre el texto en

conjunto. Otros puntos del orden del día pueden incluir comunicaciones del Consejo o la Comisión Europea o cuestiones sobre lo que ocurre en la UE o en el mundo.

b) Consejo Europeo

El Consejo Europeo es la institución que representa el máximo nivel de cooperación política ya que agrupa a los dirigentes políticos de los Estados miembros de la UE, es decir, a los jefes de Estado y de Gobierno, quienes se reúnen al menos cuatro veces al año en Bruselas para definir, por consenso o mayoría cualificada, las orientaciones y prioridades políticas del bloque regional. Esta institución, si bien no adopta la legislación como sí lo hace el PE y el Consejo de la Unión Europea, emite conclusiones que reflejan las principales preocupaciones de los dirigentes y que son tomadas en cuenta al momento de elaborar los instrumentos jurídicos comunitarios. Asimismo, está facultada para solicitar a la Comisión Europea que presente propuestas para afrontar los retos u oportunidades concretos de la Unión.

Las actividades del Consejo Europeo están coordinadas por su Presidente (electo internamente por un mandato de dos años y medio, prorrogable una sola vez), el cual se encarga de convocar y presidir las reuniones y de impulsar su trabajo, así como de representar a la Unión en el exterior junto con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Desde el 1 de diciembre de 2014, Donald Tusk (ex Primer Ministro de Polonia) ocupa la Presidencia, mientras que el cargo de Alto Representante lo ejerce Federica Mogherini (ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia).

Fuera del Consejo Europeo, los jefes de Estado y de Gobierno de los países que utilizan el euro también se reúnen al menos dos veces al año para debatir sobre la gobernanza de la Zona Euro y las reformas en materia de política económica. Las Cumbres del Euro se instituyeron oficialmente mediante el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2012.

c) Consejo de la Unión Europea

Institución supranacional que reúne a los Ministros de los Estados miembros de la UE, quienes tienen la autoridad para comprometer a su gobierno con las medidas acordadas en las reuniones del Consejo y son responsables ante los órganos nacionales. Es importante señalar que los Ministros que asisten a estas sesiones cambian en función de los temas del orden del día y se reúnen en comisiones específicas (asuntos generales⁷⁸; asuntos exteriores; asuntos económicos y financieros⁷⁹; justicia y asuntos del interior; empleo, política social, salud y consumidores; competitividad; transporte, telecomunicaciones y energía; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud cultura y deporte).

El Consejo de la Unión Europea es una instancia decisoria esencial porque tiene cinco responsabilidades fundamentales, a saber:

- Adoptar, junto con el Parlamento Europeo, la legislación comunitaria. Por regla general, el Consejo sólo actúa a propuesta de la Comisión Europea, instancia que tiene la responsabilidad de garantizar que la legislación, una vez aprobada, se aplique correctamente.
- Coordinar las políticas económicas de los Estados miembros.
- Desarrollar la política exterior y de seguridad común (PESC) basándose en las líneas estratégicas marcadas por el Consejo Europeo.⁸⁰
- Celebrar acuerdos internacionales entre la UE y uno o varios Estados u organizaciones internacionales.

⁷⁸ El Consejo de Asuntos Generales garantiza la coherencia global de las actividades de las diferentes formaciones del Consejo y supervisa el seguimiento efectivo de las reuniones del Consejo Europeo.

⁷⁹ Los Ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros que utilizan el euro como moneda única integran un foro informal denominado Eurogrupo, en el cual se discuten las políticas necesarias para garantizar un crecimiento económico de la Zona Euro que conlleve a una estabilidad financiera. Las decisiones de este grupo *ad hoc* se toman en el marco de las reuniones del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin), toda vez que esta es la instancia formal legalmente constituida que forma parte del Consejo de la Unión Europea.

⁸⁰ Las responsabilidades en el ámbito de la PESC están a cargo de tres instituciones supranacionales. El Consejo Europeo define la política exterior y de seguridad común; el Consejo de la Unión Europea toma las decisiones pertinentes; y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, junto con las administraciones de cada uno de los Estados miembros, lleva a la práctica dicha política.

- Aprobar el presupuesto de la Unión conjuntamente con el Parlamento Europeo.

Ahora bien, la Presidencia del Consejo rota entre los Estados miembros cada seis meses; empero, en aras de darle continuidad a las actividades, las Presidencias semestrales colaboran estrechamente en grupos de tres para elaborar un programa conjunto para un período de dieciocho meses. A continuación se presenta una tabla con la distribución de la Presidencia del Consejo por Estado miembro de 2014 a 2020.

Tabla 2: Presidencias del Consejo de la Unión Europea (2014-2020)

Año	Enero a junio	Julio a diciembre
2014	Grecia	Italia
2015	Letonia	Luxemburgo
2016	Países Bajos	Eslovaquia
2017	Malta	Reino Unido
2018	Estonia	Bulgaria
2019	Austria	Rumania
2020	Finlandia	

Elaboración propia con datos del Consejo de la Unión Europea

En cuanto al funcionamiento de la institución, es conveniente aclarar que las decisiones se toman por votación. Actualmente, el Consejo de la Unión Europea decide por un procedimiento de doble mayoría, es decir, para que se aprueben las propuestas legislativas es necesaria una mayoría no sólo de los países miembros de la UE (55%), sino también de la población (65%). Cabe aclarar que es posible que los tratados estipulen un procedimiento diferente como, por ejemplo, el requerimiento de unanimidad en el ámbito de la fiscalidad y la política exterior. Por otro lado, existe un mecanismo mediante el cual un mínimo de cuatro Estados miembros, que representen al menos el 35% de la población, pueden bloquear una decisión que adopte el Consejo.

En el sistema por mayoría cualificada, el número de votos por país depende de su población. Con el ingreso de Croacia a la UE en 2013, el total de votos en el Consejo aumentó de 345 a 352.

Tabla 3: Votos por Estado miembro en el Consejo de la Unión Europea

Estado miembro	Número de votos
Alemania, Francia, Italia y Reino Unido	29
España y Polonia	27
Rumania	14
Países Bajos	13
Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría y Portugal	12
Bulgaria, Austria y Suecia	10
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia, Finlandia y Croacia	7
Estonia, Chipre, Letonia, Luxemburgo y Eslovenia	4
Malta	3
TOTAL	352
Número de votos requerido para la mayoría cualificada	230

Elaboración propia con datos del Consejo de la Unión Europea.

d) Comisión Europea

La Comisión Europea es una institución políticamente independiente que representa y defiende los intereses de la Unión en su conjunto. Sus funciones principales son:

- Proponer legislación al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea (derecho de iniciativa) tomando en cuenta las situaciones y problemas que se plantean en Europa, así como las recomendaciones del Comité Económico y Social Europeo (integrado por empresarios, trabajadores y sociedad civil), del Comité de las Regiones (compuesto por representantes de órganos locales y regionales) y de los parlamentos nacionales, gobiernos y público en general.
- Gestionar y ejecutar el presupuesto de la UE bajo la supervisión del Tribunal de Cuentas Europeo e inspeccionar la labor de los órganos nacionales y locales

respecto a la implementación de las políticas y programas adoptados por el PE y el Consejo.

- Hacer cumplir la legislación comunitaria en todos los Estados miembros en coordinación con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Si se determina que un país miembro no aplica una norma de la Unión y, por ende, no cumple con sus obligaciones legales, la Comisión adopta medidas coercitivas⁸¹.
- Representar a la UE en el escenario internacional, particularmente en temas de acción exterior como la política comercial y la ayuda humanitaria. En el caso particular de la política exterior y de seguridad común (PESC), la representación está a cargo del Alto Representante y del Consejo de la UE.

Esta institución comunitaria está integrada por un Presidente, 7 Vicepresidentes (incluido el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) y 20 comisarios que tienen el compromiso de actuar en interés de la Unión, es decir, sin aceptar instrucciones de los gobiernos nacionales, y que están a cargo de un ámbito de acción particular. El actual Presidente de la Comisión es Jean-Claude Juncker (ex Primer Ministro de Luxemburgo).

La Comisión en su conjunto se renueva cada cinco años, en un plazo de seis meses tras las elecciones del Parlamento Europeo. El procedimiento de renovación es el siguiente: a) los gobiernos de los Estados miembros proponen un nuevo Presidente, el cual debe ser aprobado por el Parlamento Europeo; b) el Presidente propuesto, junto con los gobiernos nacionales, elige a los demás miembros de la Comisión (comisarios); y c) el PE se entrevista con todos los candidatos para emitir su dictamen.

El trabajo cotidiano de la Comisión está a cargo de alrededor de 33,000 administradores, expertos, traductores, intérpretes, etc., de todos los países miembros de la UE que son contratados a través de la Oficina Europea de Selección de Personal.

⁸¹ La primera acción legal se denomina “procedimiento de infracción” y consiste en el envío de una carta oficial al Estado miembro infractor en la cual se establece un plazo para enviar a la Comisión una explicación detallada del motivo de su conducta. Si este procedimiento no tiene éxito, la Comisión remite el asunto al Tribunal de Justicia, instancia encargada de imponer sanciones vinculantes para los Estados miembros y las instituciones comunitarias.

El personal está organizado en departamentos temáticos, conocidos como direcciones generales y servicios, los cuales se encargan de elaborar las propuestas legislativas que, una vez aprobadas por el Colegio de Comisarios en su reunión semanal, se envían al PE y al Consejo de la Unión Europea para su discusión y eventual aprobación.

e) Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Institución comunitaria encargada de garantizar que la legislación de la UE se interprete y se aplique del mismo modo en cada Estado miembro. Con este fin, el Tribunal verifica la legalidad de la actuación de las instituciones de la Unión, garantiza que los Estados miembros cumplan con sus obligaciones e interpreta el Derecho Europeo a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Por otro lado, el Tribunal está facultado para resolver conflictos legales entre los actores que integran el bloque regional. De manera general, se pueden identificar los siguientes casos:

- Cuestiones prejudiciales: Este tipo de sentencia vinculante se emite cuando un órgano jurisdiccional nacional tiene duda sobre la interpretación o la validez de una norma comunitaria.
- Procedimiento de infracción: La Comisión o, en casos excepcionales, un Estado miembro, puede iniciar este procedimiento si tiene razones suficientes para creer que un país no cumple con sus obligaciones conforme al Derecho Europeo. Una vez presentada la demanda, el Tribunal investiga las alegaciones y dicta su sentencia. Si se considera que se ha producido un incumplimiento, el Estado miembro acusado debe aplicar medidas correctivas a la brevedad para evitar ser multado por el Tribunal.
- Procedimiento de anulación: Si un Estado miembro, el Consejo, la Comisión o el Parlamento opinan que una norma concreta es ilegal, pueden solicitarle al Tribunal su anulación. Este procedimiento también puede ser utilizado por particulares.

- Procedimiento por omisión: Los Estados miembros, las instituciones de la UE y, en determinadas ocasiones, los particulares o las empresas pueden presentar una denuncia por omisión ante el Tribunal si el Parlamento, el Consejo o la Comisión no toman determinadas decisiones conforme a lo estipulado en los tratados constitutivos.

Para hacer frente a los múltiples casos que se reciben, el Tribunal de Justicia de la UE está dividido en dos órganos principales⁸², a saber:

- Tribunal de Justicia: Instancia integrada por 28 jueces (uno por cada Estado miembro) y 8 abogados generales que conoce las cuestiones prejudiciales, determinados recursos de anulación y apelaciones.
- Tribunal General: Órgano compuesto por 28 jueces (uno por cada Estado miembro) que conoce los recursos de anulación de los particulares y las empresas, y algunos recursos interpuestos por los Estados miembros.

f) Banco Central Europeo

El Banco Central Europeo (BCE) es una institución independiente con sede en Fráncfort, Alemania, cuyos objetivos generales son mantener la estabilidad monetaria en la Zona Euro y garantizar que la inflación de los precios de consumo se mantenga baja y estable. Este organismo adopta sus decisiones sin solicitar ni aceptar instrucciones de los gobiernos ni de otras instituciones de la UE.

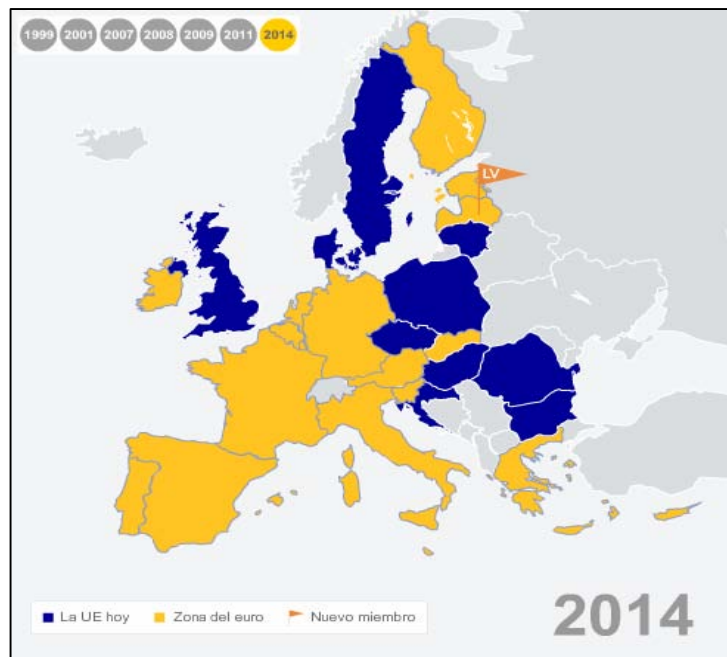
Desde su creación en 1998, año en que se introdujo el euro, se ha dedicado a mantener la estabilidad de los precios, definida como una tasa de inflación de los precios de consumo inferior al 2% anual, y a gestionar operaciones de préstamo a bancos comerciales, fijando los tipos de interés. Para llevar a cabo esta última tarea, el BCE tiene en su poder las reservas oficiales de divisas de los miembros de la Eurozona.

⁸² Además de los dos Tribunales principales, existe un Tribunal de la Función Pública que resuelve litigios entre la UE y sus funcionarios.

Entre otras actividades, cabe mencionar la realización de operaciones con divisas, la promoción de sistemas de pago eficientes en apoyo del mercado único, la aprobación de la fabricación de billetes por parte de los miembros de la Zona Euro, y el cotejo de datos estadísticos procedentes de los bancos centrales nacionales.

A continuación se presenta un mapa que identifica a los Estados miembros de la UE que utilizan el euro. Cabe señalar que el último país que adoptó la moneda única fue Letonia en enero de 2014.

Mapa 1: Eurozona



Fuente: Banco Central Europeo

En cuanto a su funcionamiento, es importante aclarar que el BCE es una institución de la Unión Económica y Monetaria (UEM), a la que pertenecen todos los Estados miembros de la Unión. Sin embargo, su organización se estructuró para marcar una clara diferencia entre las decisiones que acatan todos los Estados y aquellas que observan sólo los miembros de la Eurozona. En este sentido, las tres principales configuraciones internas son las siguientes:

- El Consejo General del Sistema Europeo de Bancos Centrales está formado por los gobernadores de los bancos centrales de los 28 Estados miembros de la UE, junto con el Presidente y el Vicepresidente del BCE (Mario Draghi y Vítor Constâncio respectivamente).
- El Comité Ejecutivo del BCE está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y otros cuatro miembros nombrados por el Consejo Europeo. Esta instancia es responsable de ejecutar la política monetaria y las operaciones cotidianas del Banco, preparar las reuniones del Consejo de Gobierno y ejercer determinadas facultades.
- El Consejo de Gobierno del BCE está formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los diecinueve países que utilizan el euro y, en conjunto, forman el Eurosistema.

g) Tribunal de Cuentas de la Unión Europea

Instancia independiente de auditoría externa de la Unión sin poder jurisdiccional propio que se encarga de comprobar que los ingresos se han percibido correctamente, que los gastos se han realizado de manera legal y regular, y que la gestión financiera ha sido correcta. Estas tareas las lleva a cabo mediante auditorías detalladas de los ingresos o gastos en todos los niveles de la administración de la UE, incluyendo a las organizaciones que gestionan los fondos y a los beneficiarios de los mismos, tanto en los Estados miembros del bloque regional como en otros países. Sus conclusiones se publican en informes anuales que señalan los errores y las deficiencias detectadas y presentan recomendaciones para mejorar la gestión.

Otra función clave del Tribunal de Cuentas consiste en ayudar a las autoridades presupuestarias, es decir, al PE y al Consejo de la Unión Europea, proporcionándoles un informe anual sobre la ejecución del presupuesto correspondiente al ejercicio financiero anterior. Asimismo, emite opiniones a solicitud de las demás instituciones

europeas respecto a una nueva normativa o a la modificación de una existente que tenga un impacto financiero.

El Tribunal de Cuentas funciona como un órgano colegiado de veintiocho miembros (uno de cada Estado miembro) elegidos por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, para un mandato renovable de siete años. Esta institución, al ser autónoma, tiene la libertad para seleccionar sus temas de auditoría, el ámbito específico y el enfoque que se debe seguir, así como la forma y el momento en que presentará sus resultados.

2.2. La fuerza de las instituciones supranacionales

La institucionalización progresiva de la UE está sustentada en los diversos tratados constitutivos y es una de las características que particularizan a este bloque regional. Dicho proceso histórico ha permitido la creación de instituciones sólidas, todas ellas producto de la voluntad política de los Estados miembros, que se encargan de dar continuidad al proceso unificador mediante la elaboración, aplicación y supervisión de políticas públicas en ciertos ámbitos de su competencia. En este sentido, es posible afirmar que la formación por consenso dotó a las instituciones comunitarias de una particularidad inherente que se ha fortalecido con el paso de los años: la supranacionalidad.

Antes de analizar las implicaciones de la supranacionalidad en el contexto europeo, es conveniente referirse a su conceptualización. De manera general, la Real Academia Española señala que una entidad es supranacional cuando está por encima del ámbito de los gobiernos e instituciones nacionales y actúa con independencia de ellos⁸³. Si bien esta definición es clara y precisa, es prudente hacer algunas observaciones y añadir ciertos matices.

En primer lugar, la experiencia histórica ha demostrado que la supranacionalidad puede adquirir dos formas prácticas dependiendo del contexto de integración y de las intenciones u objetivos de los Estados que participan en su implementación. Por un lado, se encuentra la supranacionalidad plena, es decir, aquella que supone la existencia de

⁸³ Cfr. s/a, “Supranacional”, [en línea], Madrid, *Real Academia Española*, 2014, Dirección URL: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=supranacional>, [consulta: 04 de octubre de 2014].

instituciones autónomas, independientes y superiores a los Estados-nación que están conformadas por miembros desvinculados de sus nacionalidades y que tienen la facultad para elaborar normas vinculantes con aplicabilidad inmediata (adquieren vigencia sin necesidad de ningún trámite nacional) y prevalente (están por encima de las legislaciones nacionales).⁸⁴

Un segundo tipo de supranacionalidad es la limitada o restringida, la cual implica la creación de instituciones intergubernamentales cuyas decisiones, que pueden o no penetrar en los ordenamientos jurídicos nacionales (limitación normativa), se toman por el voto de la mayoría de los miembros presentes (limitación orgánica). Bajo este supuesto, los Estados que deciden por voluntad propia participar en un proyecto común de unificación se rigen por una serie de principios de representatividad que les garantiza un mayor margen de acción. Cabe señalar que este tipo de supranacionalidad intergubernamental puede derivar en dos escenarios: a) uno en el cual las normas aprobadas por la mayoría de los Estados no sean acatadas por aquellos que votaron en sentido contrario porque éstas no tienen efecto inmediato, directo ni prevalente; b) otro donde la aprobación de las normas, a pesar de ser vinculantes, depende del acuerdo unánime de las partes, quienes tienen en última instancia la prerrogativa sancionadora.⁸⁵

En segundo lugar, es importante aclarar que el grado de supranacionalidad, ya sea plena o restringida, varía dependiendo del nivel de integración que han acordado los Estados que participan en un proceso de esta naturaleza. En otras palabras, la creación de instituciones intergubernamentales y/o supranacionales, así como los ámbitos de su competencia, está en función de la etapa de integración en la que se encuentran los actores (área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica o integración económica total).

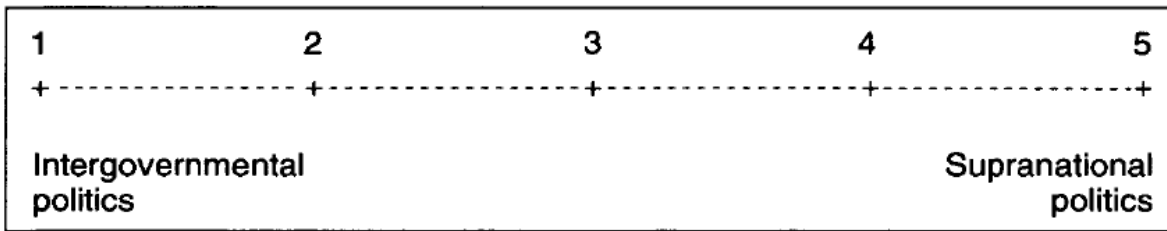
El tercer y último elemento está estrechamente vinculado con el tipo de supranacionalidad y se refiere al alcance de las políticas que se elaboran dentro de las instituciones. De acuerdo con el diagrama elaborado por Alec Stone y Wayne Sandholtz⁸⁶ (Diagrama 1), las políticas que surgen en un sistema institucionalizado de gobernanza se ubican en un espectro que va del intergubernamentalismo a la supranacionalidad.

⁸⁴ Cfr. Rigoberto Armando Ramos, “La supranacionalidad en la Unión Europea. Comparación con el proceso centro americano de integración”, *Revista de Derecho*, vol. 32, N° 1, Managua, Universidad Centroamericana, 2011, pp. 9-10.

⁸⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 10-12.

⁸⁶ Profesores de las Universidades de Yale y del Sur de California respectivamente.

Diagrama 1: Tipo de políticas en un proceso de integración



Fuente: Alec Stone Sweet y Wayne Sandholtz, “European Integration and Supranational Governance”

El diagrama expuesto ha sido explicado por sus autores a la luz de los siguientes planteamientos:

[El polo izquierdo] está constituido por las políticas intergubernamentales. Los jugadores centrales [...] son los ejecutivos nacionales de los Estados miembros, quienes negocian entre ellos para producir políticas comunes. La negociación está determinada por el poder relativo de los Estados miembros, pero también por sus preferencias, las cuales surgen de [la interacción] entre los grupos nacionales. Estas preferencias se presentan como posiciones negociadas por los ejecutivos nacionales en [...] las organizaciones. El otro polo está constituido por las políticas supranacionales. El modo de gobernanza “supranacional” es aquel en el que las estructuras gubernamentales centralizadas (aquellas organizaciones constituidas a nivel supranacional) poseen jurisdicción sobre ámbitos políticos específicos dentro de un territorio comprendido por los Estados miembros. En el ejercicio de esa jurisdicción, las organizaciones supranacionales pueden condicionar el comportamiento de todos los actores, incluidos los Estados miembros, dentro de esos dominios.⁸⁷

Una vez definida la supranacionalidad en términos institucionales, así como las formas que ésta puede adquirir y el alcance de sus políticas, es preciso referirnos a su aplicación práctica en el caso de la Unión Europea, nuestro objeto de estudio. Comenzaremos señalando que la supranacionalidad es una característica inherente del proceso de integración. Esta afirmación se sustenta con el hecho de que el primer Tratado constitutivo de la Unión, es decir, el que instituyó la Comunidad Económica del Carbón y el Acero en 1951, se refiere en su artículo 9, párrafos quinto y sexto, a las facultades de la Alta Autoridad de la siguiente forma:

⁸⁷ Alec Stone Sweet y Wayne Sandholtz, “European Integration and Supranational Governance”, New Haven, *Faculty Scholarship Series*, 1997, pp. 302-303. Traducción propia.

Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones con plena independencia, en el interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar el carácter supranacional y a no influir en los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de su tarea.⁸⁸

Si bien la palabra “supranacionalidad” se eliminó del artículo antes citado una vez que el Tratado fue modificado, no se puede negar que tal característica ha estado presente a lo largo del proceso de institucionalización de la UE, particularmente con la evolución de los tratados que la sustentan.

Anteriormente señalamos que, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, en la Unión Europea existen siete instituciones supranacionales. Sin embargo, es fundamental evaluar si realmente poseen dicho rasgo distintivo a partir de los elementos teórico-conceptuales antes descritos. Para tales efectos, elaboramos un cuadro que contiene los principales factores valorados para determinar el grado de supranacionalidad de cada una de las instituciones europeas (Tabla 4). Más adelante, revisaremos el alcance de las políticas elaboradas en el seno de las mismas como parte sustancial de su ámbito de competencia.

⁸⁸ Tratado constitutivo de la CECA, *op. cit.*, p. 22.

Tabla 4: Grado de supranacionalidad de las siete instituciones de la Unión Europea

Institución / Factor	Tipo de supranacionalidad					
	Plena				Restringida (intergubernamental)	
	Autonomía	Independencia	Miembros desvinculados de sus nacionalidades	Normas vinculantes (Aplicabilidad inmediata y/o prevalente)	Limitación normativa	Limitación orgánica
Parlamento Europeo	Sí, toda vez que su actividad se realiza conforme a normas elaboradas al interior de la propia institución.	Sí, puesto que su actuación no responde a instrucciones de los Estados miembros.	Parcialmente , ya que los diputados, a pesar de ser electos popularmente, mantienen estrecha relación con sus partidos nacionales.	Sí, puesto que la legislación aprobada en conjunto con el Consejo de la UE está por encima del derecho nacional de cada Estado.	No, porque su naturaleza no es intergubernamental.	No, porque su naturaleza no es intergubernamental.
Consejo Europeo	Sí, ya que su reglamento y el cargo de Presidente son aprobados internamente.	No, puesto que su actuación responde a instrucciones de los Estados miembros.	No, ya que agrupa a los dirigentes políticos de los Estados miembros de la UE, es decir, a los jefes de Estado y de Gobierno.	No, toda vez que su función es definir las orientaciones y prioridades políticas del bloque regional.	No, porque sus decisiones no tienen aplicación inmediata ni prevalente.	Sí, ya que, por lo general, sus decisiones se toman por consenso o mayoría cualificada.
Consejo de la UE o de Ministros	Sí, ya que su composición se decide internamente (ej. Secretaría General).	No, puesto que su actuación responde a instrucciones de los Estados miembros.	No, toda vez que está compuesta por los Ministros de los Estados miembros de la UE.	Sí, puesto que la legislación aprobada en conjunto con el Parlamento Europeo está por encima del derecho nacional de cada Estado.	Sí, porque se trata de una institución intergubernamental cuyas decisiones tienen aplicación inmediata y prevalente.	Sí, ya que las decisiones se toman, generalmente, por un procedimiento de doble mayoría.
Comisión Europea	No, porque los Estados miembros son los que proponen al Presidente y, junto con éste, eligen a los comisarios. Después, el Parlamento es quien aprueba las nominaciones. Sin embargo, establecen su reglamento interno y fijan sus objetivos y prioridades de actuación.	Sí, toda vez que es una institución que no responde a los intereses particulares de los Estados miembros.	Sí, ya que está integrada por 28 comisarios que representan a la Unión, es decir, no aceptan instrucciones de los gobiernos nacionales.	No, porque sólo propone a otras instancias la legislación (derecho de iniciativa).	No, porque su naturaleza no es intergubernamental. Además, sus decisiones no son vinculantes. Sin embargo, si tiene potestad para hacer cumplir la legislación comunitaria (medidas coercitivas).	No, porque su naturaleza no es intergubernamental.
Tribunal de Justicia de la UE	Sí, ya que es el propio Tribunal el que establece su Reglamento de Procedimiento y elige a su Presidente y secretario.	Sí, ya que los jueces y abogados son elegidos, de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, entre personalidades que ofrezcan garantías de independencia. Además, la designación será evaluada por un comité independiente.	Sí, puesto que los jueces y abogados, a pesar de provenir de cada Estado miembro, se comprometen a ser objetivos e imparciales.	Sí, ya que su labor es garantizar que la legislación de la UE se interprete y se aplique del mismo modo en cada Estado miembro. Además, está facultado para resolver conflictos legales entre los actores que integran el bloque regional.	No, porque su naturaleza no es intergubernamental.	No, porque su naturaleza no es intergubernamental.
Banco Central Europeo	Sí, ya que adopta las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos.	Sí, puesto que adopta sus decisiones sin solicitar ni aceptar instrucciones de los gobiernos de la Eurozona ni de otras instituciones de la UE. Además, también disfruta de independencia financiera.	Sí. A pesar de que los tres órganos rectores están integrados por los gobernadores de los bancos centrales de los 28 Estados miembros de la UE, por miembros nombrados por el Consejo Europeo o por los gobernadores de los bancos centrales de la Eurozona, éstos no actúan en calidad de representantes nacionales, sino a título personal e independiente.	Sí, ya que sus competencias (emisión de moneda, la posesión y gestión de reservas oficiales de divisas y la definición de la política monetaria) tienen aplicación inmediata y obligatoria para los Estados que conforman la Zona Euro.	No, porque su naturaleza no es intergubernamental.	Sí, ya que las decisiones se toman por un procedimiento de mayoría simple. Sin embargo, en ciertas ocasiones se requiere mayoría cualificada.
Tribunal de Cuentas de la UE	Sí, ya que el Tribunal establece su propio reglamento interno y tiene la libertad para seleccionar sus temas de auditoría, el ámbito específico y el enfoque que se debe seguir, así como la forma y el momento en que presentará sus resultados.	Sí, toda vez que sus miembros no solicitan ni aceptan instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo. Además, se abstienen de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones.	Sí, puesto que los miembros, a pesar de provenir de cada Estado miembro y ser electos por el Consejo de la Unión previa consulta al Parlamento, ejercen sus funciones con plena independencia, en interés general de la UE.	No, ya que es una institución sin poder jurisdiccional propio.	No, porque su naturaleza no es intergubernamental.	No, porque su naturaleza no es intergubernamental.

Fuente: Elaboración propia con información del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Partiendo de la información contenida en la tabla anterior, y retomando las definiciones y precisiones teóricas de la supranacionalidad, podemos afirmar que si bien las siete instituciones que reconoce el Tratado de Lisboa fueron creadas gracias a la voluntad política de los Estados miembros, su carácter supranacional no es una constante ni una característica que se les puede atribuir arbitrariamente. Por lo tanto, conviene matizar sus limitaciones ya que, desde nuestro punto de vista, dicho sesgo orgánico es uno de los lastres que, junto con otros elementos que revisaremos en el siguiente capítulo, han propiciado el advenimiento de la crisis actual y su permanencia hasta nuestros días.

En primer lugar, la tabla muestra que una institución que goza de supranacionalidad plena es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, hecho que beneficia al proceso de integración puesto que se garantiza la debida aplicación del principio de primacía del Derecho Europeo. De acuerdo con la Corte de Justicia de la Unión Europea, dicho precepto implica que la legislación elaborada por las instituciones comunitarias posee un valor superior a los derechos nacionales de los Estados miembros y, por consiguiente, no es posible adoptar reglas internas que le sean contrarias y que perjudiquen al proceso de integración.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia de la UE permite que las relaciones al interior del bloque regional se apeguen a la ley, ya que una de sus labores consiste en resolver conflictos legales entre los gobiernos, las instituciones, las empresas, las organizaciones y los particulares. Al respecto, Rafael García-Valdecasas y José María Carpi⁸⁹ concluyen lo siguiente:

[...] el Tribunal de Justicia, a la vez que ha ido enmarcando la institución económica comunitaria mediante una construcción jurídica, que deriva de ella pero la supera, ha velado por la salvaguarda de la identidad e integridad del sistema comunitario, haciendo prevalecer incluso, cuando ha resultado necesario, el cumplimiento de los objetivos fundamentales de los Tratados contra cualquier obstáculo. El tribunal, en este sentido, ha sido un factor determinante no sólo en la consolidación del ordenamiento jurídico comunitario, sino incluso en la propia expansión y profundización del proceso de construcción europea, a menudo a expensas de los poderes de las propias autoridades de los Estados miembros.⁹⁰

⁸⁹ Juez del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas y Letrado del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas respectivamente.

⁹⁰ Rafael García-Valdecasas y Fernández y José María Carpi Badía, “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunas consideraciones respecto a su papel en el marco de la construcción europea”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 3, León, Junta de Castilla y León, mayo 2004, pp. 45.

La segunda instancia que se puede considerar supranacional, a pesar de que sus miembros mantienen una estrecha relación con los partidos políticos nacionales, es el Parlamento Europeo. A nuestro juicio, esta institución colegisladora debería ser la más importante de todas las que integran el engranaje comunitario, sobre todo porque los eurodiputados, al ser electos vía sufragio universal, representan los intereses de los ciudadanos y aportan legitimidad democrática a la estructura institucional comunitaria. En suma, dicho organismo debe ocupar, no sólo en la teoría sino en la práctica, un lugar central en el análisis coyuntural del contexto europeo. No obstante, como veremos más adelante, su potencial es turbado por el indiscutible protagonismo de los dos Consejos, los cuales responden más a intereses nacionales que a los comunitarios.

Ahora bien, a pesar de que las funciones del Parlamento Europeo han aumentado considerablemente, particularmente con la aprobación del Tratado de Lisboa⁹¹, la crisis actual ha acentuado las visiones euroescépticas y, sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que los Estados-nación miembros del bloque regional ya no concederán más atribuciones a este órgano representativo, como sí podría ocurrir eventualmente con el Consejo de la UE dada su condición de institución intergubernamental. De hecho, la praxis política europea de los últimos cinco años evidencia que la acción para resolver los problemas internos ha dejado de lado a la estructura supranacional para centrarse en el protagonismo de los jefes de Estado y de Gobierno, quienes seguirán teniendo la última palabra en los procesos de aprobación de la legislación.

Este contexto que puede calificarse como un retroceso en el proceso integrador pone en riesgo la estabilidad interna de la UE, sobre todo porque una debilidad institucional de gran calado, como la que podría avecinarse en un futuro no muy lejano, conllevaría a la anarquía y al desmembramiento paulatino del bloque regional. Es decir, la misma dinámica interna que se ha forjado en los últimos años es capaz de propiciar la desintegración.

A este escenario de creciente intergubernamentalismo se le suma el resultado de las últimas elecciones al Parlamento Europeo (mayo 2014), el cual reflejó un ascenso de los

⁹¹ La principal modificación que introdujo el Tratado de Lisboa fue el aumento del número de ámbitos de actuación regulados por el procedimiento legislativo ordinario. Esto le otorga al Parlamento Europeo, al igual que al Consejo de la Unión Europea, mayor poder de incidencia en la formulación de la legislación relativa a aspectos como la agricultura, la política energética, la inmigración y los fondos de la Unión. Además, se aumentaron las competencias presupuestarias del Parlamento ya que ahora participa en el procedimiento de adopción del presupuesto anual del bloque regional.

partidos políticos que se oponen al proceso de integración y propugnan por la renacionalización de la política y la ciudadanía (Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa y Grupo Izquierda Unitaria Europea), y una disminución del número de escaños que ocupa la principal coalición pro-europea: el Grupo del Partido Popular Europeo. Cabe señalar que este último grupo aún mantiene la ventaja en la Eurocámara y, por lo tanto, en los países miembros (ver gráfica 1); empero, todavía no consigue el número de votos necesarios para que sus propuestas sean aprobadas sin contratiempos.

Además de la falta de atención a las instituciones supranacionales, particularmente al Parlamento, y del aumento de euroescépticos, existe una mengua de participación ciudadana en las elecciones parlamentarias (abstención). De acuerdo con los resultados finales presentados por la propia institución, el nivel de participación en 2014 fue de 42.54%, es decir, 2.96% menor que en 2004 y 7.26% menor que en 1999.⁹² Esta tendencia a la baja revela la pérdida de interés en la construcción europea (déficit democrático), en parte por la crisis institucional actual que sólo podrá resolverse si se fortalece la democracia al interior de las instituciones, se le otorgan más potestades al Parlamento Europeo, se aumenta el número de materias que son competencia de la estructura supranacional y se propicia un mayor acercamiento al ciudadano europeo para que adquiera conciencia de la importancia de las instituciones que los representan.

Otro aspecto que ha sido motivo de muchas críticas es la conformación del Parlamento. Como ya se mencionó en el apartado anterior, actualmente existen 751 eurodiputados; sin embargo, la distribución de escaños es totalmente inequitativa, toda vez que los Estados más grandes están sobrerrepresentados (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), mientras que los pequeños cuentan con una representación mínima (Chipre, Estonia, Luxemburgo y Malta). Esto puede traducirse en la adopción de políticas que no representan necesariamente la voluntad de la mayoría de los Estados miembros, particularmente en coyunturas catastróficas como la que se analizará en los siguientes apartados.

Adicionalmente, el gran tamaño del PE, además de significar un costo importante en términos del presupuesto de la Unión, dificulta su funcionamiento. Recordemos que esta institución supranacional tiene tres sedes, está compuesta por 751 eurodiputados más el

⁹² s/a, “Resultados de las elecciones”, [en línea], Estrasburgo, *Sitio web del Parlamento Europeo*, 2014, Dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html>, [consulta: 05 de octubre de 2014].

personal administrativo e incorpora a más de 170 partidos nacionales de los Estados miembros agrupados en siete europartidos.

En síntesis: el Parlamento Europeo, a pesar de ser la única institución supranacional que encarna el principio democrático de representación popular, sufre de carencias que no le permiten asumir un papel central en el proceso de integración, siendo las más apremiantes, y por ende las que se deberían atender a la brevedad, las que se enlistan a continuación:

1) no tiene poder constituyente en sentido material estricto ya que no es una institución soberana que pueda votar en exclusiva la ley en nombre del pueblo y su papel en la reforma de los tratados es irrelevante a efectos prácticos, aunque pueda presentar propuestas de modificación; 2) no tiene derecho de iniciativa legislativa, que es monopolio formal de la Comisión, ni significativas funciones de *indirizzo* político; 3) es cámara colegisladora con competencias tasadas. En efecto, al PE se le escapan por completo muchas áreas y políticas y sus poderes son fundamentalmente de tipo negativo, de control, no de iniciativa. En los procedimientos de consulta el PE no puede enmendar o bloquear, y en los de codecisión –que ya son la gran mayoría– eventualmente el Consejo podría rechazar por unanimidad sus decisiones. Además, el PE tiene poderes presupuestarios limitados (si bien puede vetar la aprobación de los presupuestos), no controla la política fiscal o la regulación de los mercados, no interviene en la negociación de acuerdos internacionales y es irrelevante en la PESC/PESD (Política Exterior y de Seguridad Común / Política Europea de Seguridad y Defensa) [...]; 4) no funciona la dialéctica mayoría/oposición ya que, como no hay que crear/controlar a gobierno alguno, no hay programa que vigilar. La presencia de una suerte de doble ejecutivo comunitario (Comisión/Consejo) hace ineficaz el control parlamentario, y es que el PE, con sus estructuras y procedimientos, no favorece la institucionalización de una oposición [...]; 5) sus poderes de control son limitados y el papel de sus comisiones no es como el de los parlamentos nacionales. El PE no tiene mecanismos de exigencia de responsabilidades a los dos Consejos, e incluso sus competencias de supervisión sobre los comisarios son muy imperfectas (puede censurar en bloque a la Comisión, pero no a un comisario en particular); 6) el PE es resultado fáctico de elecciones de segundo orden (con muy alta abstención) y son muy escasos los vínculos entre los eurodiputados y los ciudadanos [...]; 7) la legitimidad popular derivada de la elección directa resulta ser notoriamente baja, ya que el PE es una institución alejada de los ciudadanos. De un lado, es alta la invisibilidad mediática del mismo, y de otro, grande el desconocimiento de su labor por parte de la opinión pública [...]. En suma, el PE descansa más en la *expertise* que en la legitimidad popular, y es que no ha resuelto la contradicción fáctica entre eficientismo tecnocrático y participación democrática.⁹³

⁹³ Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat, “¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario?”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 21, Barcelona, Generalidad de Cataluña, 2015, pp. 105-107.

La tercera institución que ostenta un grado de supranacionalidad importante, al menos teóricamente, es el Tribunal de Cuentas. Esta característica se le puede atribuir porque sus miembros ejercen sus funciones con plena independencia en beneficio del interés general de la Unión y tiene la facultad de seleccionar sus temas de auditoría, el ámbito específico y el enfoque que se debe seguir, así como la forma y el momento en que presentará los resultados de sus evaluaciones.

Ahora bien, a pesar de tratarse de una institución que tiene como misión “[...] contribuir a mejorar la gestión financiera de la UE, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas y asumir el papel de guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión”⁹⁴, en esta ocasión no será objeto de análisis por dos razones fundamentales: 1) no ha jugado un papel importante en la resolución de los conflictos derivados de la crisis y 2) no goza de poder jurisdiccional propio, es decir, no tiene la potestad de resolver controversias de modo definitivo e irrevocable.

La cuarta institución que ha tenido una labor fundamental en la construcción europea, en especial de la Eurozona, es el Banco Central Europeo (BCE). Si retomamos la información de la tabla 4, nos percataremos de que se trata de un órgano comunitario que goza de supranacionalidad plena (sólo en la Zona Euro)⁹⁵, lo cual le permite cumplir con un mayor margen de acción las tareas que le fueron encomendadas para mantener estable el Eurosistema, incluyendo la elaboración e implementación de políticas monetarias.

Este alto grado de supranacionalidad se fundamenta en el Tratado de Maastricht, instrumento jurídico que dotó a esta institución de ciertas particularidades (autonomía presupuestaria, independencia, personalidad jurídica, facultades regulatorias y sancionadoras, etc.) que evitan, hasta cierto punto, la injerencia de grupos de interés, sobre todo de índole política, en los procesos de toma de decisiones.

A pesar de que todo lo anterior podría sugerir que el BCE disfruta de una independencia irrestricta, el Tratado de Maastricht previó al menos tres mecanismos de control. El primero de ellos [...] consiste en la coparticipación del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo, del Consejo de Gobierno del

⁹⁴ s/a, “Misión y cometido”, [en línea], Luxemburgo, *Tribunal de Cuentas Europeo*, 2014, Dirección URL: <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/MissionObjectives.aspx>, [consulta: 06 de octubre de 2014].

⁹⁵ Es importante recordar que el BCE sólo formula la política monetaria de los diecinueve países que utilizan el euro. En el caso de los nueve Estados restantes, sus funciones se limitan a fomentar la cooperación entre los bancos centrales, colaborar en la coordinación de las políticas monetarias y recolectar y sistematizar información estadística.

propio banco central y de los Estados miembros en la elección de los funcionarios clave no sólo del BCE sino del eurosistema en su conjunto [...]. El segundo control se refiere a la facultad del Tribunal de Justicia para revisar los actos y las omisiones del BCE [...]. Asimismo, dicho tribunal, a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo del BCE, puede separar a un miembro de este último órgano cuando deje de reunir los requisitos exigidos para desempeñar sus funciones o si en su conducta se observara una falta grave [...]. Finalmente, el tercer control tiene que ver con algunas obligaciones muy puntuales en materia de información [...]. En principio, el BCE debe publicar diariamente un “estado financiero consolidado” y un informe sobre las actividades del eurosistema “con una periodicidad al menos trimestral”. Además, dicho banco está obligado a presentar un informe anual de sus actividades y de la política monetaria del año anterior y del año en curso a las instituciones comunitarias, incluido el parlamento.⁹⁶

El BCE ha implementado una serie de acciones adicionales a las mencionadas en el párrafo anterior para transparentar su gestión y así ganar la credibilidad de los ciudadanos europeos; empero, aún existen muestras de opacidad, particularmente en áreas políticas y administrativas. Este hecho es, a nuestro juicio, otro de los problemas que debe resolverse a la brevedad, sobre todo para que las políticas comunitarias elaboradas en el seno de la institución sean acogidas y puestas en práctica con mayor confianza en un contexto permeado por el euroescepticismo⁹⁷. Al respecto, William Buitter⁹⁸ señala que “[las] deficiencias en materia de rendición de cuentas (*accountability*) ‘podrían poner en riesgo la sobrevivencia de la moneda común’ y al hacerlo, amenazar no sólo ‘a todo el edificio de la [Unión Económica y Monetaria]’, sino incluso al ‘exitoso’ proceso europeo de integración.”⁹⁹

Ahora bien, las acciones emprendidas por el Banco Central han suscitado una división de visiones. Por un lado, la sociedad europea y algunos miembros del sector académico han cuestionado con dureza el papel que éste desempeña como uno de los actores más importantes del proceso de recuperación tras la crisis financiera y económica, argumentando que las medidas adoptadas¹⁰⁰ no han tenido un impacto significativo en la economía real. De

⁹⁶ Eduardo Torres Espinosa, “El Banco Central Europeo. Aspectos jurídicos, institucionales y políticos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, México, UNAM, 2007, pp. 363-364.

⁹⁷ Para conocer algunas propuestas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del BCE, se recomienda revisar el siguiente texto: Sylvester Eijffinger, “Monetary Dialogue 2009–2014: Looking Backward, Looking Forward”, *Credit and Capital Markets*, vol. 48, núm. 1, Berlín, Duncker & Humblot, 2015, 1-10 pp.

⁹⁸ Ex miembro del Comité de Política Monetaria del Banco de Inglaterra.

⁹⁹ E. Torres Espinosa, *op. cit.*, p. 364.

¹⁰⁰ Entre las medidas emprendidas por el BCE destacan las siguientes: a) bajar los tipos de interés al mínimo histórico (0.000%); b) aplicar tipos de depósitos negativos (sancionar a los bancos que no ponen dinero en

manera concreta, la *World Economics, Environment & Development Association* estima que “[...] el comportamiento y las decisiones [del BCE] no sólo están afectando fuertemente al sector financiero, sino a toda la economía y, por lo tanto, a los salarios, los sistemas sociales y en general la vida de los ciudadanos.”¹⁰¹

Adicionalmente, José Antonio Sanahuja¹⁰² señala que “[...] la crisis está poniendo en evidencia las limitaciones del diseño institucional del Banco Central Europeo (BCE) y su ortodoxia inflacionista [...]. Se trata de un modelo opuesto al de la Reserva Federal [de Estados Unidos], cuyo mandato, además de estabilidad de precios –y esta es la principal diferencia– también incluye prescripciones sobre empleo y crecimiento.”¹⁰³ Esta tesis es robustecida por aquellos que argumentan que debido a las fallas institucionales, particularmente a las que se le atribuyen al banco comunitario, los Estados del Eurogrupo, concretamente Alemania, han diseñado e implementado medidas de ajuste y de austeridad que responden más a su política nacional que a la de la Unión, disminuyendo considerablemente la calidad de vida de los ciudadanos.

Por su parte, los defensores del BCE adoptan una postura menos pesimista al considerar que la institución supranacional actuó correctamente de acuerdo con las tareas que le fueron encomendadas por los tratados, hecho que puede ser sustentado con las cifras que dan cuenta de la paulatina recuperación económica que caracteriza al bloque regional desde 2013. *Grosso modo*, su visión puede describirse de la siguiente manera:

Desde el inicio de las tensiones financieras [...], el BCE ha reaccionado con prontitud y decisión ante el deterioro de la situación económica y financiera, con el propósito de mantener la estabilidad de precios a medio plazo. Además de reducir los tipos de interés hasta niveles nunca observados en los países de la zona del euro en las últimas décadas, en la fase más aguda de tensiones en los mercados financieros el Eurosistema adoptó una serie de medidas de política monetaria no convencionales [...]. Estas audaces medidas extraordinarias han contribuido a sustentar la intermediación financiera en la zona del euro y han desempeñado un papel decisivo para preservar la disponibilidad de crédito para

circulación); c) inyectar liquidez a las instituciones bancarias mediante préstamos a un tipo de interés bajo para incentivar la concesión de créditos a empresas y particulares; d) comprar cédulas hipotecarias y valores respaldados por activos; e) comprar deuda estatal para frenar el alza de la prima de riesgo; y f) comprar bonos públicos e inyectar liquidez a los mercados (*Quantitative Easing*).

¹⁰¹ Franziska Richter y Peter Wahl, *The Role of the European Central Bank in the Financial Crash and the Crisis of the Euro-Zone.*, Berlín, World Economics, Environment & Development Assoc., 2011, p. 4. Traducción propia.

¹⁰² Investigador de la Universidad Complutense de Madrid.

¹⁰³ J. A. Sanahuja, *op. cit.*, p. 57.

los hogares y las empresas, al tiempo que cumplían fielmente el objetivo primordial del BCE de mantener la estabilidad de precios a medio plazo en la zona del euro. Debido a su carácter temporal, algunas de las medidas de política monetaria no convencionales adoptadas por el BCE en respuesta a la crisis ya han sido eliminadas, mientras que otras se retirarán gradualmente en cuanto la situación económica y financiera se normalice.¹⁰⁴

Más allá de los problemas que encara el BCE, es preciso reconocer que se trata de una institución exitosa y excepcional que ha impulsado el proceso de integración de la Unión y, de manera particular, la integración monetaria europea y el fortalecimiento del mercado único. Esta aserción supone, por lo tanto, que su perfeccionamiento, al igual que la reforma de la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria (UEM), es una tarea indispensable para mermar los efectos nocivos de la crisis de 2008-2014 y así aumentar las perspectivas a largo plazo de un crecimiento sostenible y de un sistema financiero estable y confiable.

Más adelante delinearé algunas posibles soluciones de carácter institucional para sortear las dificultades que enfrenta la Unión; sin embargo, retomaremos la conclusión a la que llega José Manuel González-Páramo¹⁰⁵ en el texto *La gestión del Banco Central Europeo*:

De cara al futuro, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica a largo plazo exige que los gobiernos nacionales muestren un compromiso más firme en el cumplimiento de las reformas necesarias para reforzar el pilar económico de la UEM y para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Asimismo, es imprescindible que las autoridades relevantes, tanto nacionales como internacionales, aumenten sus esfuerzos para fortalecer el marco de regulación y supervisión del sistema financiero. Dichas reformas harán una contribución esencial para hacer más resistente las economías de la zona euro y para promover el aprovechamiento de los beneficios de la moneda única.¹⁰⁶

Siguiendo con el grado de supranacionalidad de las instituciones europeas, es pertinente referirnos ahora a la Comisión Europea. Esta entidad encargada de proponer

¹⁰⁴ s/a, “La respuesta del BCE a la crisis financiera”, [en línea], *Boletín Mensual del BCE*, Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo, octubre 2010, Dirección URL: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/10/Fich/bm1010-3.pdf>, [consulta: 30 de enero de 2015].

¹⁰⁵ Ex miembro del comité ejecutivo del Banco Central Europeo.

¹⁰⁶ J. M. González-Páramo, “La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis”, *Revista de Economía Mundial*, N° 30, Madrid, Sociedad de Economía Mundial, 2012, p. 101.

(derecho de iniciativa) y aplicar los actos legislativos adoptados por el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento es la representante de los intereses comunitarios, hecho que le permite gozar de independencia (no responde a los intereses particulares de los Estados miembros) y de autonomía relativa. Sin embargo, no se le puede clasificar como institución con supranacionalidad plena toda vez que una de sus debilidades estructurales es la falta de potestad para emitir normas vinculantes.

En el contexto de la crisis, la importancia de la Comisión recae en el ejercicio de tres de sus funciones: a) proponer la legislación necesaria para sortear los efectos negativos del embate actual; b) hacer cumplir la legislación europea para alcanzar con mayor facilidad los objetivos de la recuperación; y c) gestionar y aplicar las políticas y el presupuesto con el objetivo de mejorar la situación del bloque y, consecuentemente, la calidad de vida de su población. Empero, como ya se mencionó, su trabajo es poco práctico debido a que sus postulados no tienen aplicabilidad inmediata ni prevalente.

Además de la falta de facultades para formular lineamientos vinculantes, la Comisión es acosada por serias dificultades que se han avivado con la crisis. De acuerdo con Charles Grant¹⁰⁷, los problemas más importantes que encara este organismo son los siguientes¹⁰⁸:

- a) Pérdida de credibilidad y de margen de acción política.
- b) Se le percibe como una institución con un rol meramente técnico.
- c) Los gobiernos de los Estados miembros la acusan de no priorizar los temas relevantes, de implementar tardíamente nuevas iniciativas y de prestar poca atención a los problemas de la Eurozona.
- d) Injerencia excesiva del Parlamento Europeo en las decisiones propias de la Comisión.
- e) Politización de la institución.

Cabe señalar que las dificultades antes mencionadas tienen su origen en los textos constitutivos de la UE, puesto que no han dotado a la Comisión de prerrogativas que le

¹⁰⁷ Director del Centro para la Reforma Europea.

¹⁰⁸ Charles Grant, "What is wrong with the European Commission?", [en línea], Londres, *Centre for European Reform*, 2013, Dirección URL: <http://www.cer.org.uk/insights/what-wrong-european-commission>, [consulta: 16 de febrero de 2015]. Traducción propia.

permitan escalar su visión e interactuar con otros organismos supranacionales como iguales. Sin embargo, la elección de Jean-Claude Juncker como nuevo Presidente de esta institución podría significar un giro de 180° o, por el contrario, la perennidad de la endeble condición de la Comisión. En otras palabras, la nueva conformación de la Comisión puede suponer un compromiso más explícito con la integración europea y una mayor participación de los gobiernos y del Parlamento, y de manera indirecta de los ciudadanos, en la toma de decisiones o la pérdida de neutralidad y autonomía en detrimento de su concepción como guardiana de los tratados y representante del interés comunitario.

Por otro lado, también se puede argumentar la disminución de su trascendencia como institución supranacional haciendo referencia al Tratado de Lisboa, el cual creó las figuras de un Presidente Permanente del Consejo Europeo y de un Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común que asumen algunas de las funciones que tradicionalmente le correspondían al Presidente de la Comisión Europea, especialmente las relacionadas con la representación de la UE en la escena internacional. Esta modificación estructural se puede percibir como un contrapeso de los Estados, tanto por la transmisión de competencias como por el hecho de que ambos funcionarios de alto nivel pueden pertenecer a un partido político distinto, generando así una descoordinación en perjuicio de la Unión.

Más adelante presentaremos algunas reflexiones sobre los posibles cambios que puede efectuar la Comisión, y las demás instituciones supranacionales, para optimizar su labor; no obstante, conviene apuntar que “[...] la Unión Europea necesita una Comisión fuerte e independiente que considere más ampliamente el interés europeo, llame la atención de los gobiernos hacia las tendencias a largo plazo, proponga soluciones a los problemas urgentes (ya sean de la Unión en sentido amplio o de la Eurozona), trabaje tenazmente para profundizar el mercado único y realice su función de vigilante de la gobernanza de la Zona Euro.”¹⁰⁹

La sexta institución supranacional, y en términos reales una de las más importantes, es el Consejo de la Unión Europea. Su importancia recae en el hecho de que es un órgano colegislador, al igual que el Parlamento, y, por lo mismo, su misión central es aprobar la legislación de la UE. Si a esta prerrogativa le agregamos su facultad para coordinar las diversas políticas económicas de los países miembros, firmar acuerdos con terceros, aprobar

¹⁰⁹ *Loc. cit.*

el presupuesto anual y desarrollar la política exterior y de defensa de la Unión, entonces su trascendencia está más que justificada.

Sin embargo, se trata de una institución muy apegada a las administraciones nacionales ya que, como se mencionó anteriormente, no está integrada por miembros elegidos democráticamente, sino que a cada reunión asiste, como representante de cada Estado miembro, el Ministro correspondiente al tema que se debatirá. En otras palabras, el Consejo de la UE es una institución intergubernamental.

Esta conformación particular es una de las características que más han suscitado críticas, especialmente cuando se argumenta que la presencia de los Ministros nacionales en el órgano facultado para aprobar la legislación supone que ésta no responderá a los intereses comunitarios, sino a los particulares de cada Estado. De hecho, la crisis actual ha evidenciado que la Consejo de la UE, en vez de trabajar por el interés europeo en beneficio de la sociedad, tiende a apoyar exclusivamente las decisiones de los países más fuertes, entendiéndose Alemania y Francia.

Esta supeditación a los intereses nacionales también significa que las decisiones que se toman dentro de la institución dependen del contexto político particular de cada miembro. Dicho de otra manera, si en un Estado se manifiesta un problema crítico que requiere toda la atención del gobierno central para su solución, los temas que se abordan en las instituciones comunitarias pasan a segundo término y, por ende, la toma de decisiones puede retrasarse o, peor aún, paralizarse.

Sin ánimos de restarle importancia a las reflexiones de los siguientes capítulos, sólo adelantaremos que el Consejo de la Unión Europea necesita un cambio de postura sobre la transferencia de más competencias de los Estados hacia las instituciones comunitarias, particularmente en temas económicos y financieros, así como una reestructuración interna que cambie la composición del organismo con el objetivo de incluir representantes permanentes que defiendan los intereses nacionales pero en un contexto de construcción del interés de la Unión.

La última institución europea que será objeto de análisis es el Consejo Europeo. Cabe mencionar que este órgano comunitario se dejó al final de nuestra revisión arbitrariamente, toda vez que se trata de una entidad con supranacionalidad limitada debido a su carácter intergubernamental y a su incapacidad de tomar, al menos en teoría, decisiones vinculantes.

En efecto, el Consejo Europeo, al estar integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, sólo está facultado para proporcionar un impulso político general. Sin embargo, con la crisis actual adquirió un papel importante porque los principales acuerdos para tratar de solucionar los efectos negativos del contexto actual fueron convenidos entre los más altos órganos políticos nacionales, teniendo preeminencia las potencias europeas.

Fue precisamente esta importancia emergente la que ha propiciado el surgimiento de diversos cuestionamientos sobre la pertinencia de mantener un organismo con carácter intergubernamental que puede ir en sentido opuesto al proceso de integración e, incluso, mermar el desempeño de aquellas instituciones con un mayor grado de supranacionalidad.

Este argumento no sugiere que el Consejo Europeo debe desaparecer puesto que su constitución formal en 1992 significó un gran avance en la construcción europea, especialmente porque simbolizó la unión de las voluntades políticas de los entonces 12 Estados miembros. Empero, sí sería conveniente reestructurarlo para dotarlo de una visión comunitaria que favorezca un proceso de toma de decisiones igualitario, fortalezca su legitimidad democrática y estreche su relación con las demás instituciones del bloque regional.

Respecto a esta disyuntiva, Petr Novak¹¹⁰ afirma que “El Consejo Europeo ha demostrado su eficacia a la hora de adoptar orientaciones generales para la acción de la Unión y también de superar bloqueos en el sistema de decisión comunitario. Sin embargo, por su composición intergubernamental y sus procedimientos de toma de decisiones, el Consejo Europeo puede estar frenando la evolución federal de la integración europea en general, e incluso poniendo en peligro los logros supranacionales del sistema comunitario.”¹¹¹

Hasta el momento hemos revisado las características más importantes de las siete instituciones que conforman el marco institucional único de la UE, el cual es una evidencia contundente de que los Estados miembros, con el paso del tiempo y por voluntad propia, han cedido gradualmente su soberanía a las instancias comunitarias en una cantidad importante de materias que antes eran de su competencia exclusiva. Esto ha derivado en la conformación

¹¹⁰ Administrador de investigación del Parlamento Europeo.

¹¹¹ Peter Novak, “El Consejo Europeo”, [en línea], Estrasburgo, *Parlamento Europeo*, 2014, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.6.html, [consulta: 18 de febrero de 2015].

de un bloque regional en el que han convergido de manera única aspectos económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales.

Sin embargo, también nos hemos referido a ciertos lastres que han acarreado los organismos desde su creación y que, al constituirse como “debilidades estructurales” en los últimos años, han ocasionado, por un lado, que la crisis de 2008 trascienda en tiempo y espacio y, por el otro, que se cuestione la viabilidad del proceso de construcción europea. En cierto modo, la crisis propició que las instituciones y la legislación de la UE cedieran a presiones unilaterales de los gobiernos más poderosos.

Sobre el particular, hicimos especial énfasis en el grado de supranacionalidad que ostenta cada una de las instituciones porque, desde nuestro punto de vista, es una de las características que más influyen en su desempeño y margen de acción. Con este ejercicio analítico constatamos que hay instituciones con supranacionalidad plena y con supranacionalidad limitada o intergubernamental que pueden llegar a oponerse y contradecirse, sobre todo en momentos de crisis. En este orden de ideas, Enrique Linde Paniagua¹¹² asevera lo siguiente:

En la Unión Europea, desde la fundación de la CECA en 1951, existe una tensión entre fuerzas centrípetas y centrífugas. Dicha tensión se ha expresado con formas diferentes a lo largo de los años. Una de sus manifestaciones es la tensión entre las instituciones de la Unión, en particular entre las instituciones de carácter supranacional (Comisión y Parlamento) y las instituciones de naturaleza intergubernamental (Consejo Europeo y Consejo). La tensión entre Comisión y Parlamento, de una parte, y Consejo y Consejo Europeo, de otra, es connatural a la Unión, ya que, dicho grosso modo, los primeros representan con mayor intensidad los intereses de la Unión y de los ciudadanos europeos, mientras que los segundos representan de un modo relevante los intereses de los Estados miembros en cuanto organizaciones políticas; y unos y otros no siempre son coincidentes. Mientras la Unión siga teniendo una naturaleza singular en que se combinan los caracteres supranacionales e intergubernamentales las tensiones entre las instituciones que representan caracteres contrapuestos están aseguradas; forman parte de su sustancia.¹¹³

¹¹² Profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España y director de la Revista de Derecho de la Unión Europea.

¹¹³ Enrique Linde Paniagua, “La crisis institucional de la Unión Europea: la responsabilidad de Merkel y Sarkozy”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 20, 1^{er} semestre, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2011, p. 11.

No obstante lo anterior, sería muy injusto culpar al entramado institucional de la coyuntura que vive actualmente la Unión. No podemos perder de vista que las respuestas a los conflictos no sólo emanan de los organismos comunitarios, sino también de los gobiernos nacionales de cada uno de los 28 Estados miembros, quienes han coadyuvado a que la gestión de la crisis se caracterice por la lentitud de la formulación e implementación de las políticas europeas. Esta idea será desarrollada con mayor precisión en el apartado siguiente.

Como conclusión, y como preámbulo de las reflexiones que presentaremos en el tercer capítulo, retomamos la idea de Eduardo Torres, quien afirma que “[...] lo que ocurre en el medio ambiente es el motor principal de ‘todo cambio institucional’ y el factor que determina el desarrollo gradual de ‘las características particulares’ de las instituciones políticas, que plantea el nuevo institucionalismo.”¹¹⁴

2.3. El poder del Estado nacional

La integración europea, desde sus inicios en la década de los años cincuenta, ha exigido que los Estados que participan en el proceso de construcción del bloque regional realicen al interior de sus administraciones los ajustes necesarios para que las instituciones nacionales converjan con los organismos supranacionales a fin de darle cauce al proceso mismo. Mauricio Dussauge¹¹⁵ asevera que “La creación de la ‘dimensión europea’ ha supuesto [...] la reconfiguración de las ‘dimensiones nacionales’ en términos sociales, políticos y administrativos. [...] la integración europea ha provocado que los estados miembros deban modificar/adaptar continuamente sus políticas públicas, sus regulaciones y sus instituciones político-administrativas.”¹¹⁶

Estos cambios internos, en un principio, tuvieron fundamento en la voluntad política de los Estados que se adhirieron a la Unión; sin embargo, con el paso de los años y el aumento de las demandas del bloque, estos ajustes se volvieron necesidades apremiantes que en

¹¹⁴ E. Torres Espinosa, *op. cit.*, pp. 574-575.

¹¹⁵ Profesor e investigador invitado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹¹⁶ Mauricio I. Dussauge Laguna, “El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿Hacia la convergencia administrativa?”, *Foro Internacional*, N° 180, XLV, México, El Colegio de México, 2005, p. 293.

muchas ocasiones tuvieron que realizarse aún en contra de los intereses de los miembros y, según autores como Paul Heywood y Vincent Wright¹¹⁷, en detrimento de su autonomía.

En el mismo sentido, Luis Moreno¹¹⁸ afirma lo siguiente:

El desarrollo político de la UE en los últimos lustros ha reflejado la acción particularista de los Estados-nación europeos, muy celosos de sus espacios de poder y de su capacidad de control interno. Distintos tipos de nacionalismo (con Estado y sin-Estado) comparten su aversión a ceder poder decisonal a las instituciones supranacionales y, por ende, evitan entender la europeización como una unión más estrecha de ideas, instituciones e intereses. [Es más,] con relativa frecuencia, los Estados-nación europeos han pasado de configurarse como ‘meros’ agentes reacios a ‘más Europa’ a activarse como actores limitadores de la europeización. Su incierta conversión en Estados miembros de la UE pone a prueba su vocación a asumir un poder compartido en una unión política superior [...].¹¹⁹

Retomando lo anterior, y con el objetivo de determinar si las instituciones nacionales han impulsado el proceso integrador o, por el contrario, lo han frenado por sus constantes reticencias a detentar una autonomía limitada y a ceder soberanía en materias que por tradición son de su competencia, en el presente apartado analizaremos de manera general el papel que desempeñan las administraciones públicas de los Estados miembros, particularmente los jefes de Estado y de Gobierno, los parlamentos y los partidos políticos, como actores que participan en la gestión de la crisis económica y financiera.

Cabe señalar que en esta ocasión no haremos un recuento histórico de la evolución de la relación entre los Estados y la Unión, toda vez que nuestro objeto de estudio está delimitado temporalmente; empero, no podemos obviar que las relaciones institucionales han cambiado, sobre todo con la aprobación de los diferentes tratados constitutivos y gracias a las coyunturas que han tenido que enfrentar los actores involucrados.

Ahora bien, si recurrimos al razonamiento deductivo, tenemos que comenzar forzosamente con los aspectos generales para después descender a las cuestiones particulares; por lo tanto, el primer objeto de análisis será la administración pública en su conjunto.

¹¹⁷ Cfr. Paul Heywood y Vincent Wright, “Executives, Bureaucracies and Decision-Making”, en Rhodes, Martin *et al.*, eds., *Development in West European Politics*, Londres, St. Martin’s Press, 1997, pp. 75-94.

¹¹⁸ Profesor del Instituto de Políticas y Bienes Públicos de España.

¹¹⁹ Luis Moreno, *Europa sin Estados. Unión política en el (des) orden global*, Madrid, Catarata, 2014, pp. 17-18.

2.3.1. La administración pública de los Estados miembros

Para Andrés Serra Rojas, la administración pública es “[...] una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.”¹²⁰

Si partimos de la definición anterior, podemos deducir que los Estados miembros de la Unión Europea han tenido que realizar cambios importantes de carácter organizacional (convergencia de instituciones nacionales y supranacionales), presupuestario (aportaciones para los fondos estructurales y demás necesidades de la Unión), normativo (ajustes internos para no contravenir el Derecho Comunitario ni el *acquis communautaire*) y administrativo (procesos de toma de decisiones, nuevos actores involucrados y reformas para implementar y vigilar el cumplimiento de las políticas europeas) con el propósito de asegurar ya no sólo el interés nacional y el de sus ciudadanos, sino también el del bloque regional y, por lo tanto, de los ciudadanos europeos.

Esto podría parecer, a primera vista, un esfuerzo loable por parte de los Estados para vigorizar la integración y lograr un beneficio común. No obstante, Mauricio Dussauge, después de elaborar afirmaciones argumentadas, señala que la integración europea no sólo ha generado importantes cambios formales y voluntarios, sino también transformaciones imprevistas e involuntarias que han propiciado un modelo administrativo europeo divergente causado, en gran parte, por las asimetrías existentes entre los miembros y por el surgimiento de problemas de gran magnitud que necesitan solucionarse de manera coordinada.¹²¹

En efecto, la realidad muestra que aún no existe un espacio administrativo europeo en el que confluyan los órdenes legales y administrativos de los 28 Estados miembros, sino que cada uno mantiene prácticas internas particulares que muchas veces dificultan el consenso, sobre todo en momentos críticos como la crisis de 2008-2014. La falta de una cultura administrativa europea es uno de los factores que impide consolidar el sistema de gobernanza europeo.

¹²⁰ Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1974, p. 55.

¹²¹ *Cfr.* M. I. Dussauge Laguna, *op. cit.*, p. 294 y ss.

Esta divergencia de la que habla Dussauge es uno de los elementos que han perpetuado la importancia de las administraciones públicas de los miembros en la dimensión europea. Al no existir una convergencia administrativa, cada país es responsable de implementar y garantizar a “su manera” el cumplimiento de los reglamentos y directrices producto del proceso legislativo ordinario en el que participan la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. Por lo tanto, aún mantienen cierto control que puede alterar el orden comunitario, especialmente cuando las posturas son disímiles.

Empero, es innegable que en este contexto los Estados han perdido cierto margen de acción. Como ejemplo podemos mencionar el paso de un número importante de materias que eran competencia exclusiva del Estado a la Unión o la asimilación de mecanismos impuestos por las autoridades comunitarias para vigilar el cumplimiento de la legislación europea a nivel nacional. Adicionalmente, la reciente crisis monetaria ha significado la supeditación de intereses nacionales al mantenimiento de las reciprocidades europeas.

Como se mencionó anteriormente, esta pérdida aparente de soberanía es el *leitmotiv* de los Estados miembros para evitar, a cualquier precio, entregarse por completo al proceso de integración europea. Este es el argumento que esgrimen los miembros para mantener la soberanía fiscal como uno de sus derechos soberanos fundamentales, hecho que ha perjudicado a la Unión, sobre todo durante la gestión de la crisis económica y financiera.

Sin embargo, “Con base en la experiencia, podría suponerse que el proceso de integración continuará afectando las estructuras organizacionales, las dinámicas de trabajo y los sistemas/procedimientos internos de las administraciones de los países europeos [, aunque también] es posible suponer que la diversidad, la pluralidad de repuestas nacionales será la norma que acompañe al llamado proceso de europeización de las administraciones públicas nacionales.”¹²²

Partiendo de esta premisa, se puede afirmar que las administraciones nacionales han hecho esfuerzos importantes para cumplir sus obligaciones como partícipes del proceso de integración; empero, siguen reticentes a delegar más soberanía a las autoridades supranacionales y a favorecer la construcción de un sistema administrativo comunitario, aun cuando dichas actitudes impidan el avance del propio proceso y vayan en detrimento de la gobernanza europea.

¹²² *Loc. cit.* pp. 311-312.

En síntesis, los gobiernos de los Estados miembros, en mayor o menor medida, propugnan por mantener un sistema intergubernamental en el que mantengan su poder de decisión en materias como política fiscal, política de seguridad común, entre otras. No obstante, también esperan que las intervenciones comunitarias los ayuden a resolver sus problemas internos, tal como lo dejó ver la crisis económica y financiera.

2.3.2. Los ejecutivos nacionales

Dentro de la administración pública, uno de los actores más importantes es el jefe de Estado o de Gobierno, cargo que varía dependiendo del sistema político del país en cuestión. Si bien existen diferencias sustantivas entre ambos puestos¹²³, en este trabajo los trataremos como una sola figura política que participa en el proceso de integración tanto a nivel interno como a nivel comunitario.

Una vez hecha esta aclaración, procederemos a revisar algunos ejemplos que dan cuenta del margen de acción de los ejecutivos nacionales en el contexto europeo. Históricamente, estos actores han tenido un peso importante tanto a favor como en contra de la construcción europea.

[En 1965, por ejemplo, el] nacionalismo [del Presidente francés Charles De Gaulle causó] la primera crisis interna de las Comunidades Europeas [...]: es la llamada crisis de la ‘silla vacía’, al abandonar Francia su presencia en el Consejo como consecuencia de la adopción de la toma de decisiones por mayoría cualificada en el seno del Consejo (paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en determinados ámbitos). Francia consideraba que el sistema de adopción de decisiones, previsto en los tratados por mayoría cualificada, debería fundarse en la unanimidad para aquellas decisiones que supusieran un interés muy importante para un Estado miembro. Como no fue aceptada su interpretación por ser una violación flagrante de los tratados, Francia abandonó el Consejo en junio de 1965. La crisis se cerró al volver Francia a asistir a las sesiones del Consejo desde enero de 1966. En ese Consejo celebrado en Luxemburgo [se llegó a un acuerdo que alteró] el sistema de votaciones al prevalecer en la práctica la posición francesa de invocación de intereses nacionales.¹²⁴

Además de la crisis de la silla vacía, podemos referirnos a otras situaciones protagonizadas por los ejecutivos nacionales que han puesto en entredicho la continuidad del

¹²³ Para conocer las diferencias entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, consultar la siguiente referencia bibliográfica: Diego Valadés, *El Gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003, pp. 5-26.

¹²⁴ José Pascual Ruiz Maciá, *Los cimientos de los Estados Unidos de Europa*, Barcelona, Netbiblio, 2007, p. 20.

proceso de integración por un miedo generalizado a perder su soberanía (ej. bloqueo del Plan Fouchet para crear una política exterior común y una política de defensa, el veto francés para la adhesión de Gran Bretaña en 1963, entre otros). No obstante, contrario a lo que se podría pensar, estos episodios fortalecieron al bloque regional y lo dotaron de mayor racionalidad.

Con el paso de los años, y como consecuencia directa de la propia dinámica europea, el poder unitario de los jefes de Estado y de Gobierno ha disminuido considerablemente, sobre todo porque ahora muchas decisiones se toman a nivel comunitario. Sin embargo, no hay que perder de vista que esta situación no es causal, sino que fueron las propias administraciones nacionales de los países miembros las que aceptaron, por voluntad propia y bajo condiciones previamente establecidas, adherirse al proceso de integración.

Con el objetivo de involucrar más a estos actores en el entramado institucional de la UE, en 1974 se instituyó formalmente el Consejo Europeo, entidad supranacional que reúne al menos dos veces al semestre a los máximos representantes de los Estados miembros para definir, generalmente por consenso, las orientaciones políticas de la Unión. Esta institución, a pesar de no ser un órgano legislativo, emite conclusiones que son tomadas en cuenta por aquellas que se encargan de elaborar la legislación comunitaria, especialmente por el Consejo de la Unión Europea puesto que representa indirectamente a los ejecutivos nacionales. De acuerdo con Andrés Malamud¹²⁵, “Los ejecutivos nacionales cumplen un rol clave, y la mayor parte del lobby se realiza a través de ellos;”¹²⁶

En el marco de esta institución europea, los jefes de Estado y de Gobierno pueden emitir de manera conjunta sus recomendaciones para mejorar la situación de la Unión en un momento determinado. En el caso particular de la crisis económica y financiera, los ejecutivos nacionales mostraron unidad al emitir una respuesta común para paliar los efectos negativos de tal escenario. En noviembre de 2008, por mencionar tan sólo un caso, sostuvieron una reunión informal en la que propusieron aumentar de €12 mil millones a €25 mil millones de euros el límite de los préstamos que puede otorgar la UE a aquellos miembros que experimenten dificultades financieras.¹²⁷

¹²⁵ Investigador adjunto del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa.

¹²⁶ Andrés Malamud, “Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina”, en De Lombarde, Philippe *et al.*, eds., *Del regionalismo latinoamericano a la integración regional*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, 2008, p. 142.

¹²⁷ Consejo Europeo, “Global financial crisis: European Council Conclusions of the Informal meeting of Heads of State or Government”, [en línea], Nueva York, *Delegación de la Unión Europea ante Naciones Unidas* –

Ahora bien, a pesar de que los jefes de Estado y de Gobierno han perdido fuerza en el escenario europeo y, por consiguiente, es más difícil que puedan tomar actitudes unilaterales que perjudiquen al proceso de integración, como sí ocurría en el pasado, hay situaciones que rompen la regla. Tal es el caso de la influencia que tuvieron, y aún poseen, los ejecutivos alemán y francés en el contexto de la crisis de 2008-2014. En efecto, durante los momentos más álgidos de la debacle económica y financiera, Angela Merkel (Canciller de Alemania) y Nicolás Sarkozy (Presidente de Francia de 2007 a 2012) se convirtieron en los representantes de la Unión en la escena internacional e informalmente en los principales tomadores de decisiones, relegando a un papel secundario a diferentes actores comunitarios. Enrique Linde Paniagua describe esta encrucijada de la siguiente manera:

Alemania y Francia, con la inestimable colaboración activa o pasiva del resto de los estados miembros han conseguido debilitar al Presidente del Consejo, al Alto Representante, al Presidente de la Comisión y al Presidente del Banco Central Europeo. La estrategia de Alemania y Francia ha sido muy clara: extendiendo la debilidad de las instituciones se potenciaba su propio liderazgo y a la postre se debilitaba la Unión. Los únicos Estados que podían hacer frente al anacrónico tándem alemán-francés eran Italia, España y el Reino Unido. Pero Italia arrastra una crisis profunda que se inicia con la liquidación de los partidos socialista y cristiano demócrata y no está en condiciones de asumir ningún liderazgo, menos aún desde que Merkel y Sarkozy impusieran un gobierno tecnocrático. España no ha sido capaz de alcanzar ningún protagonismo, está desaparecida de Europa. Y el Reino Unido sigue ocupado en poner palos en la rueda de la construcción europea. Y, obviamente, los demás Estados de la Unión carecen de la masa crítica suficiente para servir de contrapeso al tantas veces citado tándem. El resultado final es la visualización de las reformas de la Unión no como un proceso de clarificación sino, al contrario, como un gallinero [que] tiene ahora más gallos y el griterío de unos y otros impide que se oiga alguna voz con claridad.¹²⁸

Efectivamente, los ejecutivos alemán y francés formaron una alianza para imponer a las instituciones supranacionales y a los Estados sus ideas de austeridad y disciplina económica y financiera, argumentando que se trataba de medidas necesarias para rescatar a los sistemas bancarios y reactivar la economía regional. Estos ajustes estructurales fueron rechazados por la mayoría de los países miembros, en especial por los de la Eurozona, ya que

Nueva York, 07 de noviembre de 2008, Dirección URL: http://eu-un.europa.eu/articles/es/article_8284_es.htm, [consulta: 15 de abril de 2015].

¹²⁸ E. Linde Paniagua, *op cit.*, pp. 13-14.

mermaban el bienestar social. Sin embargo, no les quedó otra opción que acatarlos, aun en contra de la *vox populi*. A nuestro juicio, y como veremos más adelante, tales medidas evitaron que la UE se colapsara durante el momento más álgido de la crisis, aunque implicaron un costo social muy alto debido a su aplicación no diferenciada.

Sobre este punto, Luis Moreno asevera lo siguiente:

[...] la crisis económica desatada en 2007 y agudizada en 2011-2012, período crítico en el mantenimiento del euro como moneda de la eurozona, ha servido de acicate para posibilitar respuestas diligentes y efectivas al desafío de la gobernanza económica de la UE. Dichas respuestas han generado un “constitucionalismo de urgencia” que marca el tempo de la europeización y su unión política. La adopción de un intergubernamentalismo liderado por el eje franco-alemán –y convertido en ocasiones en un inapelable liderazgo germano– debe considerarse como una actuación extraordinaria dado el contexto de crisis que, no obstante, ha favorecido la adopción de decisiones provisionales, pero con vocación de permanencia, y a la rearticulación de la UE con un nuevo modelo decisorio.¹²⁹

Cabe aclarar que el poderío del tándem franco-alemán no es fortuito, ya que al revisar la economía de la región observaremos que Alemania es la principal economía con un Producto Interno Bruto (PIB) que en 2014 representó el 20.9% del total del PIB de la Unión, mientras que el de Francia (tercera economía, superada sólo por el Reino Unido¹³⁰) significó el 15.4% del total.¹³¹ Si sumamos ambos porcentajes, advertiremos que ambas economías, en conjunto, tienen un poco más de un tercio del PIB total del bloque regional, cantidad suficiente para tener un control importante sobre la dirección del proceso de integración.

Lo expuesto hasta el momento demuestra que la influencia de los jefes de Estado y de Gobierno es relativa, toda vez que depende de la economía de su Estado y de la situación interna. Es decir, si un Estado miembro tiene conflictos nacionales (ej. España o Italia) o una economía débil (ej. Chipre o Malta), lo más probable es que deje los asuntos comunitarios en manos de sus homólogos, como sucedió durante la crisis de 2008-2014. Por lo tanto, es muy

¹²⁹ L. Moreno, *op. cit.*, p. 83.

¹³⁰ Es importante tomar en cuenta que el Reino Unido se ha mantenido al margen porque los principales problemas se limitan a aquellos países que utilizan el euro como moneda de uso corriente.

¹³¹ s/a, “Gross domestic product at market prices”, [en línea], Bruselas, *Eurostat*, 2014, Dirección URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1>, [consulta: 16 de abril de 2015].

complicado que un ejecutivo nacional pueda, por sí solo, poner en riesgo la estabilidad del proceso integrador.

Más allá de su debilidad como actor unitario, se concluye que “Los ejecutivos de los Estados miembros han sido y son los protagonistas absolutos del proceso de integración [puesto que] a través de las instituciones en las que están representados, Consejo [de la Unión Europea] y Consejo Europeo, ejercen de forma conjunta las principales competencias legislativas y ejecutivas cedidas por los Estados miembros a la Unión.”¹³²

2.3.3. Los parlamentos nacionales

La segunda institución que debemos valorar para determinar si es aliada o no de la UE es el Parlamento nacional. A nuestro parecer, este órgano colectivo integrado por miembros electos mediante sufragio universal es el actor más importante dentro de cada Estado, toda vez que desempeña funciones esenciales para perpetuar la vida democrática de un país, a saber: “legislar; aprobar los ingresos y los gastos públicos, por lo general en el contexto del presupuesto nacional; ejercitar control sobre los actos, políticas y agentes del poder ejecutivo; ratificar tratados y supervisar la actividad de los órganos relativos a los tratados; debatir de temas de importancia nacional e internacional; recibir quejas y rectificar abusos; aprobar enmiendas constitucionales; [entre otras].”¹³³

En el contexto de la Unión Europea, los parlamentos de los 28 Estados miembros también poseen las prerrogativas antes citadas; sin embargo, ahora tienen que actuar tomando en cuenta la dinámica regional para no contravenir las disposiciones comunitarias. Esta es una limitante que, como veremos más adelante, no les permite funcionar de manera tradicional y, por lo tanto, su papel dentro de cada Estado y a nivel europeo queda relegado a un segundo plano. Al respecto, la Dra. Julie Smith¹³⁴ expresa lo siguiente:

Durante más de un cuarto de siglo, académicos y profesionales han expresado su preocupación por el llamado "déficit democrático" en la Unión Europea, el cual surge del hecho de que los poderes anteriormente ejercidos a nivel nacional se han desplazado al nivel europeo, donde las decisiones que

¹³² Covadonga Ferrer Martín de Vidales, “Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 8, n° 16, Coral Gables, Universidad de Miami, 2008, p. 4.

¹³³ David Beetham, *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006, p. 5.

¹³⁴ Profesora titular de la Universidad de Cambridge.

antes eran tomadas por los parlamentos nacionales ahora están en manos de los miembros del Poder Ejecutivo nacional que se sientan en el Consejo de la Unión Europea (antes el Consejo de Ministros). En la década de 1980, el problema fue la desparlamentarización, es decir, la pérdida de poder e influencia de los parlamentos nacionales en la entonces Comunidad Europea. La solución propuesta por el Parlamento Europeo (PE), tal como era de esperar, fue llenar la brecha parlamentaria mediante la concesión de nuevos poderes al PE, órgano representativo de los pueblos de Europa. Este punto de vista aparentemente fue aceptado por los jefes de Estado y de Gobierno, quienes concedieron poderes adicionales al Parlamento Europeo en las reformas de los Tratados a partir de 1970. Mientras tanto, el papel de los parlamentos nacionales se redujo en todas las etapas, tanto formales como informales, de la integración que tuvieron lugar antes de la promulgación del Tratado de Lisboa, mediante el cual se incrementó el uso de la votación por mayoría cualificada (VMC) y la codecisión. Como se ha señalado [...], la importancia de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos ha disminuido en los últimos años [como consecuencia] del empoderamiento de los ministros nacionales y del Parlamento Europeo. El Tratado de Lisboa, por el contrario, fue aclamado por muchos puesto que le otorgó nuevamente poderes a los parlamentos nacionales. Para muchos parlamentarios, esto fue sorprendente toda vez que la naturaleza de la integración europea casi no se ha discutido en los parlamentos nacionales y la pérdida de poderes había pasado inadvertida.¹³⁵

Al igual que sucedió con los ejecutivos nacionales de cada Estado miembro y con la administración pública en general, los parlamentos nacionales, como señala Julie Smith, han perdido poder e influencia en el transcurso del proceso de integración, al grado que se ha acuñado el término “desparlamentarización” para describir tal fenómeno. Es decir, la europeización ha ocasionado que muchos actos legislativos nacionales se trasladen a un nivel superior (transferencia de competencias) en el que ya no se actúa unilateralmente, sino de manera colegiada a través del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. Dicha coyuntura propició que internamente también disminuya su protagonismo como autoridad legislativa, presupuestaria y de control ejecutivo¹³⁶.

¹³⁵ Julie Smith, “Written evidence”, en European Union Select Committee, ed., *The Role of National Parliaments in the European Union. Oral and Written evidence*, [en línea], Londres, House of Lords, s/a, pp. 340-341, Dirección URL: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf>, [consulta: 17 de abril de 2015]. Traducción propia.

¹³⁶ “En cuanto a su función legislativa, puesto que la normativa proveniente del nivel comunitario es, en la mayoría de los casos, directamente aplicable en el territorio de los Estados miembros sin necesidad alguna de su intervención, mientras que, en otros casos, su participación es ciertamente limitada. En cuanto a su función de control de control, pues no se puede controlar eficazmente a las instituciones que realmente toman las decisiones: Consejo y Consejo Europeo.” C. Ferrer Martín de Vidales, *op. cit.*, pp. 3-4.

Ahora bien, si tomamos como referencia histórica el proceso de institucionalización de la Unión, nos percataremos de que el desempoderamiento parlamentario comenzó cuando se aprobó el Acta Electoral Europea (AEE) en 1976. Anteriormente, los miembros del Parlamento Europeo se elegían entre los diputados nacionales, permitiendo que éstos tuvieran una participación directa en los asuntos comunitarios; empero, la entrada en vigor del AEE instituyó el sufragio universal directo como mecanismo para elegir a los eurodiputados, dañando definitivamente el vínculo entre los órganos legislativos nacionales y la institución supranacional.¹³⁷

Más adelante, se sustituyó en el Acta Única Europea (1986) la regla de unanimidad por la de mayoría cualificada en las votaciones del Consejo de la Unión Europea para temas específicos. Este cambio significó, por un lado, la desaparición del veto estatal, acto en el que tenían injerencia directa los parlamentos nacionales, y, por el otro, un aumento de la fuerza de los ejecutivos nacionales. De esta manera, “El papel de los gobiernos y los Parlamentos tiende a revertirse: el ejecutivo [...] se está convirtiendo en legislador, y los legisladores [...] asumen, en cierta medida, las funciones del ejecutivo.”¹³⁸

Lo escrito hasta el momento no significa que los parlamentos nacionales no intervengan en la profundización del proceso de integración. Al respecto, Celso Cancela¹³⁹, citando a Herwig Hofmann¹⁴⁰, indica que “[...] los parlamentos nacionales desempeñan tres funciones principales en relación a los asuntos europeos, aunque con intensidad variable: 1) son parte del ‘poder constituyente’ europeo en la medida en que ratifican las reformas de los Tratados; 2) influyen en la formulación de políticas europeas a través de sus ejecutivos y, finalmente, 3) inciden en la implementación de esas políticas.”¹⁴¹

Las funciones antes citadas indican que los parlamentos aún pueden incidir, positiva o negativamente, en la construcción europea. Un ejemplo relacionado con la crisis y que demuestra que los parlamentos nacionales no deben ser subestimados es el rechazo de la

¹³⁷ El Acta Electoral Europea puede consultarse en la siguiente dirección URL: http://elecciones.mir.es/eleccanteriores/eur200406/normas_pe/1acta1976.pdf.

¹³⁸ Ingolf Pernice, *The Role of National Parliaments in the European Union*, Berlín, Walter Hallstein-Institut, 2001, p. 6. Traducción propia.

¹³⁹ Profesor de la Universidad de Vigo, España.

¹⁴⁰ Profesor de la Universidad de Luxemburgo.

¹⁴¹ Celso Cancela Outeda, “Sobre los Parlamentos Regionales y la Unión Europea”, [en línea], Madrid, *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, 2007, p. 14, Dirección URL: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area2/GT-6/CANCELA-CELSO.pdf, [consulta: 20 de abril de 2015].

Cámara de Representantes chipriota al impuesto a los depósitos de ahorradores que propuso la UE en 2013 como condición para liberar los €10,000 millones de euros solicitados por el país como parte del rescate financiero¹⁴². Si bien este ejemplo puede parecer poco relevante, es importante tomarlo en cuenta ya que dicha negativa pudo devenir en un problema interno severo que, por efecto de la interdependencia, tendría repercusiones para el bloque en su conjunto.

“Otros nacionalismos estatalistas han hecho gala en el pasado de su capacidad para condicionar la toma de decisiones comunitarias europeas (Dinamarca en la política social o Francia en la política agrícola, por ejemplo) y, en ocasiones, han puesto en cuestión el propio proceso de convergencia en el Viejo Continente. La dimensión nacional-estatal, instrumentalizada por los adalides de tales nacionalismos, ha agitado con fuerza las aguas comunitarias de cuando en cuando.”¹⁴³

El menoscabo institucional de los parlamentos conllevó a que diferentes actores políticos, especialmente los legisladores, se manifestaran en contra del proceso integrador. Por tal motivo, las instituciones supranacionales consideraron importante reconocer, al menos formalmente, a las cámaras de representantes de cada Estado miembro como actores clave en el devenir europeo. Un primer paso se dio a través del Tratado de Maastricht (1993), cuya “Declaración relativa al cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea” estipuló la conveniencia de mantener siempre informados a estos actores sobre los asuntos europeos, incluyendo las propuestas de legislación emitidas por la Comisión Europea, para que éstos las examinen con anterioridad y puedan pronunciarse a favor o en contra. Asimismo, la “Declaración relativa a la Conferencia de los Parlamentos” instaba a las partes a reunirse siempre que fuera necesario para discutir temas de común acuerdo.¹⁴⁴

Respecto a este último punto, se optó por la creación de diversos mecanismos que reúnen periódicamente a los miembros de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo para tener un control democrático en todos los niveles. Entre ellos se encuentran las Conferencias de Presidentes de Asambleas Parlamentarias de la UE, la Conferencia de los

¹⁴² s/a, “El Parlamento chipriota rechaza el plan de rescate trazado por la Unión Europea”, Madrid, *ABC*, 20 de marzo de 2013, Dirección URL: <http://www.abc.es/economia/20130319/abci-chipre-parlamento-votacion-201303191730.html>, [consulta: 20 de abril de 2015].

¹⁴³ L. Moreno, *op. cit.*, p. 73.

¹⁴⁴ Cfr. s/a, “Declaraciones anexas al Tratado de la Unión Europea [Maastricht]”, [en línea], *Judicatura.com*, Dirección URL: <http://www.judicatura.com/Legislacion/1845.pdf>, [consulta: 20 de abril de 2015].

Parlamentos de la Comunidad, la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC), entre otros. Estos mecanismos de cooperación y coordinación adquirieron relevancia a partir de que se desencadenó la crisis financiera a mediados de 2007 porque los órganos legislativos nacionales comenzaron a participar en la ratificación o modificación de los paquetes de rescate que impulsaron las autoridades comunitarias y la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional).

Un segundo paso fue la inclusión de un “Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea” en el Tratado de Ámsterdam (1997), mediante el cual las partes signatarias convinieron propiciar que todo documento generado en el seno de la Comisión Europea se transmitiera a los parlamentos nacionales en tiempo y forma. Asimismo, se acordó que la COSAC tuviera la facultad de dirigir a las instituciones supranacionales cualquier contribución que juzgara conveniente sobre las actividades legislativas de la Unión.¹⁴⁵ Un tercer paso tuvo lugar con la aprobación del Tratado de Niza (2001), el cual reconoció, a través de la “Declaración relativa al futuro de la Unión”, a los parlamentos nacionales como actores de una arquitectura europea en vías de ampliación.¹⁴⁶

Por último, el Tratado de Lisboa (2009) se articuló como el instrumento jurídico más ambicioso al concentrar en un sólo artículo todas las funciones de los parlamentos nacionales en el contexto europeo (artículo 8, fracción C) y al dotarlos de prerrogativas novedosas, a saber:

[...] se establece que los Parlamentos nacionales se encargarán de velar por el respeto del principio de subsidiariedad; que los miembros del Consejo y del Consejo Europeo serán democráticamente responsables “bien ante sus parlamentos nacionales bien ante sus propios gobiernos”; [...] se dispone que habrán de serles notificados los proyectos de revisión de los Tratados y que, en caso de que se acepte una revisión, se convocará una Convención en la que éstos también participarán; que cuando el Consejo Europeo quiera adoptar una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada en un ámbito en el que se requiera la unanimidad o adoptar actos legislativos por un procedimiento legislativo ordinario allí donde debería seguirse uno especial, dicha iniciativa habrá de transmitirse a los Parlamentos nacionales, que tendrán un plazo de 6 meses para pronunciarse, no

¹⁴⁵ Tratado de Ámsterdam, *op. cit.*

¹⁴⁶ Tratado de Niza, *op. cit.*

pudiendo adoptarse esa decisión si uno de ellos se opone; y, por último, establece también que se informará a los mismos de la solicitud de adhesión de un nuevo Estado miembro.¹⁴⁷

Como se puede apreciar, la mayoría de las facultades otorgadas a los parlamentos a través de los instrumentos jurídicos de la Unión, a excepción de las vinculadas con la subsidiariedad, los convierten en organismos de consulta cuyas opiniones pueden o no ser tomadas en cuenta. Además, cualquier motivación que desee externar alguna cámara nacional queda sujeta a la aprobación de los gobiernos.

En cuanto al control de la subsidiariedad, el Tratado de Lisboa incluye un Protocolo¹⁴⁸ que establece el denominado “mecanismo de alerta temprana”. Mediante esta herramienta, los parlamentos nacionales podrán pronunciarse, en un lapso de 8 semanas, en contra de los proyectos de actos legislativos¹⁴⁹ que, a su juicio, no respeten la subsidiariedad. De ser el caso, tendrán que enviar un dictamen motivado al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea. Si estas instituciones supranacionales reciben el número de dictámenes correspondiente a un tercio de los parlamentos nacionales deberán evaluar sus proyectos (“tarjeta amarilla”).¹⁵⁰

“Además, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes [...] representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales [...], la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar, o retirar la propuesta.”¹⁵¹ En caso de que opte por mantenerla, ésta será remitida al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea para que, una vez revisada, se pronuncien. Si consideran que la propuesta no respeta el principio de subsidiariedad, podrán rechazarla por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo (“tarjeta roja” o “tarjeta naranja”).

¹⁴⁷ C. Ferrer Martín de Vidales, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴⁸ El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad puede consultarse en la siguiente Dirección URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/protocolo2.html.

¹⁴⁹ “Se entenderá por ‘proyecto de acto legislativo’ las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo.” *Loc. cit.*

¹⁵⁰ “El límite de dictámenes se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo [...] relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.” *Loc. cit.*

¹⁵¹ *Loc. cit.*

En la teoría, estos mecanismos de supervisión y control se perfilan como una prerrogativa que disminuye la brecha de poder entre las cámaras parlamentarias nacionales y las instituciones supranacionales. De hecho, “las élites políticas estatales, recelosas de la pérdida de poder e influencia como consecuencia de la evolución del proceso de europeización, han insistido en interpretar el principio de subsidiariedad como una salvaguarda para preservar las soberanías de los Estados miembros y, por ende, como una garantía operativa de su protagonismo exclusivo como actores políticos [...]”¹⁵²

Sin embargo, en la práctica, estos mecanismos de vigilancia han dejado mucho que desear, sobre todo por su falta de uso y poca efectividad. En el caso particular del sistema de alerta temprana o “tarjeta amarilla”, fue en mayo de 2012 cuando los órganos legislativos de 12 Estados miembros recurrieron por primera vez a este procedimiento al considerar que la propuesta de “Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (propuesta Monti II)” violaba el principio de subsidiariedad. Después de una valoración de los dictámenes motivados, la Comisión concluyó que no se violaba el principio aludido, empero, las presiones sociales ocasionaron que la propuesta fuera desechada.

Al respecto, Ian Cooper¹⁵³ asegura que “La evidencia hasta la fecha es limitada y no es posible concluir que la emisión de la ‘tarjeta amarilla’ sobre el caso Monti II evidencia futuras acciones coordinadas [...]. [De hecho, la negativa de la Comisión en este caso] no es sorprendente dado que la Comisión desea mantener su libertad de acción en casos futuros.”¹⁵⁴

Un segundo y último caso del uso del sistema de alerta temprana se presentó en octubre de 2013, cuando los parlamentos de 11 Estados miembros se manifestaron en contra de la propuesta de “Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea”. En aquella ocasión, la Comisión Europea concluyó que dicha propuesta se había elaborado conforme al principio de subsidiariedad, razón por la cual decidió mantenerla.

Los dos ejemplos anteriores dan cuenta de que las instituciones supranacionales, tal y como lo señaló Ian Cooper, desean mantener su primacía sobre los organismos estatales. Por lo tanto, podemos concluir que los parlamentos nacionales, a pesar de que pueden influir

¹⁵² L. Moreno, *op. cit.*, pp. 45-46.

¹⁵³ Investigador de la Universidad de Oslo.

¹⁵⁴ Ian Cooper, “Lessons of the First Yellow Card: How National Parliaments Can Wield More Influence in the EU European Union”, en European Union Select Committee, *op. cit.*, p. 59, [consulta: 23 de abril de 2015]. Traducción propia.

marginalmente en la construcción europea, son actores limitados cuyas decisiones están supeditadas tanto a las fuerzas comunitarias como a los fallos que emiten los ejecutivos nacionales, especialmente en el seno del Consejo Europeo. En otras palabras, se trata de instituciones que siguen sin tener un peso importante en el complejo institucional europeo. En todo caso, el aumento relativo de sus poderes previsto en los tratados recientes se verá reflejado en su capacidad para controlar la actividad comunitaria de sus gobiernos.

2.3.4. Los partidos políticos radicales

El tercer y último actor nacional que estudiaremos para determinar su incidencia en la construcción europea son los partidos políticos. A este respecto, Luis Moreno afirma que “La europeización y la construcción de su entramado político debe hacer reflexionar [...] sobre el cambio y permanencia de los partidos políticos [...]. En realidad estos no son los actores exclusivos en la intermediación de intereses sociopolíticos. [Sin embargo, aún] mantienen un rol protagonista en el desenvolvimiento de las democracias europeas [...]”¹⁵⁵

Si bien la importancia de los partidos políticos como representantes de la sociedad es un aspecto muy importante, en este trabajo dejaremos de lado, por cuestiones de limitación temporal, la enorme diversidad de formaciones políticas presentes en cada uno de los 28 Estados miembros de la Unión Europea, para enfocarnos sólo en aquellos partidos que, por su ideología y representatividad al interior de sus Estados, podrían constituir un peligro para el proceso de integración. Nos referimos a Syriza (Grecia), Podemos (España), Frente Nacional (Francia), Partido de la Independencia del Reino Unido, Movimiento 5 Estrellas (Italia) y Alternativa para Alemania.

Ahora bien, antes de presentar las particularidades de cada partido, es pertinente precisar las características del contexto en el que éstos surgieron. En primer lugar, la alternancia política responde a un descontento generalizado de la ciudadanía europea que se ha acentuado a partir del advenimiento de la crisis de 2008-2014 y de las medidas de austeridad propuestas por Alemania e impuestas a los Estados miembros. Este escenario ha propiciado que la ciudadanía reproche la práctica inexistencia de una auténtica representación política.

¹⁵⁵ L. Moreno, *op. cit.*, p. 89.

Un segundo aspecto vinculado con la formación de partidos *anti-establishment* es el resurgimiento y exacerbación de los nacionalismos, un peligro que ha estado latente a lo largo de la historia de la Unión. En tercer lugar, y derivado de la insatisfacción social y de los propios nacionalismos, se han estructurado movimientos sociales con tendencias populistas que presentan como elemento común una crítica directa a la Unión Europea y a sus instituciones por ser, según su criterio, las culpables de los problemas que aquejan a la región.

En cuarto lugar, y siguiendo el argumento de José Chofre Sirvent¹⁵⁶, “[...] el proceso de unión federal que se desarrolla en el ámbito comunitario [...] le impone a los partidos nacionales [tradicionales] importantes problemas de adaptación a una nueva realidad abierta y emergente. Este desafío provoca la constitución de uniones entre partidos nacionales que adoptan la forma de federaciones o alianzas electorales [o, en el último de los casos, el surgimiento de partidos alternativos].”¹⁵⁷

De manera general, es posible afirmar que “Los populismos y nacionalismos exacerbados [, como elementos primigenios de los grupos políticos reaccionarios,] inciden en una visión de Europa en la que las reciprocidades entre los países europeos dejan paso a las rivalidades del pasado. El afloramiento de toda suerte de partidos populistas en los Estados miembros de la UE ha sido reacción patológica a un discurso [...] centrado en las visiones nacionalistas y hasta ‘provincianas’ que abogan por un retorno a la situación anterior con un restablecimiento de las fronteras estatales como marcadores territoriales intocables [...]”¹⁵⁸

Una vez aclarados los principales motivos que dieron origen a los partidos alternativos es necesario aclarar que, a pesar de manejar un discurso contestatario, cada uno de ellos tiene una agenda temática particular y una tendencia política definida que nos impide encasillarlos en un mismo nivel de rechazo a las acciones de las instituciones comunitarias. Por lo general, los textos sobre el tema se refieren a estos grupos políticos de manera negativa como euroescépticos; sin embargo, sería un error conceptual utilizar en esta investigación tal adjetivo calificativo de manera indiscriminada.

¹⁵⁶ Profesor de la Universidad de Alicante.

¹⁵⁷ José Chofre Sirvent, “El Parlamento Europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 6, Núm. 11, Granada, Universidad de Granada, enero-junio de 2009.

¹⁵⁸ L. Moreno, *op. cit.*, p. 67.

En este sentido, y con el objetivo de presentar argumentos que reflejen con mayor exactitud la realidad partidista europea, recurriremos a las precisiones terminológicas que hace Cesáreo Rodríguez–Aguilera de Prat¹⁵⁹ cuando se refiere a los partidos radicales de derecha e izquierda. “Un euroescéptico es aquel que podría aceptar una coordinación económica intergubernamental pero estaría en contra de una integración política supranacional. Por otra parte, un euróforo está radicalmente en contra de cualquier tipo de cooperación europea, incluso la económica: es el defensor más acérrimo de la vieja doctrina de la soberanía nacional, del aislamiento nacional, proteccionista, antiglobalización desde [el] punto de vista más conservador, el retorno a un mundo pasado. Finalmente, un eurocrítico quiere más Europa pero está en contra de la actual Unión Europea, tal como funciona, como se está haciendo.”¹⁶⁰

En este orden de ideas, comenzaremos nuestro análisis con la Coalición de la Izquierda Radical, mejor conocida como Syriza. Este grupo político griego que surgió formalmente en 2004 como una alianza entre las fuerzas políticas de izquierda se ha convertido, tras las elecciones federales de enero de 2015, en el partido en el poder. Los resultados demostraron que Syriza obtuvo el 36.34% de los votos, lo que representó 149 escaños en el Parlamento y, por ende, la oportunidad de que su líder, Alexis Tsipras, tomara posesión como Primer Ministro. Esta victoria representa un cambio sin precedentes puesto que es la primera vez en mucho tiempo que un partido de extrema izquierda gana unas elecciones en Europa.

En dichos comicios la segunda fuerza política fue el partido conservador Nueva Democracia del entonces Primer Ministro Andonis Samarás, el cual obtuvo el 27.81% de los votos (76 escaños), mientras que el tercer lugar lo ocupó Amanecer Dorado, partido con tendencias neonazis (17 escaños). En la siguiente gráfica se puede apreciar la conformación actual del Parlamento griego, así como las marcadas diferencias con respecto a los resultados de las elecciones de 2012.

¹⁵⁹ Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona.

¹⁶⁰ Solé, Victor *et al.*, “Hay que analizar los diferentes tipos de críticas que se hacen a la Unión Europea”, [en línea], Barcelona, *Finestra d’oportunitat*, 2014, p. 2, Dirección URL: <http://finestradoportunitat.com/wp-content/uploads/2014/03/Entrevista-Cesareo-CASTELLANO.pdf>, [consulta: 21 de mayo de 2015].

Gráfica 2: Elecciones internas 2015



Fuente: Ministerio del Interior de Grecia.

Ahora bien, el éxito de Syriza se debió, principalmente, a su ideario y propuestas electorales. Desde su fundación, se presentó como una alternativa totalmente contraria a los partidos tradicionales en un contexto de caos económico y social que imperaba en Grecia en ese entonces. Este escenario fue ideal para el empoderamiento político del partido y, por lo tanto, su programa demandaba un cambio del *statu quo*, idea que resultó atractiva para los electores, concretamente para los jóvenes con inquietudes anarquistas, las clases medias, los sindicalistas, los inmigrantes y los pequeños empresarios.

De manera general, proponían, entre otras cosas, lo siguiente: a) renegociar la deuda y suspender los pagos hasta que se haya recuperado la economía y vuelva el crecimiento y el empleo; b) subir el impuesto sobre la renta; c) subir el impuesto de sociedades para las grandes empresas; d) crear un impuesto para las transacciones financieras y los bienes de lujo; e) rebajas fiscales a productos de primera necesidad; f) subir el salario mínimo; g) aumentar prestaciones sociales, incluso para los inmigrantes; h) ofrecer sanidad pública gratuita; i) aumentar las prestaciones de desempleo; j) nacionalizar bancos, empresas estratégicas y hospitales; y k) reorganizar el aparato administrativo.¹⁶¹

Respecto a la Unión Europea, tema central de esta investigación, el partido consideraba necesario mantener al país en la Eurozona, aunque pretendían someter a referéndum los tratados europeos y otros acuerdos relevantes. Además, demandaban cambios

¹⁶¹ Cfr. Syriza, “Programa de Syriza”, [en línea], Madrid, *Es tiempo de izquierda*, Dirección URL: http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/programa_syryza.pdf, [consulta: 21 de mayo de 2015].

institucionales, particularmente del Banco Central Europeo, que favorecieran a la sociedad en su conjunto y rechazaban contundentemente los planes de austeridad impuestos por Bruselas.

Lo expuesto anteriormente significa que Syriza, sus votantes y, por lo tanto, el gobierno, están en contra de las decisiones emanadas de los organismos comunitarios, del Eurogrupo y de la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional). Sin embargo, esto no implica que Grecia abandone la Unión Europea. Más bien, propugnan por la implementación de medidas de reajuste en todos los niveles para fortalecer al bloque regional y colocar como interés prioritario a los ciudadanos. Si retomamos la clasificación del nivel de rechazo a la Unión Europea elaborada por Cesáreo Rodríguez-Aguilera, podríamos definir a Syriza como un partido eurocrítico pues quiere más Europa pero está en contra de la forma en que ésta se articula.

Como ya se ha mencionado, la trascendencia de Syriza radica en el hecho de que es el único partido de izquierda radical que gobierna en un Estado miembro de la Unión. No obstante, a varios meses del inicio de la gestión de Tsipras, las propuestas electorales, particularmente aquellas relacionadas con la UE, no se han cumplido tal y como se prometió durante la campaña. Es decir, a la fecha las medidas de austeridad se siguen implementando, se han aprobado nuevos rescates financieros auspiciados por el Banco Central Europeo y organismos internacionales que implican obligaciones adicionales a las contraídas por las administraciones anteriores, no se ha renegociado la deuda, no se han suspendido los pagos y no se han propuesto cambios institucionales dentro del Consejo Europeo ni en el Consejo de la UE.

Esta incapacidad de negociación con las autoridades comunitarias, aunada a la precaria situación del Estado griego y al rechazo alemán del pliego petitorio elaborado por la administración central, ha ocasionado que el gobierno y el partido pierdan credibilidad y soporte. De acuerdo con un estudio elaborado por la Universidad de Macedonia, el porcentaje de apoyo popular al partido “en pleno auge de la victoria y con un país sumido en una especie de optimismo colectivo” estaba entre el 70 y 80%, mientras que en mayo de 2015 disminuyó

al 35%. A esto habría que agregarle que el 48% de los encuestados opina que la estrategia del Primer Ministro Tsipras no es acertada.¹⁶²

En síntesis: la fuerza de Syriza ha disminuido considerablemente y, al mismo tiempo, se han ido perdiendo las esperanzas de un pueblo que durante los últimos años ha estado subsumido en una crisis que parece interminable. En este contexto se comprueba la fuerza que tienen las instituciones supranacionales y algunos Estados poderosos como Alemania que han hecho valer sus intereses y han permeado al entramado institucional con sus ideas de austeridad y disciplina económica y financiera.

Sin temor a equivocarnos, y adelantándonos un poco a las conclusiones de este apartado, podemos afirmar que los partidos políticos, incluyendo a aquellos que surgieron como extensión de movimientos sociales y que gozan de apoyo popular, difícilmente podrán tener injerencia negativa directa en el proceso de construcción e integración de la UE.

El segundo grupo político que analizaremos es Podemos de España, el cual se fundó en enero de 2014 bajo el liderazgo de su actual Secretario General, Pablo Iglesias Turrión, y de otros profesores de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid. De acuerdo con Cesáreo Rodríguez–Aguilera, el partido “[...] es fruto de la crisis política, económica y hasta cultural de los partidos convencionales [y del] creciente malestar de muchos ciudadanos por los privilegios de los políticos, la extensión de la corrupción y los tan negativos efectos sociales de las recetas de austeridad. [Además, existe un rechazo al] estilo verticalista de hacer política de Rajoy, su ocupación de las instituciones con sus incondicionales y sus decisiones económicas neoliberales en plena sintonía con los designios de la ‘troika’ [...]”¹⁶³

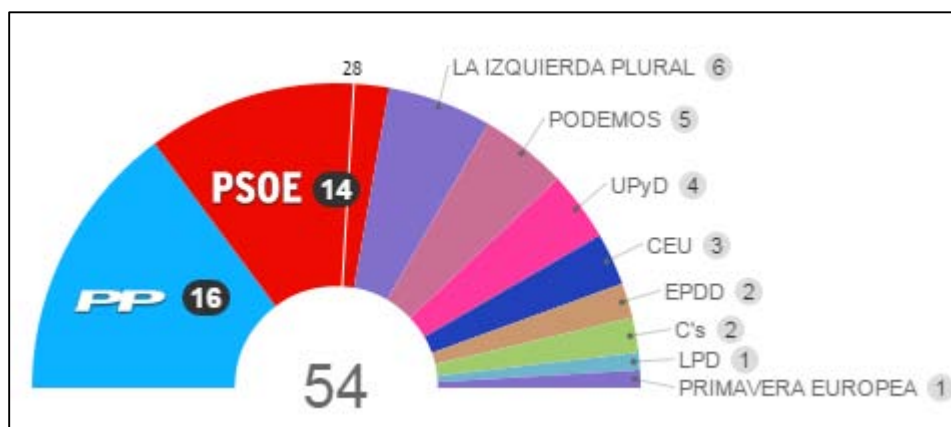
Al igual que ocurrió con Syriza, la conformación de Podemos como un partido *anti-establishment* que reavivaba la lucha de movimientos sociales, en este caso el de los indignados (15-M), le permitió ganar rápidamente adeptos de diferentes estratos sociales; empero, predominan los votantes de entre 35 y 50 años que radican en las ciudades y cuya ideología política suele ser de izquierda.

¹⁶² Oscar Valero, “Grecia empieza a dar la espalda a Syriza: la falta de resultados resquebraja el apoyo”, [en línea], Madrid, *El Confidencial*, 19 de mayo de 2015, Dirección URL: http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-05-19/los-griegos-comienzan-a-dar-la-espalda-a-syriza_839332/, [consulta: 21 de mayo de 2015].

¹⁶³ Cesáreo Rodríguez–Aguilera de Prat, “Semejanzas y diferencias entre el movimiento 5 Stelle y Podemos”, *Società, Mutamento, Politica*, vol. 6, n° 11, Firenze, Firenze University Press, 2015, p. 53.

Derivado del creciente número de afiliados, el nivel de popularidad de Podemos aumentó a tal grado que lo habilitó para participar en las elecciones europeas de mayo de 2014. En tales comicios logró algo inesperado: obtuvo 5 escaños en el Parlamento europeo de los 54 disponibles, convirtiéndose así en la cuarta fuerza política del país. En la siguiente gráfica se puede apreciar el número de escaños que obtuvieron los 10 principales partidos españoles.

Gráfica 3: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (España)



Fuente: Periódico El País.

En cuanto al ideario político del partido, conviene rescatar el programa electoral que se presentó durante la campaña en vísperas de las elecciones europeas, toda vez que reflejaba las intenciones iniciales. Este documento contenía 6 grandes metas que coadyuvarían a construir la democracia en España, a saber: a) recuperar la economía; b) conquistar la libertad; c) conquistar la igualdad; d) recuperar la fraternidad; e) conquistar la soberanía; y f) recuperar la tierra. Cada una de estas propuestas se desglosó en acciones concretas, siendo las más polémicas las siguientes:

[...] supresión del “aforamiento”, prohibición de acumular cargos, limitación de mandatos a dos legislaturas [...], fin de la jubilación máxima para los parlamentarios con tan sólo dos legislaturas y cese de las “puertas giratorias” entre política y empresa, además de estrictos límites al gasto electoral y a la subvención de los partidos [...], impago de la parte “ilegítima” de la deuda [...], asegurar una renta básica universal, nacionalizar algunos sectores estratégicos, establecer una tasa sobre los

beneficios bancarios, jornada laboral de 35 horas, jubilación a los sesenta años, prohibición de despidos en empresas con beneficios y límites a altos sueldos.¹⁶⁴

Adicionalmente a las propuestas anteriores, el partido articuló un discurso con relación a la UE que reflejaba el descontento de la población, sobre todo por la imposición de medidas de austeridad que mermaban su calidad de vida. No obstante, al ser un partido eurocrítico, no busca frenar la integración ni abogaba por la salida de España del bloque regional, sino que pretende a) recuperar la soberanía en política monetaria; b) impulsar la democratización del Banco Central Europeo para convertirlo en una entidad que cree empleos, apoye la financiación pública de los Estados a través de la compra directa de deuda pública y financie el gasto social prioritario; y c) promover una auditoría pública para reestructurar la deuda soberana.

Gracias a este discurso que podría ser catalogado como populista, a la promesa de cambio y a las críticas radicales a la élite política y económica, Podemos irrumpió con fuerza en la vida política española. Sin embargo, en los primeros meses de 2015 sufrió una pérdida de apoyo popular importante. “Es lo que refleja la [...] encuesta oficial del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de España que sitúa a Podemos en la tercera posición (16.5%), tras el conservador Partido Popular (25.6%) —que volvería a ganar las elecciones presidenciales— y de los socialistas del PSOE (24.3%).”¹⁶⁵ Pero, ¿a qué se debe esta pérdida de credibilidad?

La caída de Podemos en las preferencias electorales se reconoce desde el propio partido y, según sus portavoces, se debe a que Podemos “pasó de la fase de las denuncias a la de las propuestas”. Existen otras causas que explican, según los analistas, la caída de Podemos en las encuestas. Su primera gran crisis interna es una de ellas. Juan Carlos Monedero, ideólogo y uno de los fundadores de la formación de izquierdas, abandonó la cúpula del partido hace unas semanas tras haber sido acusado de intentar evadir impuestos [...]. [Otro de los puntos débiles] es su falta de propuestas concretas. [...] otra razón que explica el descenso de Podemos es el mensaje de miedo que desde el gobierno de Mariano Rajoy y de los principales partidos (PP y PSOE) se repite en contra de esta formación política.¹⁶⁶

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 70.

¹⁶⁵ Patricia Godoy, “Partido Podemos, a un paso del abismo”, [en línea], México, *Excelsior*, 24 de mayo de 2015, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/global/2015/05/24/1025719>, [consulta: 26 de mayo de 2015].

¹⁶⁶ *Loc. cit.*

Por segunda ocasión nos encontramos ante un partido que, al menos en un futuro cercano, no representará ninguna amenaza para el proceso de integración de la Unión, sobre todo porque su alcance se ha limitado a los gobiernos autonómicos y municipales. De hecho, Cesáreo Rodríguez–Aguilera afirma que “La mayoría de los votantes de Podemos reconoce que este partido no está preparado para gobernar y que su programa económico es inviable [...]”¹⁶⁷

Un tercer partido que debemos considerar es el Movimiento 5 Estrellas de Italia (M5S). Este grupo político tiene su antecedente en el blog de Beppe Grillo, un actor y cómico crítico del gobierno de Silvio Berlusconi y de la actual administración de Matteo Renzi que decidió trascender las redes sociales para crear una asociación libre que aglutinara a los ciudadanos que no se sentían representados por los partidos tradicionales. Actualmente, “entre sus votantes predominan cohortes de edad medio-jóvenes, con buen nivel de estudios (aunque no universitarios), sin previa militancia o simpatía clara por los partidos tradicionales, a la vez que son usuarios masivos de internet [...]. El M5S es un partido muy transversal que captura votos de todas las procedencias [y que] se ha beneficiado de desencantados del centro izquierda [...] y del centroderecha [...]”¹⁶⁸

El éxito del Movimiento se debió tanto al uso masivo de la red como a su programa político, el cual gira en torno a 7 grandes temas: Estado y ciudadanos, energía, información, economía, transporte, salud y educación. De manera general se propone, entre otras cosas, a) mejorar la organización y administración del Estado para que los ciudadanos puedan tener una mayor participación; b) eliminar los privilegios de los políticos, incluyendo sus elevados salarios; c) optimizar los gastos en energía para aumentar el gasto social y reducir el impacto ambiental; d) disminuir la brecha digital y fomentar el acceso a la información pública; e) contraer la deuda pública y eliminar los monopolios; f) potenciar el desarrollo de la infraestructura de transporte público; y g) mejorar la sanidad pública y el sistema educacional.

Sobre la UE, el M5S considera que las políticas comunitarias actuales no deberían enfocarse sólo en cuestiones económicas y fiscales, sino también en procurar el respeto de los derechos fundamentales de los individuos. Asimismo, y al igual que la mayoría de los

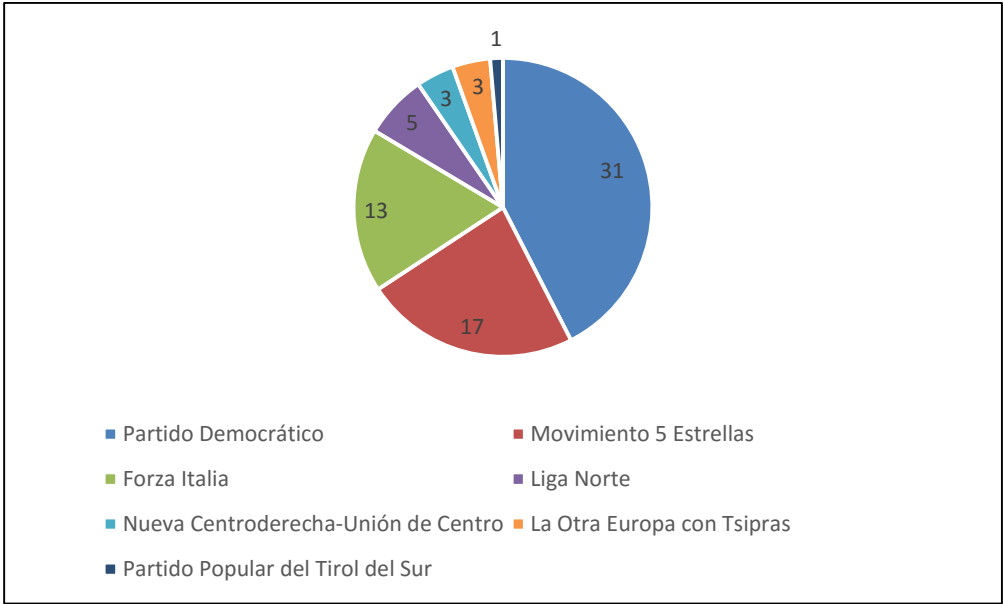
¹⁶⁷ C. Rodríguez–Aguilera de Prat, *op. cit.*, p. 66.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 65.

Estados miembros, condena las medidas de austeridad impuestas por la Troika y busca reestructurar la deuda. Este ideario es clásico de un partido eurocrítico; empero, se diferencia de Syriza y Podemos porque su líder, Beppe Grillo, se alió a un partido de extrema derecha (UKIP) durante la campaña para las elecciones europeas de mayo de 2014.

Respecto a este último punto, el M5S registró candidatos para VIII legislatura del Parlamento Europeo y obtuvo 17 escaños de los 73 que le corresponden a Italia. Este resultado, de acuerdo con la siguiente gráfica, significa que el partido es el segundo más votado. No obstante, el Partido Democrático del Primer Ministro Renzi, al obtener 31 escaños, continúa siendo la principal fuerza política del país y, por consiguiente, el que tiene más influencia en el Parlamento Europeo.

Gráfica 4: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (Italia)



Fuente: Elaboración propia con datos de El País.

En cuanto a las elecciones internas de 2013 para elegir a los 945 miembros del Parlamento Italiano, el Partido de Grillo obtuvo 54 senadores y 109 diputados. Sin embargo, el Partido Democrático y el Partido de El Pueblo de la Libertad obtuvieron la ventaja al obtener 123 y 117 senadores y 345 y 125 diputados respectivamente. Esto coloca al M5S en tercera posición, razón por la cual su margen de acción para concretar sus propuestas es muy reducido.

Más allá de los resultados obtenidos en los últimos años y de que el Movimiento crece y se fortalece¹⁶⁹, la realidad demuestra que el bipartidismo *pro-establishment* en Italia seguirá teniendo preminencia sobre los partidos alternativos, al igual que en España. En el caso de Grecia, a pesar de que Syriza es la facción que gobierna, el resultado es el mismo, toda vez que el Primer Ministro Tsipras no ha podido aplicar su programa político por la presión de las instituciones europeas y de algunos Estados miembros, particularmente de Alemania.

Hasta el momento hemos hecho alusión a los partidos radicales de tres de los Estados miembros de la Unión Europea y de la Eurozona que más problemas han tenido desde que se desató el *crash* financiero en 2008, es decir, Grecia, España e Italia. En este sentido, y dadas las condiciones actuales de los países mediterráneos, no es sorprendente que hayan surgido grupos políticos reaccionarios que pretendan cambiar el *statu quo*.

Sin embargo, también se han consolidado movimientos sociales y populistas con tendencias nacionalistas en países que han resentido en menor grado la gravedad de la crisis. Por lo tanto, es preciso referirnos a los partidos Frente Nacional de Francia, UKIP del Reino Unido y Alternativa para Alemania con el objetivo de examinar sus demandas y sus diferencias.

Comenzaremos con el partido de extrema derecha Frente Nacional. Éste fue fundado por Jean-Marie Le Pen en octubre de 1972 con el objetivo central de defender la identidad nacional de Francia en un contexto caracterizado por la aceleración del proceso de integración de la UE. Cabe señalar que la historia del partido es muy extensa en comparación con la de los demás grupos políticos que serán objeto de análisis en esta investigación; sin embargo, por cuestiones de espacio sólo nos enfocaremos en el papel que ha desempeñado el Frente Nacional desde que comenzó la debacle económica y financiera en 2008.

Como consecuencia directa de los problemas derivados de un escenario calificado por muchos analistas como catastrófico, los dirigentes del Frente Nacional, particularmente su líder Marine Le Pen, elaboraron un proyecto que contiene propuestas sobre 21 ejes temáticos, a saber: poder adquisitivo, el euro, empleo, deuda pública, jubilación, sistema tributario,

¹⁶⁹ De acuerdo con un sondeo realizado por el Instituto italiano EMG, la intención del voto por M5S está aumentando, pero no por su programa o por el carisma de su líder, sino por los escándalos políticos que protagonizan los partidos tradicionales. *Cfr.* Andrea Signorelli, “Sondaggi politici 2015: il Movimento 5 Stelle torna a crescere”, [en línea], Milán, *Blogo*, 8 de abril de 2015, Dirección URL: <http://www.polisblog.it/post/310340/sondaggi-politici-2015-movimento-5-stelle-torna-a-crescere>, [consulta: 23 de mayo de 2015]. Traducción propia.

inmigración, seguridad, laicidad, justicia, democracia y moral pública, servicios públicos, defensa, salud, familia, educación, cultura, agricultura, ecología, asuntos de ultramar y tratados europeos.

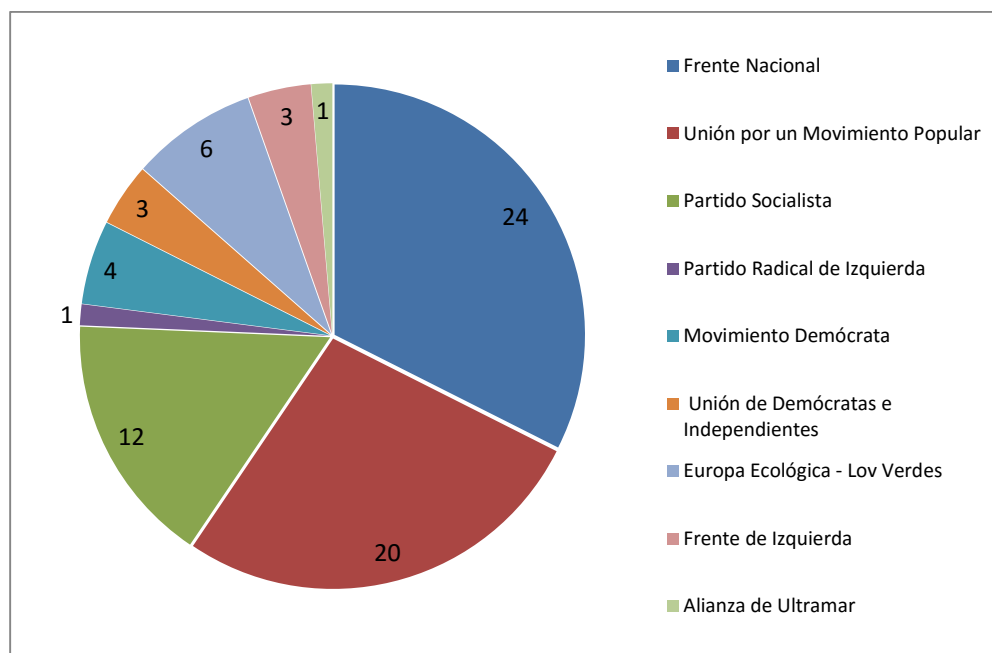
Los temas anteriores se pueden sintetizar en los siguientes doce compromisos:

1. Revalorizar los salarios y las pensiones para mejorar el poder adquisitivo. Establecer una verdadera justicia fiscal.
2. Frenar la inmigración y garantizar el empleo, la vivienda y las prestaciones sociales de los nacionales franceses.
3. Garantizar la seguridad de los franceses mediante la aplicación de una política de cero tolerancia.
4. Restaurar la moral pública y empoderar al pueblo a través de la celebración de referéndums sobre decisiones políticas trascendentales.
5. Garantizar el acceso a servicios públicos de calidad en todo el territorio nacional.
6. Mejorar el ingreso familiar.
7. Reformar el sistema educativo y garantizar que el acceso a los cargos públicos se fundamente en la meritocracia.
8. Reindustrializar Francia y salvaguardar las fronteras.
9. Retomar el control de los mercados financieros para salir de la deuda.
10. Recuperar la soberanía nacional.
11. Imponer la laicidad republicana.
12. Recobrar la independencia diplomática y militar.¹⁷⁰

Este programa, así como la retórica nacionalista utilizada por los miembros del partido, lograron un resultado sin precedentes. Por primera vez, el Frente Nacional encabezó una elección nacional al obtener, en las elecciones europeas de mayo de 2014, 24 escaños en el Parlamento Europeo de los 74 que le corresponden a Francia (Gráfica 5). Este resultado le otorga al partido conservador de Marie Le Pen la posibilidad de llevar sus propuestas al máximo órgano de representación popular en Europa. Sin embargo, el partido Unión por un Movimiento Popular representó una barrera para la estrategia política del Frente Nacional al colocar a 20 eurodiputados.

¹⁷⁰ Marine Le Pen, “Mon Projet. Pour La France et les français”, [en línea], Nanterre, *Front National*, 2012, Dirección URL: http://www.frontnational.com/pdf/projet_mlp2012.pdf, [consulta: 23 de mayo de 2015].

Gráfica 5: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (Francia)



Fuente: Elaboración propia con datos de El País.

Ahora bien, a pesar de que el partido se ha consolidado como la principal fuerza opositora del actual gobierno del Presidente proeuropeo François Hollande, los problemas internos han ocasionado una erosión de su popularidad y, por ende, han mermado su capacidad de acción. Nos referimos a la suspensión de Jean-Marie Le Pen, fundador y presidente de honor del partido, como miembro del Frente Nacional debido a una serie de declaraciones neonazis que realizó en un programa de radio.¹⁷¹

De acuerdo con un sondeo de opinión realizado por la empresa francesa IFOP, “[...] la ruptura entre Jean-Marie Le Pen [...] y su hija Marine no ha mejorado la imagen de la segunda [, sino todo lo contrario].”¹⁷² Si a esta situación le agregamos que en su momento Jean-Marie Le Pen amenazó con crear un nuevo partido o, eventualmente, “[...] lanzar una

¹⁷¹ Cfr. s/a, “Suspendu du FN, Jean-Marie Le Pen déclare la guerre à sa fille”, [en línea], París, *Le Monde*, 04 de mayo de 2015, Dirección URL: http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/05/04/jean-marie-le-pen-suspendu-de-son-statut-d-adherent-du-fn_4627361_823448.html#0UibUEXPhrXXZ3jI.99, [consulta: 25 de mayo de 2015]. Traducción propia.

¹⁷² s/a, “L’image de Marine Le Pen n’a pas bénéficié de la rupture avec Jean-Marie », [en línea], París, *L’express*, 10 de mayo de 2015, Dirección URL: http://www.lexpress.fr/actualite/politique/fn/l-image-de-marine-le-pen-n-a-pas-beneficie-de-la-rupture-avec-jean-marie_1678693.html, [consulta: 25 de mayo de 2015]. Traducción propia.

corriente interna en disidencia con la orientación oficial [...]”¹⁷³, la situación se torna aún menos prometedora.

En resumen: la fuerza que ha adquirido el Frente Nacional en los últimos años es indiscutible. De hecho, su representación en el Parlamento Europeo es un caso insólito puesto que se colocó como el partido francés más votado y con mayor número de eurodiputados. Empero, los problemas internos, la oposición de los demás partidos nacionales y la presión de la alianza Merkel-Hollande impiden que sus propuestas nacionalistas, xenófobas, conservadoras y eurófobas se materialicen. En este sentido, no es aventurado afirmar que el Frente Nacional no representará una amenaza para la Unión, al menos en un futuro cercano.

Siguiendo con los grupos políticos eurófobos, debemos referirnos al Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP) que fue fundado en 1993 por miembros de la Liga Antifederalista que se oponían, entre otras cosas, a la decisión del gobierno del entonces Primer Ministro John Major de ratificar el Tratado de Maastricht. Entre los miembros fundadores destaca Nigel Farage, quien se desempeña como líder del partido desde 2005.

Desde su constitución, el partido ha manejado un discurso totalmente antieuropeo y nacionalista. En varias ocasiones han planteado la urgencia de realizar un referéndum para que el pueblo británico decida si deben o no abandonar la Unión Europea. Además, propugnan por eliminar la inmigración, limitar la libre circulación de personas y trabajadores, deportar a todo inmigrante ilegal, retirarse del Convenio Europeo de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, asegurar que las prestaciones sociales sean accesibles sólo para ciudadanos británicos, eliminar la ayuda o cooperación internacional, aumentar el presupuesto militar, la cooperación con la OTAN y la energía nuclear, evitar que los ciudadanos británicos sean juzgados por otros Estados europeos y rechazar cualquier ordenamiento jurídico que no sea el nacional.

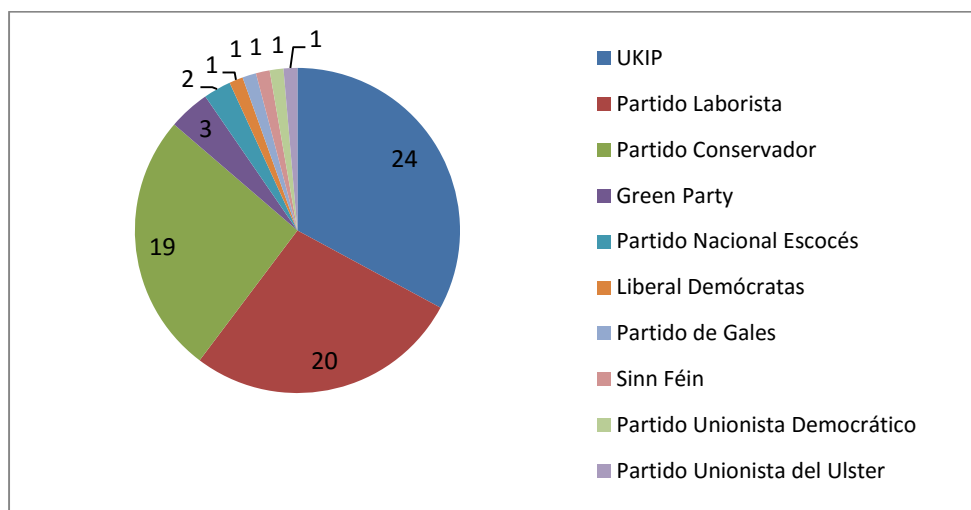
Sin duda, las propuestas antes mencionadas son muy atractivas para los ciudadanos, especialmente para aquellos que se oponen a que el Reino Unido continúe solventando los gastos que implica pertenecer a un bloque regional que se encuentra en recuperación tras una crisis sin precedentes.

¹⁷³ s/a, “Jean-Marie Le Pen amenaza a su hija Marine con crear un nuevo partido”, [en línea], Buenos Aires, *Infobae*, 12 de mayo de 2015, Dirección URL: <http://www.infobae.com/2015/05/12/1728286-jean-marie-le-pen-amenaza-su-hija-marine-crear-un-nuevo-partido>, [consulta: 25 de mayo de 2015].

Históricamente, el apoyo popular hacia UKIP ha ido creciendo, hecho que se demuestra con los resultados de las diferentes elecciones en las que ha participado.

UKIP participó por primera vez en las elecciones generales del Reino Unido en 1997, obteniendo aproximadamente 100,000 votos (1%). En 2001, UKIP ganó aproximadamente 390,000 votos (2.3%), llegando a 600,000 votos (3.1%) en 2005. [En 2010], el número de votos por UKIP creció a 920,000 (3.8%) [...]. [En las elecciones europeas], UKIP obtuvo a sus primeros 3 eurodiputados en 1999. En 2004, 11 candidatos de UKIP fueron electos, número que aumentó a 13 en las elecciones de 2009 cuando el partido fue el segundo más votado. En las elecciones de mayo de 2014, UKIP fue el partido más votado [...], ganando 24 escaños en el Parlamento Europeo [de los 73 que le corresponden al Reino Unido].¹⁷⁴

Gráfica 6: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (Reino Unido)



Fuente: Elaboración propia con datos de El País.

En cuanto a las últimas elecciones generales, celebradas en mayo de 2015, UKIP se ubicó en el quinto puesto al obtener 1 escaño en la Cámara de los Comunes, superado por el Partido Conservador (331 escaños), el Partido Laborista (232 escaños), el Partido Nacional Escocés (56 escaños) y Liberal Demócratas (8 escaños). En esta contienda electoral resultó reelecto como Primer Ministro el conservador David Cameron.

¹⁷⁴ John Butler, "UKIP- A Brief History", [en línea], Dorset, *UKIP, Mid Dorset & North Poole*, 10 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://www.ukipmiddorset.org/ukip-a-brief-history/>, [consulta: 27 de mayo de 2015]. Traducción Propia.

Este contexto demuestra que el partido liderado por Nigel Farage, a pesar de obtener resultados positivos en las elecciones europeas de 2014, no ha podido debilitar el bipartidismo tradicional británico representado por el Partido Conservador y el Partido Laborista, ambos grupos políticos proeuropeos. En este sentido, y tomando en cuenta la presión de diferentes actores extranjeros, particularmente de Bruselas y Alemania, UKIP difícilmente podrá lograr que el país abandone la UE y, por lo mismo, debilitar el proceso de integración.

El último partido que consideraremos es Alternativa para Alemania, grupo político presentado oficialmente el 14 de abril de 2013. De acuerdo con su cofundador, Alexander Gauland, “[...] todos los alemanes que ya no soporten escuchar la fórmula fetiche de Angela Merkel (“No hay alternativa”) quizás por fin tengan realmente una alternativa. Si bien el objetivo de sus críticas es el cártel de los partidos históricos y el poder de los bancos, el enemigo número uno sigue siendo el euro. Les gustaría volver al marco. Si [Alternativa para Alemania] logra poner un pie en el Bundestag [...], luchará por la disolución de la moneda europea.”¹⁷⁵

Lo citado anteriormente deja ver la posición eurocrítica del partido alemán, el cual se pronuncia por la conclusión de los rescates económicos de los países deudores y de la compra de deuda pública por parte del Banco Central Europeo. Asimismo, está a favor del mantenimiento del mercado interior europeo, de la soberanía de los Estados miembros, del fortalecimiento de los parlamentos nacionales, de la reducción de la burocracia comunitaria y, en general, del respeto de los principios fundamentales de la democracia y del Estado de Derecho tanto a nivel europeo como nacional.

Internamente, proponen, entre otras cosas, reducir al mínimo la deuda, elaborar un programa fiscal que no perjudique a la ciudadanía, garantizar el monto de las pensiones, aumentar el presupuesto para servicios públicos, homogenizar el sistema educativo, ofrecer un sistema universitario de calidad, elaborar una estrategia energética sostenible que permita reducir los costos y promover una reforma a la ley de inmigración.

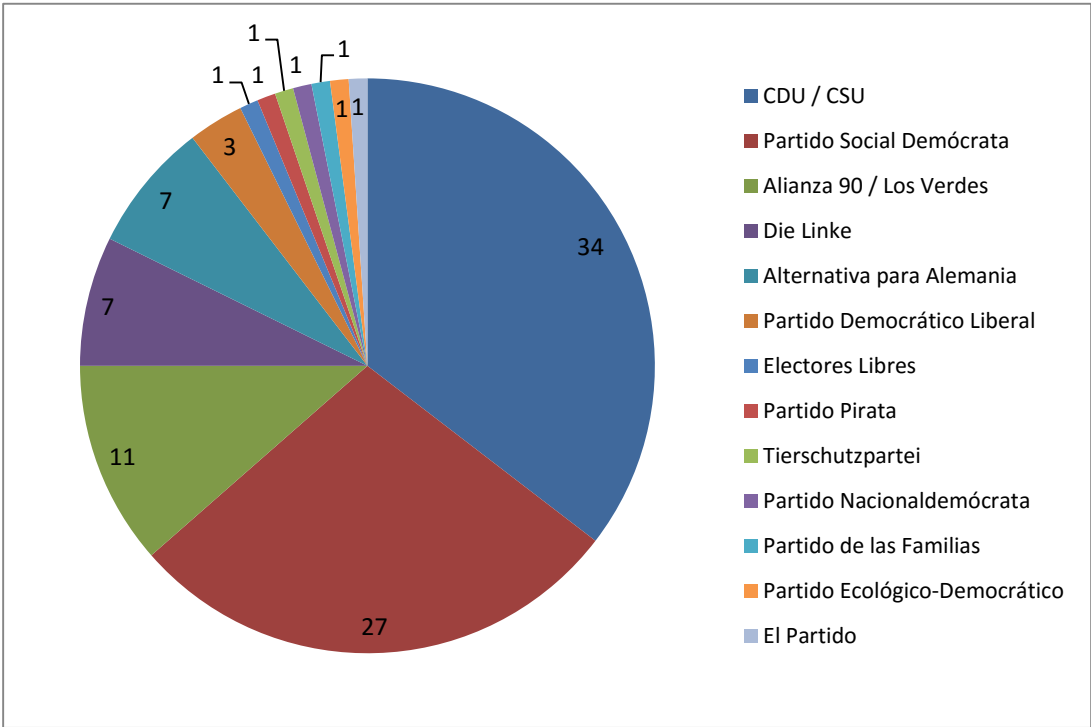
El apoyo popular que obtuvo el partido gracias a este programa de corte nacionalista lo habilitó para presentarse en las elecciones federales de 2013. Sin embargo, en aquella

¹⁷⁵ Kai Pfaffenbach, “Los anti-euro entran en escena”, [en línea], Roubaix, *VoxEurop*, 12 de abril de 2013, Dirección URL: <http://www.voxeurop.eu/es/content/article/3664961-los-anti-euro-entran-en-escena>, [consulta: 27 de mayo de 2015].

ocasión no obtuvo ningún escaño en el *Bundestag* (parlamento alemán), toda vez que no alcanzó el mínimo de votos necesario (5%). Como era de esperarse, la coalición de la Unión Demócrata Cristiana de la Canciller Angela Merkel y la Unión Social Cristiana de Baviera lograron 311 escaños, seguidos por el Partido Social Demócrata con 193.

Este resultado no impidió que Alternativa para Alemania se presentara en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, en las cuales logró que 7 de sus candidatos fueran electos eurodiputados (Gráfica 7). Empero, al igual que en los comicios internos, la coalición que apoya a la Canciller Merkel consiguió 34 escaños, mientras que el Partido Social Demócrata obtuvo 27.

Gráfica 7: Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (Alemania)



Fuente: Elaboración propia con datos de El País.

En este tenor, la fuerte presencia de los aliados de Angela Merkel, clara partidaria de la Unión Europea, impide que aquellas formaciones políticas que se manifiestan en contra de ciertos aspectos de la UE, incluyendo a Alternativa para Alemania, alcancen sus objetivos.


En el caso particular de este último, habría que agregar los problemas internos causados por el distanciamiento de algunos de sus miembros. En enero de 2015, por ejemplo,

el partido “[...] quedó inmerso en una peligrosa lucha fratricida, cuando varios líderes prominentes [...] cuestionaron el liderazgo de Bernd Lucke, el hasta ahora máximo líder del partido [...]. [Estos] denunciaron en una carta, que fue filtrada a los medios alemanes, el ‘estilo despótico’ de Lucke y le reprocharon su deseo de acabar con la dirigencia colectiva de la organización [...]”¹⁷⁶ Pese a estos escándalos, los miembros de Alternativa para Alemania han acordado dejar de lado sus diferencias para preparar su participación en las próximas elecciones.

A manera de resumen, en la siguiente tabla se muestran las características particulares de los partidos políticos antes referidos (país, líder, nivel de rechazo a la UE, ideología política, propuestas principales con relación a la Unión Europea y resultados obtenidos en elecciones internas y europeas).

¹⁷⁶ Enrique Müller, “La deriva ultraderechista desgarró a los eurófobos alemanes”, [en línea], Madrid, *El País*, 04 de enero de 2015, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/04/actualidad/1420403710_596963.html, [consulta: 27 de mayo de 2015].

Tabla 5: Características principales de los partidos políticos radicales

PARTIDO	PAÍS	LÍDER POLÍTICO / CARGO ACTUAL	NIVEL DE RECHAZO A LA UE / IDEOLOGÍA POLÍTICA	PROPUESTAS PRINCIPALES EN RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA	RESULTADO EN LAS ÚLTIMAS ELECCIONES (NACIONALES Y/O EUROPEAS)
 ΣΥΡΙΖΑ “Coalición de la Izquierda Radical, Syriza”	Grecia	Alexis Tsipras Primer Ministro	Eurocrítico Extrema izquierda	<ul style="list-style-type: none"> - Renegociar y suspender pagos de deuda. - Rechazar los planes de austeridad impuestos por la Troika y Alemania. - Exigir cambios en las instituciones europeas. - Someter a referéndum vinculante los tratados europeos. 	En las elecciones legislativas nacionales de enero de 2015, el partido obtuvo 149 escaños de los 300 disponibles, convirtiéndose en la principal fuerza política del país. En las elecciones europeas de mayo de 2014, el partido obtuvo 6 escaños de los 21 disponibles.
 PODEMOS “Podemos”	España	Pablo Iglesias Turrión	Eurocrítico Izquierda	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperar la soberanía en política monetaria y promover los presupuestos sociales. - Fortalecer la democracia en las instituciones comunitarias, particularmente en el BCE. - Realizar una auditoría pública de la deuda soberana que propicie su reestructuración. - Cambios profundos en la arquitectura institucional de la Unión para garantizar la participación ciudadana y potenciar la integración y cooperación entre los pueblos. - Someter a referéndum toda iniciativa legislativa emanada de las instituciones comunitarias. - Derogar el Tratado de Lisboa. 	En las elecciones europeas de mayo de 2014, el partido obtuvo 5 escaños de los 54 disponibles, convirtiéndose en la cuarta fuerza política del país.
 MOVIMENTO “Movimiento 5 Estrellas”	Italia	Beppe Grillo	Eurocrítico Tendencia hacia la derecha radical	<ul style="list-style-type: none"> - Las políticas europeas actuales no deben enfocarse tanto en las cuestiones económicas y fiscales, sino en los derechos fundamentales de los ciudadanos. - Rechazar las medidas de austeridad impuestas por la UE. - Reestructurar la deuda. 	En las elecciones europeas de mayo de 2014, el partido obtuvo 17 escaños de los 73 disponibles, convirtiéndose en la segunda fuerza política. En las elecciones generales de octubre de 2013 resultó ser el partido más votado, aunque no obtuvo la mayoría.
 Front National “Frente Nacional”	Francia	Marine Le Pen	Eurófobo Extrema derecha	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir al mínimo las aportaciones al presupuesto general de la UE. - Restablecer la primacía del derecho nacional sobre el europeo. - Recuperar el control de las fronteras, de la moneda, de la política monetaria y de la diplomacia nacional y renegociar los tratados europeos para recuperar la soberanía nacional. - Se propone el establecimiento de una Unión Paneuropea integrada por Estados soberanos, incluyendo a Rusia y Suiza, en donde se respete la neutralidad, el derecho y la fiscalidad nacionales. - Evitar que un “Súper Estado eurocrático” tutele, desde Bruselas y Fráncfort, los aspectos políticos, financieros, económicos, sociales y culturales de 450 millones de europeos. 	En las elecciones europeas de mayo de 2014, el partido obtuvo 24 escaños de los 74 disponibles, convirtiéndose en la primera fuerza política del país.
 UKIP “Partido de la Independencia del Reino Unido”	Reino Unido	Nigel Farage	Eurófobo Derecha radical	<ul style="list-style-type: none"> - Abandonar la Unión Europea en dos años. 	En las elecciones europeas de mayo de 2014, el partido obtuvo 24 escaños de los 73 disponibles, convirtiéndose en el partido más votado. En las elecciones generales de mayo de 2015, sólo obtuvo un lugar en la Cámara de los Comunes.
 Alternative für Deutschland “Alternativa para Alemania”	Alemania	Bernd Lucke Frauke Petry Konrad Adam	Eurocrítico-euroescéptico Derecha	<ul style="list-style-type: none"> - Sustituir el euro por monedas nacionales o, en todo caso, por asociaciones monetarias más pequeñas (disolución de la Eurozona). - Rechazo a los rescates económicos de los países del sur de Europa. - Desburocratización del aparato administrativo de la Unión. - Renacionalizar competencias cedidas a las instituciones supranacionales. - Empoderamiento de los ciudadanos a través de plebiscitos vinculantes. 	En las elecciones europeas de mayo de 2014, el partido obtuvo 7 escaños de los 96 disponibles, convirtiéndose en la cuarta fuerza política junto con el partido <i>Die Linke</i> .

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas oficiales de los partidos políticos.

Una vez hecho el análisis de los 6 principales partidos políticos alternativos de la Unión Europea, podemos señalar que en la actualidad ninguno de ellos representa una amenaza para los partidos tradicionales de sus Estados miembros, salvo Syriza en Grecia, y, por ende, no tendrán una injerencia negativa en el proceso de integración regional.

Esta afirmación no significa que la alternancia política no sea efectiva, sino todo lo contrario. Al respecto, Josep M. Colomer¹⁷⁷ afirma lo siguiente:

La alternancia de gobiernos de partido único, que es típico de los sistemas bipartidistas, producía niveles muy altos de cambios y reversiones políticas. [En este casos, se puede identificar] dos importantes consecuencias. En primer lugar, los gobiernos de un solo partido, aunque disfrutaran del apoyo de una mayoría de escaños en el Parlamento, se basaban con frecuencia en sólo una minoría de los votos populares y tendían a ser fuertemente sesgados social o ideológicamente. En otras palabras, eran más propensos a ser capturados por grupos de interés e ideológicos minoritarios y a ejecutar políticas económicas y sociales que no contaban con amplio apoyo ciudadano. En segundo lugar, las alternancias frecuentes en el gobierno de partidos en minoría electoral y social e ideológicamente sesgados producían grandes cambios y alta inestabilidad de políticas públicas. Después de cada elección, las políticas existentes podían ser alternadas muy radicalmente [...]. [De manera contraria,] el grado de consenso y estabilidad a largo plazo de las políticas públicas ha sido mayor en los regímenes parlamentarios que han sido capaces de producir gobiernos de coalición multipartidista durante varias décadas. En términos generales, la relación relevante entre el sistema de partidos y la formulación de políticas públicas se puede resumir así: cuanto menor es el número de partidos políticos en el gobierno, mayor tiende a ser el grado de cambio e inestabilidad de las políticas. [O dicho de otra manera,] la adopción de políticas públicas por amplio consenso evita los cambios drásticos e induce a una estabilidad política relativa a medio o largo plazo.¹⁷⁸

A nuestro juicio, las ideas de Colomer deberían fungir como el núcleo de los argumentos utilizados por los partidos alternativos de la UE, sobre todo si pretenden ocupar un lugar importante en la política nacional y regional y, en consecuencia, participar en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles. Es decir, los partidos deberían esgrimir discursos justificados y basados en propuestas tangibles y, al mismo tiempo, alejarse del populismo y la crítica radical no sustentada. No obstante, la realidad europea muestra que,

¹⁷⁷ Profesor de la Universidad Georgetown y miembro por elección de la Academia Europea.

¹⁷⁸ Josep M. Colomer, *El gobierno mundial de los expertos*, Barcelona, Anagrama, 2015, pp. 137-139.

lamentablemente, Syriza, Podemos, Frente Nacional, Movimiento Cinco Estrellas, UKIP y Alternativa para Alemania se inclinan, aunque en diferente grado, por esta segunda opción.

Después de analizar la capacidad de acción de los tres actores nacionales más importantes, se concluye que los Estados miembros de la Unión Europea, a pesar de tener características particulares que provocan que los efectos de la integración sean disímiles¹⁷⁹, han perdido paulatinamente su poder de injerencia en los asuntos comunitarios en favor de las instituciones supranacionales, entidades que tienen la última palabra en todo aspecto vinculado con el bloque regional.

Cabe señalar que nuestra conclusión no es solidaria con aquellas que hablan de la desaparición del Estado. De hecho, consideramos que los actores nacionales sí tienen influencia en la construcción europea pero no de manera unitaria, sino a través de las propias instituciones europeas. Es decir, a los jefes de Estado y de Gobierno les corresponde el Consejo Europeo e, indirectamente, el Consejo de la Unión Europea; los parlamentos nacionales tienen como homólogo supranacional al Parlamento Europeo; y los partidos políticos estatales forman coaliciones que dan origen a los grupos políticos a escala europea.

No obstante, sí existen diferencias sustantivas entre los actores nacionales. Los ejecutivos, por ejemplo, han adquirido mayor poder que los parlamentos, actores que por tradición estaban dotados de capacidad legislativa. Al respecto, Celso Cancela señala que “[...] la monopolización de los asuntos europeos por los ejecutivos conduce a la marginación parlamentaria.”¹⁸⁰ En el mismo sentido, los partidos políticos, en especial los alternativos, ocupan el tercer puesto, toda vez que sus acciones están condicionadas por las decisiones que toma el ejecutivo y que son respaldadas por el legislativo.

Este contexto de desequilibrio de poder interno es consecuencia, según Enoch Albertí Rovira¹⁸¹, de la propia dinámica europea. En concreto, “El proceso de integración provoca [...] una alteración del equilibrio constitucional interno del reparto de poderes, que debe restaurarse si no se desea que se produzca una mutación que socave gravemente los

¹⁷⁹ “Los efectos de la integración en la UE están condicionados por la miríada de características que conforman el sistema político de cada Estado miembro: su cultura política (conflictiva o consensual), el tipo de relaciones entre la sociedad civil y las instituciones estatales (corporativistas, estatistas, pluralistas), la estructura territorial (federal, autonómica, regional, centralizada); su historia política, la denominada constitución económica, etc.)” Carlos Closa, “Introducción”, en Closa, Carlos, ed., *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2001, p. 19.

¹⁸⁰ C. Cancela, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸¹ Catedrático de la Universidad de Barcelona.

fundamentos sobre los que asienta la convivencia política de la comunidad, expresada en las reglas constitucionales de cada estado.”¹⁸²

Ahora bien, si retomamos el concepto de gobernanza planteado en el capítulo teórico-metodológico de esta investigación¹⁸³ y lo vinculamos con la fragmentación del poder estatal en beneficio de actores específicos, advertiremos que existe un peligro latente para el sistema de gobernanza de la UE, puesto que no se está fomentando la participación igualitaria e interdependiente de actores públicos y privados de los cuatro niveles de gobernanza (municipal, regional, nacional y europeo).

La crisis económica y financiera demostró que tanto las instituciones supranacionales como los Estados ya no están capacitados para resolver por sí solos todos los problemas, sino que necesitan establecer forzosamente relaciones multilaterales de cooperación y coordinación. Por lo tanto, es conveniente que aprovechen la inexistencia de movimientos antieuropeos lo suficientemente fuertes como para poner en peligro la integración del bloque regional.

En cuanto a las instituciones, éstas también deben establecer lazos de cooperación con sus homologas, tanto nacionales como supranacionales, y con actores unitarios para elaborar políticas públicas eficientes. Recordemos que para el neoinstitucionalismo dichas entidades son fundamentales para una correcta gestión pública puesto que son sujetos autónomos que responden a las necesidades de un contexto social particular y estructuran la conducta de los individuos, sobre todo de aquellos que quieren desafiar el *statu quo*, a partir de su intervención en los procesos de toma de decisiones.

2.4. La gobernanza institucional europea

Como se pudo constatar en los apartados anteriores, analizar a la Unión Europea (UE) no es una tarea sencilla porque su organización difiere sustantivamente de la de los Estados tradicionales, es decir, nos encontramos ante una realidad poco convencional. Además, en el

¹⁸² Enoch Albertí Rovira, “Las regiones en la nueva Unión Europea. El largo camino hacia una presencia directa de las regiones en la Unión Europea”, *Autonomies*, núm. 29, Barcelona, Generalidad de Cataluña, noviembre de 2003, p. 179.

¹⁸³ Una estrategia política constituida por un sistema de normas, reglas y procedimientos de carácter vinculante que dan orden a una estructura estatal en lo económico, político y social y que están basadas en la negociación y coordinación de los actores, tanto públicos como privados, los cuales convergen para encontrar soluciones efectivas a problemas que ponen en riesgo la gobernabilidad del Estado y sus intereses particulares.

proceso de integración no sólo participan los 28 Estados miembros con sus respectivas entidades nacionales, sino que con el paso de los años y como consecuencia directa de la articulación de un sistema de gobernanza multinivel, se han incorporado a los procesos de toma de decisiones diferentes actores públicos y privados como organismos no gubernamentales, partidos políticos radicales, grupos de presión, empresas transnacionales, instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), entre otros. Al respecto, Luis Moreno asegura lo siguiente:

Con su vasta pluralidad étnica y cultural, la UE encara intrincados retos constitucionales y de funcionamiento político. Las peculiaridades de los Estados miembros vienen condicionadas, a su vez, por su propia heterogeneidad interna. En la gestión de esa casuística variopinta las instituciones y las políticas deben asumir el cumplimiento de dos agendas de carácter general: a) una “agenda de reconocimiento” de las propias diversidades constitutivas de la propia UE, aceptando las diferencias culturales y facilitando el acomodo de las diversas minorías; y b) una “agenda de integración”, facilitando la participación política de los diversos niveles de la gobernanza y la solidaridad entre territorios grandes y pequeños o ricos y pobres. La europeización persigue una integración económica, política y social mediante la fijación de derechos y deberes respetuosos con estilos de vida y tradiciones culturales milenarias.¹⁸⁴

En el caso particular de las instituciones supranacionales, es fundamental hacer algunas precisiones toda vez que, además de ser nuestro objeto de estudio, se trata de actores esenciales y complejos que en los últimos años, especialmente desde el advenimiento de la crisis económica y financiera en 2008, han mostrado fallas estructurales que pueden poner en riesgo la continuidad del proceso integrador. De acuerdo con Cesáreo Rodríguez-Aguilera, los límites de las instituciones comunitarias se deben, entre otras cosas, a su carácter híbrido, el cual se constata en tres cuestiones clave:

La iniciativa legislativa, la aprobación de las normas y las facultades de control. En los Estados, la iniciativa corresponde al Gobierno y al Parlamento, en la UE sólo a la Comisión; en aquellos, la legislación formal corresponde exclusivamente al Parlamento, en la UE al PE y al Consejo (y la primera institución en ámbitos tasados, aunque se hayan expandido). En los Estados la moción de censura se dirige contra el Gobierno, en la UE no contra el verdadero gobierno fáctico en última

¹⁸⁴ L. Moreno, *op. cit.*, p. 45.

instancia (los dos Consejo), sino contra la Comisión que es tan sólo el ejecutivo instrumental de aquellos efectos prácticos.¹⁸⁵

Ahora bien, estas diferencias entre el Estado moderno y la UE dan cuenta de una inexistente división de poderes en el bloque regional, hecho que ha aletargado el proceso de integración. Actualmente, y de acuerdo con lo que analizamos en los 2 apartados precedentes, se pueden apreciar dos modelos políticos en pugna que convierten a la gobernanza europea en un sistema *sui generis*, a saber: la supranacionalidad y el intergubernamentalismo.

En efecto, cada una de las siete instituciones europeas responde a una lógica particular que depende de su grado de supranacionalidad. Es así que nos encontramos, por un lado, con entidades supranacionales como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Banco Central y, por el otro, con el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, cuya dinámica es meramente intergubernamental. Pero, ¿cuál es el problema de esta división política y cuál es su origen?

En primer lugar, la existencia de dos instituciones intergubernamentales que al erigirse como el centro político tienen la última palabra en todo proceso de toma de decisiones disminuye la legitimidad y representatividad que exige cualquier acto que se realiza en el seno de una Unión que enarbola la democracia como principio rector de su actividad. Al mismo tiempo, la primacía de los dos Consejos ha ocasionado que las principales decisiones europeas respondan en mayor o menor medida a los intereses de los Estados más fuertes. Ya lo decía Andrés Ortega¹⁸⁶ en 2002: “se está confirmando que el equilibrio de poderes de la UE está cambiando a favor del Consejo [Europeo], surgiendo a la vez de manera más clara una división entre grandes y pequeños.”¹⁸⁷

En segundo lugar, el protagonismo de los jefes de Estado y de Gobierno disminuye el margen de acción de las demás instituciones comunitarias, especialmente del Parlamento Europeo. Si bien es cierto que las competencias de este órgano de naturaleza democrática han aumentado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, aún no ocupa el lugar central que le corresponde debido a la reticencia de algunos Estados miembros de avanzar hacia una

¹⁸⁵ C. Rodríguez-Aguilera de Prat, “¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario?”, *op. cit.*, pp. 102-103.

¹⁸⁶ Director del Observatorio de las Ideas e Investigador Senior Asociado del Real Instituto Elcano.

¹⁸⁷ *Cfr.*, Andrés Ortega, “Una Presidencia alterada”, *Revista de Política Exterior*, vol. XVI, núm. 88, Madrid, Estudios de Política Exterior SA, julio/agosto 2002, pp. 64-75.

Unión supranacional. A este escenario poco halagüeño debemos sumarle la reciente elección de eurodiputados que representan a grupos extremistas y a partidos políticos de ultraderecha.

Sobre este punto, Cesáreo Rodríguez-Aguilera asevera que el Parlamento continúa teniendo un carácter representativo rudimentario y poderes limitados, pese al aumento de sus competencias. “El PE no tiene poderes últimos de control políticos sobre los verdaderos órganos de gobierno de la UE y, en este sentido, se trata de un caso singular de separación entre el principio representativo [...] y el gobierno [...]. En este sentido, el PE se aparta de la tradición estatal europea al tener una representación desconectada del gobierno.”¹⁸⁸

Una tercera consideración que también se relaciona con la tendencia hacia el intergubernamentalismo se refiere a la pérdida de poder de la Comisión Europea, un organismo creado en su momento para configurarse como el ejecutivo de la Unión. En la actualidad, la Comisión, al tener un poder político limitado, sólo se dedica a llevar a buenos términos las decisiones de los Consejos.

Simultáneamente, el Banco Central Europeo, actor clave durante el proceso de recuperación económica, ha fungido como un centro de poder donde los ejecutivos nacionales toman decisiones con mayor libertad, haciendo caso omiso de los controles previstos en los tratados fundacionales. No obstante, más adelante veremos que su papel ha sido plausible toda vez que ha ido más allá de sus facultades reglamentarias (gestionar el euro, mantener la estabilidad de precios, etc.) para articularse como un actor que lucha contra el ciclo económico.

Un último punto se refiere a la pérdida de interés del ciudadano en la UE como consecuencia colateral del intergubernamentalismo. Es decir, el hecho de que sean los jefes de Estado y de Gobierno y no las instituciones supranacionales quienes tomen las decisiones comunitarias más importantes, supone el predominio de los intereses gubernamentales, particularmente los económicos, sobre las demandas sociales. Como ejemplo del creciente desinterés ciudadano basta mencionar el abstencionismo en las elecciones europeas, la progresiva afiliación a partidos radicales euroescépticos, eurófobos y eurocríticos y la disminución de militantes en los partidos tradicionales y de gobierno.

¹⁸⁸ C. Rodríguez-Aguilera de Prat, “¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario?”, *op. cit.*, pp. 104-105.

De manera general, el intergubernamentalismo va en contra del modelo de construcción supranacional, el cual debería defender de manera más neutral los intereses de los Estados miembros y de sus ciudadanos. Asimismo, esta configuración política intensifica la brecha entre los Estados que quieren una Europa supranacional y aquellos que optan por una Europa intergubernamental, dando lugar a conflictos internos que inhiben el desarrollo del proceso de europeización e impiden que la toma de decisiones sea por consenso, elemento clave de cualquier sistema de gobernanza.

La realidad actual de la Unión como producto de una crisis sin precedentes ha demostrado que los esfuerzos realizados para fortalecer la construcción europea, particularmente aquellos vinculados con la institucionalización y con las reformas a los tratados constitutivos, aún no resuelven la pléyade de problemas comunitarios. Es más, la crisis ha propiciado la exacerbación de nacionalismos y el surgimiento de partidos políticos radicales y grupos de presión (antipolíticos, nacionalistas, antieuropeos, xenófobos, etc.) que claramente tienen una visión intergubernamental y euroescéptica o, peor aún, eurófoba. *Grosso modo*, éstos argumentan que los Estados deben recuperar la soberanía en todas las materias que ahora son competencia de las instituciones supranacionales para configurarse nuevamente como los dirigentes de la política europea.

Los problemas de articulación y/o fragmentación del poder europeo se acentúan con los problemas internos de cada Estado miembro y de la relación que tienen entre ellos y con Bruselas. De acuerdo con José Antonio Sanahuja, “[...] lo que parece afirmarse es que la solidaridad intraeuropea se disuelve cuando los líderes se enfrentan a narrativas políticas domésticas —cuando no las alimentan directamente, por sus réditos electorales— marcadas por el nacionalismo y los estereotipos autocomplacientes sobre países virtuosos, productivos y ahorradores que se ven a sí mismos “explotados” por otros países despilfarradores, indulgentes y poco productivos.”¹⁸⁹

En este sentido, es totalmente válido afirmar que lo que sucede hoy en día en la Unión Europea no sólo es producto de un déficit democrático y político de las instituciones supranacionales, sino también de los Estados-nación, toda vez que éstos se encuentran inmersos en un contexto de crisis que les impide presentarse como verdaderos articuladores del proceso de integración. Si a este escenario le añadimos las manifestaciones populares en

¹⁸⁹ J. A. Sanahuja, *op. cit.*, p. 59.

contra de una Unión por considerarla una maquinaria burocrática demasiado lenta que no atiende los problemas sociales, la situación se torna aún más compleja.

Por lo tanto, y como veremos más adelante, es urgente, en primer lugar, reestructurar a las instituciones supranacionales para dotarlas de competencias específicas y claramente definidas que no sólo permitan mantener el orden dentro de la Unión y asegurar la viabilidad del futuro político del bloque regional, sino que propicien un acercamiento con los Estados miembros, las instituciones nacionales y los ciudadanos para crear un ambiente de cooperación y coordinación que se apegue a los valores tradicionales de la democracia, el Estado de Derecho y la solidaridad. Recordemos que la participación de múltiples actores en un sistema de gobernanza como el de la UE es primordial, en especial si se trabaja bajo la lógica democrática de la asignación competencial a cada nivel administrativo.

Como parte de esta reforma integral se debe prestar especial atención al reforzamiento de los procesos de decisión comunitarios, sobre todo porque la debacle ha provocado que se desplace la toma de decisiones hacia centros de poder diferenciados y alejados de la práctica europea. Esto, debido a que la enorme diversidad de intereses requiere de procesos eficaces y eficientes que flexibilicen, simplifiquen y agilicen una toma de decisiones coherente, especialmente en momentos de crisis. Como se mencionó anteriormente, esta acción requiere de una coordinación estrecha entre las instituciones europeas y nacionales responsables de la adopción de decisiones.

De manera paralela, los Estados-nación, al constituirse como actores determinantes del futuro político de la Unión, deben trabajar a marchas forzadas para resolver, o por lo menos atenuar, sus problemas internos y así poder actuar con entereza y responsabilidad en el proceso de integración. Recordemos que “La pervivencia de los Estados en su configuración actual como actores cuasi exclusivos del proceso de convergencia europea [sólo] añade una dificultad extra a la institucionalización futura de la UE. Porque el objetivo final de la europeización no es otro que constitucionalizar la unión continental mediante la puesta en vigor de una gobernanza multinivel respetuosa con los principios de subsidiariedad territorial y la rendición de cuentas democrática.”¹⁹⁰

Como advertimos en el primer capítulo, los Estados-nación ya no pueden actuar de manera unilateral para resolver los problemas que aquejan a sus sociedades. El presente

¹⁹⁰ L. Moreno, *op. cit.*, p. 141.

demanda un trabajo de cooperación constante en el que intervengan una pluralidad de actores con el objetivo de que cada uno, tomando en cuenta sus capacidades, atienda las cuestiones que son de su competencia. Esta es precisamente la esencia de la gobernanza, particularmente de la europea.

Empero, la actitud de las administraciones estatales y de otros actores nacionales, incluyendo a la sociedad, demuestra que el sistema de gobernanza está perdiendo credibilidad y, por lo mismo, fuerza. Si bien es cierto que la integración avanza, en los tiempos que corren observamos actitudes intergubernamentales con tendencia antieuropea que impiden la construcción de una Europa económica, política y socialmente más integrada y sólida. En este sentido, Luis Moreno observa lo siguiente:

El creciente entorno de interdependencias hace inservible el antaño concepto de soberanía nacional como ámbito exclusivo de decisión estatal. Con el tránsito al tercer milenio, las nuevas demandas continentales buscan optimizar el solapamiento de las autoridades y los gobiernos, compartiendo soberanías post-estatales y diversificando los encajes institucionales anclados en una multiplicidad de identidades y [culturas]. A este respecto, se arguye la emergencia de un contexto neomedieval en el cual la propia UE [y los Estados miembros deben] adoptar formas flexibles de administración a fin de asegurar su cohesión social y su competitividad económica en el (des) orden global.¹⁹¹

Una vez valorada la situación actual de la gobernanza institucional de la UE, podemos concluir que es urgente no sólo reestructurar a las instituciones supranacionales, sino también democratizarlas y politizarlas, al igual que a los Estados miembros, para convertirlas en verdaderos motores políticos. Ambos actores deben estar conscientes de que el proceso de integración es un juego ganar-ganar en el que la soberanía debe compartirse para enfrentar de forma conjunta, es decir, en el marco de un sistema de gobernanza, a fuerzas transnacionales y domésticas y, al mismo tiempo, aprovechar las enormes ventajas de pertenecer a un bloque regional integrado.

Ahora bien, para que tal objetivo se materialice, es fundamental que haya consenso, sobre todo por parte de los Estados miembros quienes son, en última instancia, los que controlan la evolución institucional de la Unión. No obstante, y a pesar de que los Estados están plenamente conscientes de que la solución a los problemas ocasionados por la crisis

¹⁹¹ *Loc. cit.*

requieren de grandes sacrificios, es necesario reconocer que a medida que avanza la construcción europea aumenta la reticencia a ceder soberanía.

A la par de esta compartición de soberanía, los organismos comunitarios y los gobiernos deben procurar la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas para que éstas también respondan a las necesidades sociales. Esta es una estrategia efectiva para que los habitantes de los Estados miembros se sientan realmente europeos y aumente su compromiso con la idea de una Europa unificada que supone un valor añadido a los resultados alcanzados históricamente por los Estados-nación.

Por otro lado, es preciso que la gobernanza, como mecanismo para ampliar la dinámica democrática de la Unión, se articule en torno a los cinco principios que enuncia el Libro Blanco sobre la gobernanza que publicó la Comisión Europea en 2001 y que describimos en el primer capítulo de esta investigación: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Asimismo, debe visualizarse como una estrategia transparente para implicar más a los ciudadanos, definir políticas y legislaciones más eficaces, comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial y, finalmente, centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros.¹⁹²

En este sentido, Enrique Linde Paniagua describe un escenario hipotético que, de materializarse, sería benéfico para la Unión en su conjunto.

[La dinámica de la Unión Europea debería tener un punto de inflexión en que la Unión fuera lo relevante [...]. Claro está para que dicha inflexión se produjera [es] preciso acentuar el carácter federal de la Unión, dotándola de unos presupuestos de dimensión federal (más cerca de 20% que del 1% del PIB actuales), fortaleciendo al Presidente del Consejo Europeo, entre otras cosas, liquidando las presidencias semestrales, centralizando la política económica de la Unión, a imagen y semejanza de la política monetaria, pero, sobre todo, europeizando a los Estados miembros, en vez de fomentando el nacionalismo en todos los puntos cardinales de la Unión. Muy probablemente un considerable número de Estados no quieren convertir a la Unión en una federación, pero es evidente que hasta la fecha la idea federal representaba la utopía europea para la mayoría de los Estados miembros. Y una vez más hay que decir que crear una federación es, en la actualidad, mucho más que una utopía: es una exigencia de los nuevos tiempos.¹⁹³

¹⁹² *Cfr.*, Comisión Europea, “El libro blanco...”, *op. cit.*

¹⁹³ E. Linde Paniagua, *op. cit.*, p. 14.

Este planteamiento nos recuerda las célebres palabras que pronunció Jacques Delors¹⁹⁴ ante el Parlamento Europeo en enero de 1995 y con las cuales cerramos este segundo capítulo:

Y entonces, una vez más, y más allá de las pasiones y malentendidos, debo recordar los méritos del enfoque federal en materia institucional. Éste permite precisar quién hace qué y quién es responsable ante quién. Éste puede describir claramente las transferencias de soberanías y sus límites. Éste autoriza los procedimientos de control democrático y de sanciones por abusos de poder. Éste garantiza el respeto de las instituciones nacionales y de las diversidades regionales. Es por ello que propuse la fórmula –aparentemente contradictoria– de una federación de Estados nacionales con el propósito de conciliar la búsqueda de ambiciones comunes que permitan el desarrollo de nuestras naciones, todas ellas forjadas en la historia, la sangre y el contrato que une a cada uno de nuestros pueblos y que refuerza el sentido de pertenencia de nuestros ciudadanos.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Político francés que se desempeñó como Presidente de la Comisión Europea de 1985 a 1995.

¹⁹⁵ Jacques Delors, “Intervention de Jacques Delors, Président de la Commission Européenne devant le Parlement Européen”, [en línea], Bruselas, *Web oficial de la Comisión Europea*, 19 de enero de 1995, Dirección URL : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-95-3_fr.htm, [consulta : 17 de junio de 2015]. Traducción propia.

III. La crisis financiera y económica y sus efectos sobre las instituciones europeas

Decir que la crisis europea terminó es una afirmación aventurada que puede ser refutada con mucha facilidad. Si bien ya se habla de una recuperación, la realidad europea, tal y como veremos más adelante, aún se encuentra muy afectada por una debacle que comenzó en 2007 y que, por efectos de la interdependencia, afectó a casi todas las economías del mundo, incluyendo a las de un bloque regional integrado que años atrás seguían una senda de crecimiento estable y reportaban variables macroeconómicas positivas.

No obstante, las propias instituciones europeas reconocen que esta “etapa de crecimiento” estuvo acompañada de deudas y divergencias que afectaron a la región en su conjunto e impidieron que se consolidaran mecanismos efectivos para hacerle frente a problemas de gran envergadura como la crisis que analizaremos a continuación. Al respecto, la Comisión Europea afirma lo siguiente:

Durante varios años, muchos países de la UE fueron acumulando deudas y déficits considerables. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento estaba alcanzando sus límites: en 2004, diversos países habían incumplido unas normas cuyo cumplimiento era difícil de imponer. Una moneda común exige que los agentes de los países participantes posean la flexibilidad suficiente para adaptarse a la evolución de la economía. Sin embargo, las divergencias económicas entre países en términos de empleo, productividad y salarios iban en aumento. Además, algunos países habían dejado de ser competitivos desde el punto de vista económico. Esos desequilibrios, acumulados a lo largo de muchos años, no se abordaron de manera adecuada en diversos países. Por su parte, la UE carecía de las herramientas necesarias para hacerles frente, ya que su unión monetaria no se sustentaba en una unión económica plena.¹⁹⁶

Por cuestiones de espacio, y dado que nuestro objeto de estudio es la crisis europea (2008-2015), en esta investigación no ahondaremos en el pasado del bloque regional; sin embargo, es preciso aclarar que los efectos de la crisis económica y financiera internacional se resintieron con dureza en la UE debido, entre otros factores, a fallas estructurales que se han acarreado desde la adopción del Tratado de Maastricht en 1992 y la introducción del euro como moneda común en 1999.

¹⁹⁶ Comisión Europea, *Comprender las políticas de la Unión Europea: La unión económica y monetaria y el euro*, Bruselas, Comisión Europea, 2015, p. 10.

Respecto a esta coyuntura, Santiago Pernías Solera¹⁹⁷ asevera con precisión que “La crisis económica y financiera [...] muestra dos características singulares que hacen que, además de por su relevancia, podamos referirnos a ella como una crisis de especial significación: en primer lugar, por la extensión y profundidad de sus efectos, que la convierten en la crisis global de mayor intensidad de los últimos cincuenta años; y en segundo término, por su carácter cambiante a lo largo de su desarrollo, de forma que, más que de una crisis en singular, tal vez deberíamos referirnos a una sucesión de crisis o, al menos, a una crisis con manifestaciones múltiples.”¹⁹⁸

En este sentido, comenzaremos señalando a manera de resumen que la crisis inició en Wall Street como un problema financiero que afectó, en primera instancia, a los bancos. Por esta razón, entre 2008 y 2009, las instituciones europeas y los Estados miembros, conscientes de que eran los actores que debían asumir los riesgos, emprendieron medidas de contención que tuvieron como objetivo primario evitar la quiebra del sistema bancario, siendo la inyección de liquidez la medida por excelencia¹⁹⁹.

A partir de entonces, el Banco Central Europeo (BCE) adquirió un papel preponderante, toda vez que “[...] adoptó medidas de emergencia para el suministro de liquidez al sistema crediticio pasando, de hecho, a convertirse en el único operador activo en el mercado, tomando por un lado depósitos de las entidades excedentarias de liquidez [...] y, por otro, incrementando el volumen de sus préstamos a las entidades demandantes de financiación [con] condiciones [inéditas]: a tipo de interés fijo, a mayor plazo [...], sin límite de cantidad por prestatario y ampliando la lista de garantías admisibles.”²⁰⁰

No obstante, la financiación otorgada por el BCE y por las economías europeas no tuvo efectos netamente positivos en la economía real. Esto provocó que la crisis se tradujera en un problema de confianza, solvencia y escasez de crédito que provocaría la recesión generalizada (2009). Al respecto, Rosa María Piñón Antillón afirma que “[...] la euforia provocada por la inyección de liquidez a los mercados duró poco tiempo. En un abrir y cerrar

¹⁹⁷ Asesor de la Asociación Española de Banca e Inspector de Entidades de Crédito del Banco de España.

¹⁹⁸ Santiago Pernías Solera, “Crónica de la crisis económico-financiera (2007-2013)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 27-28, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, julio-diciembre de 2014 y enero-junio de 2015, p. 26.

¹⁹⁹ De acuerdo con la Comisión Europea, entre 2008 y 2011, los Estados miembros inyectaron en sus entidades de crédito alrededor de 1.6 billones de euros, el equivalente al 13% del PIB de la UE.

²⁰⁰ S. Pernías Solera, *op. cit.*, pp. 35-36.

de ojos, países de la Zona Euro pasaron de rescatadores de instituciones financieras en problemas, a ser ellos los rescatados. Así comenzó el calvario de las economías del Sur de Europa para solventar sus gastos corrientes, toda vez que habían perdido solvencia económica ante los elevados montos de su deuda soberana y déficit fiscal. Era alarmante además el ritmo de crecimiento de las tasas de interés.”²⁰¹

Acto seguido, se comenzaron a implementar medidas expansivas de política económica y fiscal, es decir, se aumentó el dinero circulante y se redujeron las tasas de interés para hacer atractivos los créditos y estimular la inversión y el consumo. Todo esto en un escenario caracterizado por la imposibilidad de ciertos Estados miembros para financiar su deuda.

A corto plazo, las acciones emprendidas por la UE para contrarrestar la ralentización económica parecían ser suficientes puesto que algunos Estados comenzaron a crecer; sin embargo, el decrecimiento de las economías de Portugal, Italia, Grecia y España ocasionó que los efectos de la crisis se acentuaran y se prolongaran en el tiempo. Es más, estos países comenzaron a aplicar una política fiscal expansiva: redujeron el gasto público y aumentaron los impuestos.

Fue así que se optó por aplicar medidas de austeridad para reducir el déficit presupuestario; empero, éstas tuvieron efectos negativos en la economía individual. En este contexto, el BCE redujo aún más los tipos de interés, mientras que los gobiernos nacionales diseñaron mecanismos para rescatar a los países con mayores dificultades (ej. Fondo Europeo de Estabilidad Financiera).

Las medidas de austeridad no sólo impactaron en la economía de los ciudadanos, sino que provocaron levantamientos sociales que afectaron la estabilidad política y social de la Unión. Al respecto, el premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, señaló lo siguiente:

La ola de austeridad económica que ha azotado Europa tras la Gran Recesión amenaza con dañar seria y permanentemente al tanpreciado modelo social del continente. Tal y como predijeron hace tiempo los economistas, incluyéndome a mí mismo, la austeridad sólo ha conseguido paralizar el crecimiento de Europa, con mejoras en las balanzas fiscales decepcionantes en todos los casos. Y lo que es peor, la austeridad contribuye al aumento de las desigualdades que harán que esta situación de fragilidad

²⁰¹ Rosa María Piñón Antillón, “La Unión Europea y América Latina ante la crisis económica: crecimiento, desarrollo y *fundamentals*”, en Piñón Antillón, Rosa María, coord., *La crisis de la Zona Euro y América Latina. Lecciones del pasado y del presente*, México, UNAM, 2014, p. 49.

económica perdure, exacerbando innecesariamente el sufrimiento de las personas en situación de desempleo y pobreza durante muchos años.²⁰²

En efecto, en 2010-2011 las tasas de desempleo y de personas en riesgo de pobreza o exclusión social alcanzaron niveles máximos que pusieron por primera vez, desde hace muchos años, en duda la continuidad del proceso de integración. Adicionalmente, las presiones sociales incidieron en la credibilidad política de los gobernantes, al grado de que algunos decidieron dimitir (ej. José Sócrates de Portugal, Yorgos Papandréu de Grecia, Silvio Berlusconi de Italia).

Es importante señalar que los efectos del momento más álgido de la crisis eran asimétricos, es decir, variaban de un país a otro debido a factores como el tamaño y dinamismo de su economía, el nivel de deuda pública y privada, el grado de competitividad, entre otros. Sin embargo, el bloque en su conjunto resintió una crisis sin precedentes que, a pesar de las medidas adoptadas, se agudizó y adquirió un carácter multidimensional.

Incluso, la UE tuvo que acordar, entre abril de 2010 y junio de 2011, programas para rescatar a las economías de Grecia, Irlanda y Portugal bajo ciertas condiciones, tales como programas de austeridad presupuestaria, incremento de impuestos y reducción del gasto social. Adicionalmente, se puso en marcha un sistema de supervisión financiera integrado por la Junta Europea de Riesgo Sistémico y las Autoridades Bancaria Europea, de Seguros y Pensiones de Jubilación y de Valores y Mercados.

En aquél momento no sólo la UE estaba inmersa en una coyuntura que podríamos definir como catastrófica (tasas de variación anual del PIB negativas, expectativas de reducido crecimiento e intensificación por problemas políticos y sociales), sino que todo el orbe se encontraba en una situación similar. De acuerdo con Carmen Domínguez Domech y Juan M. Menéndez Blanco²⁰³, los principales acontecimientos que acompañaron a la crisis durante su etapa más nociva fueron los siguientes:

- Existía una altísima volatilidad en todos los mercados.

²⁰² OXFAM, *La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad en Europa*, [en línea], Oxford, OXFAM, septiembre de 2013, Dirección URL: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-es.pdf>, [consulta: 25 de agosto de 2015].

²⁰³ Profesores de la Universidad Complutense de Madrid.

- Se produjeron elevadas pérdidas en los mercados bursátiles a nivel mundial.
- La aversión al riesgo alcanzó límites extremos produciéndose una liquidación masiva e indiscriminada de las posiciones que, junto con las pérdidas acumuladas, provocó que los inversores se mostraran reacios a comprar, aún con unas valoraciones atractivas.
- En el sector financiero se inició una crisis de liquidez, que se trasladó al resto de sectores, con la consecuencia de una restricción generalizada del crédito.
- Grave deterioro de los costes de la deuda.
- Se desplomaron los precios de las *commodities* y del petróleo.
- El rápido deterioro de las condiciones tanto macroeconómicas como microeconómicas provocó una reacción de los gobiernos a nivel mundial, anunciándose múltiples medidas para paliar los efectos de la recesión: inyecciones de liquidez, recapitalizaciones de bancos, medidas de apoyo específicas para determinados sectores, garantías gubernamentales en emisiones de deuda, compra de activos tóxicos, rebajas fiscales, etc.
- A lo anterior se unieron las medidas tomadas por los principales Bancos Centrales con sucesivas rebajas de los tipos de interés oficiales.²⁰⁴

En el marco de este contexto poco alentador, se acentuaron los problemas derivados de una deuda soberana que alcanzó sus máximos históricos y del riesgo en el sector bancario, hecho que puso en duda la supervivencia del euro como moneda común²⁰⁵. Además, comenzaron a manifestarse con mayor intensidad las diferencias políticas entre los países del

²⁰⁴ Cfr. Domínguez Domech, Carmen y Menéndez Blanco, Juan M., “Crisis económica y financiera. La respuesta de la UE: una evaluación de las políticas aplicadas y un análisis de las ineficiencias creadas”, en Crespo Ruiz de Elvira, Clara *et al.*, *VIII Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2006. Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*, Vitoria, Eurobask, 2009, p. 166.

²⁰⁵ “A lo largo de la segunda mitad de 2011 y, con altibajos, hasta mediados de 2012, en los mercados financieros se extendió la duda acerca de la capacidad de los países periféricos del área del euro, a los que ya abiertamente pasó a denominarse [PIIGS], para atender el pago de su cuantiosa deuda pública, cuyo volumen además estaba creciendo a un ritmo considerable ante las dificultades para contener el déficit. Contribuyeron a alimentar esta incertidumbre las ideas contrapuestas de los gobiernos europeos sobre la conveniencia de establecer mecanismos de solidaridad entre los Estados miembros, la lentitud en la toma de decisiones de las instituciones comunitarias, la ineficacia de algunas de las medidas acordadas (Grecia tuvo que ser nuevamente rescatada en marzo de 2012, constatándose la insuficiencia de las ayudas y lo disparatado de las exigencias de ajuste contenidas en el primer programa) y, finalmente, el hecho de que algunos líderes políticos sugiriesen la posibilidad de ruptura de la zona euro.” S. Pernías Solera, *op. cit.*, pp. 39-40.

norte y del sur, lo cual tuvo un impacto negativo en la operatividad de las instituciones supranacionales y, por ende, en la propia gobernanza de la UE.

De acuerdo con Miguel Martín Fernández²⁰⁶, “Es a partir de entonces cuando comienzan a tomar cuerpo las ideas acerca: de la Unión Bancaria, Fiscal, Económica y Política; de la posibilidad de compra de deuda soberana por el BCE en el mercado secundario por cuantía ilimitada con condicionalidad (OMT); de la posibilidad de recapitalización directa por el MEDE de los bancos en dificultades; de un marco común para la resolución de bancos; de la revelación por el BCE por anticipado de sus políticas monetarias (*forward guidance*); y del establecimiento de una hoja de ruta hacia una genuina Unión Económica y Monetaria.”²⁰⁷

La cita anterior indica que las instituciones comunitarias y los Estados miembros iniciaron un proceso de elaboración de políticas que, más allá de solucionar problemas coyunturales y corregir los desequilibrios en las finanzas públicas, tienen como objetivo favorecer el crecimiento sostenido, fomentar la creación de empleo y contrarrestar las debilidades institucionales y de gobernanza que se manifestaron con el advenimiento de la crisis.

Este cambio de estrategia, junto con las condiciones favorables del sistema internacional (ej. disminución de los precios del petróleo), tuvo como resultado el inicio, a partir del segundo semestre de 2013, de la recuperación incipiente de algunas economías europeas, incluyendo a las de la Zona Euro cuya tasa de crecimiento fue positiva. Esta tendencia, si bien continuó durante el año siguiente, tuvo altibajos, toda vez que se presentaron cambios institucionales trascendentales (elecciones al Parlamento Europeo, renovación de la Comisión Europea, elección del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad).

Como consecuencia de los graves problemas económicos, políticos, sociales e institucionales, este tránsito estuvo acompañado del ascenso de partidos políticos eurófobos, eurocríticos y euroescépticos, de la disminución de la participación ciudadana y, en general, de la pérdida de confianza en el proceso de integración. Adicionalmente, y como argumento para sustentar el surgimiento de movimientos sociales en contra del bloque regional, se

²⁰⁶ Presidente de la Asociación Española de la Banca.

²⁰⁷ Miguel Martín Fernández, “Prólogo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 27-28, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, julio-diciembre de 2014 y enero-junio de 2015, p. 23.

señalaba con frecuencia que el ritmo de crecimiento era insuficiente, lo cual se vio reflejado en las asimetrías entre los Estados miembros y en los altos niveles de desempleo.

En 2014, el crecimiento real del PIB de la Unión Europea fue de 1.3% respecto al año anterior, mientras que en la Zona Euro fue de 0.8%. Esto se debió, principalmente, a que economías de la Eurozona como Italia y Chipre decrecieron, mientras que Austria, Países Bajos, Francia y Grecia ni siquiera alcanzaron el 1%. De manera contraria, los Estados miembros que no utilizan el euro como Reino Unido, Suecia, Rumania, Polonia, Hungría y Bulgaria crecieron entre el 1.7% y el 3.6% en el mismo año.

Por otro lado, la tasa de desempleo en la UE alcanzó el 10.2% (2014), mientras que en la Zona Euro fue de 11.6%. Si revisamos las cifras en casos concretos, apreciaremos que existe una asimetría entre las economías, al igual que ocurre con la tasa de crecimiento del PIB. Mientras que el porcentaje de desempleados supera el 20% en Grecia y España, en países como Alemania, Luxemburgo, Malta, Austria este indicador no rebasa el 6%.

En cuanto a los problemas institucionales y de gobernanza, tema que analizamos en el capítulo anterior, el Consejo Económico y Social de España afirma lo siguiente:

Durante 2014, que fue un año de transición institucional debido a las mencionadas renovaciones acaecidas en los principales organismos comunitarios, estuvieron vigentes las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea que ya se observaban años atrás, como consecuencia, entre otros extremos, de la insuficiente construcción política e institucional de esta. Dichas carencias institucionales de la Unión, que se vienen detectando desde el inicio de la crisis, están relacionadas sobre todo con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente, cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan, en el ámbito de la Unión, los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutive para hacer frente a los retos que se les presentan (persiste regla de unanimidad en temas fundamentales como la fiscalidad). Además, el sistema decisorio comunitario funciona, en cierta medida, desde una lógica intergubernamental. Así, los Estados miembros han venido ostentando, por lo general, un mayor protagonismo que las instituciones europeas en lo que respecta a la toma de decisiones comunitarias de relevancia.²⁰⁸

En seguimiento a lo anterior, es preciso señalar que uno de los mayores problemas de la UE es la falta de un federalismo fiscal, es decir, las instituciones comunitarias no

²⁰⁸ Consejo Económico y Social España, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2014*, Madrid, Consejo Económico y Social España, 2015, p. 88.

intervienen directamente en el establecimiento y cobro de los impuestos, toda vez que esta prerrogativa es competencia exclusiva de cada Estado miembro. Por lo tanto, la corrección del déficit fiscal, el cual sobrepasó en muchos Estados miembros el 3% del PIB, es una de las tareas que tiene que abordar cada economía a la brevedad.

De cara a 2015, la situación se torna un poco más halagüeña ya que la Comisión Europea ha pronosticado un crecimiento económico generalizado con efectos positivos en la economía real como consecuencia de la depreciación del euro, de la disminución de los precios del crudo, de las medidas no convencionales que implementará el Banco Central Europeo, del aumento de la confianza y de la inyección de capital por concepto de inversión. No obstante, también apunta que la recuperación es endeble y que, a corto plazo, no mejoraran los indicadores sociales.

Como veremos más adelante, la economía europea, en su conjunto, ha iniciado un proceso de recuperación; sin embargo, persisten severos problemas, tales como las abultadas deudas soberanas y privadas, las inconsistencias en las balanzas por cuenta corriente (particularmente en la comercial y de servicios), la debilidad de la demanda interna, los bajos niveles de inversión pública y privada, la inflación, la fragilidad presupuestaria, las altas tasas de desempleo y el aumento de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Como se señaló anteriormente, la tasa de crecimiento real del PIB de la UE en 2014 fue de 1.3%, lo que representa un avance importante, toda vez que en 2013 el crecimiento fue de 0.1% y en 2012 de -0.5%. Sin embargo, la tasa de desempleo (10.2%), la deuda soberana (86.8%), el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (+20%), el déficit público (-2.9%), entre otros factores, representan un problema grave que debe de solucionarse cuanto antes.

Con el objetivo de resarcir los problemas estructurales que se han acarreado desde la conformación de la Unión Económica y Monetaria y los que han surgido a partir de que la crisis financiera y económica contagió a los Estados miembros de la UE, las instituciones supranacionales, más allá de concentrarse en sus dificultades internas, realizaron una serie de recomendaciones a las administraciones nacionales, a saber: implementar reformas estructurales que favorezcan el crecimiento, asumir una responsabilidad presupuestaria que fortalezca las finanzas públicas y consolidar la estabilidad financiera y las inversiones.

Adicionalmente, Jean-Claude Juncker²⁰⁹, Donald Tusk²¹⁰, Jeroen Dijsselbloem²¹¹, Mario Draghi²¹² y Martin Schulz²¹³ consideran que es necesario reforzar los cimientos de la Unión Europea con el propósito de que se convierta en “[...] un área de prosperidad basada en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios y una economía social de mercado competitiva, que aspira al pleno empleo y al progreso social. A fin de lograr este objetivo, [...] los Estados miembros deben adoptar medidas, tanto de forma individual como colectiva.”²¹⁴

Entre ellas destacan las siguientes: promover una gobernanza de alta calidad que implique un mejor reparto de competencias entre todos los actores involucrados en el proceso de integración; diseñar políticas económicas y presupuestarias sostenibles; garantizar que la administración pública sea justa y eficiente con el propósito de que ésta coadyuve al fortalecimiento del bloque regional; y potenciar una economía flexible que reaccione con rapidez ante situaciones turbulentas.

A continuación, se presenta una tabla en la que se enlistan las medidas adoptadas por las instituciones de la UE y los Estados miembros para mejorar la coordinación de sus políticas económicas, evitar las crisis de déficit y deuda y prestar asistencia a los países con dificultades financieras. Es importante precisar que tales instrumentos serán retomados en los siguientes dos apartados y que más adelante se encuentra una tabla complementaria mucho más detallada (tabla 16).

²⁰⁹ Presidente de la Comisión Europea.

²¹⁰ Presidente del Consejo Europeo.

²¹¹ Presidente del Eurogrupo.

²¹² Presidente del Banco Central Europeo.

²¹³ Presidente del Parlamento Europeo.

²¹⁴ Jean-Claude Juncker, *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, Bruselas, Comisión Europea, 2015, p. 4.

Tabla 6: Medidas adoptadas para resarcir los efectos negativos de la crisis

Medida	Año de creación o implementación	Medida	Año de creación o implementación
Sistemas de garantía de depósitos	1994 (La Directiva original quedó derogada por la que entró en vigor en junio de 2014)	Instrumentos de asistencia financiera	2010
Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento	1997 (reforzado con las medidas adicionales: <i>six-pack</i> en 2011 y <i>two-pack</i> en 2013)	Impuesto sobre transacciones financieras	2011 (aún no entra en vigor)
Inyección de liquidez	2007	Procedimiento de desequilibrio macro Económico	2011
Plan Europeo de Recuperación Económica	2008	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (Pacto presupuestario)	2012
Reducción de las tasas de interés	2008-2014	Mecanismo Único de Supervisión	2013
Recapitalización de los bancos	2008-2014	Plan de Inversiones para Europa (Plan Juncker)	2014
Estrategia Europa 2020	2010	Medidas adicionales de expansión de liquidez	2014
Semestre Europeo	2010	Mecanismo Único de Resolución	2015 (aún no entra en vigor)
Sistema Europeo de Supervisión Financiera	2010	Compra de deuda pública	2015

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas oficiales de las instituciones europeas.

Ahora bien, si visualizamos el discurso vigente de las instituciones supranacionales como un complemento de las medidas implementadas desde que estalló la crisis a finales de 2007, en particular con las inyecciones de liquidez que realizaron el BCE y los Estados miembros, los rescates de los sistemas financieros y el sistema europeo de supervisión, nos percataremos de que la estrategia para consolidar a la Unión Económica y Monetaria (UEM) inicia con la unión bancaria, sobre todo porque fue en este sector donde se resintió, en primera instancia, la debacle (tabla 7).

De acuerdo con Rosa María Piñón Antillón, “Una prioridad inmediata es restablecer la funcionalidad del sector bancario europeo con particular énfasis en las economías del Sur. De otra forma, un círculo vicioso de poco crecimiento, con problemas en el sector financiero

y una disminución del crédito, inhibirían la ansiada recuperación económica. Los Estados miembros de la UE deben poner en práctica un claro compromiso con la reestructuración y consolidación del sector bancario.”²¹⁵

Una vez alcanzado este objetivo, la siguiente etapa sería la unión fiscal y económica; no obstante, la Unión adolece, como ya se mencionó anteriormente, de una gran falla: la falta de una política fiscal unitaria. Esto se fundamenta en el hecho de que tal competencia es uno de los derechos soberanos de los Estados miembros y, por lo tanto, cualquier decisión comunitaria en la materia debe adoptarse por unanimidad. Esta manifestación contundente de intergubernamentalismo supone una disminución del *ethos* comunitario que caracteriza a la UE.

Pese a estas restricciones, las instituciones supranacionales han intervenido, directa o indirectamente, en las actividades fiscales de los Estados miembros, particularmente de los que integran la Zona Euro, para que reduzcan su déficit público, aumenten sus ingresos y contengan los niveles de deuda.

Un claro ejemplo de la intervención comunitaria en este tema es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, el cual consiste en un conjunto de normas para garantizar que los miembros mantengan estables sus finanzas públicas y sus políticas presupuestarias. En resumen, este instrumento consta de 3 fases: a) prevención mediante el cumplimiento obligatorio por parte de los Estados miembros de sus compromisos en términos presupuestarios y de recaudación; b) corrección de los desequilibrios (deuda soberana excesiva o déficit público elevado) a través del procedimiento de déficit excesivo; e c) imposición de sanciones económicas por incumplimiento.

En cuanto a la unión económica, el objetivo principal es lograr la coordinación de las políticas macroeconómicas de los miembros para fomentar las inversiones y, de este modo, impulsar el crecimiento, la productividad, la competitividad, la prosperidad y la cohesión social. Para tal efecto, los Estados deberán realizar reformas estructurales para flexibilizar ciertas rigideces que impiden el flujo intraeuropeo de bienes, servicios y personas.

En este sentido, Rosa María Piñón Antillón argumenta que “El correcto interactuar de la macro con la microeconomía es el camino a seguir. Ésta constituye una condición *sine*

²¹⁵ R. M. Piñón Antillón, “La Unión Europea y América Latina ante la crisis económica: crecimiento, desarrollo y *fundamentals*”, *op. cit.* p. 81.

qua non no sólo para alcanzar tasas de crecimiento elevadas, sino también estadios que conlleven más igualdad social y un mayor desarrollo económico. Sin una planta productiva con competitividad internacional y sin una verdadera disminución de la desigualdad social vía el ingreso per cápita, sin mejoras importantes en educación y salud, entre otros factores, no es posible contar con un verdadero desarrollo socioeconómico.”²¹⁶

Tabla 7: Síntesis de la Unión Económica y Monetaria (UEM)

	Unión monetaria		Unión económica	
	Política monetaria	Política presupuestaria	Formulación de políticas económicas	
Objeto	Estabilidad de precios: fijación de los tipos de interés de la zona del euro para mantener la inflación justo por debajo del 2 %. --- Circulación de monedas y billetes en euros.	Finanzas públicas (niveles de gasto y endeudamiento de los gobiernos nacionales).	Fiscalidad (ingresos de las administraciones públicas).	Decisiones sobre sistemas educativos, mercado laboral, pensiones, etc.
Responsables	El Banco Central Europeo (BCE) fija los tipos de interés e imprime los billetes en euros. --- Los gobiernos nacionales acuñan las monedas en euros, según las cantidades aprobadas por el BCE.	Es responsabilidad de los gobiernos nacionales. --- La UE garantiza el cumplimiento de las normas comunes en materia de deuda y déficit a nivel nacional.	Es responsabilidad de los gobiernos nacionales.	Es responsabilidad de los gobiernos nacionales. --- La UE coordina y formula recomendaciones en el marco del Semestre Europeo.

Fuente: Comisión Europea.

Finalmente, la última etapa para concretar la UEM se avoca al fortalecimiento de la democracia, la legitimidad y el entramado institucional, es decir, avanzar hacia la integración política. Esto supone un mejor reparto de competencias entre los distintos niveles de gobernanza y una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones.

Lo descrito anteriormente simplifica el plan estratégico de largo plazo que elaboraron las autoridades comunitarias a finales de 2014 y principios de 2015. Al respecto, la Comisión Europea, al igual que las demás instituciones supranacionales, está consciente de la envergadura del proyecto y, por ende, de su dilación. Por esta razón, afirma lo siguiente:

La unión bancaria ya se está verificando en los países de la zona del euro. Sin embargo, la profundización de la unión económica y fiscal requerirá cambios en los Tratados de la UE. La cooperación más estrecha en materia de política bancaria, económica y presupuestaria debe ir

²¹⁶ *Ibid.*, p. 51.

acompañada de unos mecanismos más sólidos que legitimen las decisiones adoptadas de común acuerdo, garantizando el necesario control democrático sobre los gobiernos europeos y la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas de la UE. En otras palabras, la Comisión se esforzará por desarrollar una verdadera unión política.²¹⁷

El recuento histórico de la crisis demuestra que la conclusión a la que llega Santiago Pernías en 2013 se adapta, casi en su totalidad, al contexto actual del bloque regional, a saber:

En la Unión Europea, la respuesta a la crisis se ha producido, de manera más o menos coordinada, desde los Estados, el Banco Central Europeo y las instituciones de la Unión. Las grandes diferencias que subsisten entre las economías de los países del centro y la periferia, el manifiestamente mejorable nivel de solidaridad entre los Estados miembros (y de responsabilidad de sus gobiernos), el deficiente diseño de la Unión Monetaria, los errores cometidos por los Estados y por la propia Unión en el diagnóstico de la crisis y en el diseño de las soluciones, la ya característica lentitud institucional y la insuficiencia de los instrumentos financieros comunitarios, entre otros múltiples factores, han contribuido a que la respuesta de la Unión Europea a la crisis haya sido tardía, desigual, insuficiente y de resultados poco satisfactorios.²¹⁸

Este panorama nos indica que si bien los esfuerzos han sido muy importantes, al grado de que ya inició un proceso de recuperación, aún hace falta coordinar una respuesta integral por parte de las instituciones comunitarias y los Estados miembros, de manera que se fortalezca a la Unión en sus 4 dimensiones (económica, política, social e institucional) sin comprometer la estabilidad macroeconómica ni el bienestar general de la región.

Por esta ausencia de coordinación política entre los actores europeos, y dada la fragilidad de la recuperación y la manifestación creciente de problemas sociales como consecuencia de las dificultades que aquejan a la economía real, es relevante reflexionar, en primer lugar, sobre la incidencia de la crisis en el sector financiero de la Unión Europea, el cual es definido por Joseph Stiglitz como “el cerebro de la economía”²¹⁹. En un segundo apartado haremos alusión a los problemas de la economía real, es decir, aquella que se refiere

²¹⁷ Comisión Europea, *Comprender las políticas de la Unión Europea: La unión económica y monetaria y el euro*, *op. cit.*, p. 17.

²¹⁸ S. Pernías Solera, *op. cit.*, p. 55.

²¹⁹ *Cfr.* Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2002, p. 113. Traducción propia.

a la producción, distribución, compra y venta de bienes y servicios por parte de personas, empresas, organizaciones y gobierno.

Es importante señalar que la parte medular de estos primeros subcapítulos consistirá en el análisis de la evolución de los indicadores económicos y sociales más importantes, tales como el Producto Interno Bruto (PIB) y su tasa de crecimiento real, el PIB per cápita, la demanda interna, la inversión extranjera directa y la inversión interna, la tasa de inflación, el crecimiento poblacional, las tasas de empleo y desempleo, el salario mínimo mensual, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, el gasto en protección social, el déficit/superávit público, la deuda soberana, la balanza comercial de bienes y servicios, la inflación, por mencionar algunos.

Más adelante nos enfocaremos en el papel que han desempeñado las instituciones supranacionales de cara a la crisis, haciendo hincapié en sus aciertos y fracasos. Esto con la intención de referirnos a los efectos colaterales de la debacle, particularmente a los vinculados con la estructura organizacional de la Unión y, más específicamente, con el descrédito político como posible resultado del debilitamiento institucional.

Finalmente, el último subcapítulo estará dedicado a la restructuración de las instituciones comunitarias y al análisis de escenarios prospectivos. Desde nuestra óptica, atender esta necesidad es vital, toda vez que constituye una condición *sine qua non* para el fortalecimiento de la gobernanza de la Unión Europea en todas sus dimensiones.

Sin ánimo de adelantarnos al contenido de este subcapítulo y retomando nuestra hipótesis central, podemos afirmar que coincidimos plenamente con Santiago Pernías, quien afirma que “Desde el punto de vista institucional, se mantienen los fuertes desequilibrios internos, sin que, a pesar de algunos logros y de las buenas intenciones, se acabe de asentar una decidida voluntad política de acabar con esta situación. La responsabilidad de los gobiernos, los mecanismos de solidaridad y la legitimidad democrática de las instituciones comunitarias [...] son asignaturas pendientes en las que se avanza muy lentamente.”²²⁰

En este sentido, también concordamos con Eduardo A. Cavallo y Eduardo Fernández-Arias²²¹ cuando afirman lo siguiente:

²²⁰ S. Pernías Solera, *op cit.*, pp. 55-56.

²²¹ Investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo.

“[...] la propia crisis puede presentar oportunidades para implementar reformas que fortalezcan el crecimiento. Las crisis son, en esencia, los períodos en los cuales se elaboran, dentro de los países y en la arena internacional, las decisiones políticas importantes que alteran el statu quo. [...] es más probable que las reformas que fomentan el crecimiento se implementen como resultado de las crisis en aquellos países donde las instituciones políticas promueven un comportamiento cooperativo. Podría decirse que estas condiciones de empoderamiento pueden acontecer con mayor probabilidad en los países europeos donde el marco institucional es, por lo general, más sólido. Además, la unión política encarnada en la naturaleza supranacional de la Unión Europea facilita los resultados cooperativos al conjugar los intereses de los países.”²²²

3.1. La crisis europea a la luz de su sistema financiero

Antes de referirnos al caso concreto de la Unión Europea (UE), es pertinente definir qué es un sistema financiero. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, un sistema financiero “[...] se compone de unidades institucionales [, instituciones financieras, organismos de supervisión] y mercados entre los que se producen interacciones generalmente complejas con el fin de movilizar fondos para la inversión y brindar servicios, incluidos los sistemas de pagos, para el financiamiento de la actividad comercial.”²²³

Tomando como referencia la cita anterior, es preciso hacer referencia, en primer término, al actor central de cualquier sistema financiero: las unidades institucionales. *Grosso modo*, se trata de aquellos agentes económicos que realizan las actividades económicas y las transacciones, ya sea ofreciendo fondos (ahorradores) o adquiriendo pasivos (demandantes). Las unidades tradicionales son los individuos, las empresas y los gobiernos.

Un segundo componente son las instituciones financieras, las cuales están encargadas de regular las transacciones y fungir como intermediario entre las unidades oferentes y las demandantes. Entre ellas, destacan las instituciones de depósito o bancos (excepto los bancos centrales), empresas de seguros, fondos de pensiones, los fondos de inversión, operadores de valores, compañías financieras y de arrendamiento financiero, entre otras.

Para fines de esta investigación, es importante hacer énfasis en las instituciones de depósito, toda vez que durante la crisis económica y financiera fueron los primeros actores que resintieron la gravedad de la coyuntura. Éstas se pueden definir como las entidades “[...]”

²²² Eduardo A. Cavallo y Eduardo Fernández-Arias, *Coping with Financial Crises: Latin American Answers to European Questions*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, pp. 18-19. Traducción propia.

²²³ Fondo Monetario Internacional, *Indicadores de solidez financiera: Guía de compilación*, Washington D.C., International Monetary Fund, 2006, p. 11.

que se dedican principalmente a la intermediación financiera —es decir, a canalizar fondos de los prestamistas a los prestatarios realizando actividades de intermediación por cuenta propia— y que además: a) tienen pasivos constituidos por depósitos pagaderos a la vista, transferibles mediante cheque o que se utilizan de algún otro modo para efectuar pagos; o b) tienen pasivos constituidos por instrumentos que pueden no ser inmediatamente transferibles, tales como los certificados de depósito a corto plazo, pero que son sustitutos aproximados de los depósitos porque sirven para movilizar recursos financieros y se los incluye en las mediciones del dinero en sentido amplio.”²²⁴ En esta categoría se incluye a los bancos comerciales, de ahorro, de desarrollo, de inversión e hipotecarios, a las cajas de crédito, sociedades de crédito inmobiliario, entre otros.

Cabe destacar que se excluyó de la categoría de instituciones de depósito a los bancos centrales, toda vez que sus funciones difieren sustancialmente. Si bien cada Estado le asigna a su banco central quehaceres específicos, por lo general se trata de las entidades encargadas de regular el sistema monetario y bancario (fijar la política monetaria, actuar como prestamista de última instancia, emitir la moneda, controlar las reservas internacionales, implementar mecanismos de control e inspección).

Tal y como se señaló en el capítulo anterior, en el caso concreto del Banco Central Europeo, los tratados constitutivos, específicamente el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, le han asignado las siguientes funciones: fijar los tipos de interés para préstamos a bancos comerciales, gestionar las reservas de divisas, supervisar indirectamente los mercados e instituciones financieras, garantizar la estabilidad del sistema bancario europeo, autorizar la emisión monetaria y mantener la estabilidad de precios. Sin embargo, como veremos más adelante, la coyuntura crítica propició que el BCE asumiera nuevas tareas, convirtiéndolo en el actor clave de la gestión de la crisis.

El cuarto y último elemento que compone el sistema financiero son los mercados, definidos como el espacio propicio para que confluya la oferta y la demanda de fondos, es decir, donde los actores financieros interactúan y en donde se establecen los precios o tasas de interés. Actualmente existe una diversidad de mercados financieros, los cuales varían dependiendo el tipo de activos financieros que se intercambian. Entre ellos se encuentra el monetario (dinero a corto plazo), el interbancario (préstamos entre instituciones de depósito),

²²⁴ *Ibid.*, p. 12.

el de bonos (títulos de deuda a largo plazo), el de acciones (títulos de participación patrimonial) y el de derivados financieros (productos cuyo valor depende del precio de otro activo).

Una vez descritos los componentes del sistema financiero, resta preguntarnos cuál es su importancia y cómo se relaciona con las crisis. Estas interrogantes las responde el Fondo Monetario Internacional (FMI) de la siguiente manera:

Los sistemas financieros de los países abarcan bancos, mercados de valores, fondos de pensiones y fondos comunes de inversión, compañías de seguros, infraestructuras de mercado, el banco central y autoridades regulatorias y supervisoras. Estas instituciones y mercados ofrecen un marco para la realización de las transacciones económicas y para la conducción de la política monetaria. Además, ayudan a canalizar de manera eficiente el ahorro hacia la inversión, sustentando así el crecimiento económico. Los problemas en los sistemas financieros no solo perturban la intermediación financiera, sino que también pueden socavar la eficacia de la política monetaria, exacerbar las desaceleraciones de la economía, desencadenar la fuga de capitales y presiones cambiarias y crear un elevado costo fiscal si hiciera falta sanear las instituciones financieras que atraviesan dificultades. Además, dada la creciente conectividad entre las instituciones financieras y los vínculos financieros y comerciales cada vez más estrechos entre los países, los shocks financieros de una jurisdicción pueden extenderse rápidamente entre sectores financieros y más allá de las fronteras nacionales. Por lo tanto, los sistemas financieros resistentes [,] bien reglamentados y supervisados son cruciales para la estabilidad económica y financiera tanto nacional como internacional.²²⁵

En el caso concreto de la crisis actual, el FMI afirma que “Algunos de los aspectos centrales de las crisis financieras de finales de los años noventa y de la reciente crisis financiera mundial fueron la debilidad de las instituciones financieras, la regulación y supervisión inadecuadas y la falta de transparencia. La crisis reciente también destacó la importancia de una supervisión y gestión eficaz del riesgo sistémico.”²²⁶

Ahora bien, antes de corroborar si las conclusiones a las que llega el FMI sobre la relación del sistema financiero con la crisis actual se cumplen en el caso europeo, es preciso describir la estructura del sistema de nuestro objeto de estudio, particularmente de la Zona

²²⁵ Fondo Monetario Internacional, *Factsheet: La solidez del sistema financiero*, [en línea], Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, abril de 2015, Dirección URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/bankings.pdf>, [consulta: 24 de septiembre de 2015].

²²⁶ *Loc. cit.*

Euro, a partir de los actores antes descritos y revisar las cifras de los principales indicadores que darán cuenta del estado actual de las finanzas de la región.

El sistema financiero de la Unión Europea, según cifras del Banco Central Europeo, estaba integrado, hasta diciembre de 2014, por 8,362 instituciones financieras monetarias (IFM)²²⁷, entiéndase bancos centrales, instituciones de crédito, fondos del mercado monetario y otras instituciones; 55,190 fondos de inversión²²⁸; 3,144 sociedades instrumentales dedicadas a operaciones de titulización (SIOT)²²⁹, entre otros subsectores.

En el caso particular de la Zona Euro, la tabla 8 elaborada por A. Hertkorn, R. Oliveira-Soares y H. Stieber, J. Villar-Burke muestra la conformación del sector financiero por subsectores. Los propios autores señalan que éste “[...] muestra el tamaño relativo de cada subsector financiero respecto al total. Las entidades de crédito representan casi la mitad del sector financiero [...] en términos de activos totales; los fondos de inversión (13%) y las empresas de seguros (11%) siguen en términos de importancia. Los subsectores restantes son mucho más pequeños, representando entre el 3 y el 6% [...]. Los fondos monetarios de mercado representan alrededor del 1% [...]. Por último, la categoría residual de ‘instituciones financieras diversas’ representa el 19% del sector financiero total.”²³⁰

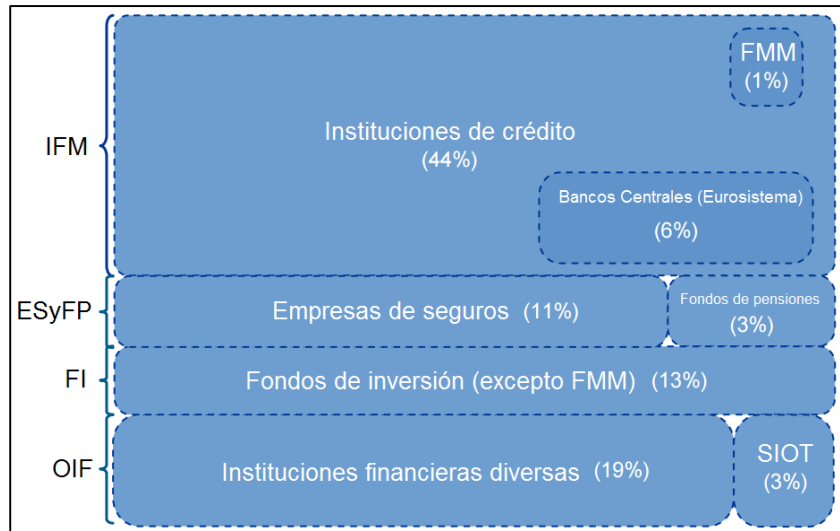
²²⁷ Banco Central Europeo, “MFI statistical report”, [en línea], Fráncfort del Meno, *Banco Central Europeo*, 2015, Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/stats/money/mfi/general/html/statrep.en.html>, [consulta: 29 de septiembre de 2015].

²²⁸ Banco Central Europeo, “Lists of financial institutions”, Fráncfort del Meno, *Banco Central Europeo*, 2015, Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/stats/money/mfi/html/index.en.html>, [consulta: 29 de septiembre de 2015].

²²⁹ *Loc. cit.*

²³⁰ A. Hertkorn, R. Oliveira-Soares y H. Stieber, J. Villar-Burke, “The financial sector in the New National Accounts Framework”, [en línea], en Banco Central Europeo, *Financial integration in Europe*, Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo, abril de 2015, p. 101 Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201504.en.pdf>, [consulta: 29 de septiembre de 2015]. Traducción propia.

Tabla 8: Sector financiero en la Zona Euro y subsectores

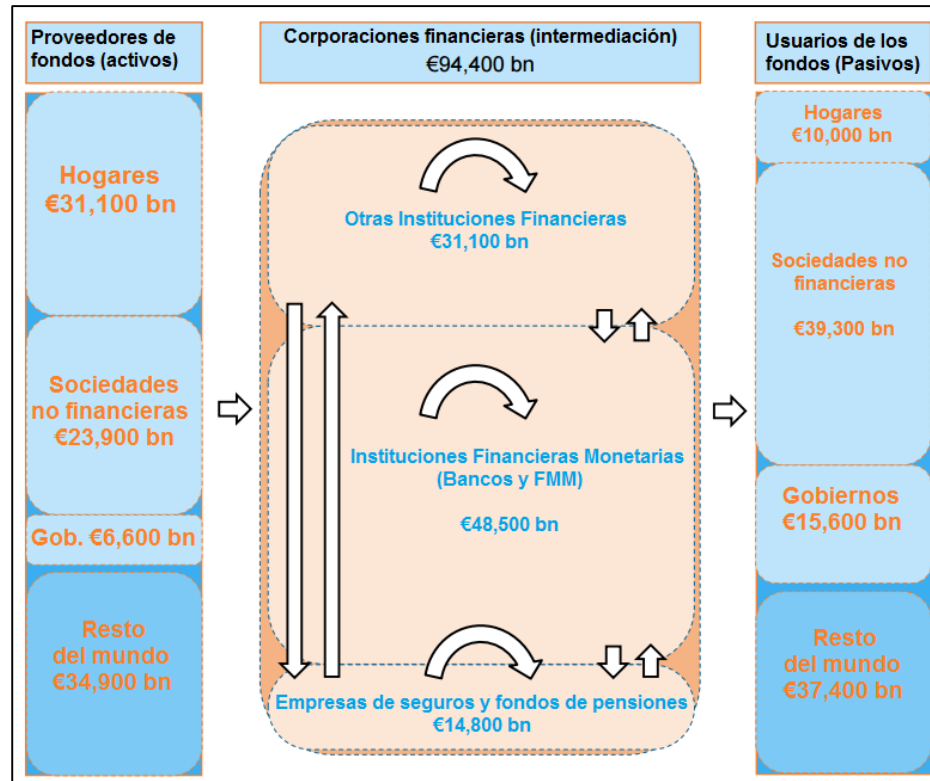


Fuente: Banco Central Europeo. Traducción propia

En términos monetarios, el tamaño total del sistema financiero de la Unión Europea durante el tercer trimestre de 2014 fue de aproximadamente €190,000 billones de euros²³¹, el equivalente a 15 veces el PIB anual (tabla 9). Estas cifras demuestran la importancia del sector en la economía general del bloque regional, destacando el papel de los hogares como proveedores de fondos y de las sociedades no financieras y los gobiernos como demandantes de financiación.

²³¹ Cfr. Comisión Europea, *European Financial Stability and Integration Review*, Bélgica, Comisión Europea, abril de 2015, p. 38. Traducción propia.

Tabla 9: Sistema financiero de la Unión Europea en términos monetarios
(Tercer trimestre 2014, billones de euros)



Fuente: Comisión Europea. Traducción propia

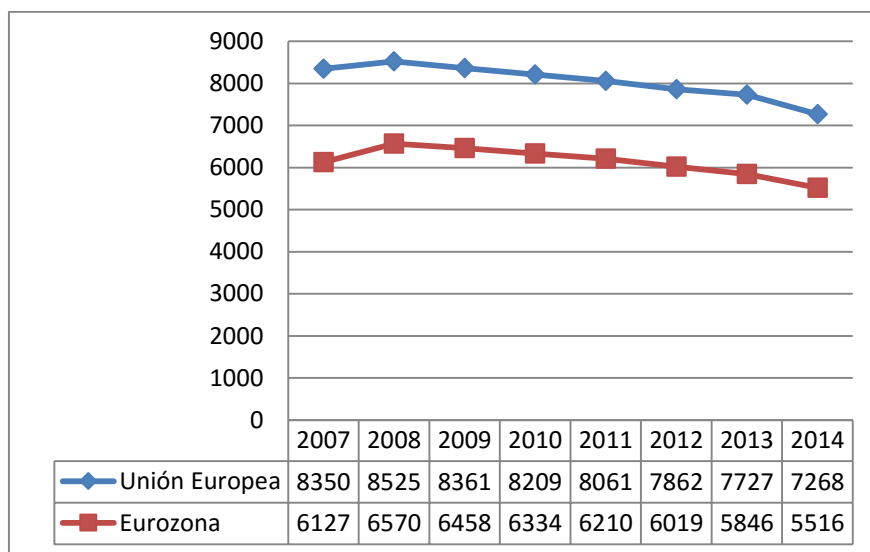
Tanto en la Zona Euro como en la Unión Europea en su conjunto, el sector más importante lo integran las instituciones financieras monetarias (IMF), siendo las instituciones de crédito el subsector con más peso en término de activos. En el caso de la UE, dicho subsector representa el 86.92% del número total de IMF reportado por el BCE (8,362), mientras que en la Eurozona, éste representa el 85.2%.

Debido a su importancia económica, y con el objetivo de determinar el impacto real de la crisis en el sector financiero, es preciso analizar el comportamiento de las instituciones de crédito. Cabe señalar que la selección de este subsector no significa que los demás componentes del sector no hayan resentido el impacto de la crisis; sin embargo, por

cuestiones de espacio y para fines prácticos hemos optado por dejarlos fuera de este análisis.²³²

En primer término, se puede apreciar que el número de instituciones crediticias comenzó a disminuir desde que estalló la crisis en la Unión Europea. En 2008, se registraron 8350 entidades, mientras que en 2014 se contabilizaron 7268, es decir, hubo una disminución del 15% (gráfica 8). Esto se debió, entre otros factores, a que muchos bancos europeos, al estar endeudados e incapacitados para responder ante sus clientes y acreedores, tuvieron que cerrar.

Gráfica 8: Número de instituciones de crédito (2007-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central Europeo.

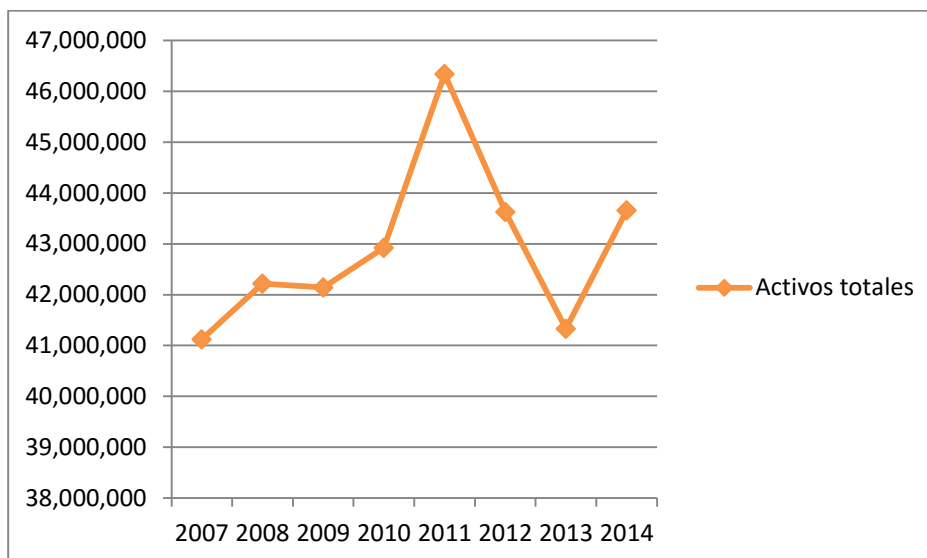
En segundo lugar, conviene revisar la evolución de los activos totales del sector bancario. De acuerdo con la gráfica 9, de 2007 a 2011, los activos mostraron una tendencia creciente; entre 2011 y 2013 decrecieron aproximadamente 6%, recuperándose relativamente en 2014.

Ahora bien, si observamos el comportamiento del total de activos de los grupos bancarios nacionales de los miembros de la Eurozona (gráfica 10) veremos que la tendencia es decreciente, toda vez que fueron las entidades que, en primera instancia, sufrieron los

²³² Para conocer a detalle la evolución de los subsectores que integran el sector financiero, revisar el siguiente documento: Comisión Europea, *European Financial Stability and Integration Review*, Bruselas, Comisión Europea, abril de 2015, 221 pp.

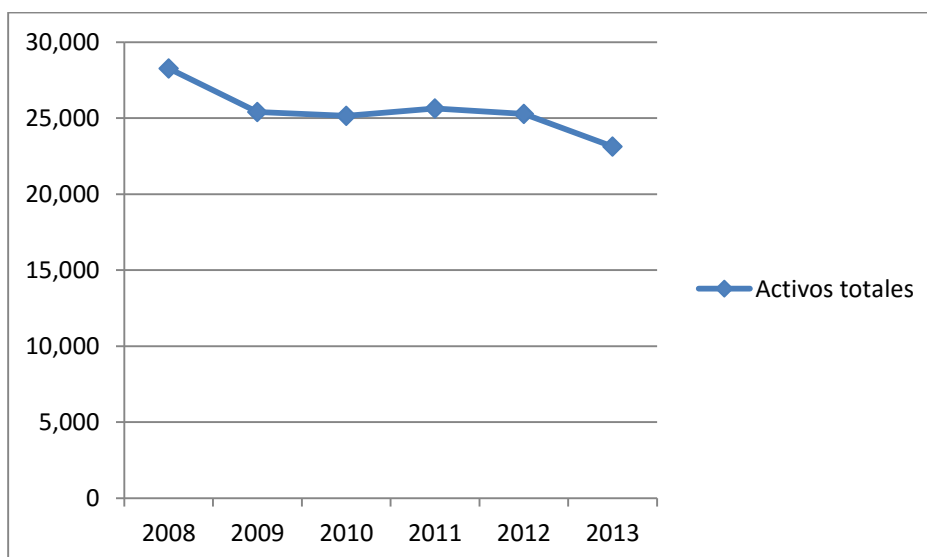
estragos de la crisis. De acuerdo con Santiago Pernías, “Se genera así un círculo vicioso en el que algunos bancos comienzan a tener pérdidas en su actividad, entran en problemas de solvencia y tienen que ser rescatados por su soberano.”²³³

Gráfica 9: Activos totales de las instituciones de crédito de la UE (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central Europeo.

Gráfica 10: Activos totales de los grupos bancarios nacionales de los miembros de la Eurozona (millones de euros)

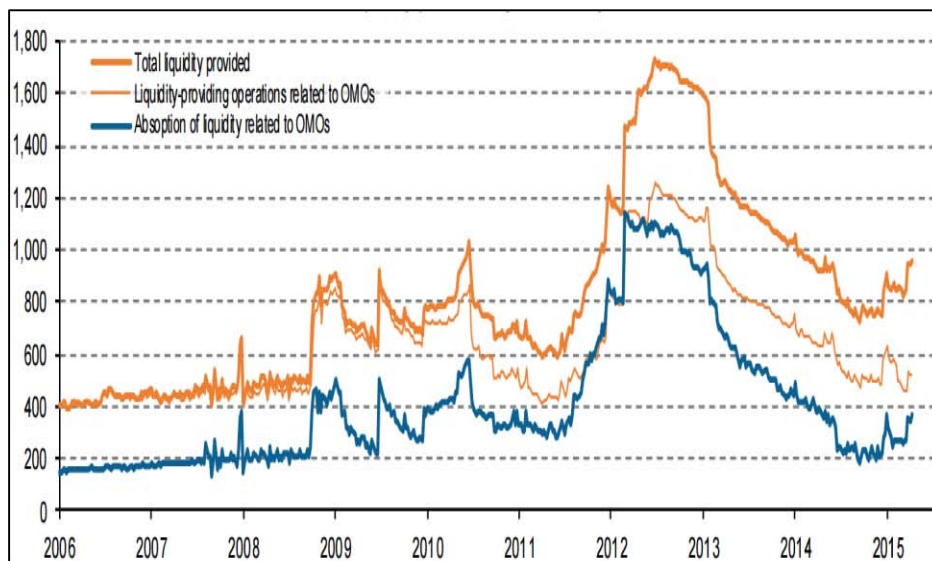


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central Europeo.

²³³ S. Pernías Solera, *op. cit.*, pp. 40-41.

A primera vista, estos datos no reflejan un impacto drástico de la crisis; sin embargo, es fundamental tomar en cuenta que una de las principales medidas implementadas por el BCE y por los gobiernos nacionales de los Estados miembros fue la inyección masiva de liquidez para estabilizar el sistema bancario (gráfica 11) y, en muchas ocasiones, también se recurrió a los rescates de las entidades crediticias más importantes²³⁴.

Gráfica 11: Liquidez proporcionada por el Eurosistema (billones de euros)



Fuente: Comisión Europea.

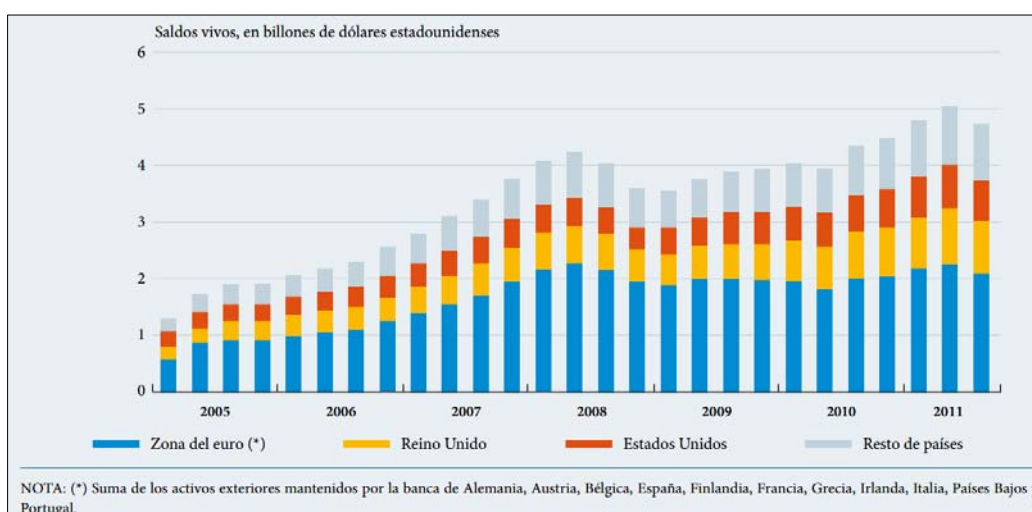
El círculo vicioso al que nos referimos anteriormente también se relaciona con el hecho de que los bancos europeos, particularmente los de la Eurozona, tienen un papel fundamental en la financiación exterior. Según datos del Banco de Pagos Internacionales (BPI), “[...] aproximadamente un 44% de la financiación bancaria internacional proviene de bancos del área de la moneda única, seguidos en importancia por los bancos británicos (19% del total). [...] la distribución geográfica de la financiación internacional bancaria europea [...] es muy dominante en Europa emergente (80% de los activos exteriores en manos de la

²³⁴ Algunos estudiosos de la crisis como Francisco Uría consideran que “[...] las ayudas concedidas por los Estados a sus sistemas y entidades de crédito fueron heterogéneas en sus condiciones, provocando una distorsión relevante de las condiciones de competencia en el mercado interior de servicios financieros en Europa.” Francisco Uría, “Crisis financiera, mecanismos de apoyo a las entidades de crédito en dificultades y derecho de la competencia”, *Estabilidad financiera*, n° 18, Madrid, Banco de España, mayo de 2010, p. 107. No obstante, la Comisión Europea adoptó entre 2008 y 2013 una serie de directrices para regular las ayudas estatales al sector financiero y la restructuración de empresas en crisis.

banca de la eurozona) y, a distancia, en América Latina (50%). Su importancia es sensiblemente menor en Asia emergente y África.”²³⁵

Si bien es cierto que entre 2005 y 2013 la financiación exterior aumentó, esto no significa que no hayan disminuido los préstamos financiados por los bancos europeos. De hecho, éstos se redujeron entre 2008 y 2010 como consecuencia directa de la crisis global, teniendo repercusiones en su actividad y en su solvencia (gráfica 12).

Gráfica 12: Activos exteriores frente a las economías emergentes en manos de bancos de diferentes países



Fuente: Informe Mensual de La Caixa (abril 2012).

Ahora bien, una medida adicional para mantener la estabilidad del sistema bancario y, por ende, restablecer las líneas de crédito para fomentar la inversión e impulsar la recuperación económica, fue la reducción del tipo de interés o de refinanciación del BCE, es decir, la tarifa que los bancos deben pagar cuando piden dinero prestado al banco central (gráfica 13). Dicho indicador también influyó en la reducción de los tipos de interés que aplican los bancos a las transacciones interbancarias, a los créditos al consumo, a los préstamos comerciales, entre otros. Sin embargo, a pesar de que las entidades de crédito

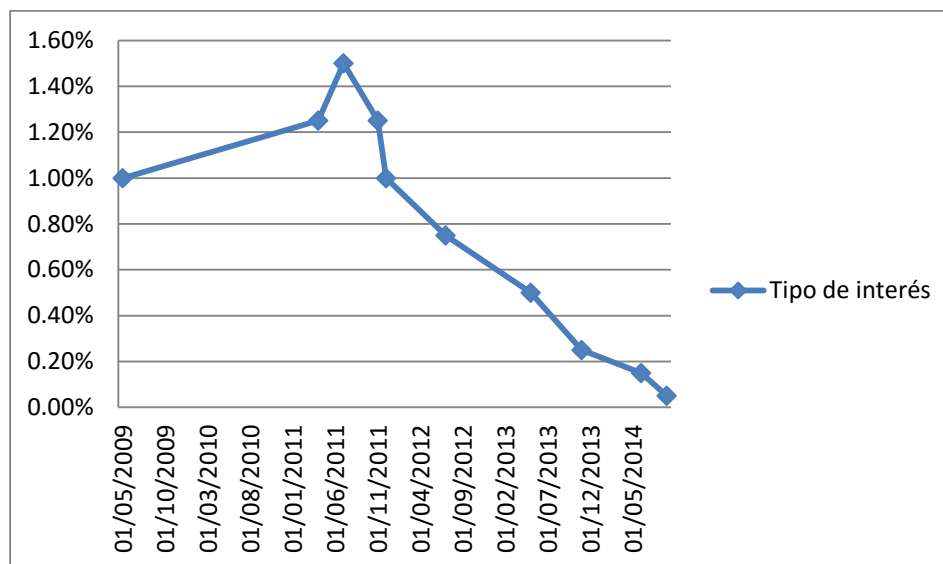
²³⁵ La Caixa, *Informe Mensual n° 356*, [en línea], Barcelona, La Caixa Research, abril de 2012, p. 25, Dirección URL: http://www.lacaixaresearch.com/documents/10180/136766/201204_esp.pdf/dc276a51-cdec-4318-9b1e-1fb9dd36b07b, [consulta: 01 de octubre de 2015].

obtenían préstamos a un bajo costo, los demandantes de liquidez tienen que pagar un precio alto por los créditos solicitados.

Por otro lado, Xosé Carlos Arias afirma que la reducción de los tipos de interés fue una medida importante y necesaria, sobre todo porque en “[...] un mundo de deudas fuera de escala, un coste reducido del dinero facilita su renegociación y hace menos traumático su pago. [No obstante, también aclara que] es de sobra conocido que un entorno de tipos de interés persistentemente bajos constituye el perfecto caldo de cultivo para los juegos de la especulación financiera y el crecimiento irresponsable de la deuda.”²³⁶

Además, “[...] cuando las tasas de interés se acercan al cero, la expansión monetaria por sí sola no será capaz de estimular la economía. La razón es que cuando las tasas de interés están tan cerca del cero, la liquidez que crea el Banco Central no se filtra fácilmente a la economía real. La mayor parte se atesora porque las oportunidades para encontrar atractivas tasas de retorno son limitadas. Por lo tanto, muchas instituciones financieras prefieren acumular la liquidez adicional creada por el Banco Central Europeo sin hacer nada productivo con ella. Esto se conoce como trampa de liquidez.”²³⁷

Gráfica 13: Tipo de interés de las operaciones de provisión de liquidez a corto plazo del BCE



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central Europeo.

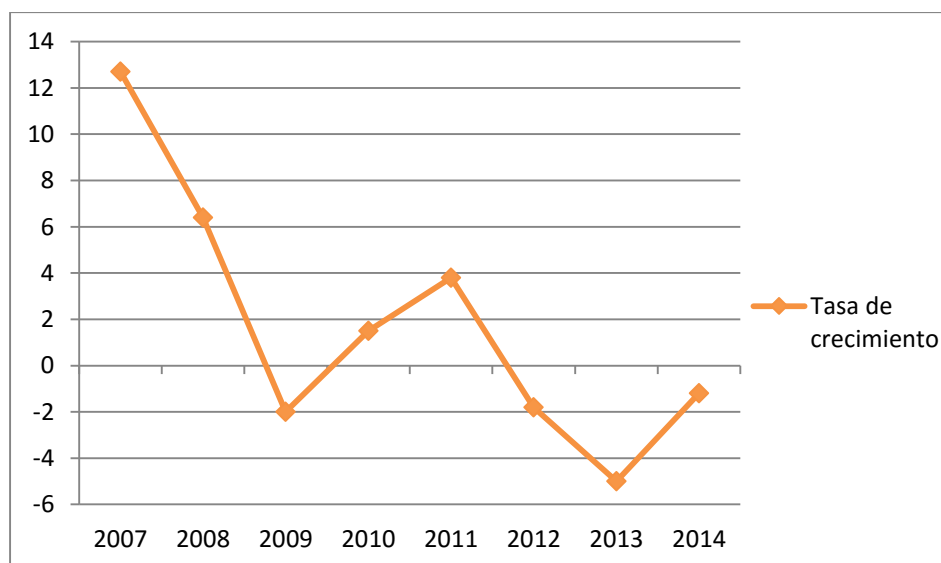
²³⁶ Xosé Carlos Arias, “Atrapados en los tipos de interés cero”, [en línea], *La voz de Galicia*, Galicia, 01 de noviembre de 2015, Dirección URL: <http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/mercados/2015/10/30/atrapados-tipos-interes-cero/00031446235235469704895.htm>, [consulta: 07 de diciembre de 2015].

²³⁷ Paul de Grauwe, “Quantitative Easing (QE) And Public Investment”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 07 de diciembre de 2015, Dirección URL: <http://www.social-europe.eu/2015/12/quantitative-easing-qe-and-public-investment/>, [consulta 07 de diciembre de 2015]. Traducción propia.

Las medidas adoptadas para rescatar al sistema financiero, si bien fueron fundamentales para evitar un colapso que hubiera empeorado la situación general del bloque regional, no evitaron que la crisis afectara directamente a los residentes, principalmente a los de la Eurozona, debido a las restricciones crediticias. Esto se ve reflejado en el crecimiento negativo de los préstamos a residentes de la Eurozona (gráfica 14) y, concretamente, en la disminución de créditos que se otorgan a las empresas y a los hogares (ej. créditos al consumo), siendo los primeros los más afectados (gráfica 15).

Como veremos más adelante, la restricción del flujo crediticio y el aumento de su precio, consecuencia lógica del incremento de los costes financieros de los bancos y de la depreciación y disminución de sus activos, tienen un efecto negativo en la actividad económica, el empleo y el crecimiento, particularmente en aquellas economías que han utilizado desmesuradamente la financiación para incentivar el ciclo económico. Es preciso recordar que una de las causas de los riesgos financieros fue la acumulación excesiva de apalancamiento²³⁸ en el período previo a la crisis.

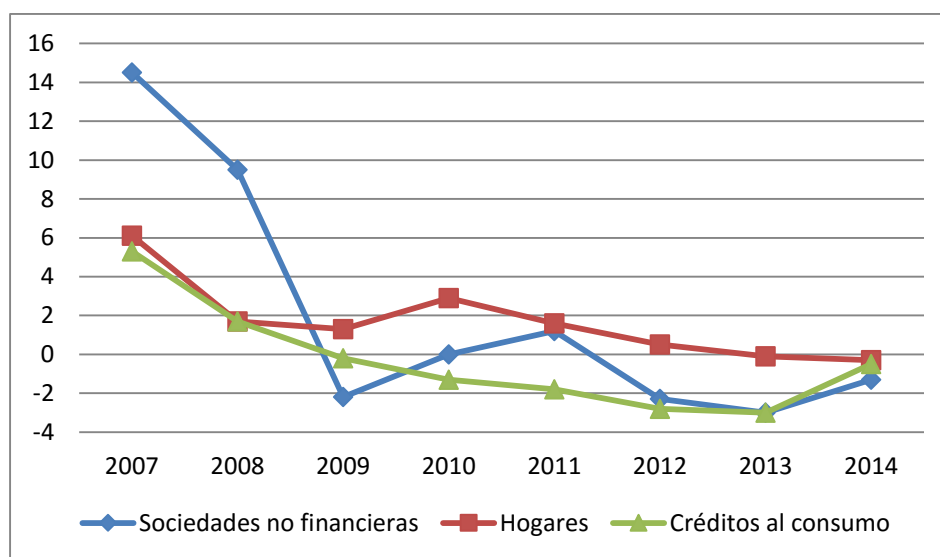
Gráfica 14: Tasa de crecimiento de los préstamos a residentes de la Eurozona
(Se excluye al Eurosistema)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central Europeo.

²³⁸ Utilizar endeudamiento para financiar una operación.

Gráfica 15: Tasa de crecimiento de los préstamos a sociedades no financieras y a los hogares de la Eurozona, incluyendo créditos al consumo



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central Europeo.

La conjunción de una demanda débil de crédito con factores que afectan la oferta de financiamiento, por ejemplo el desapalancamiento²³⁹ o el endurecimiento de las condiciones de préstamos, propician una caída aún más drástica del crédito a largo plazo, especialmente en períodos de estrés financiero. Este impacto se puede apreciar claramente a partir de 2007 en las gráficas 14 y 15 y a partir de 2008 en aquella que describe el comportamiento de los activos exteriores. Sin embargo, a partir de 2013 se puede notar un punto de inflexión porque la demanda de créditos adquirió una tendencia positiva como resultado, entre otros factores, de la flexibilización gradual de las condiciones de préstamo.

Ahora bien, es cierto que la restricción crediticia, al limitar el endeudamiento de los consumidores y la capacidad de inversión de las empresas, tiene un efecto negativo puesto que reduce el consumo y ralentiza el crecimiento económico. Empero, algunos economistas como Erik Feyen e Inés González del Mazo²⁴⁰ afirman que el “[...] desapalancamiento sigue siendo necesario desde una perspectiva prudencial [porque] todavía es necesario reducir y

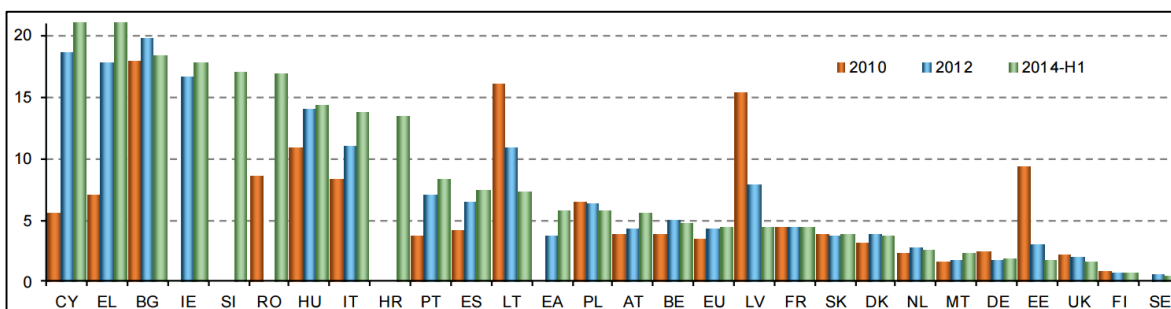
²³⁹ Proceso mediante el cual los bancos retienen las inyecciones de liquidez (préstamos) para recapitalizarse.

²⁴⁰ Analistas del Banco Mundial.

fortalecer los balances de los bancos europeos. Esto es necesario para realinear sus modelos de negocio y cumplir con los requisitos normativos internacionales más estrictos [...].²⁴¹

Otro ejemplo que da cuenta del impacto negativo que tuvo la crisis en los estados contables de los bancos es el porcentaje total de préstamos no rentables (morosidad), es decir, disminuyó la capacidad de los agentes económicos para cubrir las deudas contraídas con las entidades de crédito, disminuyendo así la provisión de liquidez. De acuerdo con datos del Banco Central Europeo (gráfica 16), entre 2008 y 2012 aumentó considerablemente el número de préstamos no rentables; no obstante, las mejoras parciales de las economías europeas, con excepción de Chipre, Grecia, Bulgaria, Irlanda, Eslovenia, Rumania, Hungría, Italia y Croacia, propiciaron la disminución de la morosidad, lo cual coadyuvó en la recuperación de las entidades de crédito de dichos Estados miembros.

Gráfica 16: Préstamos no rentables (porcentaje del total de préstamos)



Fuente: Comisión Europea.

Siguiendo con las medidas de saneamiento del sistema financiero, el Consejo Económico y Social de España argumenta que “[...] los reducidos tipos de interés ya existentes [...] resultaban insuficientes para lograr que los mecanismos de transmisión de la política monetaria funcionasen de forma adecuada, proporcionando la liquidez necesaria a la economía y reactivando el crédito, por lo que el BCE se vio obligado a adoptar de forma

²⁴¹ Erik Feyen e Inés González del Mazo, *European Bank Deleveraging and Global Credit Conditions. Implications of a Multi-Year Process on Long-Term Finance and Beyond*, [en línea], Washington D.C., Banco Mundial, 2013, Dirección URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13188/wps6388.pdf>, [consulta: 02 de octubre de 2015]. Traducción propia.

complementaria nuevas medidas inéditas y no convencionales de expansión de liquidez [...].”²⁴²

Concretamente nos referimos a las operaciones de financiación a más largo plazo, a la compra de bonos de titulización de activos²⁴³ y de bonos garantizados y al programa de compra de activos públicos y privados (tabla 16), cuya puesta en marcha supone la concesión de créditos al sector privado no financiero de la Eurozona a partir de una inyección aun mayor de liquidez.

Las medidas enunciadas se aprobaron entre junio de 2014 y enero de 2015, razón por la cual aún es muy prematuro evaluar con datos duros su efectividad. No obstante, su anuncio e implementación “[...] han favorecido una corrección de las expectativas de inflación a mediano plazo y han propiciado una mayor depreciación del euro. Además, los principales indicadores de tipos de interés de los mercados monetarios y financieros, primas de riesgo, acceso al crédito e indicadores de confianza han reflejado [...] el impacto de esta decisión en un contexto de recuperación y crecimiento.”²⁴⁴

En cuanto a los activos financieros que se intercambian en los mercados, la gráfica 17 muestra que la crisis no afectó sustancialmente su distribución, salvo por una ligera disminución de las inversiones de capital (otras acciones y acciones cotizadas), tanto en el sector financiero como en el no financiero, entre 2008 y 2009 y en 2011. Sin embargo, es fundamental apuntar que durante la crisis, el total de fondos utilizados por los sectores no financieros creció 16.5%, al pasar de €39,500 billones de euros (2007) a €46,000 billones (2014)²⁴⁵. Esto se explica básicamente por la expansión de la deuda adquirida por los gobiernos en forma de bonos para hacer frente a sus problemas internos, en específico al rescate de su sector bancario. Por su parte, los hogares recurren a préstamos bancarios,

²⁴² Consejo Económico y Social España, *op. cit.*, p. 78.

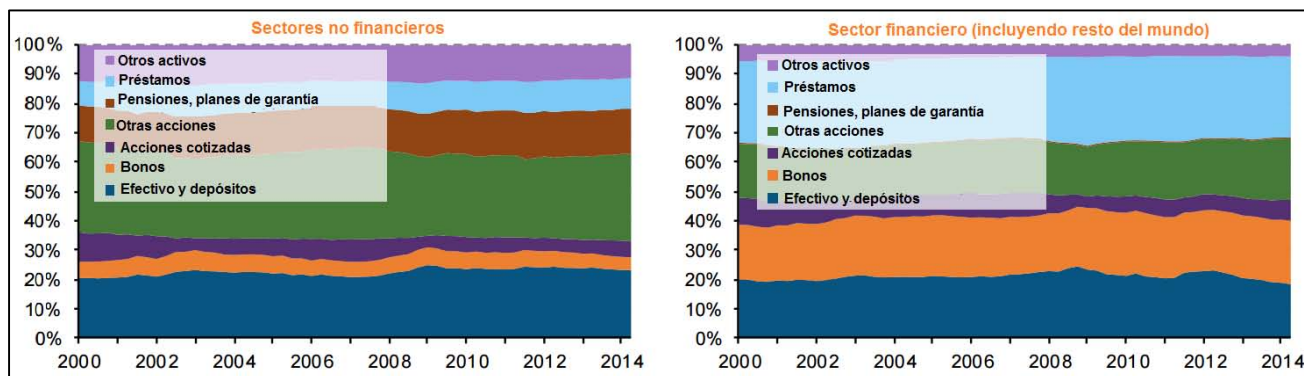
²⁴³ “Es un bono [...] respaldado por una determinada cartera de activos cuyos flujos sirven para atender los pagos de dicho bono. Una característica importante de los bonos de titulización, y que los diferencia de otros instrumentos del mercado de capitales, es su aislamiento en caso de quiebra de la entidad cedente [...]. Es decir, los activos que han sido transferidos al vehículo especial que son los que respaldan a los bonos de titulización, no son considerados como parte de la masa de la quiebra de la entidad cedente. A través de la titulización, unos activos no negociables en mercado organizado (la cartera titulizada) se transforman en unos instrumentos negociables que son los bonos de titulización.” Expansión, *Diccionario Económico*, [en línea], Madrid, Unidad Editorial Información Económica, 2015, Dirección URL: <http://www.expansion.com/diccionario-economico/bono-de-titulizacion.html>, [consulta: 01 de octubre de 2015].

²⁴⁴ Consejo Económico y Social España, *op. cit.*, p. 81.

²⁴⁵ *Cfr.*, Comisión Europea, *European Financial Stability and Integration Review*, *op. cit.*, p. 50. Traducción propia.

mientras que las empresas no financieras, además de utilizar fuentes no financieras, recurren en menor cantidad a las acciones y a préstamos.

**Gráfica 17: Provisión de fondos en la Zona Euro
(Porcentaje de activos financieros, desglose por instrumento)**



Fuente: Comisión Europea.

Ahora bien, con el objetivo de subsanar una falla estructural del sistema financiero y reforzar las actividades del Sistema Europeo de Supervisión Financiera, las instituciones supranacionales optaron por adoptar un Mecanismo Único de Supervisión encabezado por el Banco Central Europeo (operativo desde noviembre de 2014), un Mecanismo Único de Resolución que garantice que las quiebras bancarias futuras tengan efectos mínimos en la economía real (enero de 2016), un Fondo Único de Resolución que cuente con la solvencia necesaria para financiar las resoluciones bancarias (2023) y una serie de instrumentos jurídicos que regulen la instrumentación de un marco financiero integrado (cuadro 6 y tabla 16).

De manera paralela a las medidas comunitarias, “La mayoría de los Estados miembros han progresado en la reconstitución de las reservas de capital de su sector bancario y en la resolución de los bancos en crisis en caso necesario [...] con el fin de crear las condiciones para un suministro más dinámico de crédito en el futuro [que tenga un impacto positivo en la economía real].”²⁴⁶

²⁴⁶ Comisión Europea, “Semestre Europeo 2015: evaluación de los retos de crecimiento, prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos en virtud del Reglamento (UE) n° 1176/2011”, [en línea], Bruselas, *Comisión Europea*, 26 de febrero de 2015, p. 6, Dirección URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_comm_es.pdf, [consulta: 01 de octubre de 2015].

En general, la implementación de los mecanismos para fortalecer al sector bancario tiene como objetivo final disminuir los diferentes riesgos financieros²⁴⁷ que se presentan en episodios de volatilidad, particularmente el referido a la incapacidad de los deudores para cubrir sus compromisos con los acreedores, así como al deterioro de la capacidad del sistema para cumplir su papel de intermediador entre los agentes económicos.

Si bien existen diferentes métodos para cuantificar los riesgos asociados con el sistema financiero, en esta investigación utilizaremos el Indicador Compuesto de Tensiones Sistémicas (*Composite Indicator of Systemic Stress*)²⁴⁸, toda vez que se trata de un índice complejo que se utiliza en la Unión Europea desde 2012 y que se elabora a partir de 15 indicadores²⁴⁹ de estrés de 5 mercados financieros (intermediarios financieros, el mercado de acciones, el mercado cambiario, el mercado de bonos y el mercado monetario). Dicho indicador se mide de 0 a 1, donde 1 representa la mayor tensión sistémica.

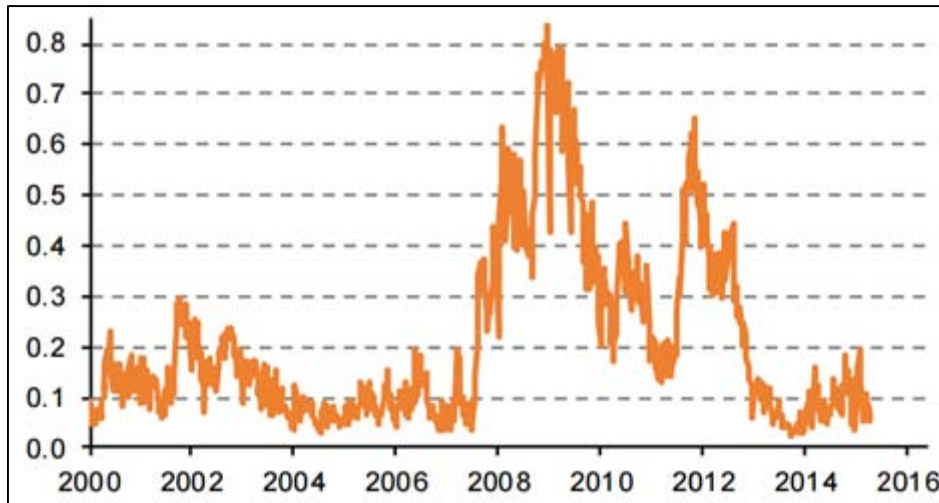
De acuerdo con la gráfica 18, entre 2008 y 2009, el índice alcanzó un valor por encima del 0.8, lo cual significó un riesgo que alteró gravemente el comportamiento del sector financiero, teniendo repercusiones no sólo para los agentes que interactúan en los mercados, sino para la economía en general.

²⁴⁷ “En finanzas, el concepto de riesgo está relacionado con la posibilidad de que ocurra un evento que se traduzca en pérdidas para los participantes en los mercados financieros, como pueden ser inversionistas, deudores o entidades financieras. El riesgo es producto de la incertidumbre que existe sobre el valor de los activos financieros, ante movimientos adversos de los factores que determinan su precio; a mayor incertidumbre mayor riesgo.” Banco de México, *Definiciones básicas*, [en línea], México, Banco de México, 2005, p. 3, Dirección URL: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/intermedio/riesgos/%7BA5059B92-176D-0BB6-2958-7257E2799FAD%7D.pdf>, [consulta: 05 de octubre de 2015].

²⁴⁸ La explicación detallada del Indicador Compuesto de Tensiones Sistémicas (*Composite Indicator of Systemic Stress*) se puede encontrar en la siguiente Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1426.pdf?ffc22accac5952054016de83c244ee3a>.

²⁴⁹ a) La volatilidad de la tasa de interés Euribor, b) el spread del mercado monetario, c) el volumen de préstamo marginal del BCE, d) la volatilidad de los bonos gubernamentales, e) el estrés de los bonos no financieros, f) el spread de las tasas de los swaps, g) la volatilidad de la bolsa de valores del sector no financiero, h) la correlación de los bonos gubernamentales, i) la volatilidad de las acciones del sector bancario, j) el spread entre los bonos financieros y no financieros, k) la volatilidad de la paridad eurodólar, l) la volatilidad de la paridad euro-yen, m) la volatilidad de la paridad euro-libra esterlina, entre otros indicadores de estrés. *Cfr.* Valeria Ivett Luna Flores, “Nuevos instrumentos de política macroprudencial de la Unión Europea”, *Economía Informa*, vol. 391, México, UNAM-Facultad de Economía, marzo-abril de 2015, p. 90.

Gráfica 18: Indicador Compuesto de Tensiones Sistémicas



Fuente: Comisión Europea.

En este sentido, las medidas descritas en párrafos anteriores (las implementadas y las programadas) fueron vitales para disminuir las vulnerabilidades del sistema financiero y lograr que éste recuperara la estabilidad de la que gozaba incluso antes de que iniciara la crisis global, al menos en términos del Indicador Compuesto de Tensiones Sistémicas. No obstante, aún es preciso que las instituciones comunitarias y los Estados miembros trabajen para lograr, en palabras del Parlamento Europeo, “[...] armonizar la regulación y la supervisión de las actividades bancarias en toda la Unión Europea y, en especial, en la zona del euro.”²⁵⁰

Adicionalmente, contribuyeron a reducir la fragmentación financiera de la Eurozona. Esto se puede corroborar al analizar el comportamiento del Indicador sintético de integración financiera (*Financial Integration Composite-FINTEC*)²⁵¹, el cual está compuesto por “[...] un conjunto de indicadores, basados en precios y cantidades, que son elaborados [...] por el BCE para supervisar la integración financiera en los principales segmentos del mercado de

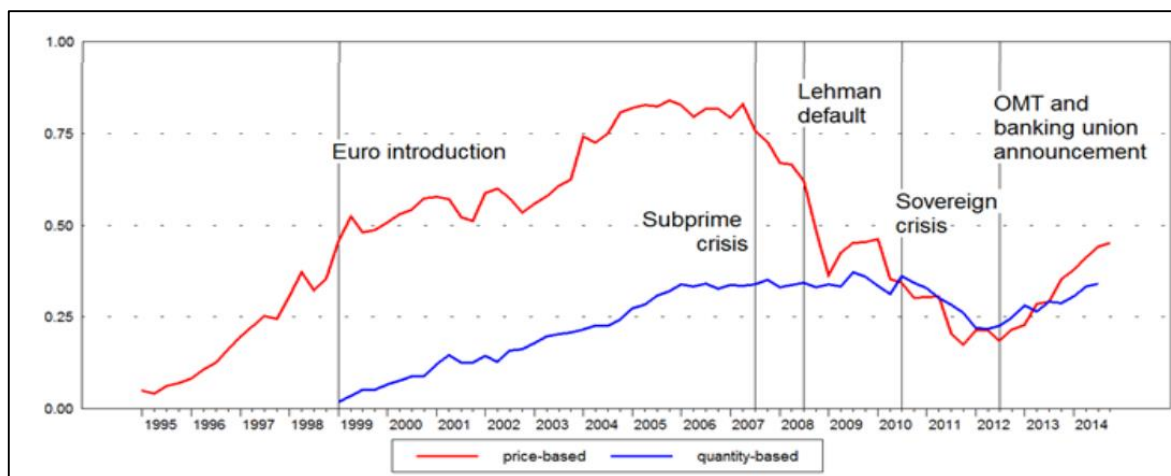
²⁵⁰ Marcel Magnus *et al.* “Fichas técnicas sobre la Unión Europea: La unión bancaria”, [en línea], Bruselas, *Sitio web del Parlamento Europeo*, septiembre de 2015, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html, [consulta: 06 de octubre de 2015].

²⁵¹ La composición del indicador sintético de integración financiera, así como el análisis de la situación actual de los mercados financieros, se explica a detalle en: Banco Central Europeo, *Financial Integration in Europe*, [en línea], Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo, 2015, Dirección URL: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201504.en.pdf>, [consulta: 08 de octubre de 2015].

la Zona Euro. Las *dispersiones de precios* y los *holdings transfronterizos* son la base para el cálculo de los FINTEC [...], mientras que el proceso de monitoreo cubre los mercados monetario, de bonos (el gobierno y las empresas), acciones y bancario.”²⁵²

La gráfica 19 demuestra que la integración financiera se sitúa actualmente en un nivel similar al que se encontraba antes de la crisis de deuda soberana (2010); sin embargo, aún no alcanza el nivel previo a la crisis financiera internacional (2007). Esto significa que el inicio de la unión bancaria y las medidas no convencionales adoptadas por el BCE han propiciado una mejora constante del sistema financiero en su conjunto; empero, el nivel aún está por debajo de la media, razón por la cual es preciso impulsar las reformas estructurales necesarias, sobre todo si se pretende restablecer el flujo de crédito.

Gráfica 19: Indicador sintético de integración financiera (FINTEC)



Fuente: Banco Central Europeo.

Más adelante analizaremos el impacto de la crisis en la economía real; sin embargo, podemos adelantar que el rescate bancario fue absorbido, en última instancia, por los ciudadanos europeos. Esto se debió a que los gobiernos recurrieron a los fondos públicos para hacer frente a sus compromisos financieros. De acuerdo con el Banco Central Europeo, “[...] el costo público de la reciente crisis bancaria cuantificando el coste fiscal acumulado para el período 2008-2014 [...] asciende al 4,7% del PIB de la eurozona, lo que ha exigido

²⁵² Mauro Grande, “What Kind of Financial Integration Under Banking Union?”, en Paganetto, Luigi, ed., *Achieving Dynamism in an Anaemic Europe*, Cham, Springer, 2015, pp. 73-74. Traducción propia.

incrementar la deuda pública por un importe equivalente al 4,8% del PIB. De ese coste fiscal, 1,8 puntos porcentuales es déficit público y los 2,9 restantes tienen su origen en la adquisición de activos financieros de los bancos. [Por lo tanto,] la moraleja que se obtiene [...] es que no sólo es importante evitar a toda costa las crisis bancarias sistémicas, sino que [...] es necesario minimizar su impacto sobre el bolsillo del contribuyente.”²⁵³

Una vez hecho el balance general del impacto de la crisis en el sistema financiero de la UE, particularmente en el sector bancario de la Eurozona, podemos concluir lo siguiente:

- La crisis del sector financiero europeo es producto de causales externas (superabundancia de liquidez mundial; políticas monetarias flexibles; exceso de créditos de alto riesgo; falta de supervisión y regulación por parte de las autoridades competentes; quiebras bancarias, particularmente la del Lehman Brothers;) e internas (desregulación bancaria; otorgamiento excesivo y desordenado de créditos a individuos con poco respaldo económico y a tasas de interés muy bajas; ausencia de una autoridad de supervisión eficaz; burbujas inmobiliarias incontenibles).
- Uno de los factores que ocasionó que el sistema bancario fuera golpeado severamente por la crisis fue la interconexión entre las diferentes instituciones financieras. Esto ocasiona que el problema de un subsector se traslade a otro subsector de manera casi inmediata. En este sentido, el Parlamento Europeo recomendó que las actividades esenciales, incluidas las actividades de crédito, pagos y depósitos y otras actividades relacionadas con los clientes, se realicen de manera separada²⁵⁴.
- Otro factor que agravó la crisis del sistema financiero fue la desregulación bancaria. En la UE existe una diferencia importante en los costos de acceso a los diversos productos y servicios financieros que tienen que asumir las entidades de crédito y las empresas, los cuales dependen del país en el que éstas radican.
- La crisis mundial no sólo dañó a los mercados e instituciones financieras, sino también a los hogares, a las sociedades no financieras y a las autoridades públicas.

²⁵³ Joaquín Maudos, “El coste fiscal de la crisis bancaria”, periódico *La Vanguardia*, suplemento “Dinero” Barcelona, domingo 4 de octubre de 2015, p. 4.

²⁵⁴ Cfr. Parlamento Europeo, “Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la reforma estructural del sector bancario de la Unión Europea”, [en línea], Estrasburgo, *Sitio web del Parlamento Europeo*, 2013, Dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0231+0+DOC+XML+V0//ES>, [consulta: 12 de octubre de 2015].

- Durante los años más álgidos de la crisis, los agentes económicos perdieron confianza en las instituciones financieras, lo cual se tradujo en una disminución de la demanda de créditos. Asimismo, los agentes optaron por retirar sus ahorros por miedo a que éstos fueran utilizados por los bancos para hacer frente a sus compromisos. Esto ocasionó una inestabilidad financiera sin precedentes.
- Para evitar el colapso del sistema financiero, el Banco Central Europeo y los gobiernos nacionales inyectaron liquidez a los mercados e implementaron medidas poco convencionales.
- El rescate financiero ha tenido un impacto negativo en términos fiscales y de deuda pública, lo cual se ha traducido en mayores impuestos para los ciudadanos europeos. Además, los Estados, para mantener al día sus finanzas, recurrieron en ciertas ocasiones al dinero que originalmente se destinaba a las diferentes partidas de bienestar social.
- A mediados de 2013, las condiciones del mercado financiero de la UE comenzaron a mejorar.
- La recuperación de las instituciones de crédito, en términos de sus activos totales, incrementa su capacidad para enfrentar los choques externos.
- La tendencia positiva en los volúmenes y flujos de los préstamos bancarios sugiere que los bancos están mejor posicionados para absorber las pérdidas.
- Si bien la crisis tuvo consecuencias negativas sobre el sistema financiero, los flujos de crédito a la economía financiera no fueron tan volátiles. Sin embargo, continúan siendo negativos, especialmente los otorgados a sociedades no financieras.
- El crédito bancario al sector privado de la Eurozona es débil; no obstante, se ha recuperado paulatinamente como consecuencia de la flexibilización de los requisitos para otorgar préstamos y del aumento de la demanda de los mismos.
- A pesar de que el nivel de morosidad ha disminuido, su influencia en los balances contables de los bancos continúa siendo negativa.
- Los bancos, principalmente los de la Eurozona, continúan manteniendo préstamos de baja calidad y se basan en políticas disímiles para otorgarlos. Por esta razón, es fundamental unificar el sistema bancario, condición *sine qua non* para reducir la fragmentación financiera y, por consiguiente, sanear al sector en su conjunto.

- Según el Indicador Compuesto de Tensiones Sistémicas, el sistema financiero de la UE se ha recuperado sustancialmente, toda vez que han disminuido sus vulnerabilidades.
- Las evaluaciones de las entidades de crédito han permitido identificar problemas de carácter estructural que se pretenden corregir a través de las medidas desarrolladas por las instituciones comunitarias a finales de 2014 y principios de 2015.
- La puesta en marcha de los mecanismos anunciados por las instituciones supranacionales mejorará la confianza en el sistema financiero y lo mantendrán estable, facilitarán el acceso a la financiación y reducirán el impacto del despalancamiento. En el caso concreto del Mecanismo Único de Resolución, éste evitará que los bancos dependan del apoyo procedente de los presupuestos nacionales y, por lo tanto, disminuirá considerablemente el impacto en la economía real.
- La entrada en vigor de las medidas no convencionales se ha demorado por una falta de consenso, particularmente de aquellos Estados miembros que no quieren mutualizar las deudas de otros miembros. Además, los Estados reacios son los principales acreedores de las deudas.
- La unión bancaria se está materializando, aunque sigue siendo incipiente. No obstante, se espera que esto fortalezca el sistema financiero en su conjunto.
- En general, el sistema financiero europeo se ha mostrado resiliente.

Finalmente, retomaremos las palabras de Carmelo Tajadura Garrido²⁵⁵ porque se relacionan estrechamente con nuestra hipótesis de investigación. Empero, aclaramos que nuestra postura es intermedia entre aquellos que contemplan los avances con mirada positiva y aquellos que lo hacen de manera crítica.

Pero no podemos olvidar que la unión bancaria es, sin duda, un asunto técnicamente muy complejo y, especialmente, muy difícil desde el punto de vista político. Por ello, su plena entrada en vigor se ha ido retrasando, sobre todo porque Alemania, y otros países, son reacios a la mutualización de los riesgos y solo la aceptan parcialmente y con un calendario muy dilatado. Algunos analistas y observadores contemplan lo acordado hasta ahora con mirada positiva mientras en otros predomina el aspecto crítico. Si adoptáramos el primer enfoque podríamos resaltar que, en un plazo relativamente

²⁵⁵ Asesor financiero y ex director general adjunto del BBVA.

breve para lo que se estila en Europa, se han conseguido sentar las bases de algo que podría acabar siendo un paso histórico, llamado a cambiar a medio y largo plazo el espacio financiero europeo. Sin embargo, parece más cercano a la realidad dejarnos llevar por la mirada crítica y concluir que el camino recorrido es absolutamente insuficiente. Porque las discrepancias entre países han impedido llegar a un acuerdo como es debido, de manera que, por ahora, no tenemos más que un mal remedo de unión bancaria y sólo dentro de bastantes años, si las cosas fueran por el camino adecuado, podríamos hablar de que, efectivamente, aquella ya estaría configurada.²⁵⁶

3.2. Incidencia de la crisis sobre la economía real

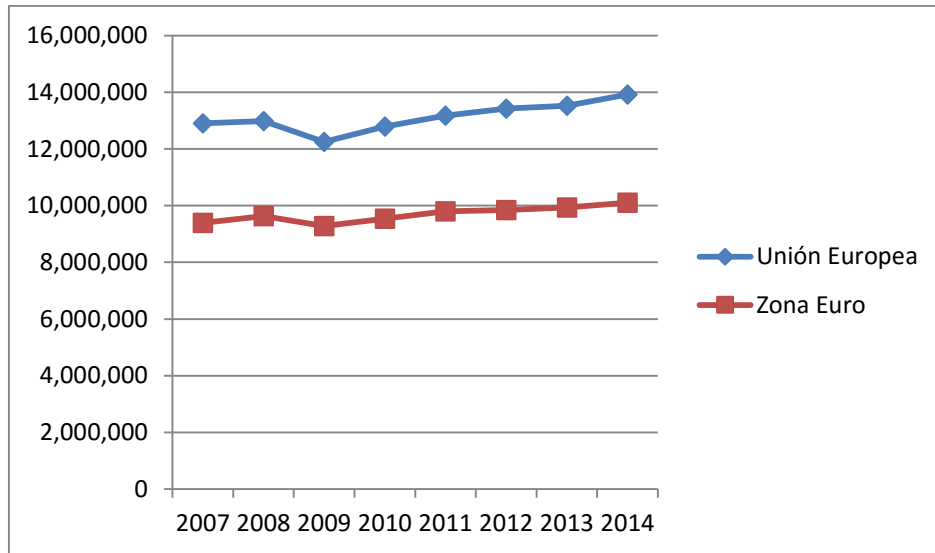
La intensidad y gravedad de la crisis europea no sólo provocó perturbaciones en el sistema financiero de la Unión, sino que también tuvo un impacto negativo sobre la economía real, es decir, sobre aquella parte de la economía que, al estar relacionada con la producción de bienes y servicios, involucra el empleo, los ingresos y los gastos de consumo. En otras palabras, nos referimos al impacto de la crisis en la economía diaria.

En este sentido, es preciso iniciar con el análisis del comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB)²⁵⁷, tanto en términos monetarios como de su tasa de crecimiento real. Al respecto, la gráfica 20 muestra que, salvo en el período comprendido entre 2008 y 2009, el PIB a precios de mercado de la Unión Europea y de la Zona Euro ha crecido, lo cual indica, al menos en teoría, una mejora económica importante. En 2007, el PIB de la UE ascendía a €12,900,956.7 millones de euros, mientras que en 2014 alcanzó los €13,920,016.1 millones de euros. En el caso de la Eurozona, dicho indicador pasó de €9,392,906.4 millones de euros a €10,103,472.7 millones de euros en el mismo período de tiempo.

²⁵⁶ Carmelo Tajadura Garrido, “El sistema financiero español tras la crisis: menor en tamaño, más seguro y menos rentable”, *Análisis Financiero*, n° 127, Madrid, Instituto Español de Analistas Financieros, enero-abril 2015, p. 17.

²⁵⁷ El Producto Interno Bruto (PIB) es un indicador compuesto por la suma de los valores monetarios de todos los bienes y servicios de demanda final que se producen en un país o región en un período de tiempo determinado.

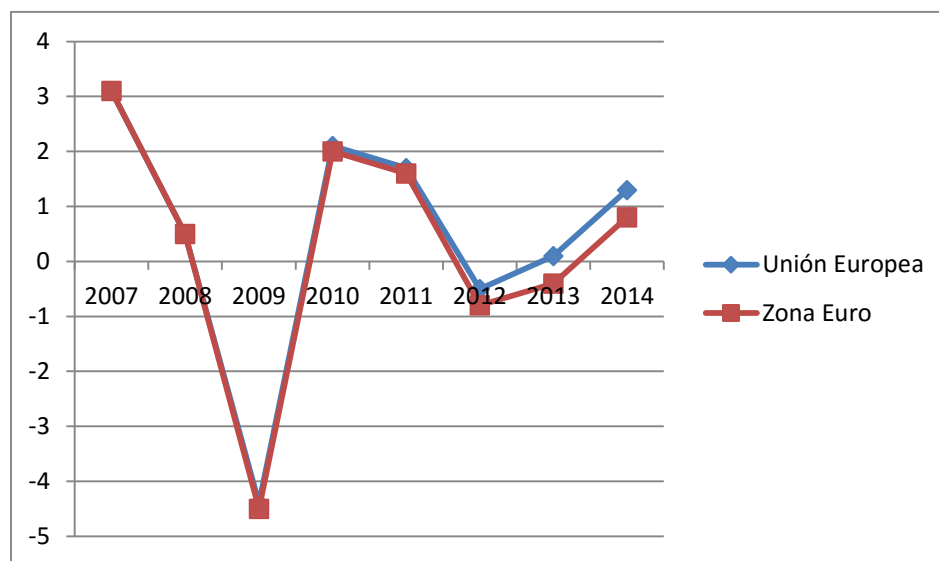
Gráfica 20: Producto Interno Bruto a precios de mercado (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Ahora bien, si revisamos la gráfica 21 podremos observar con mayor precisión que el estallido de la crisis económica y financiera ralentizó el crecimiento real del PIB en 2008, lo cual produjo una contracción drástica en 2009. Por tal motivo, las autoridades y los Estados miembros emprendieron medidas sin precedentes, sobre todo para rescatar el sistema financiero, que propiciaron una recuperación sustantiva en 2010. Esta tendencia, a pesar de que se ralentizó nuevamente entre 2011 y 2012, experimentó una aceleración a partir de 2013 que según la propia Comisión Europea será constante y duradera.

Gráfica 21: Tasa de crecimiento real del PIB (Porcentaje de cambio sobre el año anterior)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Si bien el PIB es la medida más utilizada para determinar el crecimiento de una economía, es necesario tomar en cuenta que se trata de un indicador macroeconómico de carácter general; por lo tanto, no incluye ciertas variables que reflejan el bienestar social (ej. la distribución del ingreso de la población, la sustentabilidad) ni aquellos bienes y servicios que no pasan por el mercado. Además, en el caso concreto de la Unión Europea, y en particular de la Eurozona, el crecimiento del PIB se relaciona estrechamente con los préstamos que han solicitado los gobiernos y las empresas a terceros para hacerle frente a sus diversos compromisos en un contexto de crisis; consecuentemente, su reciente evolución no implica necesariamente una mejora de las condiciones de vida de la población y, por el contrario, puede significar un problema en un futuro cercano.

Por esta razón, y con el objetivo de valorar con mayor exactitud los efectos de la crisis en la economía real, es obligatorio recurrir a indicadores derivados del PIB. En primer lugar, analizaremos el PIB per cápita en paridad de poder de compra²⁵⁸. De acuerdo con la tabla 10, sólo 11 países de la UE tuvieron un PIB per cápita por encima de la media en 2014, siendo Luxemburgo el país que obtuvo el valor máximo (aproximadamente 2.6 veces la media). El

²⁵⁸ El PIB en paridad de poder de compra o de poder adquisitivo utiliza como base de cálculo los precios de Estados Unidos para eliminar las distorsiones que generan los diferentes niveles de precio entre los países.

resto de los Estados miembros reportaron un PIB per cápita por debajo de la media, sufriendo las peores contracciones entre 2008 y 2010.

En términos evolutivos, el conjunto de miembros tuvo altibajos a lo largo de la crisis; empero, las caídas más notorias tuvieron lugar en Grecia, Chipre, España, Reino Unido, Italia y Finlandia, toda vez que entre 2007 y 2014 su PIB per cápita disminuyó entre 10 y 19 puntos. En teoría, este comportamiento decreciente significa una disminución del valor de los bienes y servicios producidos por cada habitante en dichas economías y, por ende, una mengua del bienestar de su población.

Sin embargo, no es totalmente adecuado determinar el impacto de la crisis en la economía real a partir del PIB per cápita, toda vez que su cálculo consiste en dividir el PIB entre la población de determinado país y, por lo mismo, no se considera la distribución del ingreso. Es decir, se trata de una medida que indica el ingreso promedio por habitante pero que no toma en cuenta el contexto real caracterizado por la distribución inequitativa de la riqueza.

Tabla 10: PIB per cápita en paridad de poder de compra (Índice UE = 100)

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea	100	100	100	100	100	100	100	100
Zona Euro	108	108	108	108	108	107	107	107
Bélgica	115	115	117	120	120	120	119	119
Bulgaria	40	43	44	43	44	45	45	45
República Checa	84	82	83	81	83	82	82	84
Dinamarca	122	123	123	126	126	125	124	124
Alemania	116	116	115	119	122	123	122	124
Estonia	69	68	62	63	68	71	73	73
Irlanda	147	132	128	129	130	130	130	132
Grecia	91	93	94	87	77	74	73	72
España	103	102	101	98	95	94	94	93
Francia	107	106	108	108	108	107	107	107
Croacia	61	64	62	59	60	61	61	59
Italia	105	106	105	104	103	101	99	97
Chipre	100	105	105	102	96	94	89	85
Letonia	60	60	53	53	57	60	64	64
Lituania	61	63	57	60	65	69	73	74
Luxemburgo	254	256	247	254	265	264	258	263
Hungría	61	63	64	65	65	65	66	68
Malta	78	81	84	86	84	85	86	85
Países Bajos	136	139	137	135	135	133	131	130
Austria	123	124	126	126	128	129	128	128
Polonia	53	55	59	62	64	66	67	68
Portugal	79	79	81	81	78	76	78	78

Rumania	42	48	49	50	51	53	54	54
Eslovenia	87	89	85	83	83	82	82	83
Eslovaquia	67	71	71	73	73	74	75	76
Finlandia	118	120	116	115	117	116	113	110
Suecia	128	127	123	126	127	126	127	124
Reino Unido	118	114	112	108	106	107	109	108

Elaboración propia con datos de Eurostat.

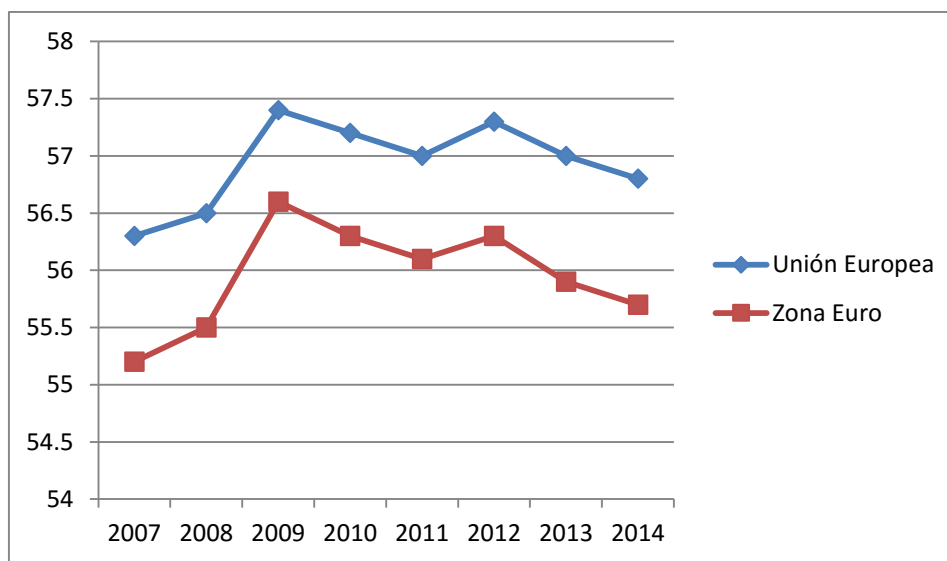
Un segundo indicador es el consumo privado de los hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio hogares. La gráfica 22 muestra que tanto en la UE como en la Zona Euro el comportamiento del consumo privado fue similar, destacando un aumento considerable entre 2007 y 2009 y una caída entre 2009 y 2011 que, a pesar de presentar una ligera recuperación en 2012, se ha prologando en el tiempo.

Es importante destacar que el consumo privado actual es superior al registrado antes de la crisis; empero, no se debe perder de vista que esta situación respondió en gran medida al exceso de crédito que se otorgó a los particulares en etapas previas a la debacle económica y financiera global y que, por distintas razones, fue el preámbulo de la crisis europea.

En este sentido, en el contexto actual, “[...] varios [...] países de la Eurozona, especialmente los de la periferia, se encuentran en [...] una situación en la que los individuos y las empresas, como consecuencia de la explosión de una burbuja financiada con deuda, se centran de forma colectiva en el ahorro y no en el gasto, lo que reduce la demanda agregada [...]].”²⁵⁹

²⁵⁹ Thomas Fazi, “Why Fiscal Policy In The Eurozone Should Be Fully Renationalised”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 4 de noviembre de 2015, Dirección URL: <http://www.socialeurope.eu/2015/11/why-fiscal-policy-in-the-eurozone-should-be-fully-renationalised/>, [consulta: 01 de diciembre de 2015]. Traducción propia.

**Gráfica 22: Consumo privado de los hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio hogares
(Porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

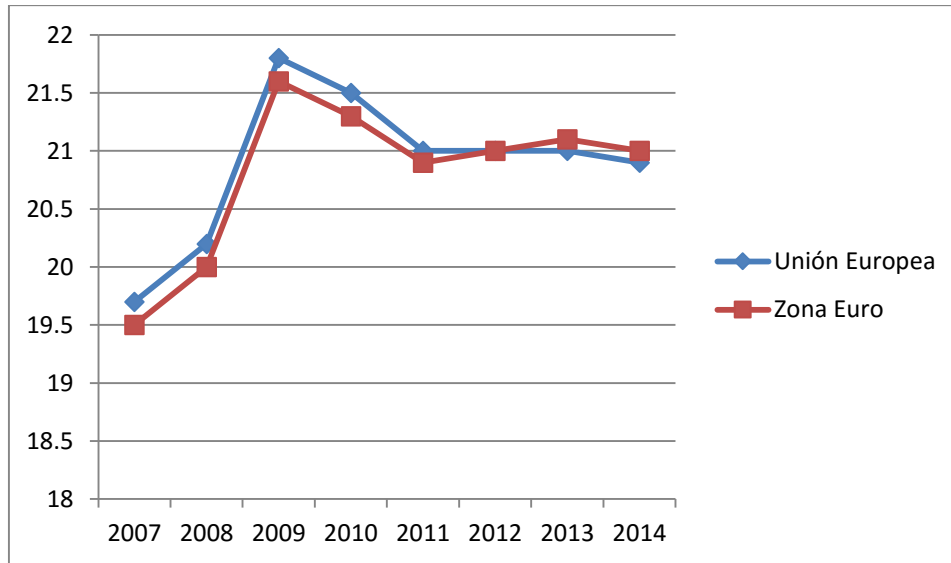
En el mismo sentido, el gasto de consumo final de las administraciones públicas del conjunto de Estados miembros de la UE y de la Zona Euro (gráfica 23), el cual incluye el gasto corriente total de los gobiernos en todas sus competencias, experimentó un crecimiento importante entre 2007 y 2009 y una caída entre 2009 y 2011, seguida de una ligera recuperación que se prolonga hasta 2014.

La disminución del consumo final de los gobiernos en los años más álgidos de la crisis se debió básicamente a las políticas de austeridad propuestas por Alemania y adoptadas por los demás Estados miembros, toda vez que éstas suponen el recorte de gastos corrientes que componen, en términos contables, este indicador (remuneración de servidores públicos, servicios educativos, sanitarios, culturales y recreativos, compras de materiales y artículos de consumo interno, compras de bienes y servicios para beneficio de los hogares, gastos relacionados con las actividades de las administraciones públicas, entre otros).

Al respecto, Antón Costas y Xosé Carlos Arias señalan que “Durante estos años, por tanto, la austeridad fiscal ha sido un verdadero motor de estancamiento. Más aún cuando los recortes indiscriminados en el gasto han afectado gravemente a la dinámica de la formación

de capital. Sobre todo en dos ámbitos fundamentales para definir sendas de crecimiento sólido y sostenible en el largo plazo: la educación y el cambio tecnológico.”²⁶⁰

**Gráfica 23: Gasto de consumo final de la administración pública
(Porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

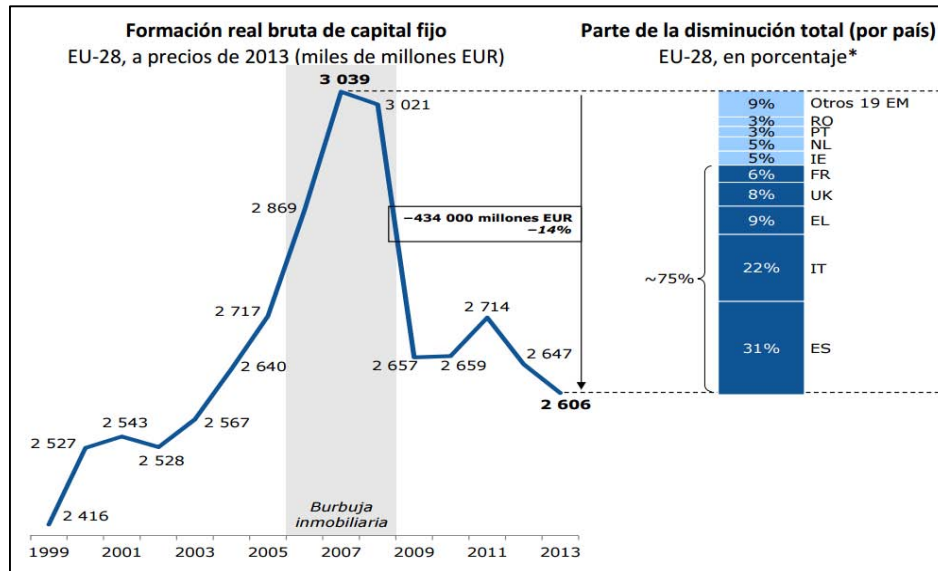
En cuanto a la inversión o formación bruta de capital²⁶¹, la gráfica 24 muestra que ésta no ha recuperado los niveles anteriores a la crisis, hecho que ha tenido un impacto directo y negativo en el crecimiento económico de la Unión en su conjunto y, sobre todo, en aquellos países como España e Italia donde se han registrado las caídas más pronunciadas. De acuerdo con el Banco Europeo de Inversiones, la formación bruta de capital en el segundo trimestre de 2014 era 15% menor a la registrada en 2007, lo cual significa que las inversiones han disminuido alrededor de €430,000 millones de euros. Por consiguiente, los niveles actuales

²⁶⁰ Antón Costas y Xosé Carlos Arias, “Economía europea: ¿hacia el estancamiento secular?”, en *Documentos de trabajo*, N°6, Madrid, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social/Universidad de Alcalá, 2015, p. 22.

²⁶¹ “Por definición, la formación bruta de capital fijo (FBCF) se refiere al incremento del activo fijo o capital fijo durante un periodo determinado, es decir, es el aumento de los bienes duraderos que son capaces de producir otros bienes y servicios, e incluyen los mejoramientos de terrenos, las adquisiciones de plantas, maquinarias y equipos y la construcción de carreteras, ferrocarriles y obras afines, como escuelas, oficinas, hospitales, viviendas residenciales privadas, así como los edificios comerciales e industriales.” Juan Pablo Góngora Pérez, “La formación bruta de capital fijo en México”, en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 62, Núm. 6, México, Bancomext, noviembre y diciembre 2012, p. 7.

de inversión se encuentran entre €230,000 y €370,000 millones de euros por debajo de la media histórica.²⁶²

Gráfica 24: Formación real bruta de capital fijo (miles de millones de euros)



Fuente: Comisión Europea-Banco Europeo de Inversiones.

La importancia de la inversión o formación bruta de capital radica en que “[...] este ramo de la producción nacional esté ligado, de forma estrecha, al crecimiento económico, ya que no sólo es parte de las cuentas nacionales en un periodo determinado, sino que a su vez condiciona una mayor producción en periodos posteriores, al mismo tiempo que implica la constitución de un acervo de infraestructura. Es decir, este concepto significa un componente fundamental de la inversión productiva, la cual está vinculada con fuerza al crecimiento económico potencial y real de un país.”²⁶³

Por lo tanto, es imprescindible que las instituciones comunitarias y los Estados miembros fomenten políticas crediticias dirigidas a las empresas y a los particulares que deseen aumentar su capital fijo con fines productivos, toda vez que dicha medida tendrá un impacto positivo en la confianza de los inversionistas, en la productividad y en el empleo.

²⁶² Cfr., s/a, “Ficha 1 ¿Por qué necesita la UE un plan de inversiones?”, [en línea], Bruselas, *Comisión Europea*, 2014, Dirección URL: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet1-why_es.pdf, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

²⁶³ J. P. Góngora Pérez, *op. cit.*, p. 7.

A nivel comunitario, la Comisión Europea está impulsando un Plan de Inversiones o Plan Juncker basado en tres pilares (reformas estructurales, responsabilidad presupuestaria e inversiones) que, según estimaciones de la propia institución supranacional, aportará entre €330,000 y €410,000 millones de euros al PIB y generará alrededor de 1 millón de empleos en los próximos 3 años.

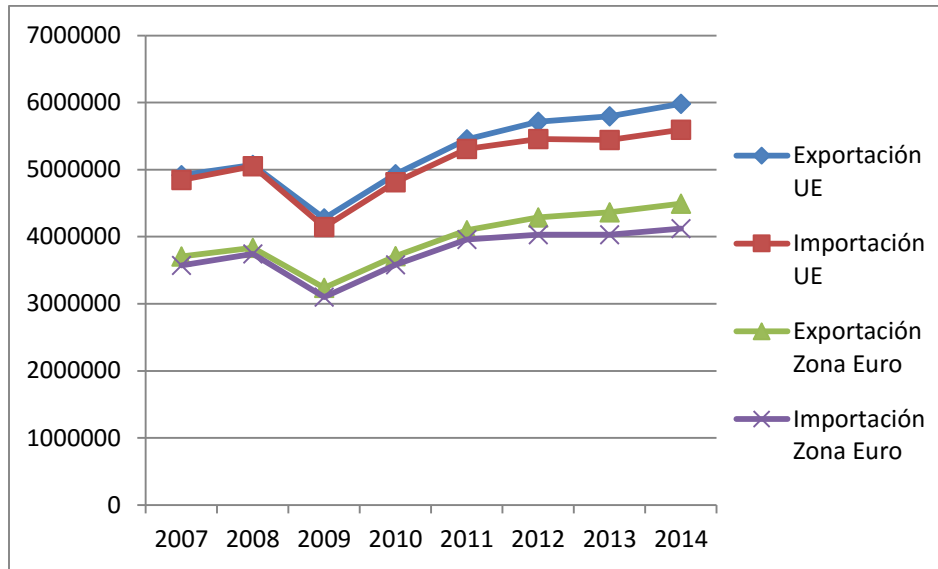
Los objetivos concretos del Plan Juncker, el cual prevé la creación de un Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas, son: “[...] imprimir un impulso adicional a la recuperación económica de la UE y contrarrestar la caída de las inversiones, dar un paso decisivo para satisfacer las necesidades a largo plazo de [la] economía, impulsando la competitividad en ámbitos estratégicos, y reforzar la dimensión europea de [los] conocimientos, capital humano e infraestructuras físicas, así como de las interconexiones que resultan esenciales para el mercado único.”²⁶⁴

Como se puede apreciar, las instituciones supranacionales están dejando de lado las medidas coyunturales para centrarse en reformas estructurales y estratégicas que no sólo propicien una recuperación económica a corto plazo, sino que sean el detonante de una recuperación y crecimiento sostenibles.

El último componente del PIB se refiere a las exportaciones e importaciones de bienes y servicios. La gráfica 25 muestra que, a pesar de la crisis, las compras realizadas a terceros países, así como la venta hacia el exterior de los bienes y servicios producidos en los Estados miembros de la UE, han crecido sustancialmente. Entre 2007 y 2014, las exportaciones crecieron aproximadamente 21% al pasar de €4,915,867.8 millones de euros a €5,981,625.9 millones de euros. Por su parte, las importaciones ascendieron a €4,844,812.2 millones de euros en 2007 y a €5,594,598.0 millones de euros en 2014, es decir, crecieron alrededor del 15%.

²⁶⁴ s/a, “Ficha 1 ¿Por qué necesita la UE un plan de inversiones?”, *op. cit.*

Gráfica 25: Exportación e importación de bienes y servicios (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

En términos del saldo de la balanza comercial, tanto la UE como la Eurozona han tenido un superávit creciente, excepto Bulgaria, Grecia, Francia, Letonia, Finlandia y Reino Unido que aún en 2014 registraron un déficit. Esta tendencia positiva se debe a que el bloque regional, si bien es dependiente de materias primas y combustibles provenientes del exterior, ha impulsado una política comercial interna para aumentar la competencia exterior, particularmente en los sectores de la maquinaria y la industria química.

Al respecto, y en seguimiento a nuestra hipótesis sobre la necesidad de implementar reformas estructurales que vayan más allá de las medidas coyunturales, la Comisión Europea afirma lo siguiente:

El principal impulso del crecimiento económico es en primer lugar interno. La buena gobernanza es fundamental para el desarrollo del sector privado y para cualquier crecimiento sostenible inducido por la inversión y el comercio. También son fundamentales políticas, legislación e instituciones que apoyen el desarrollo del sector privado, el trabajo digno y la competitividad de las exportaciones. No obstante, si bien el comercio es una condición necesaria para el desarrollo, no es suficiente. El comercio puede impulsar el crecimiento y reducir la pobreza, dependiendo de la estructura de la economía, la secuencia adecuada de las medidas de liberalización del mercado y las políticas complementarias. Las reformas internas son esenciales para mantener el crecimiento generado por el comercio y la inversión. Los resultados económicos [...] a menudo se ven obstaculizados no solo por economías y bases de

exportación poco diversificadas, infraestructuras y servicios inadecuados o falta de capacidades apropiadas, sino también por factores políticos vinculados a mala gobernanza, corrupción y fraude, ausencia de protección de los derechos humanos y falta de transparencia, escasa capacidad administrativa, políticas fiscales ineficaces y evasión fiscal a gran escala, escasez de instrumentos redistributivos, débiles marcos políticos sociales y medioambientales, explotación insostenible de recursos naturales, amenazas a la seguridad y falta de estabilidad.²⁶⁵

Una vez examinados los componentes del Producto Interno Bruto, se podría concluir que la crisis tuvo un impacto negativo en la economía europea, en particular en la Eurozona, toda vez que propició la reducción del crecimiento económico, del PIB per cápita, del consumo privado y público y de la formación bruta de capital; sin embargo, todo parece indicar que desde hace dos años comenzó una etapa de recuperación que se refleja, en términos generales, en el crecimiento real del PIB de la región.

Empero, algunos estudiosos de la crisis han afirmado en reiteradas ocasiones que esta recuperación incipiente no significa que la Unión Europea haya salido totalmente de la crisis en la que se encuentra inmersa desde hace más de 5 años. Joseph Stiglitz, por ejemplo, afirmó a principios de 2015 lo siguiente:

[...] la brecha entre donde se encuentra actualmente la Unión Europea y en donde se hubiera encontrado en ausencia de la crisis sigue creciendo. El malestar de la UE es auto-infligido, [toda vez que se deriva] de una sucesión sin precedentes de malas decisiones económicas, comenzando con la creación del euro. Aunque la intención era unir a Europa, al final, el euro la ha dividido; y la ausencia de la voluntad política para crear instituciones que le permitan a la moneda única trabajar, no [ayuda a disminuir] el daño. Los líderes europeos siguen convencidos de que la reforma estructural debe ser su máxima prioridad. Pero los problemas que apuntan eran evidentes en los años previos a la crisis, y éstos no frenaban el crecimiento en ese entonces. Lo que Europa necesita más que una reforma estructural en los países miembros es la reforma de la estructura de la propia Zona Euro, así como una reversión de las políticas de austeridad que han fracasado una y otra vez para relanzar el crecimiento económico. El drama en Europa está lejos de terminar.²⁶⁶

²⁶⁵ Comisión Europea, “Comercio, crecimiento y desarrollo. Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados”, [en línea], Bruselas, *Web oficial de la Comisión Europea*, 2012, Dirección URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148995.ES.pdf, [consulta: 18 de noviembre de 2015].

²⁶⁶ Joseph Stiglitz, “Europe's economic madness cannot continue”, [en línea], Londres, *The Guardian*, 9 de enero de 2015, Dirección URL: <http://www.theguardian.com/business/2015/jan/09/europe-economic-madness-cannot-continue-greece-elections>, [consulta: 19 de noviembre de 2015]. Traducción propia.

Por su parte, Xosé Carlos Arias y Antón Costas señalan en su artículo “Economía europea: ¿hacia el estancamiento secular?” publicado en junio de 2015 lo siguiente:

[...] la recuperación de la economía europea no sólo es lenta y frágil, debido a los efectos inducidos por la presencia de un ciclo financiero y una recesión de balance, sino que apunta a una tendencia de estancamiento en el crecimiento económico, acompañada de fuertes tendencias deflacionistas. Desde los últimos meses de 2014 el panorama económico europeo parece alejarse considerablemente de la posibilidad de recaer en la recesión a corto plazo. Ello tiene que ver con el mayor grado de relajación que se observa en las políticas macroeconómicas, sobre todo en la monetaria, que ha pasado a utilizar todo el arsenal concebible de instrumentos no convencionales, pero también en una progresiva gradación de los objetivos de consolidación fiscal y la toma en consideración de la necesidad de reactivar la inversión por parte de la nueva Comisión Europea. Sin embargo, las grandes cuestiones de fondo distan mucho de estar resueltas: [...] ¿Ha habido avances significativos en la reducción general de los niveles de deuda? [...] ¿han aparecido señales de una recuperación consistente, en una perspectiva de largo plazo, de la actividad productiva en las economías industrializadas?. Lo que sí parece claro es que no estamos simplemente ante una amenaza de sufrir bajas tasas de crecimiento durante una larga temporada, sino ante una combinación de difíciles problemas que resultan en algo más complejo e incierto. La cuestión importante está, sin embargo, en el grado de consistencia que pueda tener a un plazo más dilatado la actual línea de reactivación.²⁶⁷

Finalmente, para Paul Krugman, la recuperación económica de la UE presenciada desde 2013 es una consecuencia del “*stop and go*” de la austeridad, así como de factores externos como la caída de los precios del petróleo y la devaluación del euro frente al dólar; sin embargo, considera que este contexto es temporal, toda vez que las políticas de austeridad se retomarán en un futuro cercano y, por lo tanto, persiste la amenaza de que la historia se repita.²⁶⁸

Estas percepciones poco alentadoras, o quizás más realistas, sobre la recuperación económica también se han manifestado dentro de las propias instituciones supranacionales.

²⁶⁷ A. Costas y X. C. Arias, *op. cit.*, pp. 2 y ss.

²⁶⁸ Cfr., s/a, “Paul Krugman: En Europa sólo están en un 'stop and go' de la austeridad”, [en línea], Madrid, *El Economista*, 8 de mayo de 2015, Dirección URL: <http://www.economista.es/economia/noticias/6695462/05/15/Paul-Krugman-En-Europa-solo-están-en-un-stop-and-go-de-la-austeridad.html>, [consulta: 19 de noviembre de 2015].

Philippe Legrain²⁶⁹, por mencionar tan sólo un caso, aseveró en un artículo publicado en abril de 2015 lo siguiente:

A primera vista, parece que la economía de la zona euro podría estar empezando por fin a recuperarse. Los mercados de valores están subiendo. La confianza de los consumidores está mejorando. Se espera que unos precios de petróleo más bajos, un euro más barato y la relajación cuantitativa aplicada por el Banco Central Europeo impulsen el crecimiento. Sin embargo, con una inspección más detenida resulta claro que la mejora es modesta, probablemente temporal, y no resultante de las políticas promovidas por Alemania. Es cierto que, según algunos cálculos, la economía de la zona euro puede estar creciendo [...]. [No obstante,] con una economía [...] dos por ciento menor que hace siete años, ‘recuperación’ no parece la palabra apropiada, sobre todo porque no es probable que dure.²⁷⁰

Retomando el argumento de Legrain, y dadas las diversas opiniones en torno a la recuperación económica de la Unión Europea, es preciso hacer una inspección más detenida de la evolución de otros indicadores macroeconómicos y sociales que se refieren en concreto al gobierno general, a los salarios, a la población, al mercado laboral y a los precios.

En primer lugar, analizaremos dos indicadores vinculados con la actividad de los gobiernos nacionales de los Estados miembros: la deuda pública y el superávit/déficit público o fiscal.

Respecto a la primera medida cuantitativa, la gráfica 26 muestra que desde el inicio de la crisis la deuda pública de la Unión, en particular en la Zona Euro, ha crecido drásticamente, al grado de que la mayoría de los Estados miembros han incumplido el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que limita los niveles de deuda al 60% del PIB. De hecho, al concluir el ejercicio de 2014, 16 países aún registraban una deuda superior al límite establecido en los instrumentos normativos, siendo Grecia (178.6%), Italia (132.3%) y Portugal (130.2%) los casos más alarmantes.

En cuanto a las causas que explican el aumento sin precedentes de la deuda, si bien existe una discrepancia entre “[...] la visión oficial [que] afirma, básicamente, que la crisis

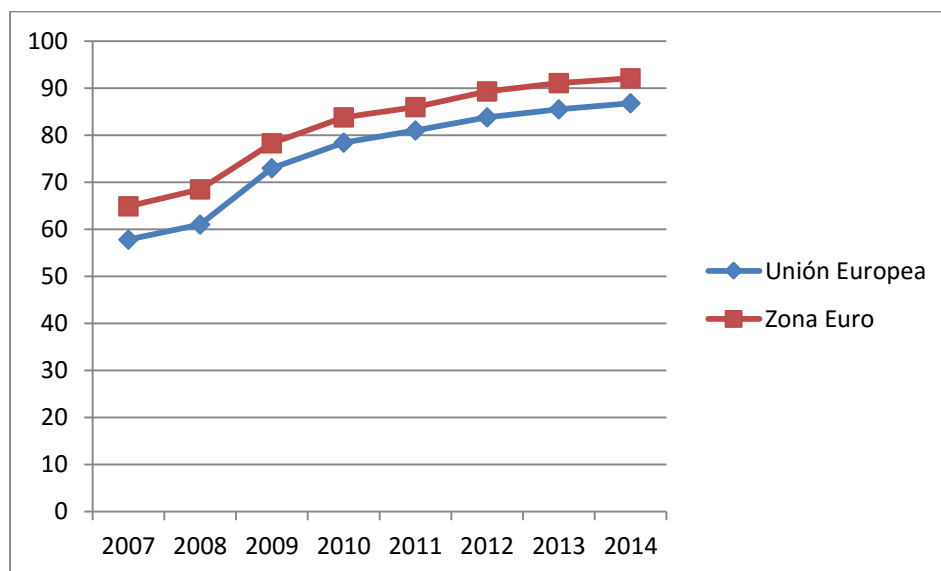
²⁶⁹ Profesor visitante del Instituto Europeo de la *London School of Economics*. De 2011 a 2014, se desempeñó como asesor en materia económica del entonces Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso.

²⁷⁰ Philippe Legrain, “La falsa recuperación de la zona del euro”, [en línea], Praga, *Project Syndicate*, 9 de abril de 2015, Dirección URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-false-economic-recovery-by-philippe-legrain-2015-04/spanish>, [consulta: 19 de noviembre de 2015].

de deuda europea se asocia a la irresponsabilidad fiscal de los países periféricos [y aquella visión alternativa que] identifica como aspecto central de dicha crisis a los impedimentos inherentes a la Unión Monetaria, que consisten en no permitir lidiar con las diferencias estructurales que existen entre los distintos países miembros [...]”²⁷¹, la realidad muestra que el ratio deuda/PIB aumentó a partir del estallido de la crisis como consecuencia directa de la recesión (disminución del consumo, de la producción y de la inversión y aumento del desempleo) y de la implementación de políticas anticíclicas coyunturales (rescate bancario, inyección de liquidez al sistema financiero) y de medidas de carácter estabilizador.

Asimismo, influyó de manera importante la disminución de los ingresos públicos, la emisión de títulos de deuda pública para hacerle frente a compromisos con acreedores e inversores externos, la financiación interna y el endeudamiento externo.

**Gráfica 26: Deuda pública bruta
(Porcentaje en términos del PIB)**



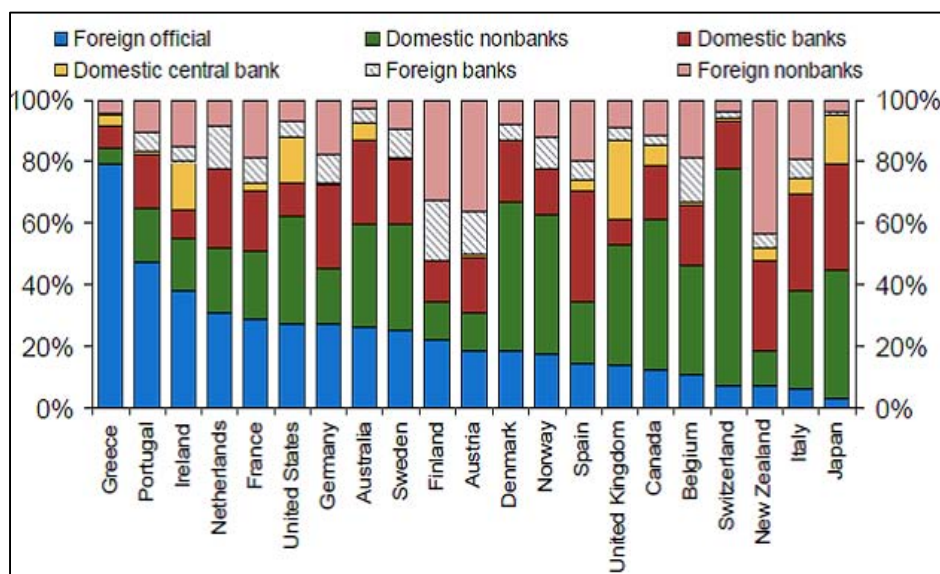
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

²⁷¹ Esteban Bertuccio *et al.* “La crisis de deuda soberana en la Unión Europea. Una mirada crítica”, [en línea], Buenos Aires, *Subsecretaría de Programación Macroeconómica*, diciembre de 2014, Dirección URL: http://www.economia.gob.ar/peconomica/basehome/DT_2.pdf, [consulta: 23 de noviembre de 2015].

La gravedad de los altos niveles de deuda también se relaciona con el origen de los acreedores, toda vez que existe una diferencia importante entre aquellos países que le deben a instituciones internacionales y los que han adquirido compromisos con acreedores internos. Dicha divergencia se vincula, por ejemplo, con el margen para negociar los pagos de deuda o con los mecanismos para manejarla.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de deuda que poseen los diversos acreedores en determinados Estados miembros de la Unión, así como de 6 países que no pertenecen al bloque regional. En el caso particular de Grecia, destaca que el grueso de la deuda está en manos de instituciones internacionales, hecho que ha dificultado la negociación del gobierno con los tenedores tras declarar su imposibilidad de pago. Esta condición crítica también repercutió en la negociación de un tercer rescate con las instituciones europeas.

Gráfica 27: Tenedores de la deuda pública a fines de 2013
(Porcentaje del total)



Fuente: Deutsche Bank Research

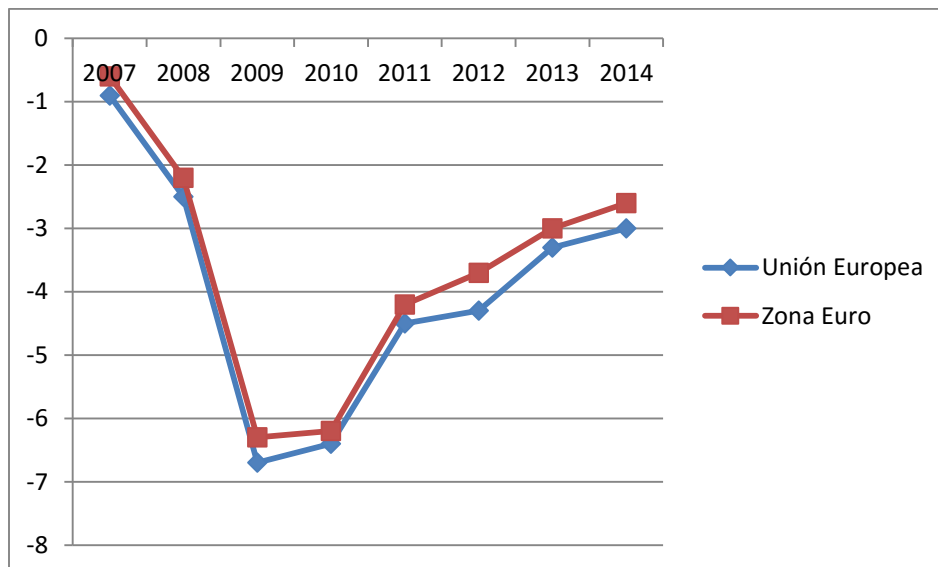
Como se mencionó anteriormente, uno de los factores que han propiciado el aumento de la deuda soberana es el déficit público, es decir, la diferencia negativa entre los ingresos y los egresos de la administración pública en un período determinado. En el caso concreto de

la Unión Europea y de la Eurozona, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) limita el déficit público a un máximo del 3% en términos del PIB.

Al observar la gráfica 28, podemos apreciar que ya en 2009 se incumplía el criterio antes mencionado; sin embargo, a partir de 2010 comenzó una recuperación sostenida, producto, entre otros factores, de las nuevas orientaciones de las normas del PEC, concretamente de la aplicación de los componentes preventivo (evaluación de los Programas de Estabilidad que presentan los países de la Eurozona por parte del Ecofin) y correctivo (procedimientos de déficit que puede derivar en sanciones económicas).

En este sentido, es posible afirmar que la revisión de los presupuestos nacionales por parte de las instituciones supranacionales ha sido positiva puesto que, gracias a las recomendaciones específicas por país que aprueba la Comisión Europea y a los esfuerzos internos de cada economía, sólo 13 países registraron un déficit público superior al 3% de su PIB en 2014, en comparación con los 23 Estados miembros que quebrantaron la regla en 2009.

**Gráfica 28: Déficit/superávit público
(Porcentaje en términos del PIB)**

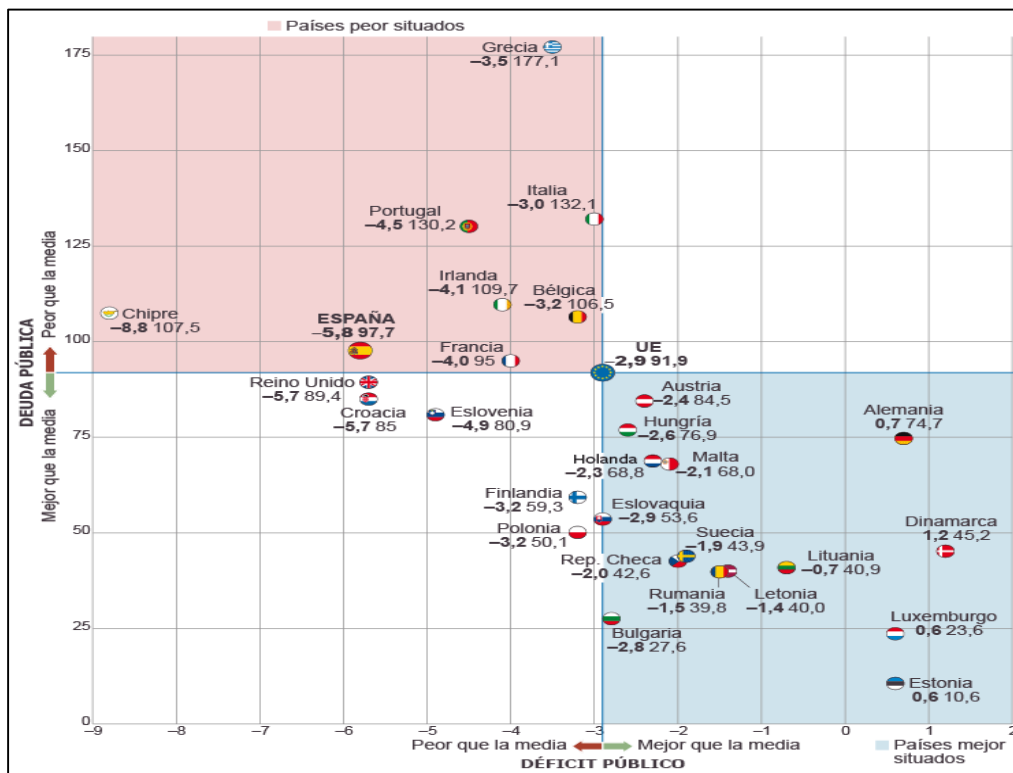


Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Ahora bien, si cruzamos ambos indicadores, los cuales tienen, al menos en teoría, una relación directamente proporcional, contaremos con una visión general de la situación actual de los Estados miembros de la Unión en términos del comportamiento de sus ingresos y egresos, así como del grado de efectividad de las medidas que se han aplicado para mejorar las cuentas públicas.

La gráfica 29 muestra que 15 Estados miembros se encuentran en una situación estable, toda vez que su déficit fiscal y su deuda pública se encuentran por debajo de la media europea (Estonia, Luxemburgo, Bulgaria, Rumania, Letonia, Lituania, Dinamarca, Alemania, República Checa, Suecia, Eslovaquia, Malta, Países Bajos, Hungría y Austria); de manera opuesta, Francia, España, Chipre, Bélgica, Irlanda, Portugal, Italia y Grecia registraron a finales de 2014 un déficit y una deuda soberana superiores a la media (-2.9% y 91.9% respectivamente). Este contexto demanda reformas internas, así como la entrada en vigor de mecanismos comunitarios como el impuesto sobre transacciones financieras o el Consejo Fiscal Europeo (tabla 16).

**Gráfica 29: Deuda y déficit públicos en los países de la Unión Europea
(Porcentaje en términos del PIB)**



Fuente: El País.

El comportamiento de la deuda pública y del déficit fiscal, así como la condición actual de ciertos Estados miembros que aún no recuperan los niveles macroeconómicos previos a la crisis, siguen una lógica que Paul De Grauwe describe de la siguiente manera: “La respuesta inicial de los gobiernos europeos a la crisis bancaria de octubre de 2008 fue la correcta. Estos gobiernos permitieron que sus propios niveles de deuda aumentaran. Esto se logró a través de dos canales. El primero consistió en que los gobiernos se hicieron cargo de la deuda privada (principalmente deuda bancaria). El segundo, operó a través de los estabilizadores automáticos que se pusieron en marcha [debido] a la disminución los ingresos del gobierno. Como resultado, los ratios deuda pública/PIB comenzaron a incrementarse muy rápido después de la erupción de la crisis financiera.”²⁷²

La referencia anterior nos conduce a otro indicador que no se ha tomado mucho en cuenta pero que, de acuerdo con De Grauwe, es fundamental para explicar el desarrollo de la crisis europea: la deuda privada. En la tabla 11 se muestra que, antes del inicio de la crisis, la deuda privada en la mayoría de los Estados miembros superaba el 100% del PIB, es decir, era considerablemente mayor que la deuda pública. Esto se debió a que los hogares, las sociedades no financieras y las instituciones sin fines de lucro aprovecharon por un amplio período las facilidades para obtener créditos.

Sin embargo, esta situación cambió drásticamente durante la crisis, toda vez que inició un problema de falta de liquidez y se endurecieron las condiciones para acceder a la financiación. Esto provocó, tal y como señalamos anteriormente, la caída de las inversiones y de la demanda doméstica, lo cual se vio reflejado en la disminución de la deuda privada en Alemania, Estonia, España, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Rumania y Reino Unido. Empero, aún persiste una tendencia creciente en la mayoría de los Estados.

²⁷² Paul De Grauwe, *Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?*, [en línea], Londres, London School of Economics and Political Science, 2013, pp. 13-14, Dirección URL: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper57.pdf>, [consulta: 02 de diciembre de 2015]. Traducción propia.

Tabla 11: Deuda privada (porcentaje en términos del PIB)

País	2007	2014	País	2007	2014	País	2007	2014
Bélgica	167.3	207.6	Croacia	111.6	141.9	Polonia	56.8	81.4
Bulgaria	124.0	137.5	Italia	113.0	121.2	Portugal	196.7	206.2
República Checa	61.8	85.1	Chipre	272.1	349.8	Rumania	106.1	63.3
Dinamarca	220.5	225.1	Letonia	116.3	104.7	Eslovenia	104.0	110.1
Alemania	116.9	108.9	Lituania	80.7	56.7	Eslovaquia	61.7	78.9
Estonia	152.4	135.3	Luxemburgo	462.0	402.7	Finlandia	144.6	172.9
Irlanda	200.6	284.2	Hungría	109.9	116.5	Suecia	191.9	234.8
Grecia	102.2	130.5	Malta	174.2	221.3	Reino Unido	182.5	161.3
España	205.5	184.2	Países Bajos	221.2	240.7			
Francia	150.5	180.9	Austria	141.3	147.1			

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Pero, ¿cuál es la importancia de la deuda privada? En pocas palabras, que una parte importante de los pasivos adquiridos por el sector privado antes de la crisis fueron absorbidos por los gobiernos para evitar la quiebra de muchas empresas, principalmente del sector bancario. Esto ocasionó, junto con otros factores, la denominada crisis de la deuda soberana. Al respecto, Paul de Grauwe afirma lo siguiente:

El diagnóstico de la crisis de la Zona Euro que realizaron los líderes políticos, en especial aquellos de los países del norte de Europa, fue que la crisis de la deuda soberana fue resultado del despilfarro de los gobiernos en general y de los gobiernos de los países del sur de Europa en particular. Sin embargo, a excepción de Grecia, la razón por la cual los países entraron en una crisis de deuda soberana tiene poco que ver con el despilfarro público. La causa de los problemas de deuda en la Zona Euro es la acumulación insostenible de deuda de los sectores privados en muchos países de la Eurozona. La acumulación de deuda privada en la Eurozona propició el desarrollo de booms y burbujas. Cuando esto se volvió insostenible [y se produjo la crisis económica], un gran número de bancos, empresas y hogares se encontraron en la imposibilidad de pagar sus deudas. Como resultado, se vieron obligados a reducir el apalancamiento, es decir, reducir sus niveles de deuda. A medida que el sector privado reducía el apalancamiento, los activos se vendían, disminuyendo sus precios. Como resultado, otros agentes [registraron] problemas de solvencia a medida que disminuía el valor de sus activos. Cada vez más agentes privados se veían obligados a reducir el apalancamiento. Pero como todos están haciendo

lo mismo al mismo tiempo, nadie tiene éxito en mejorar su propia solvencia. Por el contrario, la solvencia de los agentes privados sigue deteriorándose. La economía es empujada hacia una espiral deflacionaria. La única salida es que los gobiernos aumenten sus niveles de deuda. Esto es necesario para lograr que el sector privado reduzca el apalancamiento sin ocasionar que la economía caiga en una profunda depresión.²⁷³

En su razonamiento, Paul de Grauwe relaciona la deuda y los problemas de solvencia de los agentes privados con “la espiral deflacionaria”. En efecto, la crisis económica que inició en 2008 estimuló la caída de la demanda y, por ende, una disminución generalizada y prolongada de los precios de bienes y servicios producidos en los Estados miembros de la Unión.

La gráfica 30 muestra que el Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA)²⁷⁴ cayó drásticamente entre 2008 y 2009, lo cual alarmó al BCE puesto que una de sus funciones es mantener la estabilidad de precios, es decir, mantener la inflación en tasas inferiores, aunque próximas al 2%.

En este panorama deflacionista, el cual ha persistido hasta la fecha a pesar de la recuperación de 2009-2011 provocada por la implementación de programas de austeridad y la disminución de los tipos de interés, se ha manifestado con mayor intensidad en países como Portugal, Eslovaquia Chipre, Grecia, España y Bulgaria que aún en 2014 registraron un IPCA por debajo del 0%. De acuerdo con Santiago Carbó²⁷⁵, la presión a la baja de los precios en Europa se debe a que “La demanda interna en muchos países está retraída por un proceso de ajuste para mejorar la competitividad que, en términos generales se asocia con una devaluación interna.”²⁷⁶

Por su parte, Mario Draghi atribuye la trayectoria bajista de la inflación a los siguientes factores: “[...] el descenso de los precios de los alimentos y la energía; la apreciación del tipo de cambio, que ha afectado marcadamente a la evolución de los precios desde mediados de 2012; los riesgos geopolíticos en Rusia y Ucrania, que también ejercerán

²⁷³ *Ibid.*, pp. 11-12.

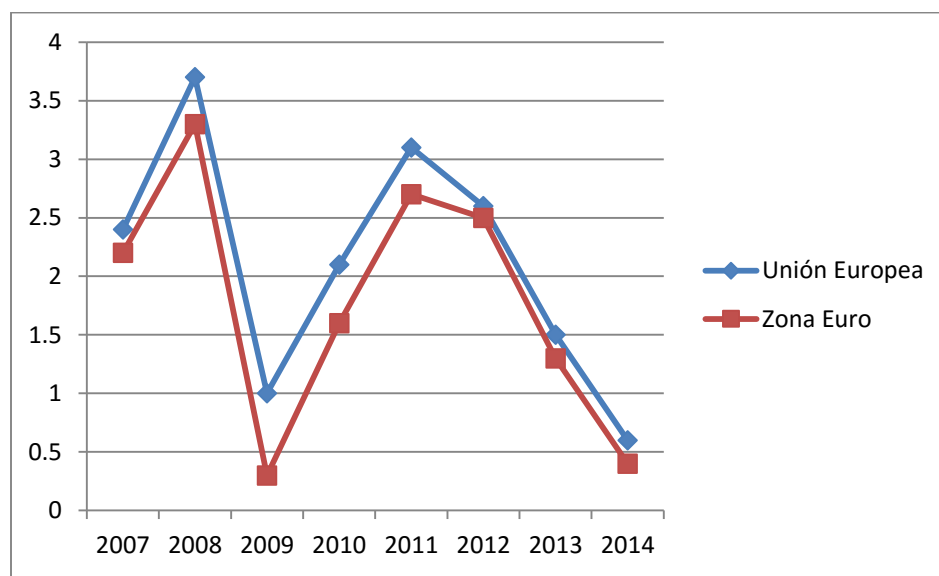
²⁷⁴ El Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA) son indicadores similares que miden la variación en un tiempo determinado de los precios de una canasta fija de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares.

²⁷⁵ Catedrático de Economía de la *Bangor University*.

²⁷⁶ María G. Mayo, “Riesgos y beneficios de una inflación baja”, [en línea], Madrid, *Expansión*, 28 de febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.expansion.com/2014/02/19/economia/1392811048.html>, [consulta: 04 de diciembre de 2015].

una influencia negativa en la economía de la zona del euro; y, naturalmente, el ajuste de los precios relativos que tenía que producirse en los países con dificultades, así como un elevado desempleo.”²⁷⁷

Gráfica 30: Índice de Precios de Consumo Armonizado



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Si bien una inflación baja podría parecer un factor positivo para las familias puesto que pueden adquirir más bienes con menos dinero, en el fondo refleja síntomas de debilidad económica que son característicos de una crisis como la que resintió la Unión. En otras palabras, la caída de los precios supone pérdidas para las empresas y, al mismo tiempo, una disminución del margen para pagar sus deudas. Esto conduce, necesariamente, a la reducción de costos y a una reestructuración interna que puede derivar en el despido de personal.

En el mismo sentido, Carbó asevera que si “[...] las expectativas de inflación [son] reducidas [se lanzan] señales de incertidumbre sobre la economía que no son del gusto de los inversores porque sugieren un posible retraso en la corrección de algunos de los desequilibrios macroeconómicos existentes y avanzan una cierta retracción del consumo. Además, añade, la desinflación hace que el proceso de reducción de deuda tanto pública

²⁷⁷ Mario Draghi, “El desempleo en la zona del euro”, [en línea], Fráncfort del Meno, *Banco Central Europeo*, 22 de agosto de 2014, Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.es.html>, [consulta: 04 de diciembre de 2015].

como privada [...] sea menos efectivo de lo esperado. En particular, porque en términos reales el coste de amortizar deuda es mayor cuando caen los precios.”²⁷⁸

Como se puede observar, la inflación es, desde la perspectiva macroeconómica, uno de los indicadores más significativos. No es fortuito que la encomienda principal del BCE sea precisamente mantenerla estable. Por estas razones, en el futuro cercano se pretende utilizar instrumentos no convencionales para garantizar expectativas de inflación.

Junto con la inflación, el desempleo constituye otro de los problemas más importantes. Es cierto que existe un debate histórico sobre la relación entre la inflación y el desempleo; dicho de otro modo, economistas como William Phillips, Paul Samuelson y Robert Solow han afirmado que existe una relación inversa entre ambas variables (a menor desempleo, mayor inflación), mientras que otros economistas sostienen que no existe una correlación empírica. No obstante, más allá de estas discusiones teóricas, la realidad europea se ha caracterizado por un aumento desmedido del desempleo.

Al respecto, Mario Draghi señaló durante su intervención en el Simposio anual de bancos centrales celebrado agosto de 2014 lo siguiente:

El desempleo es resultado de un impacto negativo, profundo y particularmente sostenido sobre el PIB, causado, en primer lugar, por la Gran Recesión, que afectó a todas las economías avanzadas y, en segundo lugar, por la crisis de deuda soberana, que hizo que las pérdidas de empleos se concentraran en países con tensiones financieras. La crisis de deuda soberana produjo una desactivación parcial de las herramientas de estabilización macroeconómica, al tener que reorientarse la política fiscal a convencer a los inversores de la sostenibilidad de la deuda, y la transmisión de la política monetaria se vio obstaculizada. Por tanto, los factores cíclicos contribuyeron de manera importante al aumento del desempleo, y la débil situación económica en la zona del euro sugiere que siguen incidiendo sobre él. Paralelamente, el comportamiento del desempleo a largo plazo y los desajustes de cualificaciones apuntan a que una parte considerable del desempleo también es estructural.²⁷⁹

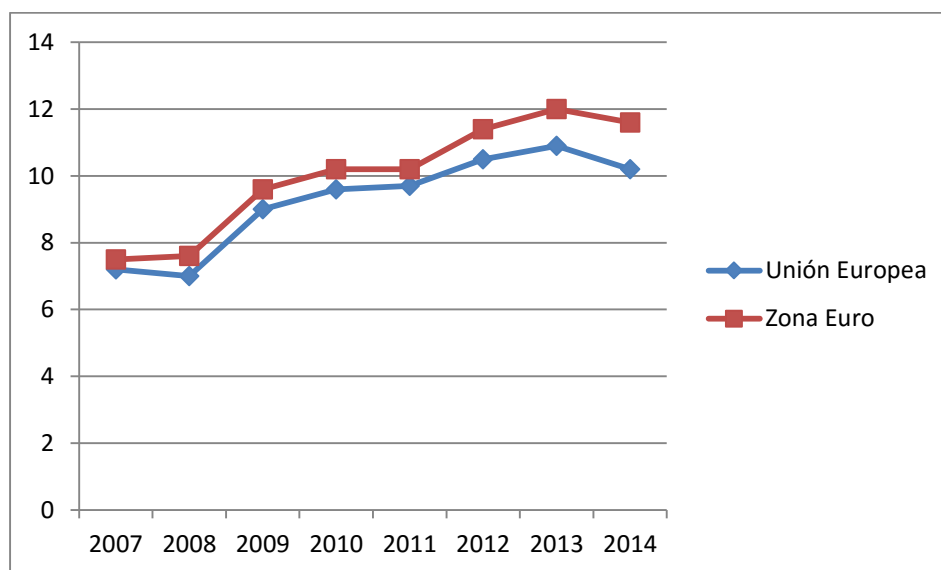
Según datos de Eurostat (gráfica 31), la tasa de desempleo en la Unión ha mantenido una tendencia creciente desde que inició la crisis en 2008. En términos del cambio porcentual, la tasa pasó del 7.2% al 10.2% entre 2007 y 2014, mientras que en la Eurozona pasó del 7.5% al 11.6% en el mismo lapso de tiempo. Esto significa que, en 2014, el número de

²⁷⁸ M. G. Mayo, *op cit.*

²⁷⁹ M. Draghi, *op. cit.*

desempleados en la Unión Europea y en la Zona Euro ascendió a 24.8 millones y 18.6 millones respectivamente.

Gráfica 31: Tasa de desempleo
(Porcentaje en términos de la Población Económicamente Activa)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Al comparar los datos por país (tabla 12), se aprecia que los casos más alarmantes, tanto por el número total de desempleados como por el crecimiento del indicador en términos porcentuales, son Grecia y España. En el primer caso, la tasa de desempleo en 2007 era de 8.4% (418 mil desempleados), mientras que en 2014 ascendió a 26.5% (1.25 millones de desempleados). En el caso de España, el número de desempleados registrado en 2007 fue de 1.85 millones (8.2%) y en 2014 de 5.6 millones (24.5%).

Tabla 12: Tasa de desempleo
(Porcentaje en términos de la Población Económicamente Activa)

País	2007	2014	País	2007	2014	País	2007	2014
Bélgica	7.5	8.5	Croacia	9.9	17.3	Polonia	9.6	9.0
Bulgaria	6.9	11.4	Italia	6.1	12.7	Portugal	9.1	14.1
República Checa	5.3	6.1	Chipre	3.9	16.1	Rumania	6.4	6.8
Dinamarca	3.8	6.6	Letonia	6.1	10.8	Eslovenia	4.9	9.7
Alemania	8.5	5.0	Lituania	4.3	10.7	Eslovaquia	11.2	13.2
Estonia	4.6	7.4	Luxemburgo	4.2	5.9	Finlandia	6.9	8.7
Irlanda	4.7	11.3	Hungría	7.4	7.7	Suecia	6.1	7.9
Grecia	8.4	26.5	Malta	6.5	5.9	Reino Unido	5.3	6.1
España	8.2	24.5	Países Bajos	4.2	7.4			
Francia	8.0	10.3	Austria	4.9	5.6			

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

En cuanto al desempleo juvenil, la Oficina Europea de Estadística reportó que en diciembre de 2014 había aproximadamente 4.9 millones de jóvenes menores de 25 años sin empleo, de los cuales 3.3 millones pertenecían a países de la Zona Euro. Las tasas de desempleo juvenil más bajas se observaron en Alemania, Austria y los Países Bajos, mientras que España, Grecia, Croacia e Italia se encontraban en el caso opuesto.²⁸⁰

En concreto, “[...] la crisis ha provocado un aumento de las tasas de paro estructural a corto y medio plazo, como indica el incremento del desempleo de larga duración y de los desajustes en los niveles de cualificación. La tasa de paro de los trabajadores menos cualificados ha subido más que la de los trabajadores altamente cualificados, principalmente porque la crisis provocó una redistribución sectorial en muchas economías de la zona del euro [...]. Como a los trabajadores menos cualificados despedidos de un sector les puede resultar difícil encontrar empleo en otros sectores, y su capital humano va desapareciendo

²⁸⁰ Cfr. s/a, “Euro area unemployment rate at 11.4%”, [en línea], Luxemburgo, Eurostat, 30 de enero de 2015, Dirección URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6581668/3-30012015-AP-EN.pdf/9d4fbadd-d7ac-48f8-b071-672f3c4767dd>, [consulta: 08 de diciembre de 2015].

progresivamente con la duración del desempleo, las tasas de paro estructural pueden seguir siendo elevadas durante un período prolongado.”²⁸¹

Como se puede apreciar, la crisis europea no sólo es económica y financiera, sino también laboral. Esta última, además es producto de las propias medidas implementadas por las instituciones comunitarias y los Estados miembros para sanear otros sectores de la economía; es decir, las políticas de austeridad promovidas por la Troika, por mencionar tan sólo un ejemplo, han afectado considerablemente las políticas laborales y de empleo de la Unión, ocasionando un desempleo histórico que conduce al aumento de la pobreza y la desigualdad. Esta es precisamente una de las razones por las que en el apartado siguiente analizaremos los aciertos y fracasos de las instituciones supranacionales de cara a la crisis.

Siguiendo con la misma línea, en la tabla 13 se muestra el salario mínimo mensual de 22 países de la Unión Europea, así como su cambio porcentual entre 2008 y 2015. Los datos demuestran que el incremento o decremento salarial se relaciona estrechamente con los efectos de la crisis en la economía y con las medidas implementadas por las administraciones nacionales. En otras palabras, los países que más resintieron la crisis y que implementaron políticas de austeridad ortodoxas presentan aumentos salariales mínimos (Irlanda y España) o, en el caso de Grecia, una disminución considerable.

El resto de los Estados miembros podría situarse en dos supuestos. En primer lugar, un grupo de países integrado por Luxemburgo, Países Bajos, Bélgica, Reino Unido y Francia que, si bien no tuvieron un crecimiento salarial superior al 25%, mantienen salarios mínimos mensuales que rebasan los €1,300 euros. El segundo grupo estaría conformado por aquellos países que, en un lapso de 6 años, al menos duplicaron su salario mensual (Letonia, Rumania, Eslovaquia y Bulgaria); sin embargo, el problema radica en que el monto no rebasa los €400 euros o, en el caso particular de Bulgaria, ni los €200 euros.

²⁸¹ Banco Central Europeo, *Informe Anual 2014*, Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo, 2015, p. 26.

Tabla 13: Salario mínimo mensual (euros al mes)

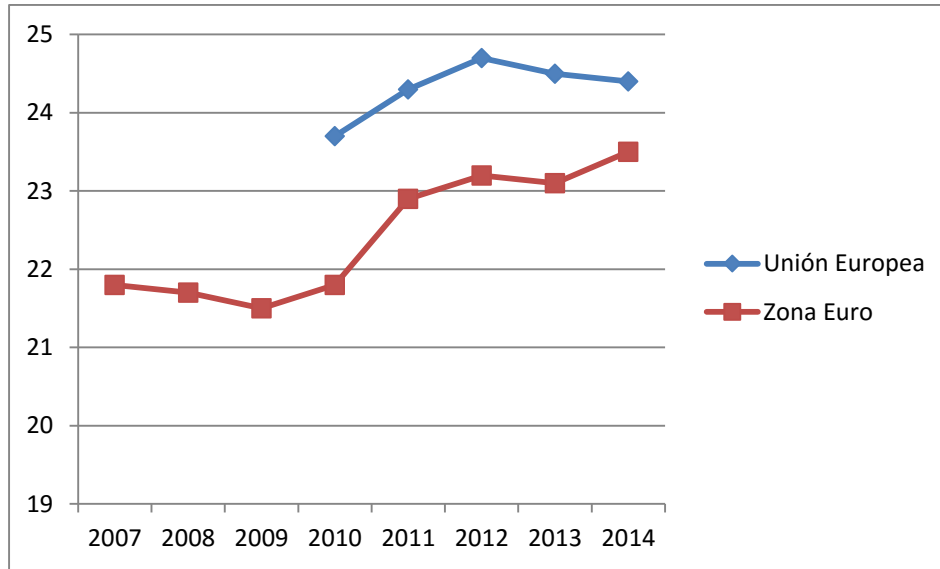
País	Enero 2008	Enero 2015	Variación %	País	Enero 2008	Enero 2015	Variación %
Bulgaria	112	184	64	Malta	617	720	17
Eslovaquia	241	380	58	Bélgica	1,310	1,502	15
Rumania	139	218	57	Francia	1,280	1,458	14
Letonia	230	360	57	Países Bajos	1,335	1,502	13
Eslovenia	539	791	47	Reino Unido	1,242	1,379	11
Estonia	278	390	40	República Checa	300	332	11
Polonia	313	410	31	España	700	757	8
Lituania	232	300	29	Croacia	380	396	4
Luxemburgo	1,570	1,923	22	Irlanda	1,462	1,462	0
Hungría	272	333	22	Grecia	794	684	-14
Portugal	497	589	19	Alemania	–	1,473	–

Fuente: Elaboración propia con datos de El País.

Las tasas crecientes de desempleo y el aumento moroso de los salarios mínimos mensuales impactan directamente en la calidad de vida de los habitantes de la Unión. Esto se puede comprobar con el aumento de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social (gráfica 32), especialmente en la Eurozona. En 2007, 72,202,598 personas carecían de lo materialmente necesario para vivir o vivían en hogares con baja intensidad laboral, mientras que en 2014 la cifra se situó en 79,508,753 personas. Dicho de otra manera, en un lapso de 7 años, 7,306,155 personas que residen en la Zona Euro disminuyeron considerablemente su calidad de vida.

En términos porcentuales, los países con un mayor número de individuos que se ubican en esta categoría son Rumania (40.2%), Bulgaria (40.1%), Grecia (36%), Letonia (32.7%) y Hungría (31.1%). En el otro extremo se encuentra República Checa (14.8%), Países Bajos (16.5%), Suecia (16.9%), Finlandia (17.3%) y Dinamarca (17.8%).

**Gráfica 32: Personas en riesgo de pobreza o exclusión social
(Porcentaje del total de la población)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Al cruzar los 3 indicadores anteriores (tasa de desempleo, salario mínimo mensual y número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social), se puede inferir que existen coincidencias en ciertos casos. Por ejemplo, Bulgaria es el país con el salario mensual más bajo, con una tasa de desempleo que supera el 10% del total de su población económicamente activa y el segundo país en términos del porcentaje de personas en riesgo de pobreza. Otro caso relevante es Grecia, puesto que es el Estado miembro con la mayor tasa de desempleo, el único que ha disminuido su salario mínimo mensual y el tercero respecto al número de individuos en riesgo de pobreza.

La concomitancia entre los indicadores también aplica cuando nos referimos, por ejemplo, a los Países Bajos, toda vez que tiene el segundo salario mensual más alto (después de Luxemburgo), la tasa de desempleo apenas rebasa el 7% y el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social es el segundo más bajo, sólo superado por República Checa.

Ahora bien, dado que los problemas sociales se agudizaron con el advenimiento de la crisis, los gobiernos han tenido que responder no sólo con políticas sectoriales específicas, sino también destinando la mayor parte del gasto público en protección social. La tabla 14

muestra que entre 2007 y 2013, el gasto en protección social creció 2.5%, seguido por los sectores salud (0.7%) y servicios público generales (0.4%).

Sin embargo, es preciso señalar que el aumento de dichas partidas obedece tanto al aumento del gasto total de las administraciones públicas como a la disminución del presupuesto en ciertos sectores (recreación, cultura y religión y vivienda y servicios comunitarios) o al crecimiento casi nulo en educación, protección ambiental, orden público y seguridad y defensa.

**Tabla 14: Gasto total de las administraciones públicas de la UE
(Porcentaje en términos del PIB)**

Sector	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Protección social	17.1	17.5	19.5	19.4	19.1	19.4	19.6
Educación	4.9	5.0	5.3	5.3	5.1	5.0	5.0
Recreación, cultura y religión	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0
Salud	6.5	6.8	7.4	7.3	7.1	7.2	7.2
Vivienda y servicios comunitarios	0.9	0.9	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7
Protección ambiental	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
Asuntos económicos	4.0	4.6	4.9	5.1	4.4	4.6	4.3
Orden público y seguridad	1.8	1.8	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8
Defensa	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4
Servicios públicos generales	6.4	6.6	6.7	6.7	6.9	6.9	6.8
TOTAL	44.9	46.5	50.3	50.0	48.5	49.0	48.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Pese al aumento generalizado del gasto en protección social, en los años más críticos de la crisis, la mayoría de los Estados miembros restringieron su gasto, sobre todo aquellos que aplicaron con rigor las políticas de austeridad acordadas en los diferentes programas de ajuste económico (Bulgaria, Chipre, Grecia, Hungría, Irlanda, Portugal, Rumania, los países Bálticos). No obstante, dicha tendencia se ha revertido, tal como se advierte en el “Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social” elaborado por la Organización Internacional del Trabajo.

De especial significación son las tendencias divergentes en los países más ricos y más pobres. Mientras que muchos países de altos ingresos están contrayendo sus sistemas de seguridad social, muchos países en desarrollo los están extendiendo. Los países de elevados ingresos han reducido una gama de prestaciones de protección social y han limitado el acceso a servicios públicos de calidad. Junto con el persistente desempleo, los salarios más bajos y los impuestos más altos, estas medidas han contribuido a aumentar la pobreza y la exclusión social, viéndose afectadas en la actualidad 123 millones de personas en la Unión Europea – el 24 por ciento de la población –, muchas de las cuales son niños, mujeres, personas de edad y personas con discapacidad. [...] El costo del ajuste se ha trasladado a las poblaciones, que han hecho frente a menos trabajos y a ingresos más bajos durante más de cinco años. Unos niveles deprimidos de ingresos en los hogares están conduciendo a un consumo interno más bajo y a una menor demanda, retrasando la recuperación. Los logros del modelo social europeo, que redujeron drásticamente la pobreza y promovieron la prosperidad en el período que siguió a la segunda Guerra mundial, han sido erosionados por reformas de ajuste a corto plazo.²⁸²

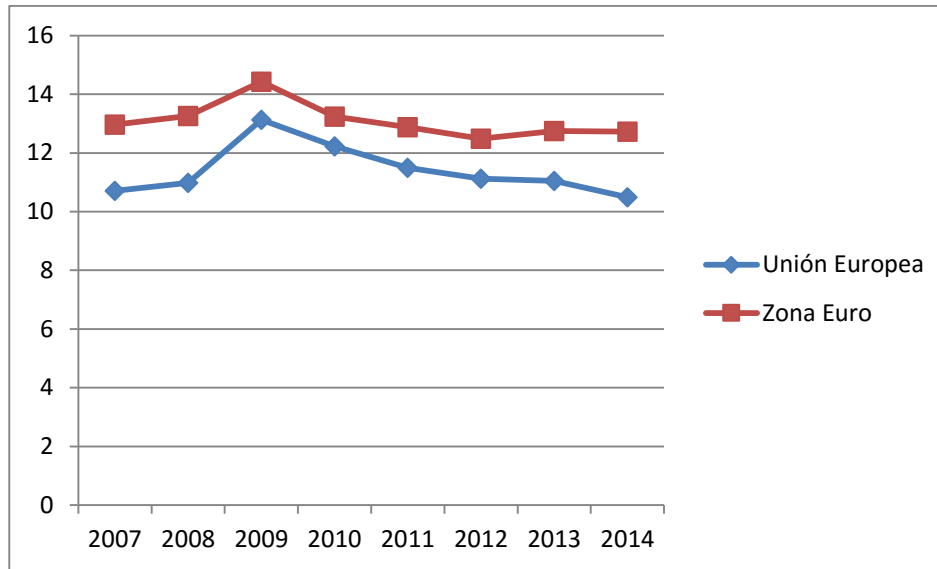
En aquellos Estados donde se conjuga un aumento del salario mínimo mensual y del gasto en protección social se puede apreciar un ligero incremento del consumo real de los hogares y, por ende, una disminución en la tasa de ahorro (gráfica 33). La variación de este indicador responde a la lógica de una crisis, toda vez que cuando ésta inició se incrementó la desconfianza en la capacidad estatal y comunitaria, especialmente en la Eurozona, para resolver los problemas económicos y sociales, a la par que los ciudadanos optaron por reducir sus gastos e incrementar su ahorro como mecanismo de protección ante cualquier eventualidad. De manera contraria, una vez superada la etapa más complicada (2008-2009), los hogares retomaron paulatinamente sus patrones de consumo, aunque todavía no se alcanzan los niveles previos a la crisis ya que, como vimos en el apartado anterior, aún persisten fallas en los sistemas de concesión de créditos.

Además, “Los hogares siguieron dirigiendo su ahorro hacia los depósitos, así como hacia los productos de seguros de vida y de pensiones. Al mismo tiempo, aumentaron significativamente sus participaciones en fondos de inversión y sus tenencias directas de acciones, y continuaron evitando los valores representativos de deuda.”²⁸³

²⁸² Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social. Resumen Ejecutivo*, [en línea], Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2014, Dirección URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245156.pdf, [consulta: 10 de diciembre de 2015].

²⁸³ Banco Central Europeo, *Informe Anual 2014*, *op. cit.*, p. 22.

Gráfica 33: Tasa de ahorro de los hogares (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Otro sector que resintió los efectos de la crisis económica fue el empresarial, particularmente las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs). De acuerdo con la Recomendación de la Comisión 2003/361, “La categoría de [MiPyMEs] está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros.”²⁸⁴

En la Unión Europea, este subsector representó en 2014 el 99,8% del sector empresarial no financiero, empleando a casi 90 millones de personas, es decir, el equivalente al 67% del empleo total. Además, generó el 58% de las contribuciones netas a la economía (valor añadido), en comparación con el 42% que aportaron las grandes compañías.²⁸⁵

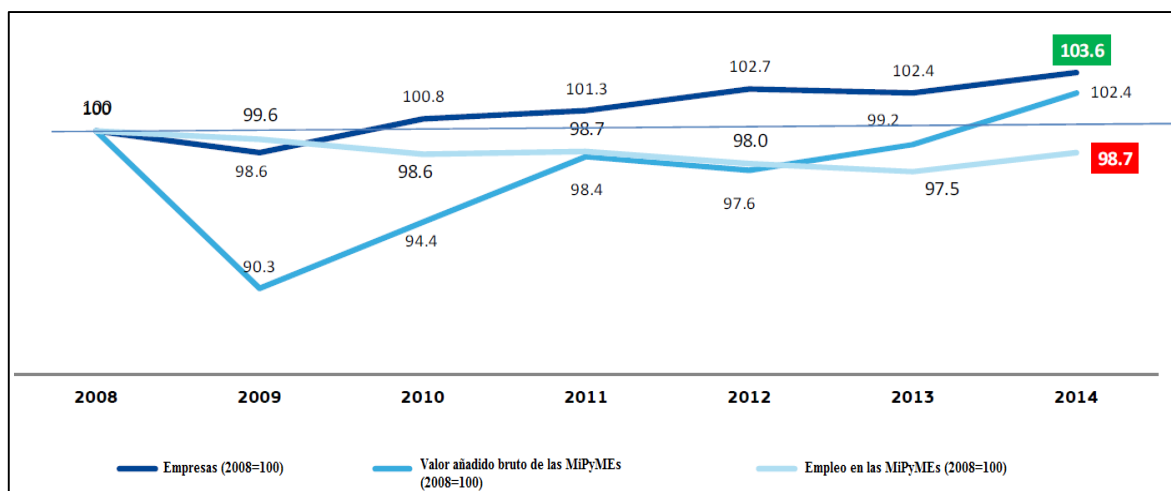
Dado el peso y la importancia de las MiPyMEs en la economía europea, es preciso hacer una breve referencia al comportamiento general del subsector en nuestro período de estudio. La gráfica 34 muestra que, entre 2008 y 2014, el número de MiPyMEs creció 3,6%,

²⁸⁴ Comisión Europea, *Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas*, [en línea], Luxemburgo, EUR-Lex, 2003, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003H0361&from=EN>, [consulta: 06 de enero de 2016].

²⁸⁵ Cfr., Karen Hope, ed., *Annual Report on European SMEs 2014/2015*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2015, Dirección URL: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/index_en.htm#annual-report, [consulta: 06 de enero de 2016]. Traducción propia.

mientras que su aportación a la economía aumentó 2.4% (alrededor de €93 billones de euros). Esta tendencia positiva muestra una recuperación importante tras la caída de 2008 y 2009. No obstante, en términos laborales, la situación se torna poco halagüeña, puesto que en el mismo período se perdieron aproximadamente 800,000 empleos (1.3%).

Gráfica 34: Número de MiPyMEs en el sector empresarial no financiero de la UE, valor añadido generado y número de personas empleadas (2008 = 100)



Fuente: Annual Report on European SMEs 2014/2015.

Si bien se puede afirmar que el subsector se ha recuperado en términos del número de empresas y del valor añadido bruto tras el advenimiento de la crisis económica y financiera, al revisar el comportamiento de estas variables en casos concretos se puede apreciar que existe una variación importante. En concreto, “[...] las MiPyMEs de sólo 7 países (Austria, Bélgica, Alemania, Malta, Luxemburgo, Suecia y Reino Unido) se han recuperado en términos del número de empresas, del valor añadido y del empleo. En contraste, las MiPyMEs de 9 países aún tienen que lograr una recuperación en cualquiera de los 3 indicadores de rendimiento (Grecia, España, Croacia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal y Rumania). En el resto de los Estados miembros, las MiPyMEs sólo han logrado una recuperación en uno o dos de los indicadores de rendimiento.”²⁸⁶

²⁸⁶ *Loc. cit.*

Como consecuencia de la importancia de las MiPyMEs en la economía regional, las instituciones comunitarias y las administraciones nacionales de los Estados miembros han impulsado políticas industriales, de competitividad y de empleo que tienen como uno de sus objetivos fortalecer al subsector para aumentar su resiliencia. Asimismo, han optado por facilitar su acceso a los créditos, sobre todo porque se trata de su principal fuente de financiación. Sin embargo, es cierto que aún no se ha logrado una recuperación homogénea y equiparable al contexto precrisis.

Después de analizar los principales indicadores que reflejan la situación general de la economía real de la Unión, es pertinente concluir con una valoración general que nos permita determinar los aspectos que han mejorado, así como las principales áreas que requieren una atención inmediata por parte de las instituciones europeas y los Estados miembros.

En este sentido, a continuación se presenta una tabla que resume la situación general de la Unión Europea al concluir el ejercicio 2014 a partir de la variación cuantitativa de 16 indicadores económicos y sociales entre 2007 y 2014.

Tabla 15: Situación general de la Unión Europea 2007-2014

Indicador	Situación general de la Unión Europea 2007-2014	Variación cuantitativa	Evaluación general
Crecimiento real del PIB	Tendencia creciente y sostenida pero débil. Aún no se recuperan los niveles previos a la crisis.	3.1% — 1.3% (en términos del PIB)	—
PIB per cápita	En 2014, sólo 11 Estados tuvieron un PIB por encima de la media europea, siendo los más afectados Grecia, Chipre, España, Reino Unido, Italia y Finlandia.		—
Consumo privado	Tendencia decreciente aun cuando los valores actuales son mayores que los de la etapa pre crisis. Esto se ha traducido en un aumento del ahorro y en la disminución del gasto y, por ende, en la caída de la demanda agregada.	56.3% — 56.8% (en términos del PIB)	—
Consumo final de las administraciones públicas	Tras un crecimiento sustancial del consumo de las administraciones de los Estados miembros en períodos previos a la crisis económica, entre 2007 y 2014 se registró una reducción importante que se ha mantenido constante. De hecho, entre 2011 y 2014 el crecimiento ha sido casi nulo.	19.7% - 20.9% (en términos del PIB)	—
Inversión o formación bruta de capital	La inversión bruta de capital no ha recuperado los niveles previos a la crisis. En el segundo trimestre de 2014, por mencionar un ejemplo, la inversión era 15% menor a la registrada en 2007, lo cual significó una pérdida aproximada de €430,000 millones de euros. Esto significa que en períodos posteriores el nivel de producción se verá limitado.	3,039 — 2,606 (miles de millones de euros)	↓
Exportaciones e importaciones	Las compras realizadas a terceros países (importaciones), así como la venta hacia el exterior de los bienes y servicios producidos en los Estados miembros de la UE (exportaciones), crecieron sustancialmente entre 2007 y 2014 (15% y 21% respectivamente). Esto significa que, de manera general, la balanza comercial, tanto de la UE como de la Eurozona, es superavitaria, salvo en casos concretos como Bulgaria, Grecia, Francia, Letonia, Finlandia y Reino Unido.	I: 4,844,812 — 5,594,598 E: 4,915,867 — 5,981,625 (millones de euros)	↑
Deuda pública	Desde el inicio de la crisis, la deuda pública ha crecido sustancialmente en todos los Estados miembros como consecuencia directa de la recesión y de la implementación de medidas anticíclicas coyunturales. A finales de 2014, 16 países aún registraban una deuda superior al límite establecido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (60% del PIB)	57.8% — 86.8% (en términos del PIB)	↓
Déficit público	En el momento más álgido de la crisis, la Unión en su conjunto incumplía con el PEC, el cual limita el déficit público a un máximo de 3% en términos del PIB. No obstante, la situación ha mejorado, toda vez que en 2014 sólo 13 Estados quebrantaron la regla antes mencionada, mientras que en 2009 lo hicieron 23 miembros.	-0.9% — -3% (en términos del PIB)	↓
Deuda privada	Entre 2007 y 2014, la deuda privada disminuyó en 8 Estados miembros, mientras que en el resto se produjo un aumento en diferentes proporciones. El principal problema que significan los altos niveles de deuda privada es que, en un contexto de crisis como el que resintió el bloque regional, los deudores no pueden pagar los compromisos previamente adquiridos y, por lo tanto, los acreedores se enfrentan a problemas de solvencia. Ante tal escenario, las administraciones públicas adquieren los pasivos para evitar la quiebra de empresas, hecho que aumenta considerablemente la deuda pública o deuda soberana.		↓
Índice de Precios de Consumo Armonizado	El análisis de este indicador muestra un panorama deflacionista sostenido con pocas expectativas de inflación. Este escenario, si bien puede significar un alivio a corto para las familias europeas, muestra síntomas de debilidad interna que se pueden traducir en mayores desequilibrios macroeconómicos, particularmente en el comportamiento del consumo, que afectarían directamente a las empresas y, por ende, a los propios trabajadores.	2.4% — 0.6%	—
Desempleo	Una de las consecuencias más palpables de la crisis económica es el aumento histórico del desempleo, particularmente en los Estados miembros de la Eurozona. Asimismo, nos encontramos con elevadas cifras de desempleo juvenil.	7.2% — 10.2% (en términos de la PEA)	↓
Salario mínimo mensual	En todos los Estados miembros, excepto Grecia, se aprecia un aumento del salario mínimo mensual, aunque en diferente proporción.		↑
Personas en riesgo de pobreza o exclusión social	Aumento sostenido del número de personas que carecen de lo materialmente necesario para vivir o que viven en hogares con baja intensidad laboral.	23.7% — 24.4% (en términos de la población total)	↓
Gasto en protección social	Entre 2007 y 2013, se registró un aumento del gasto en protección social. Sin embargo, esto se debió a la reducción del presupuesto de sectores como recreación, cultura y religión y vivienda y servicios comunitarios o al crecimiento casi nulo de las partidas correspondientes a la educación, la protección ambiental, la seguridad y la defensa. Además, es preciso tomar en cuenta que en los años más críticos de la crisis, la mayoría de los Estados miembros restringieron su gasto, sobre todo aquellos que aplicaron con rigor las políticas de austeridad.	17.1% — 19.6% (en términos del PIB, 2007-2013)	↑
Tasa de ahorro	Durante el momento más crítico de la crisis, los hogares disminuyeron su consumo y, por ende, aumentaron su ahorro. Sin embargo, a partir de 2009, la tendencia se ha revertido, es decir, la tasa de ahorro se encuentra a la baja.	10.71% — 10.49%	↓
MiPyMEs	Entre 2008 y 2014, tanto el número de micro, pequeñas y medianas empresas como su participación bruta en la economía general de la Unión aumentaron, hecho que refleja una recuperación del subsector empresarial más importante. Empero, en términos laborales, la situación es opuesta, toda vez que en el mismo período se perdieron alrededor de 800,000 empleos. Además, al analizar la situación por país, se puede apreciar que en la mayoría persisten problemas que impiden que el subsector recupere la fortaleza de la que gozaba en los años previos a la crisis.		↑

Fuente: Elaboración propia.

Tomando como referencia el cuadro anterior, se puede estimar que el contexto económico regional aún se encuentra muy debilitado como consecuencia directa de la crisis multidimensional. Esto se vio reflejado en la tendencia negativa de 7 indicadores fundamentales, es decir, la formación bruta de capital, la deuda pública, el déficit público, la deuda privada, la tasa de desempleo, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social y la tasa de ahorro. En otras palabras, el crecimiento económico de la UE en su conjunto, y de la Zona Euro en particular, continúa siendo lento, a pesar de los importantes estímulos monetarios y la implementación de reformas estructurales y regulatorias.

Este escenario de malestar generalizado se ve reforzado con el comportamiento cuasi estático de indicadores como el crecimiento real del PIB y del PIB per cápita, el consumo privado, el consumo final de las administraciones públicas y el Índice de Precios de Consumo Armonizado. Respecto a este último indicador, es preciso destacar que la inflación a la baja y las altas probabilidades de un escenario deflacionista constituyen un problema serio que afectará al sector privado, mismo que se verá imposibilitado para pagar sus deudas.

Aunado a lo anterior, la incipiente recuperación del gasto del consumidor y de la inversión impacta negativamente en las tasas de empleo y en los niveles de recaudación fiscal, aun cuando los impuestos han aumentado considerablemente, particularmente en España, Italia y Portugal. Asimismo, la crisis ha deteriorado el sistema productivo y el poder adquisitivo de la población.

Sin embargo, a lo largo de estos años no todo ha sido negativo. Debemos reconocer que la región ha superado muchos obstáculos que surgieron a partir de 2008, hecho que se confirma con el comportamiento al alza de 4 indicadores que contribuyeron a mejorar parcialmente la economía real de la Unión (exportaciones e importaciones, salario mínimo mensual, gastos en protección social y el número de MiPyMEs y su aportación a la economía).

En palabras de Rosa María Piñón Antillón, “[...] hoy la zona euro está en mejores condiciones para enfrentarse a los mercados especulativos. Sus Estados miembros han realizado importantes sacrificios para disminuir sus vulnerabilidades macroeconómicas y en muchos de ellos se avizoran perspectivas económicas mejores. La política monetaria

expansionista seguida por el BCE ha sido su más firme aliado. Ello no significa que la Unión y en particular la UEM estén exentas de problemas.”²⁸⁷

Uno de ellos radica en que esta recuperación paulatina tiene un fuerte sustento externo. Al respecto, Xosé Carlos Arias señala que “[...] a diferencia de lo que ha venido ocurriendo, ahora el entorno internacional parece más favorable. La sorpresa de la considerable rebaja en la factura petrolera, la velocidad de crucero que ha tomado ya la economía norteamericana y la depreciación significativa del euro son factores que contribuirán a un impulso de las economías europeas [...]. Los riesgos de un accidente financiero son ahora también menores, aunque en absoluto han desaparecido, de hecho es casi seguro que asistiremos a algunos episodios de inestabilidad.”²⁸⁸

En este sentido, es importante estar conscientes de que los efectos negativos de la crisis aún están latentes. Entre ellos, podemos destacar, como mínimo, los siguientes: posibilidad de un crecimiento económico incipiente por un período de tiempo prolongado, el aplazamiento de un escenario deflacionario y el aumento constante del desempleo y de las deudas pública y privada. Por esta razón, un número significativo de analistas han reconocido que “[...] la política monetaria no va a dar ya para mucho más, por lo que [...] habrá que pensar en serio en vías de intervención que incidan más directamente sobre la economía real. Y eso se llama política fiscal activa y reformas que favorezcan las ganancias de productividad.”²⁸⁹

En el mismo sentido, se argumenta que es preciso dejar de lado, al menos parcialmente, las políticas de austeridad, aun cuando se reconoce su importancia para lograr una recuperación económica sostenida, particularmente en un contexto caracterizado por la caída de las inversiones del sector privado. Al respecto, José Luis Rodríguez²⁹⁰ afirma lo siguiente:

“[...] la emisión de liquidez se ha tratado de obtener no solamente mediante emisión monetaria, sino que también se han comprimido los gastos públicos a niveles insostenibles en Europa, lo que ha provocado prácticamente la quiebra fiscal de países como Grecia, que se ha visto obligada a endeudarse

²⁸⁷ Rosa María Piñón Antillón, *La Gobernanza Global, la Seguridad Internacional y la Unión Europea amenazadas por un mundo convulso*, México, UNAM, 2015, p. 47.

²⁸⁸ Xosé Carlos Arias, “Mejor coyuntura, viejos problemas”, *La Voz de Galicia*, Galicia, 11 de enero de 2015.

²⁸⁹ X. C. Arias, “Atrapados en los tipos de interés cero”, *op. cit.*

²⁹⁰ Asesor del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial y ex Ministro de Economía de Cuba.

totalmente para sobrevivir. Esta situación se ha repetido en alguna medida en países como Irlanda, España y Portugal. No obstante, luego de varios años de practicar esta política de austeridad suicida, impuesta en la UE por países como Alemania, el Banco Central Europeo ha comenzado a practicar –siguiendo los pasos de la Reserva Federal de Estados Unidos– una suerte de flexibilización cuantitativa al inyectar liquidez a la economía para tratar de reactivarla. En términos más simples, se ha tratado de inyectar nuevos recursos para corregir lo que se califica como “excesos” de la banca al apostar a una u otra tendencia del mercado, sin proveer de los recursos indispensables que permitan incrementar la inversión productiva y —consecuentemente— la creación de valor que permita estabilizar la economía sobre bases sólidas.”²⁹¹

Otra de las fuentes de liquidez para subvencionar principalmente al sector privado fueron las arcas públicas, lo cual se ve reflejado en el aumento drástico de los niveles de deuda soberana. A la fecha, el grueso de los Estados miembros tienen una deuda que excede el 60% del PIB y, por ende, ya no es factible que utilicen recursos públicos de manera indiscriminada para reactivar la economía. Por lo tanto, aquellos que Estados miembros que aún tienen un margen considerable para aumentar su deuda pública (ej. Alemania, Francia y Bélgica) deberían implementar programas de estímulo económico que beneficien a los países económicamente más débiles. Paul de Grauwe argumenta que “A través de la estimulación del gasto, los países del norte podrían relajar los superávits que han acumulado en comparación con los del sur. Esta es una condición necesaria para que el sur sea capaz de reducir su déficit en cuenta corriente vis à vis el norte.”²⁹²

En el caso concreto de Alemania, cuya economía es la más fuerte la Unión a pesar de que su tasa actual de crecimiento en términos del PIB ronde el 1.6%, algunos expertos coinciden en que el país está “[...] lejos de conseguir dinamizar al resto del continente [y que] también ha puesto obstáculos significativos a sus socios europeos, al mismo tiempo que presenta el mayor superávit comercial del mundo. Además, el país no está invirtiendo mucho en infraestructuras. Aunque Alemania sea la única economía en cuyas promesas confían los inversores, el Gobierno alemán tampoco ‘está dispuesto a conceder el mismo volumen de estímulos concedido por la Fed. Él pretende ser más conservador’ [...].”²⁹³

²⁹¹ José Luis Rodríguez, “La crisis en la economía mundial y la recuperación fallida”, [en línea], La Habana, *Cubadebate*, 19 de abril de 2015, Dirección URL: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2015/04/19/la-crisis-en-la-economia-mundial-y-la-recuperacion-fallida/#.Vri6NVh96M8>, [consulta: 21 de enero de 2016].

²⁹² P. de Grauwe, *Design Failures in the Eurozone*, *op. cit.*, p. 24.

²⁹³ s/a, “Una Europa incierta, desigual e imprevisible en 2015”, [en línea], *Knowledge@Wharton*, Filadelfia, Universidad de Pensilvania, 13 de enero de 2015, Dirección URL:

Por otro lado, han surgido otras propuestas para solucionar los problemas de aquellos países en donde el crecimiento está estancado y la desigualdad y la pobreza aumentan, tales como: profundizar la integración y fortalecer el marco institucional; mutualizar la deuda; dotar al BCE de mecanismos para combatir la deflación y el desempleo; fomentar la inversión y la reindustrialización; establecer un presupuesto común; fortalecer la demanda interna sobre la base de los aumentos salariales en los países superavitarios; aumentar la inversión pública y privada; incrementar la inversión en infraestructura; mejorar la productividad y la competitividad.²⁹⁴

El conglomerado de recomendaciones para resarcir los efectos de la crisis económica y financiera y propiciar que la Unión Europea entre en una etapa de franca recuperación y crecimiento sostenido que se vea reflejado en el bienestar de su sociedad son una prueba fehaciente de que los problemas siguen presentes. Incluso, las instituciones supranacionales han reconocido que falta concretar una serie de reformas estructurales que, si bien ya se han planteado y formulado, aun no se implementan debido a ciertas condicionantes de carácter político, como la falta de consenso y las fallas estructurales en las propias instituciones comunitarias, mismas que revisaremos con mayor detalle en los dos apartados siguientes.

El Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, afirmó que desde su perspectiva “[...] la crisis no ha terminado y no debe haber complacencia: incluso si somos ayudados por la acción del Banco Central Europeo, solo tenemos una breve ventana de oportunidad para seguir adelante con nuestra agenda de reformas [estructurales], inversión y finanzas públicas. [...] esta crisis también ha sido una crisis de legitimidad en todos los niveles [...]”²⁹⁵ Por su parte, Jeroen Dijsselbloem afirma que aún no hay consenso político

<http://www.knowledgeatwharton.com/es/article/una-europa-incierta-desigual-e-imprevisible-en-2015/>, [consulta: 22 de enero de 2016].

²⁹⁴ Cfr. Pedro Sánchez, “Una nueva agenda política para Europa”, [en línea], *El País*, Madrid, 24 de enero de 2015, Dirección URL: http://elpais.com/elpais/2015/01/23/opinion/1422017349_081519.html, [consulta: 21 de enero de 2015]; Maria Joao Rodrigues, “What Economic Policy for the Euro Area?”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 15 de enero de 2016, Dirección URL: <https://www.socialeurope.eu/2016/01/economic-policy-euro-area/>, [consulta: 22 de enero de 2016]; Rosa María Piñón Antillón, *La Gobernanza Global, la Seguridad Internacional y la Unión Europea amenazadas por un mundo convulso*, op. cit., pp. 33-77.; Rosa María Piñón Antillón, “La Unión Europea y América Latina ante la crisis económica: crecimiento, desarrollo y fundamentals”, op. cit., pp. 47-82.

²⁹⁵ s/a, “Juncker: “No hemos superado la crisis económica”, [en línea], Moscú, *RT*, 16 de diciembre de 2015, Dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/194333-juncker-superar-crisis>, [consulta: 17 de enero de 2016].

sobre ciertas medidas de carácter fiscal y presupuestario, pero que es un hecho que no se puede dejar la política económica sólo en manos del BCE.²⁹⁶

Pese a todos los problemas económicos persistentes, compartimos la visión de Rosa María Piñón Antillón, quien después de estudiar con mucha precisión la situación actual de la UE afirma que “Europa y la Zona Euro, a pesar de todas las dificultades inherentes a un proceso de integración sofisticado e inacabado, avanzan en la dirección correcta. Atender los problemas coyunturales y la profundización de procesos de integración son prioridades que transitan por una misma vía. Nadie ha dicho que será fácil para Europa remontar las dificultades actuales, pero no tiene otra opción. Su relevancia política y económica como actor de gran envergadura en el escenario internacional así lo exige.”²⁹⁷

3.3. El papel de las instituciones supranacionales de cara a la crisis: aciertos y fracasos

En el primer capítulo de esta investigación hicimos referencia a la gobernanza y al neoinstitucionalismo como dos conceptos cuyas precisiones teóricas nos permitirán analizar el comportamiento de las instituciones comunitarias durante el desarrollo de la crisis económica y financiera a fin de determinar sus aciertos y fracasos.

En este sentido, partiremos de la premisa de que la magnitud del problema al que se enfrenta la Unión Europea desde 2008 sobrepasó las capacidades de los Estado miembros, obligando a las propias administraciones centrales a recurrir a las instituciones supranacionales, dotándolas de la confianza y facultades necesarias para que se articularan como los actores principales durante el proceso de gestión de la crisis.

Dicho de otro modo, la debacle económica y financiera reforzó la idea de que era necesario fortalecer el sistema de gobernanza europeo con el único propósito de que sirviera como una herramienta eficiente que complementara la actuación de los gobiernos y de los diversos agentes que participan en los procesos de toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas, particularmente en un contexto donde el Estado-nación, a pesar de ser el actor político por excelencia, ha perdido cierto margen de acción por las limitaciones impuestas por las crisis contemporáneas.

²⁹⁶ *Cfr., loc. cit.*

²⁹⁷ R. M. Piñón Antillón, *La Gobernanza Global, la Seguridad Internacional y la Unión Europea amenazadas por un mundo convulso*, *op. cit.*, p. 77.

En razón de lo anterior, la comprensión de la crisis europea exige el estudio del entramado institucional del bloque regional, mismo que, cumpliendo con los preceptos del neoinstitucionalismo, es autónomo, actúa a partir del contexto social, es influenciado por intereses individuales y, dada su magnitud, condiciona la conducta de los actores políticos, particularmente de aquellos cuya área de influencia son los Estados miembros. Estas características, si bien son el fundamento del éxito de las instituciones supranacionales de la UE, también propician conductas que podríamos calificar de erróneas o que no han supuesto un beneficio para el proceso de integración.

En primer lugar, nos enfocaremos en los aciertos de las instituciones en su conjunto, para después hacer referencia al papel que desempeñó el Banco Central Europeo, considerado por muchos especialistas, entre ellos Franziska Richter y Peter Wahl, como “[...] uno de los actores más importantes en la crisis financiera y en la crisis de deuda soberana [puesto que] su comportamiento y sus decisiones no sólo están afectando en gran medida al sector financiero, sino a toda la economía y, por lo tanto, a los salarios, a los sistemas sociales y a la vida cotidiana de todos los ciudadanos.”²⁹⁸

Durante los últimos 8 años, los políticos europeos, haciendo uso de su facultad para incidir en los diversos procesos de toma de decisiones a partir de dinámicas que se gestan en el seno de las propias instituciones como consecuencia directa de su autonomía, han generado una serie de medidas de observancia general y parcial, tanto para la Unión como para la Eurozona, que han favorecido la recuperación de la región. En la siguiente tabla se pueden apreciar los principales instrumentos para la contención de la crisis.

²⁹⁸ F. Richter y P. Wahl, *op. cit.*, p. 4.

Tabla 16: Principales instrumentos para la contención de la crisis

Medida	Año creación y/o implementación	Encargado de la aplicación	Alcance de aplicación	Principal beneficiario	Contenido concreto	Efectividad y/o beneficios
Sistemas de garantía de depósitos	1994 (La Directiva original quedó derogada por la que entró en vigor en junio de 2014)	Estados miembros Bancos	Unión Europea	Depositantes	<ul style="list-style-type: none"> - Son sistemas que establece cada Estado miembro para reembolsar a los depositantes, ya sean personas físicas o morales, hasta un importe de €100,000 euros si el banco quiebra y los depósitos no están disponibles. - Los depósitos garantizados también incluyen los regímenes de pensión de pymes, los depósitos de autoridades públicas con presupuestos inferiores a €500,000 euros y los depósitos de más de €100,000 euros para determinados fines sociales y de vivienda. - Los sistemas de garantía también pueden financiar la resolución de bancos bajo condiciones estrictas. - Todos los bancos deben hacerse miembros de un sistema de garantía y, por lo tanto, deben hacer aportaciones, basadas en su perfil de riesgo y en otros factores, que serán resguardadas en un fondo. Éste se mantiene en activos de bajo riesgo para que tenga disponibilidad inmediata. 	<ul style="list-style-type: none"> - Protege a los depositantes en casos de quiebra bancaria. - El plazo máximo vigente para hacer el reembolso es de 20 días laborales. Sin embargo, se prevé que para 2024 se reduzca a 7 días laborales. - Promueve la estabilidad financiera general de la UE. - Los bancos asumen su responsabilidad y, al mismo tiempo, generan confianza entre los depositantes.
Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento	1997 (reforzado con las medidas adicionales: <i>six-pack</i> en 2011 y <i>two-pack</i> en 2013)	Comisión Europea (supervisora) Estados miembros	Estados miembros (La comisión puede formular recomendación es adicionales para los países de la Eurozona)	Estados miembros	<ul style="list-style-type: none"> - Su objetivo es prevenir aparición del déficit público excesivo (superior al 3% del PIB) y de garantizar la convergencia económica sostenida a través de un marco de disciplina presupuestaria. - Está integrado por una parte preventiva y una correctora. La primera consiste en la evaluación, por parte del Ecofin, de los Programas de Estabilidad (Eurozona) o de los Programas de convergencia (Estados no pertenecientes a la Eurozona) que presentan las economías europeas. En caso de que se determine que un Estado incumple o corre el riesgo de incumplir el criterio de déficit público máximo, el Ecofin inicia el Procedimiento de déficit excesivo (parte correctora), el cual puede concluir con una sanción económica si no se cumple con las recomendaciones del propio Consejo. Dicha sanción puede alcanzar el 0.2% del PIB del Estado miembro en cuestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - La fase correctora ha permitido determinar con precisión aquellas situaciones de déficits excesivos. - Al 13 de mayo de 2015, la situación de los Estados miembros con respecto al PEC es la siguiente: <ul style="list-style-type: none"> a) <u>No sometidos al Procedimiento de déficit excesivo</u>: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, República Checa, Rumanía, Suecia. b) <u>Derogación del procedimiento de déficit excesivo</u>: Malta y Polonia. c) <u>Procedimientos de déficit excesivo en curso</u>: Croacia, Chipre, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Irlanda, Portugal y Reino Unido. d) <u>Consideración de la apertura de un nuevo procedimiento de déficit excesivo</u>: Finlandia
Inyección de liquidez	2007	Banco Central Europeo	Eurozona	Sector Financiero	<ul style="list-style-type: none"> - La intención es calmar la preocupación del sector financiero ante la crisis. - Se pretende recuperar la confianza en el sistema financiero y generar estabilidad en el sector. - Financiar a los bancos para que restablezcan las líneas de crédito. - Evitar a corto plazo que la crisis se extienda a la economía real. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se evitó el colapso del sistema financiero de la UE, particularmente de la Eurozona. -La inyección de liquidez en los mercados interbancarios provocó una disminución, o al menos la estabilidad, de los tipos de interés. - Se inyectaron billones de euros mediante Operaciones de Refinanciación a Largo Plazo, Operaciones principales de financiación y otros tipos de operaciones. - Las inyecciones de liquidez se realizaron a tipo de interés fijo, a mayor plazo, sin límite de cantidad por prestatario y ampliando la lista de garantías admisibles.

Plan Europeo de Recuperación Económica	2008	Estados miembros	Unión Europea	Estados miembros de la Eurozona	<ul style="list-style-type: none"> - Acordar un impulso presupuestario inmediato de 200 000 millones de euros. - Incrementar las intervenciones anuales del Banco Europeo de Inversiones. - Reforzar los programas de activación para personas poco cualificadas y vulnerables a través del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. - Reducir la fiscalidad laboral y el IVA en servicios con fuerte intensidad de mano de obra. - Fomentar la financiación de las mipymes. - Reforzar la colaboración de la UE con sus socios internacionales. - Desarrollar una economía limpia. 	
Reducción de las tasas de interés	2008-2014	Banco Central Europeo	Eurozona	Bancos de los Estados miembros de la Eurozona	<ul style="list-style-type: none"> - En octubre de 2008, el BCE se comenzó a implementar una política de plena adjudicación a tipo de interés fijo en todas las operaciones de financiación con independencia de su plazo de vencimiento. - Entre el 15 de octubre de 2008 y el 10 de septiembre de 2014, la tasa de interés fijo pasó de 3.75% a 0.05%. 	<ul style="list-style-type: none"> - La reducción de los tipos de interés ha demostrado ser una política eficaz para asegurar que las entidades financieras tengan acceso permanente a la liquidez y a un bajo costo. Esto evitó, junto con otras medidas, que el sistema financiero de la Unión se colapsara durante los momentos más álgidos de la crisis. Sin embargo, en el caso del consumo, éste no ha repuntado porque viene de una fuerte caída en el acceso al financiamiento.
Recapitalización de los bancos	2008-2014	Estados miembros	Unión Europea	Bancos	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar el colapso del sistema bancario. - Reforzar la solvencia del sistema bancario europeo y mejorar su acceso a los mercados monetarios y mayoristas. - Entre 2008 y 2012, la Comisión aprobó medidas de ayuda destinadas al sector financiero por un valor de 5 billones de euros. 	<ul style="list-style-type: none"> - El sector bancario ha recibido más de €400,000 millones de euros en ayudas públicas de capital. - Se ha otorgado asistencia a los bancos de 18 Estados miembros. - Se han revalorizado los activos de los bancos. - En concreto: se evitó el desplome del sistema bancario.
Estrategia Europa 2020	2010	Unión Europea	Estados miembros	Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Se trata de una estrategia a 10 años orientada al crecimiento inteligente, sustentable e inclusivo propuesta por la Comisión Europea. - Los cinco objetivos planteados en la estrategia son: <ol style="list-style-type: none"> 1. Empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años. 2. Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D. 3. Emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990; 20% de energías renovables; aumento del 20 % de la eficiencia energética. 4. Tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%; al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario. 5. Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social. - Los objetivos se concretan en objetivos nacionales para que cada Estado miembro pueda por sí mismo evaluar su avance hacia esas metas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se trata del único mecanismo que tiene efectos positivos en toda la Unión Europea. - Las iniciativas que complementan los objetivos estratégicos permiten crear un marco de cooperación más estrecho entre la Unión y los Estados miembros. - La vinculación de los objetivos estratégicos con los nacionales permite que cada Estado realice las reformas pertinentes para cumplir con las metas. - Su implementación ha contribuido a que la UE y, por lo tanto, los Estados miembros, se centren en aspectos estructurales, a más largo plazo, que son cruciales para el futuro de la sociedad y la economía de la UE. - De acuerdo con el Balance de la Estrategia Europa 2020 que realizó la Comisión Europea en 2014: <ul style="list-style-type: none"> • La UE está en vías de cumplir o se acerca a los objetivos que se fijó en materia de educación, clima y energía.

					<p>- Se trata de objetivos comunes que deben alcanzarse combinando medidas nacionales y europeas.</p> <p>- Los objetivos son apoyados por 7 iniciativas, a saber: Una agenda digital para Europa; Unión por la innovación; Juventud en movimiento; Una Europa que utilice eficazmente los recursos; Una política industrial para la era de la mundialización; Una agenda de nuevas cualificaciones y empleos; Plataforma europea contra la pobreza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La UE está lejos de cumplir los objetivos relativos al empleo, la investigación y el desarrollo o la reducción de la pobreza. <p>- De acuerdo con los resultados de una consulta pública que realizó la Comisión Europea entre el 5 de mayo y el 31 de octubre de 2014, la Estrategia Europa 2020 tiene los siguientes puntos a favor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Goza de un apoyo masivo. • Es coherente con los retos que se deben abordar. • Se plantea metas adecuadas y pertinentes que se refuerzan mutuamente. • Se aprecia un progreso ya perceptible. <p>- En cuanto a las oportunidades, destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agentes dispuestos a desempeñar un papel activo en la Estrategia. • Seguimiento estrecho de la Estrategia a través del Semestre Europeo. • Adecuación de la Estrategia Europa 2020 a las prioridades de la Comisión (paquete de empleo, crecimiento e inversión).
Semestre Europeo	2010	Comisión Europea Consejo de la UE Consejo Europeo Estados miembros	Estados miembros	Estados miembros	<p>- Su objetivo principal es la coordinación anual de las políticas económicas y presupuestarias entre la UE y los gobiernos nacionales.</p> <p>- Desde su implementación en 2011, la Comisión analiza detenidamente los planes de reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros y les hace recomendaciones para los 12-18 meses siguientes.</p> <p>- El Semestre Europeo evalúa la coordinación de 3 políticas, a saber: a) reformas estructurales para promover el crecimiento y el empleo; b) políticas presupuestarias de conformidad con el PEC; y c) prevención de desequilibrios macroeconómicos.</p> <p>- El Semestre Europeo se desarrolla de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A finales de cada año la Comisión publica su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y el Informe sobre el mecanismo de alerta, en el cual se determina qué países corren el riesgo de incurrir en desequilibrios macroeconómicos. • En octubre, cada Estado miembro presenta sus planes presupuestarios. Estos son evaluados por la Comisión, la cual emite en noviembre un dictamen sobre el grado de cumplimiento respecto al PEC. • En febrero, la Comisión publica un estudio económico por país. • En marzo, el Consejo de la UE revisa la situación general y emite orientaciones sobre reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. Por su parte, el Parlamento Europeo revisa las orientaciones políticas de empleo, mientras que el Consejo Europeo dicta orientaciones políticas. • En abril, los Estados miembros presentan sus programas de estabilidad o convergencia y sus programas nacionales de reforma. • En mayo, la Comisión propone, en su caso, recomendaciones específicas para cada país, incluyendo aquellas derivadas de los exámenes exhaustivos de países con posible desequilibrio macroeconómico. Estas deben ser aprobadas por el Consejo de la UE y por el Consejo Europeo entre junio y julio. 	<p>- La evaluación periódica de la situación económica de los Estados miembros por parte de las instituciones supranacionales obliga a las administraciones nacionales a corregir errores que pueden poner en riesgo su estabilidad y/o la de la Unión en su conjunto.</p> <p>- Las orientaciones sobre reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales, así como las recomendaciones políticas y las vinculadas con el mercado laboral, son un insumo fundamental durante el proceso de elaboración de las políticas públicas de todos los Estados miembros.</p> <p>- El amplio contenido del Semestre Europeo coadyuva a impulsar un crecimiento económico sostenible e incluyente.</p>

					- Si los Estados miembros hacen caso omiso de las recomendaciones y no toman medidas en el plazo establecido, pueden recibir advertencias. En caso de desequilibrios macroeconómicos y presupuestarios excesivos, también puede recurrirse a incentivos y sanciones.	
Sistema Europeo de Supervisión Financiera	2010	Junta Europea de Riesgo Sistémico Autoridades <i>ad hoc</i>	Unión Europea	Estados miembros	<p>- Sistema de autoridades macroprudenciales y microprudenciales descentralizado y de múltiples niveles para garantizar una supervisión financiera coherente dentro de la UE.</p> <p>- Integrado por la Junta Europea de Riesgo Sistémico y tres autoridades de supervisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> o <u>Autoridad Bancaria Europea</u>: Actúa en el ámbito de las entidades de crédito, los conglomerados financieros, las empresas de inversión y las entidades de pago. Entre sus funciones se encuentran las siguientes: garantizar un nivel sólido, efectivo y coherente de regulación y supervisión; contribuir a la estabilidad y eficacia del sistema financiero; proteger a los consumidores; garantizar una regulación adecuada de la supervisión de las entidades de crédito. o <u>Autoridad Europea de Seguros</u>: Su actividad se centra en las empresas de seguros. o <u>Autoridad Europea de Valores y Mercados</u>: Su actividad se centra en los mercados de valores y las entidades que participan en los mismos, como las agencias de calificación crediticia. 	- En 2014, la Autoridad Bancaria Europea realizó pruebas de estrés a 124 bancos de los 28 Estados miembros de la Unión. Del total, sólo 25 no aprobaron, razón por la cual deben reforzar su nivel de fondos propios.
Instrumentos de asistencia financiera	2010-2013	Estados miembros de la Eurozona Troika (Comisión Europea, BCE y FMI)	Eurozona	Estados miembros de la Eurozona	<p>1. En 2010 se crearon dos instrumentos temporales para facilitar apoyo financiero a los Estados miembros :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF): la Comisión puede contraer empréstitos por un total de €60,000 millones de euros en los mercados financieros en nombre de la Unión con una garantía implícita del presupuesto de la UE. - Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF): dispone de una capacidad crediticia actual de €779,800 millones de euros. Los préstamos están financiados por los bonos de la FEFF y otros instrumentos de deuda en los mercados financieros, y están garantizados por los Estados miembros de la Zona Euro. Después de una segunda enmienda, los instrumentos de la Facilidad, además de los tradicionales préstamos, son: compras en el mercado primario y secundario, líneas precautorias y préstamos para la recapitalización de entidades financieras. <p>2. En 2012 se creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en sustitución de la FEFF. Se trata de un instrumento de financiación permanente con una capacidad crediticia actual de €500,000 millones de euros. Los préstamos están garantizados por los Estados miembros de la Zona Euro. Además de los tradicionales préstamos, el MEDE puede conceder asistencia a través de compras de deuda soberana, líneas de crédito precautorias y préstamos para la recapitalización de entidades financieras. El MEDE está disponible sólo para los Estados miembros de la Zona Euro que hayan firmado el Pacto Presupuestario.</p> <p>3. En 2013 entraron en vigor dos medidas para reforzar los procedimientos de seguimiento y supervisión de los Estados miembros que atraviesan o se enfrentan a dificultades graves en</p>	<p>- El MEEF se activó para Irlanda y Portugal entre 2011 y 2014.</p> <p>- La FEFF se activó para Irlanda, Portugal, Grecia y España. En el caso de Grecia, el programa de asistencia se amplió hasta el 30 de junio 2015.</p> <p>- El MEDE facilitó asistencia a España y a Chipre.</p> <p>- Las medidas para reforzar los procedimientos de seguimiento y supervisión obligan a los Estados a respetar las obligaciones contraídas al momento de aceptar el apoyo financiero. Esto se debe, principalmente, a que el incumplimiento de las mismas supone la suspensión de la asistencia.</p> <p>- La vinculación entre el MEDE y el Pacto Presupuestario supone mejores garantías para mantener en buenas condiciones a las economías miembros.</p>

					<p>relación con la estabilidad financiera o la sostenibilidad de sus finanzas públicas.</p> <p>4. Los Estados que no pertenecen a la Zona Euro y que experimenten dificultades o graves amenazas de dificultades en su balanza por cuenta corriente o en su balanza de capital pueden solicitar créditos por €12,000 millones de euros (Mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos).</p>	
Impuesto sobre transacciones financieras	2011 (aún no entra en vigor)	Estados miembros	Hasta el momento, sólo Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Portugal han decidido aplicar el impuesto	Estados miembros	<p>- Impuesto común a todas las transacciones financieras siempre que por lo menos una de las partes de la transacción se establezca en un Estado miembro y que una entidad financiera establecida en un Estado Miembro forme parte de la transacción, por cuenta propia o por cuenta de terceros, o actúe en nombre de una parte en la transacción.</p> <p>- El ITF será exigible a partir del momento en el que se produzca la transacción.</p> <p>- Cada entidad financiera que forme parte de una transacción o que esté implicada en una transacción deberá pagar el impuesto.</p> <p>- Los Estados miembros deberán establecer otras obligaciones destinadas a garantizar el pago y a la verificación del pago del impuesto.</p> <p>- Los tipos de ITF que los Estados miembros deben aplicar no podrán ser inferiores a (tipos mínimos):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 0,1 % para todas las transacciones financieras distintas a las relativas a los contratos de derivados; • 0,01 % para todas las transacciones financieras relativas a los contratos de derivados. 	<p>- Su objetivo es hacer participar equitativamente a las entidades financieras en los costes de la crisis y evitar la fragmentación del mercado interior de servicios financieros.</p> <p>- Se trata de un impuesto indirecto que pretende penalizar el vértigo especulativo.</p> <p>- De acuerdo con la Comisión Europea, con el impuesto se recaudarán alrededor de €35,000 millones de euros al año.</p> <p>- Algunas entidades, como el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, no se incluyen en el ámbito de aplicación. Asimismo, la mayoría de las operaciones financieras cotidianas en las que participan las personas físicas y las empresas no financieras quedan exentas del impuesto.</p> <p>- Asimismo, se excluyen del ámbito de aplicación del ITF las transacciones con el Banco Central Europeo y con los bancos centrales nacionales para evitar una repercusión negativa sobre las posibilidades de refinanciación de las instituciones financieras o sobre la política monetaria en general.</p> <p>-La aplicación del ITF se basa en el principio de residencia, con el fin de reducir los riesgos de evasión fiscal.</p>
Procedimiento de desequilibrio macroeconómico	2011	Comisión Europea Consejo Europeo Junta Europea de Riesgo Sistémico Estados miembros	Estados miembros	Estados miembros	<p>- Su objetivo es prevenir y corregir situaciones macroeconómicas de riesgo, tales como déficit por cuenta corriente y deuda excesiva.</p> <p>- El Procedimiento se basa en los siguientes pasos:</p> <p>1.- La Comisión realiza un informe detallado de cada Estado miembro basándose en una serie de 10 indicadores (cuentas corrientes, posición de inversión internacional neta, tipo de cambio efectivo real, variación de las cuotas de exportación y costes laborales unitarios, precios de la vivienda, flujo de crédito del sector privado, deuda del sector privado, deuda pública, tasa de desempleo y variación de los pasivos del sector financiero).</p> <p>2.- Si un Estado supera los límites de cierto número de indicadores, la Comisión llevará a cabo un examen exhaustivo para determinar si hay desequilibrios macroeconómicos.</p> <p>3.1.- Si se determina que en un Estado existen desequilibrios macroeconómicos, la Comisión informará al Consejo Europeo, al Parlamento y al Eurogrupo con el objetivo de que se realicen las recomendaciones preventivas.</p> <p>3.2.- Si la Comisión concluye que un Estado presenta desequilibrios excesivos, deberá informar al Parlamento, al Consejo, al Eurogrupo, a las Autoridades Europeas de Supervisión y a la Junta Europea de</p>	<p>- En 2015, la Comisión determinó que 16 Estados miembros presentan desequilibrios macroeconómicos Bélgica, Finlandia, Países Bajos, Reino Unido, Rumania, Suecia, Alemania, Hungría, Eslovenia, España, Irlanda, Bulgaria, Croacia, Francia, Italia y Portugal. No obstante, los últimos cinco experimentan desequilibrios presupuestarios excesivos.</p> <p>- Pese a los problemas derivados de la crisis, la Comisión decidió no iniciar ningún procedimiento de desequilibrio excesivo. Sin embargo, los cinco Estados con desequilibrios excesivos serán objeto de un seguimiento específico de la aplicación de sus reformas para mejorar su situación actual. En el caso particular de Eslovenia, España e Irlanda, se requiere que se tomen medidas contundentes.</p>

					<p>Riesgo Sistémico. El Consejo especificará un conjunto de recomendaciones de actuación que deberán seguirse, junto con el plazo de que dispone el Estado miembro de que se trate para presentar un plan de medidas correctoras.</p> <p>4.- El Estado miembro que sea objeto de un procedimiento de desequilibrio excesivo deberá presentar un plan con medidas correctoras que será evaluado por la Comisión y el Consejo.</p> <p>5.- El Consejo y la Comisión evaluarán si el Estado ha implementado las medidas recomendadas. Si se determina que no se han tomado dichas medidas, el Consejo fijará nuevos plazos para que el Estado las adopte.</p> <p>6.- Si un Estado miembro de la Eurozona no atiende las recomendaciones puede ser sancionado económicamente.</p>	
Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (Pacto presupuestario)	2012	Estados miembros	Estados miembros excepto Croacia y Reino Unido	Estados miembros	- Amplía el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, toda vez que los Estados miembros se comprometen a mantener sus presupuestos en equilibrio, es decir, se comprometieron a incorporar los principios básicos del PEC en sus ordenamientos jurídicos nacionales.	
Mecanismo Único de Supervisión	2013	Banco Central Europeo Autoridades nacionales de supervisión	Eurozona	Sistema financiero (se supervisará directamente a 123 entidades de crédito)	<p>-El BCE será la autoridad encargada, junto con las autoridades nacionales de supervisión, de supervisar a los bancos de la Zona Euro y de otros Estados que deseen participar, siendo la primera la que tendrá la responsabilidad última.</p> <p>- Sus objetivos son: a) garantizar la seguridad y solidez del sistema financiero; b) potenciar la integración; y c) asegurar la coherencia de la supervisión.</p> <p>- El BCE establecerá un enfoque común para la supervisión diaria, adoptará medidas de supervisión y corrección y asegurará la aplicación coherente de los reglamentos y normativas.</p> <p>- Además de realizar supervisiones e inspecciones <i>in situ</i>, el BCE y las autoridades nacionales podrán conceder o revocar licencias bancarias, evaluar adquisiciones bancarias y ventas de participaciones en entidades de crédito, asegurar el cumplimiento de las normas y aumentar los requerimientos de capital para prevenir riesgos financieros.</p> <p>- El BCE podrá imponer multas y sanciones administrativas por incumplimientos de las normativas aplicables conforme al Derecho de la Unión.</p>	<p>- El MUS constituye el primer paso para la concretar la Unión Bancaria.</p> <p>- El BCE supervisará alrededor de 120 entidades significativas, mientras que las autoridades nacionales supervisarán alrededor de 3,700.</p> <p>- Antes de implementar el MUS, el BCE realizó una evaluación de las entidades de crédito para determinar cuáles estaban en problemas y cuáles tenían mayores riesgos (<i>asset quality review</i>). Esto propició que algunas entidades mejoraran su capacidad de resistencia y solidez para evitar ser señaladas por el BCE.</p> <p>- La evaluación de las entidades financieras reforzó la transparencia del sistema bancario y permitió detectar las fallas apremiantes.</p>
Plan de Inversiones para Europa (Plan Juncker)	2014	Unión Europea (Comisión Europea y Banco	Unión Europea	Sectores estratégicos	- Se propone movilizar al menos €315,000 millones de euros en inversiones privadas y públicas a lo largo de tres años (2015-2017) para aumentar la competitividad, fomentar el crecimiento económico y, en general, beneficiar a la economía real.	- El aumento de las inversiones impulsará la recuperación económica y tendrá efectos positivos en la economía real.

		Europeo de Inversiones) Estados miembros			<p>- El Plan consta de 3 partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas</u>: Se utilizará financiación pública para movilizar inversión privada adicional y prestar apoyo a las pymes. Asimismo, ofrecerá cobertura del riesgo de crédito a la financiación proporcionada por el Banco Europeo de Inversiones y por el Fondo Europeo de Inversiones. El Fondo estará constituido por una garantía de €16,000 millones de euros procedente del presupuesto de la UE y €5,000 millones de euros procedentes del Banco Europeo de Inversiones. Adicionalmente, los Estados miembros y otras entidades públicas y privadas podrán hacer aportaciones voluntarias. Se prevé que el Fondo inicie operaciones en septiembre de 2015. • <u>Garantizar que la financiación de la inversión llegue a la economía real</u>: Se creará un Directorio Europeo de Proyectos de Inversión y un Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión. • <u>Mejorar el entorno de inversión</u>: Suprimir los obstáculos a la inversión y crear una normativa más sencilla, mejor y más predecible en la UE. El plan prevé la creación de una unión de mercados de capitales para reducir la fragmentación de los mercados financieros e incrementar el suministro de capital a empresas y proyectos de inversión. 	<p>- Se financiarán proyectos de sectores estratégicos como infraestructuras, energía, investigación e innovación, banda ancha y educación. Esto reforzará el capital físico, humano y tecnológico de la UE.</p> <p>-Un Comité de Inversiones independiente será el encargado de seleccionar los proyectos. En una primera revisión se identificaron como posibles inversiones un total de 2,000 proyectos potenciales por valor de 1.3 billones de euros.</p> <p>- Según estimaciones de la Comisión Europea, la implementación del Plan de Inversiones supondrá un incremento del PIB de entre €330,000 y €410,000 millones de euros y la creación de entre 1 y 1.3 millones de empleos.</p> <p>- Hasta abril de 2015, sólo Alemania, España, Francia, Italia y Luxemburgo se han comprometido a realizar aportaciones adicionales al Fondo.</p> <p>- Las aportaciones que realicen los Estados miembros serán tomadas en cuenta por la Comisión Europea cuando realice la evaluación de las finanzas públicas en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.</p>
Medidas adicionales de expansión de liquidez	2014-2015	Banco Central Europeo	Eurozona	Bancos Entidades de crédito	<p>- Como consecuencia de la falta de liquidez, el BCE decidió adoptar las siguientes medidas no convencionales para apoyar a las entidades de crédito:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Operaciones a más largo plazo con objetivo específico</u>: El BCE realizará 8 operaciones consecutivas cada tres meses (septiembre 2014- junio 2016). • <u>Compra de bonos de titulización de activos y de bonos garantizados</u>: De diciembre de 2014 a septiembre de 2016, el BCE gastará €60,000 millones de euros mensuales. • <u>Compra de deuda pública y privada</u>: El BCE adquirirá valores públicos denominados en euros emitidos por administraciones centrales, agencias e instituciones europeas con un vencimiento de entre 2 y 30 años. Con este programa se pretende inyectar liquidez por un monto mensual de €60,000 millones de euros entre marzo de 2015 y septiembre de 2016. 	<p>- Con estas medidas se pretende asegurar la provisión de crédito a la economía.</p> <p>- Se trata de medidas poco ortodoxas que tienen como objetivo fomentar la recuperación económica y restaurar la confianza en la Eurozona.</p> <p>- En las primeras dos operaciones a más largo plazo con objetivo específico se contó con un presupuesto de €212,400 millones de euros.</p> <p>- Hasta marzo de 2015, el BCE había comprado bonos de titulización de activos por una cantidad de €56,900 millones de euros. Asimismo, adquirió bonos garantizados por una cantidad de €3,700 millones de euros.</p> <p>- Hasta marzo de 2015, el BCE había comprado deuda pública y privada por una cantidad de €9,700 millones de euros.</p> <p>- La implementación de estas medidas supone una inyección de liquidez total de 1.1 billones de euros.</p> <p>- Desde el anuncio de la puesta en marcha de estas medidas de expansión de liquidez, aumentaron las expectativas de crecimiento de la Zona Euro y, en general, mejoraron los niveles de confianza y ciertos indicadores macroeconómicos.</p>
Mecanismo Único de Resolución	2015	Junta Única de Resolución	Unión Europea (excepto	Bancos	<p>- Garantizar la resolución ordenada de los bancos en quiebra de los Estados miembros de la Zona Euro y de aquellos países de la UE que decidan sumarse a la unión bancaria.</p> <p>- El MUR estará compuesto por:</p>	<p>- Se espera que el MUR opere a partir del 1 de enero de 2016.</p> <p>- Se reforzará la confianza en el sector bancario y se eliminará la fragmentación del mercado interior de los servicios financieros.</p>

		Comisión Europea Consejo de la UE Banco Central Europeo Autoridades nacionales de supervisión	Reino Unido y Suecia)		<ul style="list-style-type: none"> <u>Junta Única de Resolución</u>: Principal órgano de decisión que goza de las siguientes facultades: decidir acerca de los sistemas de resolución para bancos en quiebra; competente respecto de las fases de planificación y resolución de los bancos transfronterizos y los grandes bancos de la unión bancaria; es competente respecto de todos los casos de resolución si su ejecución exige recurrir al Fondo Único de Resolución; y es responsable en última instancia de todos los bancos de la unión bancaria. <u>Fondo Único de Resolución</u>: Fondo de escala supranacional que se utilizará como última medida para la resolución de los bancos. El FUR se financiará con las aportaciones del sector bancario y se constituirá durante un periodo de ocho años a partir de 2016. Su importe aproximado será de unos €55,000 millones de euros. <p>- Una condición previa para acceder al fondo es la aplicación de las normas de recapitalización interna y de los principios establecidos en la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias y en el Reglamento del MUR.</p>	<p>- Se garantizará que el coste de las quiebras bancarias sea asumido por el sector bancario y no por los contribuyentes.</p> <p>- Se evitará que las crisis tengan repercusiones en los Estados miembros no participantes, facilitando así el funcionamiento del mercado interior.</p> <p>- Se evitará que cada Estado miembro tome medidas individualmente que puedan resultar contradictorias para la resolución de los grupos bancarios transfronterizos.</p> <p>- Se evitará que los bancos dependan del apoyo procedente de los presupuestos nacionales y, por lo tanto, el rescate bancario no tendrá un impacto desproporcionado en la economía real.</p>
Compra de deuda pública	2015	Banco Central Europeo y bancos centrales de la Eurozona	Eurozona	Economía real de los Estados miembros de la Eurozona	<p>-Entre marzo de 2015 y septiembre de 2016, el BCE gastará mensualmente €60,000 millones de euros para comprar, principalmente, deuda soberana de los miembros de la Zona Euro.</p> <p>- Los bancos centrales de los Estados miembros realizarán el 92% de las compras de deuda pública.</p>	<p>- Esta medida ha propiciado una reducción de las tasas de interés que exigen los bancos a las empresas y particulares que solicitan un crédito, lo cual se traduce en beneficios para la economía real.</p>
Consejo Fiscal Europeo	2015	Consejo Fiscal Europeo	Eurozona	Economía real de los Estados miembros de la Eurozona	<p>- El Consejo contribuirá con carácter consultivo al ejercicio de las funciones de la Comisión en lo relativo a la supervisión fiscal multilateral y desempeñará las siguientes funciones: a) ofrecerá a la Comisión una evaluación de la aplicación del marco fiscal de la Unión, en particular en lo que respecta a la coherencia horizontal de las decisiones y a la ejecución de la supervisión presupuestaria, casos de incumplimiento especialmente grave de las normas, y a la adecuación de la política fiscal a nivel nacional y de la zona del euro; b) asesorará a la Comisión sobre la futura política fiscal que se adecue a la zona del euro; y c) cooperará con los consejos fiscales nacionales (intercambio de las mejores prácticas y a facilitar el entendimiento común).</p> <p>- El Consejo estará compuesto por un presidente y 4 miembros independientes que, en el ejercicio de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de las instituciones u órganos de la Unión, de ningún gobierno ni de ninguna otra entidad.</p> <p>- La Comisión Europea será quien designe al presidente y a uno de los miembros a propuesta del propio Presidente, previa consulta al Vicepresidente responsable del Euro y al comisario de Asuntos Económicos y Financieros, Fiscalidad y Aduanas. Los otros tres miembros también serán designados por la Comisión a propuesta del Presidente, previa consulta a los consejos fiscales nacionales, al Banco Central Europeo y al grupo de trabajo del Eurogrupo.</p>	<p>- Esta medida entró en vigor el 1 de noviembre de 2015.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas web oficiales de la Unión Europea

Como se puede apreciar, las primeras medidas instrumentadas se enfocaron en la recuperación del sistema financiero, toda vez que fue el primer sector que sufrió los efectos negativos de la crisis económica internacional. La implementación de tales instrumentos fue esencial para evitar que la Unión cayera en una crisis aún peor. Al respecto, Jean Pisani-Ferry²⁹⁹ señala lo siguiente:

Junto con el establecimiento de un régimen de gestión de la crisis y la creación de una unión bancaria, el fortalecimiento de la gobernanza económica ha sido un pilar importante de la respuesta europea a la crisis. Entre 2010 y 2014, la Unión Económica y Monetaria (UEM) pasó por una serie de reformas: el inicio de la cooperación entre el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (BCE) para dar seguimiento a la asistencia financiera (la Troika); la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM), brazo de asistencia financiera de la Zona Euro, así como una nueva institución; la adopción de los paquetes legislativos Six-Pack y Two-Pack que tienen como objetivo fortalecer y ampliar el aparato de vigilancia; el acuerdo sobre un nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), cuyas disposiciones principales fortalecen el compromiso de los países participantes con la disciplina fiscal; y por último, pero no menos importante, el inicio de una unión bancaria entre los países de la Zona Euro. Nunca antes en la historia de la Unión Europea (UE) se habían introducido tantas reformas en un lapso de tiempo tan corto.³⁰⁰

En efecto, las medidas anticrisis diseñadas por las instituciones supranacionales en coordinación con las administraciones centrales de los Estados miembros y de algunas instituciones financieras internacionales respondieron explícitamente a la coyuntura, hecho que comprueba, tal y como señala la teoría neoinstitucional, que la estructura organizacional europea actúa a partir del contexto social. Además, si tomamos en cuenta que gran parte de los mecanismos suponen la corrección de acciones pasadas, podemos afirmar que el sistema institucional de la Unión, apeguándose a los criterios del neoinstitucionalismo de elección racional, interactúa de manera estratégica mediante esquemas de cooperación para determinar los resultados políticos de sus acciones y, por ende, para encauzar, limitar y corregir las conductas disfuncionales de los actores que participan en los procesos de toma de decisiones.

²⁹⁹ Comisionado General de Planificación Política del Primer Ministro francés Manuel Valls y profesor de la Hertie School of Governance de Berlín.

³⁰⁰ Jean Pisani-Ferry, “Rebalancing the governance of the euro area”, *Document de travail*, n° 2015-01, París, France Stratégie, mayo 2015, p. 9. Traducción propia.

En esencia, la idea central de aquellos actores que participaron en el desarrollo de las reformas del sistema económico y financiero de la Unión, y en particular de la Eurozona, era fortalecer la gobernanza económica a partir de la renovación de los mecanismos de vigilancia preventiva para regular la política macroprudencial (ej. Sistema Europeo de Supervisión Financiera, Junta Europea de Riesgo Sistémico, Mecanismo Único de Resolución, etc.), diseñar un plan estratégico de gestión de la crisis para brindar asistencia monetaria a los miembros con dificultades (ej. Inyecciones de liquidez, medidas adicionales de expansión monetaria y demás políticas implementadas por el BCE), favorecer la unión bancaria (ej. Mecanismo Único de Supervisión) y corregir las deficiencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que, a pesar de ser un hito de intervención comunitaria, está llegando a sus límites (ej. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM).

Si bien es cierto que los instrumentos para la contención de la crisis fueron fundamentales, las medidas de expansión de liquidez merecen una explicación más detallada. Sobre este punto, Paul de Grauwe explica que “[...] la inyección masiva de liquidez por parte del BCE ha tenido un efecto positivo sobre las exportaciones. Esto dio lugar a la depreciación del euro *vis à vis* las principales monedas (dólar, libra esterlina) e impulsó la competitividad de los exportadores de la Eurozona en comparación con el resto del mundo.”³⁰¹

Precisamente, fue el viraje político del BCE una de las acciones comunitarias más sólidas e importantes durante la gestión de la crisis. Como mencionamos en el capítulo anterior, la función primaria del banco central de la Unión Europea es salvaguardar el valor del euro y mantener la estabilidad de precios. No obstante, el advenimiento de la crisis económica y financiera exigió una institución supranacional con mayores prerrogativas que se consolidara como el actor central. Así lo expresó el Presidente del BCE, Mario Draghi, en julio de 2012: “Dentro de nuestro mandato, el BCE está dispuesto a hacer lo que sea necesario para preservar el euro.”³⁰²

El primer cambio de la política monetaria del BCE ocurrió cuando su Consejo de Gobierno aprobó, en septiembre de 2012, la compra de deuda soberana en el mercado secundario de los países con mayores dificultades de financiación. A pesar de que el

³⁰¹ P. de Grauwe, “Quantitative Easing (QE) And Public Investment”, *op. cit.*

³⁰² Josephine Moulds, “Euro is irreversible, declares European Central Bank president Mario Draghi”, [en línea], *The Guardian*, Londres, 26 de julio de 2012, Dirección URL: <http://www.theguardian.com/business/2012/jul/26/euro-irreversible-mario-draghi-ecb>, [consulta: 17 de febrero de 2016]. Traducción propia.

programa de operaciones monetarias de compraventa (OMT) no se ha implementado, su anuncio fue bien recibido por los Estados miembros, con excepción de Alemania³⁰³, puesto que disminuyó, en primera instancia, las tensiones en los mercados de deuda y las primas de riesgo.

Un segundo cambio fundamental consistió en la aquiescencia de una serie de medidas no convencionales de expansión de liquidez, tales como el programa de operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico, la compra de bonos de titulización de activos y de bonos garantizados y la adquisición de valores del sector público y privado (tabla 16). “Como resultado del ciclo general de relajación monetaria, desde junio de 2014 hasta enero de 2015, tanto las perspectivas de inflación como las de crecimiento [mejoraron] considerablemente y, en [ese] momento, la confianza de los consumidores [aumentó].”³⁰⁴

Finalmente, el BCE asumió nuevas funciones una vez que entró en vigor el Mecanismo Único de Supervisión en noviembre de 2014 (tabla 16). Desde ese entonces, el banco de la UE está facultado para supervisar 128 entidades crediticias de la Eurozona a fin de garantizar su buen funcionamiento y, por ende, la estabilidad financiera del bloque.

Ahora bien, a pesar de que la economía europea ha entrado en una etapa de recuperación incipiente, no podemos obviar que aún persisten problemas internos que, eventualmente, podrían condicionar el éxito del proceso de integración. Bajo esta premisa han surgido dos posturas diametralmente opuestas. Por un lado, aquellos individuos que recomiendan avanzar en el proceso de construcción europea a través de la unión fiscal, de un presupuesto común, de la implementación de reformas estructurales, etc., y los que propugnan por dismantelar la UE argumentando que los Estados ya han cedido muchas de sus competencias soberanas y que el bloque regional, al significar “[...] centralización, concentración de poder, supranacionalidad, y alejar el poder de toma de decisión de las

³⁰³ Jens Weidmann, presidente del *Bundesbank* y miembro del Consejo de Gobierno del BCE, fue el único que votó en contra del programa de operaciones monetarias de compraventa (OMT), argumentando, en esencia, que el BCE no debe financiar a los gobiernos endeudados porque la situación de sus finanzas es consecuencia directa de su laxa política presupuestaria. Incluso, en febrero de 2014, el Tribunal Constitucional de Alemania resolvió que el programa OMT era ilegal y envió el caso al Tribunal de Justicia de la UE. Sin embargo, el Tribunal concluyó en junio de 2016 que la compra de bonos en el mercado secundario no excede los poderes del BCE.

³⁰⁴ Mario Draghi, “Las recientes medidas de política monetaria del BCE: eficacia y retos”, [en línea], *Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo*, 14 de mayo de 2015, Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150514.es.html>, [consulta: 18 de febrero de 2016].

democracias nacionales [...] no ha hecho otra cosa que crear tensión y divisiones entre los países [, es decir, la UE] es una idea obsoleta e insostenible [...].”³⁰⁵

Más allá de la divergencia de opiniones, debemos reconocer que la Unión no se ha recuperado del todo, aunque la situación actual es mejor, sobre todo si se le compara con los años más álgidos de la crisis. Esto quedó demostrado en el análisis que realizamos en los dos subcapítulos anteriores a partir de los principales indicadores financieros, macroeconómicos y sociales.

Adicionalmente, Jean Pisani-Ferry ha identificado 5 deficiencias que deben corregirse a la brevedad, a saber: a) la Unión Económica y Monetaria se ha vuelto un sistema excesivamente complejo como consecuencia directa de la enorme cantidad de reformas e instrumentos anticrisis; b) no se ha favorecido una disciplina fiscal apropiada; c) persiste una discrepancia significativa entre las dimensiones fiscales y no fiscales de vigilancia; d) los intereses nacionales priman por encima del interés común; y e) las instituciones continúan siendo relativamente débiles.³⁰⁶

Para los fines de esta investigación, y con la intención de apegarnos a nuestro objeto de estudio, es preciso referirnos al último punto que menciona Pisani-Ferry: la debilidad de las instituciones comunitarias. Al respecto, se puede argumentar que el agotamiento del sistema institucional supranacional se vincula, entre otros factores, con el déficit democrático que ha acompañado a la crisis durante su paso por Europa. Esto se debe, esencialmente, a la falta de legitimidad del proceso de toma de decisiones y a la primacía de los intereses alemanes sobre el resto de los Estados miembros.

Respecto al primer factor, es necesario recordar que el *acquis communautaire* reconoce dos métodos para la toma de decisiones a nivel europeo. Por un lado, el que faculta a ciertas instituciones de la UE para tomar decisiones vinculantes a nivel europeo mediante procesos legislativos previamente establecidos (método supranacional) y, por el otro, el método intergubernamental, el cual se basa en la coordinación entre los gobiernos de los Estados miembros.

³⁰⁵ Inder Bugarin, “La Unión Europea es una idea obsoleta”, [en línea], *El Universal*, México, 18 de febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2016/02/18/la-union-europea-es-una-idea-obsoleta>, [consulta: 18 de febrero de 2016].

³⁰⁶ Cfr. J. Pisani-Ferry, *op. cit.*, pp. 13-19.

A lo largo del proceso de integración europea, pero sobre todo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, el método supranacional ha sido por antonomasia el más representativo, toda vez que implica la transferencia de ciertas competencias a las instituciones europeas, principalmente a la Comisión Europea como organismo que tiene poderes de iniciativa y al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea como instituciones colegisladoras (tabla 4). Estas tres instituciones, independientemente de su grado de supranacionalidad, gozan de legitimidad ya que representan a los gobiernos de los Estados miembros, a los ciudadanos europeos y a la Unión en su conjunto.

Sin embargo, “La crisis [...] requirió decisiones urgentes que a menudo se tomaron bajo la presión de los dramáticos acontecimientos. El Consejo Europeo se ha convertido en el principal tomador de decisiones y ha recurrido al procedimiento intergubernamental de toma de decisiones [...]”³⁰⁷, siendo las Cumbres del Euro y sobre todo las reuniones del Eurogrupo los ejemplos más claros de que los jefes de Estado y de Gobierno o sus funcionarios más allegados han desarrollado y adoptado los mecanismos anticrisis.

Es evidente que las nuevas funciones ejecutivas tomadas por el Consejo Europeo para hacer frente a la crisis de la Eurozona no pertenecen al, y no pueden ser confundidas con, el método comunitario. En su lugar, la cadena de decisiones detalladas anteriormente (Six Pack, etc.) implica el ejercicio directo de las competencias ejecutivas discrecionales. La Comisión participa en el proceso como el brazo operativo. Así, las nuevas tareas de la Comisión se asemejan más a su papel de guardiana del Tratado que como iniciadora de la legislación.³⁰⁸

Sin duda, estas competencias discrecionales asumidas *de facto* por la institución compuesta por los ejecutivos nacionales, quienes además no tomaron en cuenta al Parlamento Europeo, han suscitado una serie de críticas porque gran parte de los mecanismos no emanan de un proceso legítimo y democrático. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), por mencionar tan sólo un ejemplo, no se creó mediante el proceso legislativo ordinario, sino que fue un acuerdo entre los Estados como sujetos de derecho internacional. Además, de acuerdo con Pisani-Ferry, su aprobación en marzo de 2011 “[...] fue vista como un voto de no

³⁰⁷ Stefano Micossi, *How the EZ crisis is permanently changing EU institutions*, Londres, Centre for Economic Policy Research, abril 2013, p. 2.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 4.

confianza para la Comisión [, puesto que los Estados no le confiaron la administración de los recursos destinados a] la prestación de asistencia financiera a los países en crisis.”³⁰⁹

En el mismo sentido, Jonathan Tomkin³¹⁰, refiriéndose en concreto a las medidas que contravienen el Derecho comunitario, afirma lo siguiente:

Al tratar de evitar las restricciones a la prestación de asistencia financiera o la necesidad de modificar los Tratados utilizando el procedimiento de revisión ordinario, los Estados miembros y las instituciones procedieron a adoptar medidas que pueden tener un impacto negativo en la calidad de la democracia europea. La adopción de medidas que son incompatibles con o evaden las prohibiciones u obligaciones establecidas en los Tratados de la Unión da la impresión de que los principios y disposiciones legales, que son negociados y adoptados por los representantes democráticamente por mandato de los Estados miembros, pueden estar subordinados [...] a las consideraciones de naturaleza política. [...] la aplicación selectiva o inconsistente del Derecho de la Unión [puede] socavar la integridad del razonamiento jurídico en el ordenamiento jurídico de la Unión.³¹¹

Si a este escenario de déficit democrático le agregamos la intervención directa del Fondo Monetario Internacional durante la asignación de asistencia financiera a los países menos estables, la poca participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y la poca cultura de la rendición de cuentas, la situación se torna aún más compleja. De hecho, se ha señalado en reiteradas ocasiones que el sistema de gobernanza de la Unión, tal y como lo describimos en el primer capítulo de esta investigación, no existe ya que, entre otras cosas, se carece de un mecanismo de rendición de cuentas efectivo ante el cual las instituciones supranacionales que gozan de facultades ejecutivas y legislativas, en particular el Consejo Europeo, estén obligadas. Esta laguna es uno de los temas que deben abordarse en el corto plazo a fin de que la gobernanza económica de la Unión goce de legitimidad.

En cuanto a la preeminencia alemana en los procesos de toma de decisiones, es preciso recordar que el neoinstitucionalismo reconoce que las instituciones pueden estar condicionadas por intereses particulares, precepto que se cumple cabalmente en el caso europeo. En alusión a este tema, Xosé Carlos Arias y Antón Costas han escrito un artículo

³⁰⁹ J. Pisani-Ferry, *op. cit.*, p. 18.

³¹⁰ Miembro del Departamento Legal de la Comisión Europea y ex director del Centro Irlandés de Derecho Europeo del Trinity College de Dublín.

³¹¹ Jonathan Tomkin, “Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy”, *German Law Journal*, Vol. 14, N° 1, Charlottesville, 2013, p. 188. Traducción propia.

en el que explican cómo y porqué Alemania, la primera potencia europea, ha ocupado un lugar central durante la gestión de la crisis tanto por su hiperactivismo como por su ausencia total. Sus argumentos principales se enuncian a continuación³¹².

- A pesar de que las condiciones económicas de Alemania le permitirían estimular el crecimiento de la Eurozona y beneficiar a los países endeudados, su negativa a favorecer la expansión de su propia economía ha retrasado la recuperación del continente.
- Si bien la conducta de los políticos alemanes se orienta a mantener el euro a flote, su interés primario es minimizar la exposición de sus contribuyentes a las políticas de apoyo a los demás Estados miembros. Esta conducta se sustenta en su miedo a la inflación, a resultar el mero pagador en un caso hipotético de mutualización de la deuda y a caer en la trampa de las deudas ajenas (sobreendeudamiento).
- En Alemania hay un amplio consenso en torno a un sistema de ideas denominado ordoliberalismo. Esta corriente de pensamiento económico propugna por la aplicación de políticas de ordenación (reglas y entramados legales) para garantizar la estabilidad de precios, unas finanzas públicas sanas, la regulación del mercado para favorecer la competencia y la independencia de una banca central enfocada a la estabilidad monetaria y al mantenimiento de una inflación baja.
- Dada su condición hegemónica, Alemania ha impuesto sus soluciones a la crisis (políticas de austeridad) en los órganos más técnicos y decisivos, mismas que han sido adoptadas por los demás países aún en contra de la voluntad popular.
- Uno de los efectos más visibles de la hegemonía alemana ha sido el debilitamiento de las instituciones supranacionales, la retirada de apoyo a avances supranacionales y el fortalecimiento de su papel como actor central con intereses particulares en detrimento del interés colectivo de la Unión.

En efecto, durante la crisis económica y financiera se acentuó el predominio alemán, mismo que ha suscitado innumerables críticas. Se argumenta, por ejemplo, que la crisis del

³¹² Cfr., Xosé Carlos Arias y Antón Costas, “Alemania, el líder que no deseaba serlo”, *La Maleta de Portbou*, nº 15, Barcelona, enero-febrero 2016.

euro le permitió a Alemania dominar a los países del Sur de Europa a través de la imposición de sus principios económicos, tales como el crecimiento de las exportaciones como sustento del crecimiento, la reducción del gasto público, el aumento de los impuestos, la austeridad, la estabilidad de los precios, entre otros. Si bien es cierto que esta política económica ha favorecido el crecimiento alemán, su aplicación fuera de este país no ha generado resultados positivos porque el resto de las economías europeas, particularmente las sureñas, no gozan de las mismas capacidades estructurales. En otras palabras, cada Estado miembro de la Unión debe aplicar políticas congruentes con su situación particular.

Por otro lado, Hans Kundnani³¹³ afirma que “La fortaleza de la economía alemana combinada con la dependencia mutua de los Estados miembros ha creado [...] inestabilidad económica [...]. El problema [...] no es tanto que Alemania esté ejerciendo un poder hegemónico en Europa, sino que sólo lo está ejerciendo a la mitad. Se centra por completo en sí misma [...]. No quiere [asumir el papel de líder] y se resiste a la mutualización de la deuda, pero al mismo tiempo busca rehacer Europa a su imagen con el fin de hacerla más competitiva.”³¹⁴ Tal y como afirman Xosé Carlos Arias y Antón Costas, Alemania ha destacado por su hiperactivismo y por su ausencia total.

En el caso concreto del hiperactivismo alemán, éste se refleja en la forma en la que han actuado las instituciones supranacionales durante la crisis e incluso antes de que ésta aconteciera. Como ya se ha mencionado, Alemania asumió la voz de mando durante los procesos de toma de decisiones, lo cual justifica las características de las medidas anticrisis y las condicionalidades que deben cumplir los receptores de asistencia financiera; sin embargo, no se ha hecho alusión a su liderazgo en el proceso de conformación del entramado institucional del bloque regional.

Esta última afirmación se refiere específicamente a la creación del Banco Central Europeo (BCE) en junio de 1998. Al comparar el estatuto original del BCE con la Ley del Banco Federal Alemán (*Bundesbank*) de 1957, se puede apreciar que ambas entidades gozan de independencia política, operacional y legal, tienen límites de actuación rígidos y tienen

³¹³ Investigador del *German Marshall Fund of the United States* y ex director de investigaciones del *European Council on Foreign Relations*.

³¹⁴ Nikolaus Blome *et al.*, “‘The Fourth Reich’: What Some Europeans See When They Look at Germany”, [en línea], *SPIEGEL*, Hamburgo, 23 de marzo de 2015, Dirección URL: <http://www.spiegel.de/international/germany/german-power-in-the-age-of-the-euro-crisis-a-1024714.html>, [consulta: 22 de febrero de 2016]. Traducción propia.

como objetivo central la estabilidad monetaria a partir del control de la emisión de moneda y de la contención de la inflación. Asimismo, poseen y gestionan las reservas oficiales de divisas y promueven el buen funcionamiento del sistema de pagos.³¹⁵

En este sentido, tanto el BCE como el *Bundesbank*, a diferencia de otros bancos centrales como la Reserva Federal de Estados Unidos o el Gobernador y Compañía del Banco de Inglaterra, dejan de lado las políticas de pleno empleo y de crecimiento económico para ceñirse a mantener los precios estables. Esta rigidez operacional fue ampliamente criticada, sobre todo porque en los momentos más difíciles de la crisis (2009-2010) el BCE no actuó conforme a las necesidades económicas de la Unión, sino que continuó su labor apeándose completamente a su misión: salvaguardar el valor del euro y mantener la estabilidad de los precios.

Sin embargo, no debe causarnos extrañeza el comportamiento institucional del BCE ya que, al ser una entidad que asume como doctrina económica el ordoliberalismo alemán, no contraviene las normas jurídicas contenidas en su Estatuto, mismas que se consideran inmutables y ajenas a cualquier decisión política e, incluso, a los procesos democráticos de toma de decisiones.

Todo lo anterior confirma la hipótesis de investigadores como Lorena Ruano³¹⁶, Daniel Gros³¹⁷ y Karl Kaltenthaler³¹⁸ que afirman que el BCE, al menos antes del viraje político de 2012 que explicamos anteriormente, es una copia del *Bundesbank* o, en términos de Daniel Gros, es el *Bundesbank 2.0*.

En el mismo tenor de ideas, Karl Kaltenthaler señala que “La estructura, los poderes y la estrategia de política monetaria del BCE son casi idénticas a las del *Bundesbank* [...]. El BCE es [...] una copia institucional y operacional del *Bundesbank*. Esto significa que el BCE no sólo se diseñó como copia del *Bundesbank*, sino que ha operado conforme a los mismos principios de política que guían al *Bundesbank*. Debido a que el BCE se ha conducido de manera similar al *Bundesbank*, [se puede argumentar que] no sólo se ha copiado la estructura institucional del banco central de Alemania, sino que las preferencias y normas de los

³¹⁵ Cfr. Artículos 2º y 3º del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo y artículo 3º de la Ley del *Bundesbank*.

³¹⁶ Profesora-Investigadora Titular con Definitividad del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y catedrática Jean Monnet de Integración Europea.

³¹⁷ Director del *Center for European Policy Studies*.

³¹⁸ Director de Proyectos de Investigación del Instituto Bliss de Políticas Aplicadas, Universidad de Akron.

banqueros centrales alemanes [...] han sido adoptadas por sus contrapartes europeas, quienes son los tomadores de decisiones y forman parte staff del BCE.”³¹⁹

Un ejemplo contundente de esta influencia lo protagonizó un grupo de políticos y economistas germanos que ejercieron presión para que el BCE elevara las tasas de interés entre abril y julio de 2011 (gráfica 13), es decir, en plena crisis de la deuda soberana, y retrasara la implementación de medidas adicionales de expansión de liquidez como las operaciones monetarias de compraventa y el mecanismo de compras de deuda pública o programa de expansión cuantitativa hasta 2012 y 2015 respectivamente (tabla 16). En pocas palabras, Alemania se opuso hasta el último momento a que la institución central de la Unión Económica y Monetaria se convirtiera en prestamista de última instancia.

No es fortuito que algunos economistas como Simon Wren-Lewis³²⁰ afirmen que “[...] la influencia alemana ayudó a magnificar la crisis de la periferia, y [que] fue central en la transformación de una crisis periférica en un acontecimiento existencial que afectó a [...] cada país de la Eurozona, excepto a Alemania.”³²¹ Incluso, Alemania y otros Estados miembros acreedores se han beneficiado de los problemas de la Zona Euro debido a la disminución de los costos de financiamiento y del valor de cambio de las exportaciones de los países del norte.

Por su parte, la Comisión Europea también resintió la injerencia Alemana, a pesar de ser una institución que goza de supranacionalidad relativa por su independencia y autonomía. Su principal falla consistió en hacer caso omiso de su atribución como órgano ejecutivo que representa los intereses comunitarios y permitir la ejecución de medidas adoptadas mediante procesos poco democráticos que tuvieron efectos negativos en los miembros más afectados por la crisis.

Sobre este particular, Paul de Grauwe explica que “[...] bajo el liderazgo de la Comisión Europea, la austeridad se impuso a los países deudores, mientras que los países acreedores continuaron implementando políticas destinadas a equilibrar el presupuesto. Esto ha dado lugar a un proceso de ajuste asimétrico donde la mayor parte del ajuste lo han hecho

³¹⁹ Karl Kalthenthaler, *Policymaking in the European Central Bank: the masters of Europe's money*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, pp. 61-62. Traducción propia.

³²⁰ Profesor de la Universidad de Oxford.

³²¹ Simon Wren-Lewis, “A crisis made in Germany”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 15 de diciembre de 2015, Dirección URL: <https://www.socialeurope.eu/2015/12/a-crisis-made-in-germany/>, [consulta: 24 de febrero de 2016]. Traducción propia.

los países deudores. Los últimos países se han visto obligados a reducir los salarios y los precios en comparación con los países acreedores (devaluación interna) sin compensar el incremento de los salarios y los precios en los países acreedores (reevaluaciones internas).”³²²

El comportamiento neutral de la Comisión, así como la asunción de un rol meramente técnico, fue lo que mermó su potencial como actor central en la gestión de la crisis. Consecuentemente, perdió credibilidad y margen de acción política, favoreciendo a otras instituciones de índole intergubernamental.

En el caso del Parlamento Europeo, la situación es similar ya que, contrario a lo que se pensaba dadas las facultades concedidas por el Tratado de Lisboa, no ejerció a plenitud su papel de órgano colegislador. En realidad, tal y como hemos argüido, el Parlamento no participó en gran parte de los procesos de toma de decisiones porque prácticamente toda la acción europea se concentró en el Consejo Europeo y, por consiguiente, en los Jefes de Estado y de Gobierno. Esta transición de una estructura supranacional a una intergubernamental dio origen a la crisis institucional.

Más allá de su rol marginal, el Parlamento intervino en la aprobación de una serie de propuestas legislativas para consolidar la gobernanza económica de la Unión. Entre ellas se encuentra el *six pack* (tabla 16), un conjunto normativo integrado por cinco reglamentos y una directiva³²³ que tuvo como objetivo general mejorar y ampliar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) e introducir un procedimiento para la aplicación de sanciones por incumplimiento de la norma.

La efectividad de estos instrumentos de supervisión fiscal, presupuestaria y macroeconómica han permitido identificar a los Estados miembros que tienen un déficit superior al 3% del PIB o que no garantizan la convergencia de su economía con la del bloque regional debido a la falta de un marco eficaz de disciplina presupuestaria. Por ende, tales Estados deben corregir sus debilidades mediante la implementación de reformas más profundas para no ser sancionados.

³²² P. De Grauwe, *Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?*, op. cit., p. 19. Traducción propia.

³²³ a) Reglamento sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; b) Reglamento relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; c) Reglamento por el que se modifica el Reglamento relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; d) Reglamento relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; e) Reglamento por el que se modifica el Reglamento relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y f) Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Sin embargo, la falta de consulta popular sobre tales mecanismos de regulación produjo su rechazo entre la ciudadanía europea. Un grupo de organizaciones sociales, por ejemplo, manifestó su inconformidad a través de un comunicado conjunto dirigido a los eurodiputados en el que denuncian el nuevo modelo de gobernanza económica. En dicho escrito alegan que las propuestas legislativas “[...] permitirán a las instituciones de la UE intervenir y tomar decisiones sobre los presupuestos públicos de los Estados miembros, sobre las prioridades de política económica y social, así como los derechos laborales y sociales de cada país, de forma totalmente antidemocrática, sin rendición de cuentas, y a través de procedimientos inmunes a la presión pública. [En cuanto a las sanciones, éstas] obligarán a los Estados miembros a implementar reformas neoliberales de mayores recortes del gasto público y prestaciones sociales, a reducir más el tamaño del sector público, recortar los salarios y cometer liberalizaciones económicas adicionales.”³²⁴

Las referencias precedentes demuestran que los intereses alemanes han permeado y condicionado al andamio institucional de la UE, tanto en su creación como en el proceso de recuperación de la crisis. Esta realidad ha forjado un desconcierto entre los ciudadanos europeos, concretamente en los que residen en los países mediterráneos, quienes arguyen que la política económica europea “a la alemana” no puede ni debe aplicarse a cabalidad en todos los Estados miembros por el simple hecho de que cada uno tiene condiciones económicas, políticas y sociales particulares que exigen medidas flexibles que se adapten a su contexto.

Esta breve revisión de la influencia alemana nos permite corroborar que las instituciones supranacionales, por decisión propia o por la coyuntura, han respondido a intereses particulares en detrimento del interés común de la Unión. Además, este hecho confirma el precepto del neoinstitucionalismo histórico que sugiere que las decisiones previas a la creación de una institución son fundamentales debido a que éstas determinarán su rumbo en el futuro, así como su cambio y evolución.

Según lo dicho, es conveniente referirnos de manera sucinta a otra precisión sobre la injerencia alemana en la conformación y evolución de las instituciones y en las medidas creadas *ex profeso* para solventar los problemas de la crisis. Nos referimos al diagnóstico de las causas de la problemática europea.

³²⁴ Antiglobalización, “El Parlamento Europeo aprueba medidas antidemocráticas que profundizan la crisis”, [en línea], Madrid, *Ecologistas en acción*, septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.ecologistasenaccion.org/article21417.html>, [consulta: 26 de febrero de 2016].

De acuerdo con Simon Wren-Lewis, “[...] el gobierno de Alemania [...] decidió ver toda la crisis de 2010 como resultado del despilfarro de los gobiernos y, como resultado, cambió las reglas fiscales de la Zona Euro, por lo que a partir de 2010 todos los países de la Eurozona se vieron obligados a embarcarse en la austeridad. [Sin embargo,] la crisis de 2010 fue resultado del exceso de préstamos a los sectores privados de países como Irlanda, Portugal y España, mismos que a menudo provenían de bancos de Alemania y Francia.”³²⁵

Del mismo modo, Paul de Grauwe, partiendo de la hipótesis de que la crisis no es resultado del despilfarro de los gobiernos del sur de Europa sino de la acumulación insostenible de deudas de los sectores privados, alega que “El efecto de este diagnóstico erróneo fue la imposición de la austeridad presupuestaria como la cura para resolver la crisis. Como resultado, los países del sur de la Eurozona se vieron obligados a [asumir los costos de las medidas equivocadas] que indujeron a sus economías a recesiones económicas profundas. [De manera paralela,] la situación fiscal de los gobiernos de estos países empeoró. [Todo esto propició] el rechazo social y político de la estrategia de la austeridad y debilitó la aceptación social de la propia Eurozona.”³²⁶

En otras palabras, el diagnóstico de las causas de la crisis que manejó Alemania fue erróneo y, por consiguiente, las medidas que se tomaron, a pesar de que evitaron que la Unión entrara en una crisis aún más profunda, tuvieron efectos asimétricos y negativos, en especial en aquellos países cuya economía difiere sustancialmente de la alemana.

Finalmente, nos resta mencionar las fallas de origen de la Unión Económica y Monetaria (UEM), mismas que pasaron por alto las instituciones supranacionales y que se manifestaron con intensidad durante la crisis actual. Para esto, es obligatorio hacer alusión de manera sucinta a la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas desarrollada originalmente por Robert Alexander Mundell en 1961 y complementada por otros economistas, tales como Ronald McKinnon, Peter Kenen, Paul De Grauwe, Barry Eichengreen, entre otros.

En esencia, dicha Teoría explica las condiciones que deben cumplir aquellos Estados que deseen formar un área monetaria óptima (AMO) en donde se comparte una moneda, un mercado financiero integrado, una política monetaria e instituciones monetarias comunes. En la siguiente tabla se resumen los criterios que debe cumplir un país para formar parte de una

³²⁵ S. Wren-Lewis, *op. cit.* Traducción propia.

³²⁶ P. de Grauwe, *Design Failures in the Eurozone*, *op. cit.*, p. 15.

AMO, así como los beneficios y costos de adherirse a un proceso de integración de esta naturaleza.

Tabla 17: Criterios, beneficios y costos relacionados con una AMO

Criterio	Beneficio	Costos
Movilidad laboral y flexibilidad de precios y salarios	Eliminación de los costos de transacción	Pérdida de policía monetaria
Grado de apertura comercial de las economías	Disminución de la incertidumbre ocasionada por la variación del tipo de cambio	Baja efectividad de la política cambiaria
Diversificación del consumo y la producción	Un arreglo monetario más serio y duradero	Inconsistencia de la política monetaria
Integración política y proximidad política	Compromiso por mantener una inflación baja	
Integración financiera		
Integración comercial		
Historia de alta inflación y variabilidad de los precios relativos		

Fuente: Jordi Bacaria Colom *et al.*, “Los PIIGS en tiempos de crisis de deuda soberana: la pertinencia de usar el euro”, Investigación Económica, vol. 71, n° 281, México, UNAM, julio-septiembre 2012.

Ahora bien, si tomamos como referencia los criterios de la tabla anterior advertiremos que la UEM no es un área monetaria óptima por las siguientes razones:

1. La movilidad de factores, principalmente la mano de obra, es limitada por diferencias culturales y restringida en ciertas economías.
2. No hay convergencia de precios en ciertos sectores y los salarios no están homologados (tabla 4).
3. El grado de apertura comercial y la diversificación del consumo y de la producción difiere sustancialmente en los 19 Estados que conforman la Eurozona.
4. El nivel de integración política es poco satisfactorio, aun cuando los intereses políticos de la mayoría de los Estados miembros convergen.
5. La integración fiscal es incipiente. Por ejemplo, aún no existe un presupuesto comunitario ni un mecanismo eficaz de asistencia fiscal mutua.
6. Las políticas comerciales comunes no benefician a las economías miembros por igual.

Lo anterior nos hace suponer que los actores que participaron en la redacción del Tratado de Maastricht, es decir, los miembros del Consejo Europeo, no tomaron en cuenta que los Estados que se comprometerían con un proceso de integración más avanzado eran económicamente asimétricos y, por lo mismo, no gozarían de todos los beneficios que supone pertenecer a una AMO. Dicho de otro modo, las fallas estructurales de los miembros de la UEM condicionaron, desde un inicio, el éxito y la eficiencia del proceso de unificación monetaria.

No obstante, la decisión de profundizar el proceso de integración en términos monetarios no fue del todo errónea. De hecho, en períodos previos a la crisis, la UE se consolidó como la primera potencia económica y comercial al presentar las mejores tasas de crecimiento, el mayor PIB nominal y los flujos de importaciones y exportaciones mundiales más dinámicos y al gozar de la estabilidad de una moneda fuerte. Es más, la región “[...] podía incluso mostrarse como ejemplo de éxito económico, social y político, y como un verdadero ‘laboratorio’ de innovación institucional y política y de modelos de gobernanza democrática y cohesión social para otros países y regiones.”³²⁷

De acuerdo con Xosé Carlos Arias, uno de los principales problemas en este contexto es que antes de la crisis se prestó poca atención al hecho de que la UEM, contrario a lo que muchos políticos y economistas pensaban, no cumplía con los requisitos que la teoría de las AMO asignaba a los procesos de unificación monetaria. Por lo tanto, uno de los mecanismos más eficientes para corregir los efectos negativos de la crisis multidimensional será precisamente aquel que se avoque en reducir al máximo las asimetrías entre los Estados miembros del bloque regional.

Las fallas institucionales referidas detonaron, tal y como argumentamos en el capítulo sobre la institucionalidad europea como eje de la gobernanza de la Unión, problemas insostenibles de índole política que favorecieron, entre otros aspectos, un desequilibrio en la balanza de poder que comparten las instituciones supranacionales y las nacionales y el surgimiento de partidos políticos radicales al interior de los Estados miembros, mismos que pusieron en entredicho la viabilidad del proceso de integración (cuadro 5). No es fortuito que estos actores incluyeran en sus agendas de trabajo y en sus campañas políticas propuestas para reformar a las instituciones supranacionales.

³²⁷ J. A. Sanahuja, *op. cit.*, p. 80.

Adicionalmente, José Antonio Sanahuja señala que “Junto a las fallas políticas e institucionales de la UE, los condicionantes de política doméstica y los prejuicios ideológicos también han tenido un papel relevante en la desastrosa gestión de la crisis, algo que no es ajeno a la marcada orientación neoliberal de los gobiernos europeos, en su mayoría situados a la derecha.”³²⁸

Por último, es importante referirnos a la opinión de la ciudadanía europea sobre el papel que desempeñaron las instituciones supranacionales, y en menor medida las nacionales, de cara a la crisis, puesto que éstas son, según el neoinstitucionalismo de elección racional, estructuras sociales que deben resolver los problemas colectivos mediante esquemas de cooperación.

Para estos fines, a continuación se presenta una tabla elaborada con información del Eurobarómetro de 2007 y 2015³²⁹.

³²⁸ *Ibid.*, p. 58.

³²⁹ El Eurobarómetro es una publicación semestral que elabora la Comisión Europea desde 1973 y que consiste en encuestas que se realizan en todos los Estados miembros de la UE sobre diferentes temáticas.

Tabla 18: Percepción de los ciudadanos europeos sobre la Unión Europea 2007-2015 (% - Unión Europea)

PREGUNTA	2007		2015	
Sistema institucional de la Unión Europea				
¿Usted confía en el Parlamento Europeo?	Tiende a confiar: 56%	Tiende a no confiar: 28%	Tiende a confiar: 38%	Tiende a no confiar: 47%
¿Usted confía en la Comisión Europea?	Tiende a confiar: 52%	Tiende a no confiar: 27%	Tiende a confiar: 35%	Tiende a no confiar: 46%
¿Usted confía en el Banco Central Europeo?	Tiende a confiar: 53%		Tiende a confiar: 33%	Tiende a no confiar: 47%
¿Usted confía en la Unión Europea?	Tiende a confiar: 57%	Tiende a no confiar: 32%	Tiende a confiar: 32%	Tiende a no confiar: 55%
¿Usted tiene afinidad por la Unión Europea?	Afinidad: 53%		Afinidad: 49%	Ninguna afinidad: 49%
¿Usted se siente ciudadano de la Unión Europea?			Sí: 64%	No: 34%
¿Cuál es el resultado más positivo de la UE?	- Paz entre las naciones: 39% - la libre circulación: 33% - El euro: 11%		- Paz entre las naciones: 35% - la libre circulación: 25% - El euro: 8%	
¿Usted es optimista o pesimista sobre el futuro de la Unión Europea?	Optimista: 69%	Pesimista: 24%	Optimista: 53%	Pesimista: 41%
Las instituciones del Estado nacional				
¿Usted confía en el Parlamento de su país?	Tiende a confiar: 43%	Tiende a no confiar: 50%	Tiende a confiar: 28%	Tiende a no confiar: 64%
¿Usted confía en el gobierno de su país?	Tiende a confiar: 41%	Tiende a no confiar: 53%	Tiende a confiar: 27%	Tiende a no confiar: 66%
¿Usted confía en los partidos políticos?			Tiende a confiar: 15%	Tiende a no confiar: 78%
La democracia en la Unión Europea y en los Estados miembros				
¿Está usted satisfecho con la forma en que la democracia funciona en su país?			Satisfecho: 52%	Insatisfecho: 45%
En general, ¿en qué medida cree que las personas de su país están bien informadas sobre los asuntos europeos?			Bien informadas: 31%	No están bien informadas: 65%
Indique si está de acuerdo con la siguiente declaración: Entiendo cómo funciona la Unión Europea	De acuerdo: 43%	En desacuerdo: 50%	De acuerdo: 55%	En desacuerdo: 42%
Indique si está de acuerdo con la siguiente declaración: Los intereses de su país son tomados en cuenta en la Unión Europea	De acuerdo: 45%	En desacuerdo: 39%	De acuerdo: 41%	En desacuerdo: 50%
En general, ¿su calidad de vida es mejor que antes?			De acuerdo: 55%	En desacuerdo: 37%
Los europeos y la crisis económica y financiera				
¿Usted considera que es necesario implementar reformas significativas para mejorar el desempeño de nuestra economía?			De acuerdo: 78%	En desacuerdo: 18%
¿Las reformas económicas serían más eficaces si se implementan de manera coordinada a nivel europeo?			De acuerdo: 71%	En desacuerdo: 23%
¿Usted está a favor de normas más estrictas sobre la evasión de impuestos y los paraísos fiscales?			A favor: 87%	En contra: 7%
¿Usted está a favor de la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras?			A favor: 53%	En contra: 31%
¿Usted está a favor de la introducción de eurobonos?			A favor: 37%	En contra: 31%
¿Debería de haber mayor o menor coordinación en materia económica y presupuestaria entre los gobiernos de los países de la Eurozona?			Mayor coordinación: 70%	Menor coordinación: 8%
¿Qué opina sobre la coordinación en materia económica entre los Estados miembros de la Eurozona?			Se ha fortalecido: 24%	Se ha debilitado: 38%
¿El dinero público debería utilizarse para estimular las inversiones del sector privado a nivel de la Unión Europea?			De acuerdo: 58%	En desacuerdo: 28%
¿El sector privado está en mejores condiciones que el sector público para crear nuevos empleos?			De acuerdo: 64%	En desacuerdo: 23%
¿Las medidas para reducir el déficit público y la deuda no pueden retrasarse?			De acuerdo: 72%	En desacuerdo: 18%
¿El euro es un elemento positivo o negativo para la UE?			Positivo: 71%	Negativo: 19%
¿El euro es un elemento positivo o negativo para su país?			Positivo: 61%	Negativo: 30%

Fuente: Elaboración propia con datos de los siguientes documentos: Standard Eurobarometer 67 (2007); Standard Eurobarometer 84 (2015); Flash Eurobarometer 429 “The Euro Area” (2015).

A partir de la información contenida en la tabla anterior, se puede inferir, en primera instancia, que la crisis económica y financiera, así como el papel que han desempeñado las principales instituciones supranacionales en este contexto, particularmente el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el Consejo Europeo, ha impactado negativamente en la credibilidad en la Unión Europea. De hecho, entre 2007 y 2015, la confianza en el bloque regional cambió drásticamente, al pasar del 57% al 32%. Estas cifras nos permiten concluir que la credibilidad institucional es un reto de primer orden que deben atender los actores para fortalecer el sistema de gobernanza de la Unión.

No obstante, es importante tomar en cuenta que la mayoría de los europeos se sienten ciudadanos y se muestran optimistas sobre el futuro del bloque regional, lo que significa que aún existen áreas de oportunidad para impulsar el proceso de integración, tanto en su vertiente económica como política.

Por otro lado, las instituciones de los Estados miembros que analizamos en el capítulo anterior también se han debilitado como consecuencia directa de los efectos de la crisis en la economía real. Actualmente, los ciudadanos europeos no confían en sus gobiernos, concretamente en el Ejecutivo nacional, puesto que su participación en el Consejo Europeo no ha respondido a los intereses públicos, sino más a bien a las exigencias de los Estados más poderosos y de ciertos grupos de élite. Esto se puede advertir con la adopción de políticas económicas que han tenido efectos desiguales, e incluso negativos, en los Estados miembros debido a su asimetría económica.

En cuanto a los parlamentos nacionales, el principal problema radica en el hecho de que se erigen como instituciones marginales con poderes limitados que no han cumplido su función básica: legitimar las decisiones políticas. Este fenómeno es muy similar al que ocurre a nivel comunitario con el Parlamento Europeo.

Finalmente, los partidos políticos son los actores nacionales que gozan de menor credibilidad, a pesar de que teóricamente constituyen un vínculo entre la esfera política y la sociedad que, de acuerdo con el neoinstitucionalismo de representación de intereses, es fundamental para entender la conformación de las instituciones del Estado. Empero, en el caso europeo, los partidos tradicionales que se encuentran en el poder han demostrado ser incapaces de representar los intereses sociales y, por ende, acentúan la crisis de la democracia representativa. Sobre este punto, Jesús Lizcano Álvarez señala lo siguiente:

Hace ya tiempo que los partidos políticos han dejado de representar a los ciudadanos; su distanciamiento y falta de credibilidad social es algo tan preocupante como urgente de resolver, y la actual sensación general de corrupción política propicia la desconfianza y la indignación, ampliando el divorcio entre los partidos y la sociedad. Muchos ciudadanos se sienten incluso secuestrados en el ejercicio de sus derechos por unas organizaciones que monopolizan el poder, controlando tanto el poder legislativo como todos y cada uno de los niveles de gobierno, así como la composición de las más altas instituciones del Estado. Esta partidocracia limita sustantivamente el ejercicio real de la democracia, y los ciudadanos tienen poco margen en la práctica para decidir sobre la marcha de la sociedad. Se hace necesario, en definitiva, un mayor equilibrio de poder entre los partidos políticos y la sociedad.³³⁰

En el caso particular de los partidos políticos radicales (cuadro 5), aun cuando muchos de ellos surgieron durante la crisis económica como una alternativa a los partidos en el poder (ej. Syriza, Podemos, Movimiento 5 Estrellas), también resintieron la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía de sus respectivos países. A pesar de que durante su conformación presentaron agendas eurocríticas, euroescépticas o eurófobas, cuando tuvieron la oportunidad de llevar a la práctica aquellas ideologías que atraieron el interés público, sucumbieron ante las presiones de otros actores (nacionales, europeos o internacionales) que no permitieron alterar el *statu quo*. El caso más emblemático es el de Syriza, un partido radical griego que llegó al poder con un alto índice de aceptación por su rechazo a los planes de austeridad, pero que tuvo que ceder ante las presiones de la Troika y aceptar sus condiciones para recibir el monto correspondiente al tercer rescate.

Esta desconfianza creciente en las instituciones políticas europeas y nacionales, sumada a la falta de legitimidad de las decisiones políticas, a la baja participación ciudadana y al aumento de la inconformidad, corrobora la tesis de autores como Joseph Weiler y Jürgen Habermas sobre el déficit democrático que aqueja al continente europeo en la actualidad. No es causal que el 45% de los europeos encuestados estén insatisfechos con la forma en que funciona la democracia en su país y, en cierto modo, también con la democracia a nivel comunitario.

³³⁰ Jesús Lizcano Álvarez, “Partidos políticos y corrupción: la hora del cambio” [en línea], *El País*, Madrid, 07 de febrero de 2014, Dirección URL: http://elpais.com/elpais/2014/02/06/opinion/1391706531_210680.html, [consulta: 09 de marzo de 2016].

El déficit democrático se intensificó como resultado de la complejidad y desconocimiento de los procesos institucionales. En 2015, el 65% de los encuestados señaló que las personas no están bien informadas sobre los asuntos europeos, hecho que se tradujo en el aumento del número de individuos que no entienden cómo funciona la UE y que creen que los intereses de su país no son tomados en cuenta por las instituciones supranacionales al momento de formular las políticas comunitarias.

Por último, es conveniente revisar la percepción de los europeos sobre la crisis económica y financiera, así como su opinión sobre las posibles reformas económicas y el futuro de la Unión. En primer lugar, destaca el hecho de que 7 de cada 10 europeos está de acuerdo con la necesidad de implementar reformas económicas significativas a nivel comunitario para mejorar el desempeño de la economía. Dicho de otro modo, la población, si bien está consciente de los grandes esfuerzos que se han hecho para resarcir los efectos negativos de la crisis, considera necesario ir más allá de las medidas de expansión de liquidez y de los instrumentos de política monetaria.

En este sentido, apoyan, en diferente proporción, la adopción de normas más estrictas para evitar la evasión de impuestos y los paraísos fiscales, la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras, la emisión de eurobonos y las medidas para reducir el déficit público y la deuda. Cabe señalar que no todos los Estados miembros respaldan estas medidas. Alemania, por ejemplo, se opone a los mecanismos que, según su visión, no se apegan a los contenidos de los tratados o que tienen como fin último distribuir los costos de la crisis entre todos los Estados miembros.

En esencia, los ciudadanos, partiendo de la premisa de que el euro es un elemento que beneficia a los Estados y a la Unión en su conjunto, se inclinan por una mayor coordinación en materia económica y presupuestaria entre los gobiernos de los países de la Eurozona, toda vez que ésta ha disminuido en los últimos años como secuela de la crisis y de la imposición de intereses particulares en los procesos de toma de decisiones.

Sobre este último punto, es importante destacar que los europeos se han manifestado en contra de la implementación de políticas adoptadas de manera discrecional por instancias europeas que no gozan de una supranacionalidad plena, como las medidas de austeridad acordadas por los integrantes del Consejo Europeo. Es por ello que al preguntarles sobre la dirección que deberían seguir las políticas económicas se muestran a favor de instrumentos

que fortalezcan la economía interna y, por añadidura, mejoren su calidad de vida. Basta mencionar que secundan la idea de utilizar el dinero público para estimular las inversiones del sector privado dada su capacidad para generar empleo, en vez de gastarlo en rescates bancarios o en otras acciones que no tienen un impacto provechoso en la economía real.

Con base en lo anterior, podemos concluir lo siguiente:

- Las instituciones supranacionales y los Estados miembros de la Unión Europea actuaron presionados por un contexto de crisis que sobrepasaba las capacidades nacionales y exigía medidas de aplicación inmediata, tales como la reducción de las tasas de interés, la recapitalización de los bancos, instrumentos de supervisión y asistencia financiera, medidas extraordinarias de inyección de liquidez, entre otras.
- En primera instancia, los instrumentos para la contención de la crisis se enfocaron en rescatar al sistema financiero, toda vez que fue el primer sector afectado por la debacle. No obstante, la idea central era fortalecer la gobernanza económica de la UE.
- Durante la gestión de la crisis, el Banco Central Europeo se convirtió en el actor central porque en el verano de 2012 dio un viraje político inédito para convertirse en un prestamista de última instancia a través de operaciones de compra de bonos a las entidades de crédito. Más adelante, se enfocó en aprobar una serie de medidas no convencionales de expansión de liquidez que no sólo beneficiaron al sector financiero, sino a la economía en su conjunto, ya que restauraron la confianza y aminoraron las presiones de liquidez y financiación.
- Si bien es cierto que estas medidas de observancia general y parcial contribuyeron para que la Unión entrara en una etapa de recuperación incipiente pero creciente, su implementación también tuvo efectos negativos en ciertos Estados, particularmente en los del sur de Europa.
- No se puede negar que el grueso de las políticas implementadas en los últimos años se han centrado en el sistema financiero. Sin embargo, ahora se necesitan políticas que tengan un efecto tangible en la inversión, el consumo y la inflación a fin de aumentar los empleos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos.
- La crisis económica en general y los problemas particulares de ciertos Estados miembros han hecho notorias las dificultades para gestionar shocks asimétricos en

una unión económica y monetaria que, desde su fundación, no ha logrado constituirse como un área monetaria óptima.

- Una de las deficiencias que ha acompañado a la Unión y que se acentuó en años recientes como resultado del déficit democrático es la debilidad de las instituciones comunitarias. Este déficit se relaciona con muchos factores, entre ellos la falta de legitimidad del proceso de toma de decisiones y la hegemonía alemana.
- La crisis alteró la estructura organizacional de la UE, otorgándole a ciertas instituciones supranacionales prerrogativas que no se contemplan en los tratados. Tal es el caso del Consejo Europeo y del Eurogrupo, organismos que asumieron la función de un Ejecutivo europeo.
- La crisis institucional disminuyó la calidad de la democracia, sobre todo en lo que se refiere a los procesos de toma de decisiones. Esto se vio reflejado en las severas críticas que recibieron los instrumentos para la contención de la crisis, particularmente aquellos que no emanaron de un proceso legítimo y democrático (ej. Mecanismo Europeo de Estabilidad).
- De manera paralela, la crisis reveló fallas institucionales que derivaron en nuevos desafíos democráticos (ej. falta de esquemas de rendición de cuentas y de inclusión social). En este sentido, nos podemos referir a una crisis del sistema de representación política en tanto expresión de soberanía popular e identidad colectiva.
- Durante la crisis no se pudo contener la hegemonía alemana, lo cual ocasionó la imposición de sus políticas económicas ortodoxas sobre el conjunto de los Estados miembros. Esto provocó la adopción de mecanismos de corte ordoliberal que no tuvieron un impacto positivo de manera generalizada. Es más, dado que el BCE se creó a partir de los estatutos del *Bundesbank*, su margen de acción se restringía a salvaguardar el euro y mantener la estabilidad de precios. Por esta limitante, su intervención como prestamista de última instancia se retrasó 4 años.
- La realidad europea se complicó aún más por los errores de diagnóstico. Alemania, junto con otros países nórdicos, advertían que la crisis era resultado del despilfarro de los gobiernos del sur de Europa, razón por la cual optaron por presionar a las instituciones supranacionales para que se impusieran medidas de austeridad (aumento de impuestos y reducción del gasto público).

- En este contexto se puede apreciar la disminución de la confianza y la credibilidad de los ciudadanos hacia las instituciones de la Unión, principalmente hacia el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.
- En general, el sistema de gobernanza europeo ha combinado el intergubernamentalismo y la supranacionalidad. El primero es liderado por Alemania, mientras que la segunda es encabezada por el Consejo Europeo, una institución que no goza de autonomía plena ni de un grado aceptable de legitimidad ya que representa los intereses de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros y, por ende, los de una élite minoritaria.
- Para solucionar los problemas del sistema institucional supranacional se requieren cambios de orden legal para reestructurar el comportamiento de los actores europeos. Recordemos que el neoinstitucionalismo de elección racional asume que las instituciones son un mecanismo de reglas e incentivos para encauzar y limitar las conductas disfuncionales de los individuos que participan en los procesos de toma de decisiones.

3.4. Urge reestructurar de manera integral las instituciones comunitarias a la luz del debilitamiento de la estructura organizacional

El 7 de octubre de 2015, en una comparecencia en el Parlamento Europeo, la Canciller alemana Angela Merkel y el Presidente francés François Hollande “[...] pidieron unidad para mantener el rumbo de la integración europea y conservar logros colectivos, como la divisa única europea, la libre circulación de personas y la carta de derecho fundamentales. Advertieron que de no actuar conjuntamente ante ‘el egoísmo nacional’, el futuro de Europa será la desintegración y la irrelevancia internacional. [Hollande afirmó que] el soberanismo es el declive. Es peligroso no construir nada juntos, en aras de un repliegue nacional sin futuro. Si no vamos más allá ante los desafíos que enfrentamos, no sólo nos frenaremos, retrocederemos y será el final del proyecto europeo [...]. En la misma sintonía fue la intervención de Merkel, quien pidió mayor unidad [...]”³³¹

³³¹ Inder Bugarin, “Hollande y Merkel alertan del riesgo nacionalista”, [en línea], *El Universal*, México, 08 de octubre de 2015, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2015/10/8/hollande-y-merkel-alertan-del-riesgo-nacionalista>, [consulta: 14 de marzo de 2016].

Las declaraciones de los mandatarios de Francia y Alemania tienen lugar en un contexto que, según lo descrito en los apartados anteriores, se caracteriza por una recuperación económica incipiente, una crisis democrática y política que merma la efectividad de un proceso de integración avanzado, la exacerbación de nacionalismos e ideas antieuropeas, el descontento social y la pérdida de confianza hacia la Unión y el debilitamiento de las instituciones comunitarias, en particular de aquellas que, teóricamente, gozan de un alto grado de supranacionalidad (Parlamento Europeo y Comisión Europea).

En el caso concreto de la economía europea, se puede apreciar que, en los primeros meses de 2016 y a pesar del tipo de cambio favorable, de las tasas de interés en mínimos históricos y del desplome de los precios del crudo, el comportamiento de los indicadores que hemos analizado no se ha modificado sustancialmente. El crecimiento real del PIB de la UE, por ejemplo, continúa estando por debajo de los niveles previos a la crisis, mientras que los niveles de producción de la Eurozona apenas superaron el nivel de 2008. En cuanto a la inversión, ésta se encuentra por debajo de los niveles alcanzados en 2007 en 21 de los 28 Estados miembros de la Unión, al tiempo que se mantiene un escenario caracterizado, entre otras cosas, por la deflación, los niveles históricos de deuda pública y privada, el aumento del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, la contracción crediticia y los altos índices de desempleo.

La situación poco halagüeña de la Unión Europea ha suscitado una serie de críticas sobre la gestión de la crisis. Al respecto, existen posturas divergentes que pueden resumirse en dos argumentos centrales. Por un lado, especialistas como Paul Krugman, Thomas Fazi y Andrew Hughes Hallett afirman que el pobre desempeño económico de la Eurozona se relaciona estrechamente con las políticas de consolidación fiscal, es decir, con las medidas de austeridad.

Por otro lado, Jean Pisani-Ferry, James Leavy y Aidan Regan señalan, entre otras cosas, que el problema real es la falta de reformas estructurales que impulsen el dinamismo de las economías del bloque regional.

De manera paralela a las críticas sobre la gestión de la crisis, se han planteado una serie de escenarios sobre el futuro de la Unión. En la tabla siguiente se muestran 9 ejemplos de prospectiva que plantearon entre 2008 y 2016 diversos expertos e instituciones especializadas.

Tablas 19: Posibles escenarios futuros de la Unión Europea

AUTOR, TEXTO Y AÑO DE REFERENCIA	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3	ESCENARIO 4	ESCENARIOS 5/6
<p>Antonio Estella</p> <p>“Escenarios de la Unión Europea para el año 2017”</p> <p>(2008)</p>	<p>“Extinción”. Según este escenario, la UE desaparecerá.</p>	<p>“Geometrías variables o método de integración diferenciado”. En este escenario se favorece el método gubernamental en detrimento del comunitario. En su sentido más radical, este escenario sería aquél que habría acogido la dilución de la UE en una zona de libre mercado, sin cualquier otro rasgo supranacional, unida a determinadas políticas a las que los Estados miembros se adherirían en función de sus respectivas necesidades e intereses.</p>	<p>“Statu quo”. Se caracteriza por la congelación del grado actual de integración de la UE, es decir, sólo se gestionarían asuntos ordinarios. Las políticas de mercado continúan siendo la columna vertebral de la integración supranacional comunitaria. No se darían en este periodo ni más reformas de tratados, ni otros acuerdos “informales” con modificaciones de facto de los tratados. La principal característica de este escenario consistiría en que el equilibrio actual entre los rasgos supranacionales y los intergubernamentales.</p>	<p>“Integración creciente con geometrías variables”. En este escenario sí se reformaría la UE. La reforma o reformas de los tratados de la UE presentarían dos rasgos principales. En primer lugar, ampliarían el número de asuntos que se gestionarían a través del llamado “método comunitario”. En segundo lugar, estas reformas propiciarían las condiciones para el establecimiento de geometrías variables, es decir, aumentarían las diferencias irreconciliables entre los Estados miembros.</p>	<p>“Integración creciente sin geometrías variables”. La ampliación de los rasgos supranacionales comunitarios quedaría reforzada de un modo creciente, al tiempo que se reducen de manera progresiva las geometrías variables.</p> <p>“Unión política”. Este escenario es el más integracionista y podría describirse como parlamentario o, a lo sumo, como un régimen semipresidencialista con un elevado grado de descentralización vertical (ej. Estados confederales). Esta Unión Política europea contaría con un Parlamento que representaría a los ciudadanos de Europa, un Gobierno escogido por el Parlamento y un poder judicial que estaría por encima de los poderes judiciales nacionales. Habría una clara definición de las competencias de los Estados Miembros y de la UE. La Unión Política europea tendría, según este escenario, una Constitución y una representación internacional unitaria.</p>

<p>US National Intelligence Council</p> <p><i>“Global Trends 2030: Alternative Worlds”</i></p> <p>(2012)</p>	<p>Un “escenario de colapso”. Si bien es poco probable que esto ocurra, su materialización conllevaría costos internacionales elevados. En este escenario, las empresas nacionales y los hogares se ven perjudicados por un cambio de régimen monetario caracterizado por la disminución de depósitos en euros de entidades financieras locales. La UE se debilitaría puesto que el mercado único y la libre circulación se verían comprometidas por el restablecimiento de los controles de capital y de frontera. Asimismo, los trastornos económicos y la fractura política afectarían a la sociedad civil.</p>	<p>En un “escenario de lenta decadencia”, la UE escapará de los peores aspectos de la crisis actual, pero no emprenderá las reformas estructurales necesarias. A medida que los Estados miembros sobrellevan años de bajo crecimiento económico, éstos se enfrentan entre sí a fin de evitar trastornos económicos y políticos más severos. Por otro lado, las instituciones comunitarias se aferran a sus labores, pero el descontento social continúa siendo alto. El euro sobrevive, pero no se convierte en un rival para el dólar o la moneda china. En general, la presencia internacional de Europa disminuye, mientras que los Estados miembros nacionalizan su política exterior.</p>	<p>El “escenario de renacimiento” se basa en el modelo tradicional de crisis-renovación. Una vez que los líderes europeos tomen conciencia de la gravedad de la crisis, optarán por dar un salto hacia el modelo federal. Una Europa más unificada podría comenzar tan sólo con un grupo de países de la Zona del Euro. Con el paso del tiempo, y a pesar de una integración a diferentes velocidades, el mercado único será perfeccionado, mientras que la política exterior y de seguridad común se alineará a los elementos de la democracia europea. Por ende, la influencia europea aumentará, fortaleciendo así el papel del bloque regional en los principales organismos multilaterales.</p>		
<p>José Antonio Sanahuja</p> <p>“Las cuatro crisis de la Unión Europea”</p> <p>(2012)</p>	<p>Debilitamiento de la UE y tendencia a la “renacionalización” de las políticas europeas.</p>	<p>La conversión de la moneda única y las instituciones de la UE en un mecanismo disciplinario de los mercados financieros, fracturando el binomio disciplina-solidaridad que ha caracterizado históricamente el proyecto europeo.</p>	<p>Redefinición de la construcción europea como proyecto democrático y como instrumento político para la gobernanza efectiva de la globalización, que garantice la cohesión y la solidaridad intraeuropea.</p>		

<p>The New Pact for Europe project</p> <p><i>“Strategic Options for Europe’s Future”</i></p> <p>(2013)</p>	<p>Volver a lo básico (deshacer los errores del pasado). La idea central es desmantelar el euro, rescatar el mayor logro de la Unión, es decir, el Mercado Único, limitar el papel del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea y fortalecer el rol de los gobiernos y de los parlamentos nacionales.</p>	<p>Consolidar los logros del pasado. Dado que los Estados miembros se muestran reticentes a ceder soberanía en ciertos temas (ej. política fiscal, presupuestaria, social y laboral), la UE debe impulsar una estrategia para el crecimiento y el empleo, utilizar de manera innovadora los fondos estructurales y de cohesión, implementar fondos de solidaridad financiera limitados, así como las reglas fiscales acordadas con anterioridad, propiciar una unión bancaria mínima e intensificar la cooperación en materia fiscal. Asimismo, se debe fortalecer el papel del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales.</p>	<p>Moverse hacia un escenario más ambicioso, es decir, intensificar la coordinación macroeconómica, incrementar el presupuesto comunitario, crear un Comisionado para el Presupuesto, completar la unión bancaria, mutualizar la deuda bajo condiciones estrictas e incorporar el Mecanismo de Estabilidad Financiera y el Pacto Fiscal al marco normativo de la Unión. A nivel institucional, disminuir el número de Comisionados, aumentar los poderes de los parlamentarios europeos, crear un comité del euro dentro del Parlamento, involucrar a los parlamentos nacionales y modificar las reglas para reformar los tratados.</p>	<p>Seguir adelante con la unión económica y política. Esto implica tener un presupuesto comunitario más amplio a partir de impuestos europeos homologados, establecer una institución comunitaria que maneje el presupuesto, transferir la soberanía económica al nivel Europeo (impuestos, energía y política social, laboral e industrial), crear una genuina unión bancaria con un sistema supervisor independiente y con una autoridad única de resolución bancaria. A nivel institucional, elegir a un Presidente/Primer Ministro europeo, maximizar los poderes del Parlamento Europeo e introducir un nuevo procedimiento para modificar la legislación europea.</p>	<p>Replantear la Unión Europea. Esto significaría mejorar el monitoreo y control del gasto comunitario, aumentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, fortalecer la capacidad de la UE para asegurar el respeto de los derechos civiles y de las libertades fundamentales, implementar un enfoque de políticas a largo plazo que beneficien directamente a los ciudadanos (ej. garantizar el acceso a la educación y a los servicios de salud), impulsar un crecimiento económico sostenible, fomentar el sentimiento de pertenencia a la Unión y crear grupos de consulta integrados por la sociedad civil, los organismos regionales y locales y expertos en áreas determinadas.</p>
<p>Kristin Archick</p> <p><i>“The European Union: Current Challenges and Future Prospects”</i></p> <p>(2013)</p>	<p>Salir del paso. La UE continuaría funcionando como lo ha hecho hasta ahora, sin cambios significativos en los tratados ni en los procesos de toma de decisiones. La Unión seguiría aplicando políticas comunes y de integración siempre que le sea posible.</p>	<p>Una Unión de dos velocidades. La UE se convertiría en una entidad de dos velocidades, integrada por un grupo de países “centrales” y otro de países “periféricos”. Estos últimos, a diferencia de los primeros, tendrían la libertad de elegir aquellas políticas comunitarias en las que deseen participar.</p>	<p>Una configuración más intergubernamental. La integración de la UE entraría en un compás de espera, toda vez que la soberanía en ciertas áreas sería reclamada por los Estados miembros, mientras que los partidos euroescépticos asumirían el control de las administraciones nacionales. La estructura del bloque se debilitaría y se permitiría la adhesión de nuevos miembros.</p>	<p>Una configuración más integrada. La Unión superaría los restos actuales y se volvería un bloque más unido e integrado, tanto en su dimensión política como económica. Esta configuración no propiciaría una ampliación de la UE.</p>	<p></p>

<p>Fundación Friedrich Ebert Stiftung</p> <p><i>“Future Scenarios for the Eurozone. 15 Perspectives on the Euro Crisis”</i></p> <p>(2013)</p>	<p>Salir de la crisis. La UE quedaría estancada en la crisis y la UEM seguiría estando incompleta ya que no puede garantizar el crecimiento y el empleo. La UE dependería del apoyo financiero de socios externos, mientras que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento continuaría presionando a los Estados para que reduzcan su deuda y déficit públicos en detrimento de la inversión pública y privada, y la consolidación fiscal se tornaría aún más complicada. Además, se debilitaría el apoyo social a la integración europea, las instituciones supranacionales se debilitarían y, en general, se complejizaría el proceso para reducir las divergencias entre los Estados miembros.</p>	<p>Desintegración de la Eurozona. La UEM se divide en diferentes bloques, al tiempo que algunos países han introducido sus antiguas monedas. La UE sigue existiendo, pero se reduce a una alianza en la que incluso el libre comercio se ve seriamente obstaculizado por medidas proteccionistas en muchos Estados miembros. Los movimientos antieuropeos y de ideología nacionalista ascienden al poder. El acceso a los recursos financieros sigue estando sometido a la incertidumbre constante y la regulación del sistema para reducir la volatilidad y la presión indebida se encontró con una resistencia importante y con desacuerdos. Esto propicia una contracción crónica del crédito. La consolidación fiscal se vuelve imposible y los sistemas de bienestar social son quebrantados, (aumenta desempleo y desigualdades). En este contexto, incrementa la hostilidad entre las regiones, se fragmenta la identidad europea y aumenta el déficit democrático. Se limitan las facultades de las instituciones supranacionales.</p>	<p>El núcleo europeo. La UEM se completa con un núcleo más pequeño de Estados miembros en el marco de un nuevo tratado de pleno derecho fuera de los tratados de la UE y se excluye a ciertos miembros. La UE sigue existiendo, pero se reduce principalmente a una zona de libre comercio. El grupo central de miembros ha puesto en marcha la unión fiscal y se está moviendo hacia una unión política real, mientras que algunos miembros de la UE sobre la periferia están al margen de estos desarrollos. En el caso concreto de los países centrales o del núcleo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se aplica de manera regular, al tiempo que los sistemas de bienestar se fortalecen. Estos avances han acentuado las desigualdades entre el centro y la periferia. Asimismo, los Estados miembros de la periferia son propensos a las medidas proteccionistas, mientras que el núcleo ejerce una presión creciente en términos de competitividad debido a sus altos estándares sociales. Esto conduce a una creciente hostilidad y a la exacerbación del populismo antieuropeo.</p>	<p>Unión fiscal completa. La Eurozona coordina su postura hacia el exterior y se presenta de manera unitaria en las instituciones de Bretton Woods. En este escenario, se explora la posibilidad de profundizar el proceso de integración y las instituciones supranacionales se vuelven más dinámicas para prevenir y responder a los problemas. Los Estados miembros y sus ciudadanos tienen una mayor participación en los procesos de toma de decisiones, hecho que fortalece la credibilidad en el bloque regional y, al mismo tiempo, debilita a los partidos populistas y antieuropeos. El PEC propicia la reducción de la deuda y el déficit públicos, al tiempo que fomenta las inversiones públicas y privadas. Además, los sistemas de bienestar se fortalecen, se diseñan instrumentos para promover la inversión, el crecimiento y el empleo, se facilita la implementación del Pacto por el Euro Plus. Finalmente, se mejora la supervisión macroeconómica, se alienta el diálogo social y se disminuyen las asimetrías. La UE se encamina hacia una</p>	
---	--	--	---	--	--

				integración económica y política real.	
Jean Pisani-Ferry <i>“Rebalancing the governance of the euro area”</i> (2015)	Un modelo descentralizado que corresponde a una unión monetaria exigua, sin solidaridad fiscal o financiera y sin dispositivos de vigilancia de las políticas nacionales, pero con mecanismos para la resolución de crisis soberanas y para limitar su impacto en el sistema financiero.	Un modelo federal en el que la Zona Euro se dotará gradualmente de un presupuesto común y de un sistema de gobernanza organizado en torno a la Comisión (poder Ejecutivo) y al Parlamento Europeo. Este modelo supone la cesión de mayores prerrogativas económicas a las instituciones comunitarias.	Un modelo híbrido que combine lo nacional con los principios comunes (mayor margen de acción y descentralización), adopte gradualmente mecanismos de asistencia mutua y fomente la creación de una red de instituciones nacionales.		
A.T. Kearney <i>“EU@30: Contrasting Visions of the European Union to Come”</i> (2015)	En el escenario más deseable, "Renacimiento", el ritmo de la integración europea se acelera. Se diseñan reformas para impulsar la competitividad y la innovación, es decir, una mayor liberalización y desregulación. Los jóvenes europeos se convierten en ciudadanos activos en la economía y la sociedad. En 2023, el crecimiento económico alcanza un 3,2% y la economía total de la UE está valorada en €14.9 billones.	En el escenario menos deseable, "Edad Media", la región experimenta un default griego seguido de la salida del Reino Unido de la UE. Estos retrocesos generan un desorden económico y social difícil de manejar, sobre todo porque los jóvenes se desilusionan cada vez más del proceso de integración como consecuencia directa de los altos niveles de desempleo y desigualdad. Ante la afluencia histórica de refugiados, los partidos antiinmigrantes y nacionalistas adquieren mayor margen de acción. En 2023, el crecimiento económico apenas llegará al 0,9% y la economía total de la UE está valorada en €12.5 billones.	En el escenario denominado "Reforma", la Comisión Europea implementa una serie de políticas que propician reformas estructurales de largo alcance. Las acciones de expansión económica son lentas en el corto plazo, lo que desacelera el crecimiento de la producción y, por ende, se agudiza el problema del desempleo, principalmente el juvenil. En 2023 la UE ha perdido gran parte de su talento joven, mientras que aquellos que permanecen se muestran descontentos con las instituciones y las prácticas tradicionales. En 2023, el crecimiento económico alcanza un 2,6% y la economía total de la UE se sitúa en €13.6 billones.	En el escenario denominado "Ilustración", los esfuerzos de integración se desvanecen, mientras que los jóvenes europeos apoyan el liderazgo de la UE en temas ambientales en detrimento de iniciativas como la Unión Bancaria o la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. En 2023, el crecimiento económico alcanza un 2,9% y la economía total de la UE está valorada en €14.7 billones.	

<p>Jan Techau</p> <p><i>“Four Predictions on the Future of Europe”</i></p> <p>(2016)</p>	<p>En el mediano y largo plazo habrá un mayor nivel de integración de la política exterior europea, e incluso de la de seguridad y defensa, a pesar de la resistencia de ciertos Estados miembros.</p>	<p>El euro no formará parte del futuro de la UE, aun cuando es un elemento importante que caracteriza al bloque regional. Esto ocurrirá debido a que la globalización política y económica puede afrontarse sin una moneda única.</p>	<p>Más allá de los sentimientos nacionalistas, el mercado único será reforzado (inclusión de servicios, unión energética, mercado regulado para inmigrantes) debido a su importancia como elemento central de la integración económica. Asimismo, se acordarán posturas comunes sobre temas sensibles como la migración.</p>	<p>La UE se convertirá en un actor impulsado por la <i>realpolitik</i>. Es decir, el bloque regional dejará de ser una unión de valores (idealista) y se inclinará por las políticas transaccionales (funcional). Esto será una fuente de mucha tensión.</p>	
--	--	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes.

A partir de la información presentada en la tabla anterior, podemos observar que los autores e instituciones se refieren a tres escenarios futuros generales. El primero de ellos hace alusión a la desintegración de la Unión Europea, el segundo corresponde al mantenimiento del *statu quo* y, el tercero, al fortalecimiento del proceso de integración.

Si bien esta convergencia es importante, conviene aclarar que sólo nos enfocaremos en la última vía, toda vez que nuestra hipótesis versa sobre la necesidad de implementar reformas estructurales para que la UE entre en una etapa de franca recuperación y se consolide el proceso de integración. Además, si tomamos como referencia la situación actual del bloque regional, así como los esfuerzos realizados por los diferentes actores que integran su sistema de gobernanza para encausar a la Unión en una senda de crecimiento sostenible, podríamos descartar, al menos a corto y mediano plazo, los escenarios referentes a la desaparición de la UE y al estancamiento.

Dicho lo anterior, partiremos de la premisa de que la Unión necesita un mayor nivel de integración económica y política. De acuerdo con la información de la tabla de escenarios prospectivos, esto significaría la ampliación de los rasgos supranacionales y, por ende, la cesión de mayores prerrogativas, particularmente económicas, a las instituciones comunitarias. Este hecho implicaría necesariamente la clarificación de las competencias de los Estados miembros y de la UE.

En este contexto, el mercado único debería ser perfeccionado, al tiempo que se impulsan estrategias para el crecimiento y el empleo, se promueven las inversiones públicas y privadas, se impulsa la competitividad y la innovación y se garantizan sistemas de bienestar que fortalezcan la cohesión y la solidaridad intraeuropea. De manera paralela, debería intensificarse la coordinación macroeconómica, completarse la unión bancaria con un supervisor independiente y crearse una entidad que se encargue de controlar el presupuesto comunitario.

En el mismo sentido, tendría que haber un mayor nivel de integración de la política exterior europea, e incluso de la de seguridad y defensa³³², a fin de que el bloque coordine su

³³² Para mayor referencia, consultar la siguiente referencia bibliográfica: Rosa María Piñón Antillón, “Capítulo II. La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE a la luz de sus transformaciones” y “Capítulo III. La Política Europea de Seguridad y Defensa frente a los desafíos Mundiales”, en Piñón Antillón, Rosa María, *La Gobernanza Global, la Seguridad Internacional y la Unión Europea amenazadas por un mundo convulso*, op. cit., pp. 61-294.

postura hacia el exterior y se presente ante las instituciones internacionales como un actor unitario (ej. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, entre otras).

A nivel institucional, una mayor integración supone un sistema de gobernanza en torno a organismos comunitarios dinámicos, autónomos y con facultades plenas de decisión. En otras palabras, la Comisión Europea asumiría el papel del Poder Ejecutivo, el Parlamento Europeo representaría los intereses de los ciudadanos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea estaría por encima de los poderes judiciales nacionales y el Banco Central continuaría ejerciendo sus facultades estatutarias y las que le fueron otorgadas recientemente para gestionar la crisis. Por su parte, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo se apegarían a las atribuciones que les conceden los tratados constitutivos, particularmente el de Lisboa.

Actualmente, el fortalecimiento de la gobernanza institucional de la Unión implica por antonomasia el aumento de la participación de los parlamentos nacionales y de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Este elemento es esencial porque el bloque regional se enfrenta, tal y como hemos señalado en repetidas ocasiones, a una crisis democrática que se acentuó a partir del advenimiento de la debacle económica y financiera y, en particular, de la proliferación de instrumentos para su contención que se acordaron de manera discrecional.

Una vez descritas las generalidades de los escenarios prospectivos que se pronuncian a favor de la integración, es fundamental hacer algunas precisiones sobre los aspectos económicos e institucionales para ser congruentes con nuestro eje de investigación y con nuestra hipótesis.

En primer lugar, la UE en su conjunto debe vigorizar uno de sus principales distintivos: el mercado único. Al respecto, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en sesión plenaria del Consejo Europeo, señalaron que “La realización del Mercado Único puede contribuir en gran medida al crecimiento y al empleo y constituye un elemento fundamental de la respuesta de la UE a la crisis financiera, económica y social.”³³³

³³³ Consejo Europeo, *Conclusiones*, [en línea], Bruselas, Consejo Europeo, 2012, Dirección URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-11_es.htm?locale=FR, [consulta: 07 de abril de 2016].

En seguimiento a dicha declaración, la Comisión Europea ha emitido una serie de publicaciones que contienen rutas críticas para mejorar el funcionamiento del mercado interior y maximizar sus beneficios. Nos referimos básicamente a los siguientes documentos: “Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y la sociedad de Europa”³³⁴; “Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza: Juntos por un nuevo crecimiento”³³⁵; “Acta del Mercado Único II: doce medidas prioritarias para un nuevo crecimiento”³³⁶; y “Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”³³⁷.

En esencia, las propuestas de la Comisión pretenden poner fin a la fragmentación del mercado y eliminar las barreras que impiden la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales mediante el desarrollo de las redes de comunicación, el fomento de la movilidad transfronteriza y del acceso a la financiación, la mejora de la disponibilidad de las infraestructuras de comunicación y el aumento de la confianza de los consumidores.

Si bien la implementación de estas acciones favorecería el acceso de los ciudadanos europeos a mercancías, servicios, ofertas laborales y empresariales y supondría un aumento anual del PIB de la UE de €235,000 millones de euros³³⁸, la realidad refleja que, durante la crisis, las instituciones supranacionales, concretamente aquellas que toman las decisiones de manera discrecional, se han enfocado en atender los problemas de los mercados financieros (ej. creación de un mercado de capitales europeo) y, en menor medida, de los mercados de energía, de servicios y digital. Por esta razón, la mayoría de las propuestas legislativas que ha presentado la Comisión y que contienen medidas clave para potenciar el mercado único

³³⁴ Mario Monti, *Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y la sociedad de Europa*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2010, Dirección URL: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_es.pdf, [consulta: 07 de abril de 2016].

³³⁵ Comisión Europea, *Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza: Juntos por un nuevo crecimiento*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2011, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:es:PDF>, [consulta: 07 de abril de 2016].

³³⁶ Comisión Europea, *Acta del Mercado Único II. Juntos por un nuevo crecimiento*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2012, Dirección URL: http://ec.europa.eu/internal_market/smart/docs/single-market-act2_es.pdf, [consulta: 07 de abril de 2016].

³³⁷ Comisión Europea, *Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2014, Dirección URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_es.pdf, [consulta: 07 de abril de 2016].

³³⁸ Cfr., Mariusz Maciejewski, *El mercado interior: principios generales*, [en línea], Bruselas, Parlamento Europeo, 2016, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_3.1.1.pdf, [consulta: 07 de abril de 2016].

en todas sus dimensiones no se han traducido en actos legislativos vinculantes (Reglamentos) ni en Directivas o Decisiones.

Sin embargo, también es importante reconocer que en los últimos años el comercio al interior de la Unión y hacia el exterior ha prosperado parcialmente. De hecho, al comparar las cifras de 2008 y 2014 relativas al consumo final de las administraciones públicas, al consumo privado y a las exportaciones e importaciones se puede apreciar que la situación actual es mejor, aunque no la ideal.

Como consecuencia de la falta de atención a los problemas del mercado único, el contexto que describió Mario Monti en 2010 aún sigue vigente: “El mercado único es la idea inicial de Europa, y su obra inacabada. Las ‘carencias’ y ‘problemas’ significan que, en muchas áreas, el mercado único existe sobre el papel, pero en la práctica múltiples barreras y obstáculos normativos fragmentan el comercio en el interior de la UE y obstaculizan la innovación y la iniciativa económica. En otras áreas, el potencial para obtener mayores beneficios económicos se ve frustrado por la falta de infraestructura física y jurídica o por la falta de diálogo entre los sistemas administrativos.”³³⁹

En razón de lo anterior, las instituciones supranacionales y los Estados miembros deben de trabajar de manera coordinada para impulsar reformas estructurales que desmantelen las barreras que impiden la integración plena del mercado único y que retrasan el proceso de recuperación, tales como las altas tasas de desempleo, la baja demanda interna, la falta de inversión, la poca movilidad de mano de obra altamente calificada, el bajo nivel de contratación pública transfronteriza, la falta de incentivos para que las micro, pequeñas y medianas empresas se internacionalicen y, en general, las medidas restrictivas que adoptan los Estados miembros.

La estrategia más reciente y, por lo tanto, la que retoma las necesidades de una región que se encuentra en una etapa de recuperación tras una crisis sin precedentes, se plasmó en un documento titulado “Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas”³⁴⁰ que presentó la Comisión Europea en octubre de 2015. En este sentido, lo único que hace falta es que las propuestas para elevar el crecimiento, promover las

³³⁹ M. Monti, *op. cit.*, p. 38.

³⁴⁰ Comisión Europea, *Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas*”, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2015, Dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13370-2015-INIT/es/pdf>, [consulta: 07 de abril de 2016].

inversiones, impulsar la competitividad y la innovación se traduzcan en acciones concretas de aplicabilidad inmediata.

Un segundo elemento esencial para avanzar hacia una integración real es la coordinación macroeconómica. En el apartado anterior, hicimos alusión a una serie de instrumentos para contener la crisis que se refieren precisamente a la dimensión económica de la integración europea y que dejan entrever la intención de vigorizar a la Unión (Semestre Europeo, *two pack* y *six pack*, Mecanismo Europeo de Estabilidad, Mecanismo Único de Supervisión, Mecanismo Único de Resolución, Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, entre otras).

Sin embargo, gran parte de estas medidas se encuentran en fase embrionaria o aún no entran en vigor. Es por ello que los 5 Presidentes de la UE aseveran con toda certeza lo siguiente:

Para que la zona del euro evolucione gradualmente hacia una Unión Económica y Monetaria auténtica, deberá pasar de un sistema de normas y directrices para la elaboración de las políticas económicas nacionales a un sistema que implique compartir más soberanía en el seno de instituciones comunes, la mayoría de las cuales ya existen y pueden progresivamente desempeñar esta función. En la práctica, esto requerirá que los Estados miembros acepten más decisiones conjuntas sobre ciertos elementos de sus presupuestos y políticas económicas nacionales. [...] se requieren progresos concretos sobre la base del Derecho de la UE para avanzar hacia una Unión Económica de convergencia, crecimiento y empleo, que debería reposar en los cuatro pilares siguientes: la creación de un sistema de autoridades de competitividad para la zona del euro; una aplicación reforzada del procedimiento de desequilibrio macroeconómico; una mayor atención a los resultados en materia de empleo y en el ámbito social; y una mayor coordinación de las políticas económicas [...]. Esto debería aplicarse a corto plazo [...], sobre la base de medidas prácticas y de conformidad con el método comunitario.³⁴¹

Como parte prioritaria de esta estrategia, se encuentra la unificación bancaria. Recordemos que el primer impacto de la debacle lo resintieron los sistemas financiero y bancario, lo cual condujo a una crisis de deudas soberanas que alcanzaron máximos históricos.

Para atenuar las debilidades del sistema bancario, las instituciones europeas diseñaron una hoja de ruta que contempla 3 líneas de acción, a saber: cumplir con lo dispuesto en el

³⁴¹ Jean-Claude Juncker, *op. cit.*, pp. 5 y 8.

Reglamento sobre un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución; elaborar y aplicar un esquema de garantía de depósitos común; y aumentar los instrumentos de recapitalización bancaria directa. De acuerdo con el cronograma propuesto, este conglomerado de acciones deberá ponerse en marcha a más tardar en junio de 2017.

No obstante, es preciso considerar que esta tarea no es sencilla, sobre todo porque es indispensable que los 28 Estados miembros o, al menos, los 19 Estados que conforman la Eurozona, adopten medidas de ajuste interno para compensar la cesión de más competencias a las instituciones comunitarias. Este proceso debe ir acompañado de políticas económicas y presupuestarias nacionales compatibles y de una administración pública que favorezca la toma de decisiones internas en beneficio de la Unión.

Una vez que se profundice el proceso de integración en los términos expuestos anteriormente, será indispensable avanzar hacia la armonización fiscal. Sobre el particular, conviene recordar que la política fiscal es uno de los derechos soberanos fundamentales de los Estados miembros, razón por la cual no han cedido muchas competencias a la Unión en este ámbito. En el mismo sentido, los tratados disponen que las medidas fiscales deben ser adoptadas por unanimidad.

Empero, la crisis y la urgencia por fortalecer el mercado único propiciaron una serie de reformas en la materia, concretamente en el campo de la supervisión de las políticas fiscales y de los proyectos de planes presupuestarios nacionales (ej. *Six-pack*, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM, el Procedimiento de déficit excesivo). Adicionalmente, las instituciones supranacionales, específicamente la Comisión Europea, han elaborado diferentes instrumentos, tanto vinculantes como de observancia discrecional, relativos a los paraísos fiscales, a la evasión y elusión de impuestos y a la recaudación.

Pese a estos esfuerzos, aún es necesario eliminar ciertos impuestos que obstaculizan la libre circulación de los factores, así como disminuir las asimetrías entre los sistemas fiscales nacionales a fin de garantizar que éstos sean coherentes con los objetivos comunitarios y, de este modo, se reduzcan los coeficientes de la deuda pública y el déficit presupuestario.

Este último objetivo, vinculado estrechamente con la estabilidad de la UE, ha guiado el desarrollo de instrumentos de contención de la crisis, tales como el Fondo Europeo de

Estabilidad Financiera, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Consejo Fiscal Europeo, la Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros y la “regla de oro” del equilibrio presupuestario, la cual fija un tope del 0.5 % del PIB para el déficit estructural anual.

Sin embargo, la aplicación de estas medidas no ha sido del todo efectiva por dos razones principales: a) la reticencia de los Estados a ceder facultades en este ámbito y a crear un presupuesto federal; y b) la situación económica de ciertos miembros que les impide cumplir a cabalidad con lo dispuesto en la normativa comunitaria.

Ante esta realidad, algunos expertos han propuesto diferentes alternativas encaminadas a consolidar una unión fiscal que responda a los intereses nacionales y europeos. Así, por ejemplo, un grupo de especialistas del Fondo Monetario Internacional afirman que la integración fiscal debe proporcionar una metodología de evaluación *ex ante* de la disciplina fiscal y de las transferencias para atenuar la gravedad de las crisis futuras.

En este sentido, enuncian cuatro elementos esenciales de una unión fiscal, a saber: a) mejorar la supervisión y los incentivos para que las políticas nacionales favorezcan la resolución de problemas comunes; b) crear un sistema temporal de transferencias para mejorar la distribución de riesgos fiscales; c) establecer un mecanismo de apoyo paneuropeo para el sector bancario para ayudarlo a romper con el círculo vicioso entre banca y deuda pública; y d) crear un mecanismo de endeudamiento común, respaldado por ingresos comunes, para financiar la distribución de los riesgos y aumentar los fondos de respaldo.³⁴²

Por su parte, Iain Begg³⁴³ argumenta que el escenario ideal de la unión fiscal, aunque también el menos probable, es aquel que cuenta con “[...] un sistema de transferencias de los Estados miembros con un número relativamente abundante de recursos [...] para pagar los servicios públicos (una genuina unión de transferencias).”³⁴⁴

Finalmente, un grupo de especialistas encabezados por Agnès Bénassy-Quéré³⁴⁵, conscientes de que la solidez fiscal de la UE seguirá dependiendo de las políticas nacionales,

³⁴² Cfr. Céline Allard *et al.*, *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2013, p. 4. Traducción propia.

³⁴³ Profesor-investigador de la *London School of Economics and Political Science*.

³⁴⁴ Iain Begg, *Fiscal union for the euro area: an overdue and necessary scenario?*, Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung, 2011, p. 5.

³⁴⁵ Profesora de la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne y Presidenta del Consejo Francés de Análisis Económico.

hacen tres recomendaciones para que éstas últimas coadyuven a garantizar la estabilidad del ciclo económico: a) se debe evitar la imposición de ajustes fiscales a los países en crisis; para que esto sea posible, es necesario reestructurar la deuda mediante el fortalecimiento del sector bancario y la ampliación de las atribuciones del Mecanismo Europeo de Estabilidad; b) las políticas fiscales deben tomar en consideración las recomendaciones del Consejo Fiscal Europeo, mientras que el PEC se aplica de manera estricta en tiempos de estabilidad; y c) el PEC debe ser capaz de adaptarse de manera más flexible al ciclo económico.³⁴⁶

Ahora bien, independientemente de las posturas que existen, lo cierto es que la crisis europea, específicamente la de deuda soberana, demostró que la unión monetaria sin unión fiscal es un proyecto inacabado, toda vez que no se cuenta con los mecanismos necesarios para manejar los desequilibrios macroeconómicos que, a su vez, son consecuencia de la falta de supervisión de la recaudación y del gasto de los ingresos tributarios.

En seguimiento al argumento anterior, y en consonancia con nuestra conjetura sobre la necesidad de reformas estructurales de gran calado, los presidentes de los bancos centrales de Alemania y Francia, Jens Weidmann y François Villeroy de Galhau, coincidieron en que la política monetaria expansionista del BCE no logrará un crecimiento sostenible a largo plazo y, en consecuencia, se inclinan por una mayor integración que contemple, entre otros aspectos, el nombramiento de un Ministro de Finanzas de la Eurozona³⁴⁷.

Cabe señalar que si bien esta idea no es nueva puesto que se debatió en 2011, ahora resurge con mayor fuerza y apoyo; no obstante, su implementación es sumamente complicada porque requiere la modificación de los tratados vigentes. Desde nuestra perspectiva, las necesidades centrales en la materia deben dirigirse, en el corto plazo, a mejorar la disciplina presupuestaria y a simplificar los mecanismos de vigilancia de las políticas fiscales nacionales.

Otro elemento que debe acompañar al proceso de integración es el fortalecimiento de los sistemas de bienestar o protección social a fin de consolidar la cohesión social. En efecto,

³⁴⁶ Cfr. Agnès Bénassy-Quéré, *Which fiscal union for the euro area?*, [en línea], Bélgica, Bruegel, 2016, p. 1, Dirección URL: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/02/pc_2016_05.pdf, [consulta: 11 de abril de 2016].

³⁴⁷ Cfr. s/a, “Los presidentes de los bancos centrales de Alemania y Francia piden un ministro de Finanzas de la eurozona”, [en línea], Madrid, *Europa press*, 07 de febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-presidentes-bancos-centrales-alemania-francia-piden-ministro-finanzas-eurozona-20160207234953.html>, [consulta: 11 de abril de 2016].

la crisis que inició en 2008 aceleró “[...] las presiones encaminadas a dismantelar buena parte de los sistemas de protección social dando entrada a la iniciativa privada (con ánimo de lucro) y transformando gradualmente en residuales lo que hasta la fecha se consideraban derechos sociales de los ciudadanos.”³⁴⁸

En este contexto, el presupuesto para los programas de cohesión social, económica y territorial de 2015 ascendió a €60,402 millones de euros, es decir, el 37.2% del presupuesto total de la Unión. Empero, la instrumentación de programas sociales ha sido restringida porque el presupuesto asignado, el cual corresponde a la partida antes mencionada, es reducido. El Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados, por mencionar tan sólo un ejemplo, tuvo un presupuesto que apenas alcanzó los €520 millones de euros, mientras que la Iniciativa de Empleo Juvenil contó con €1,504 millones de euros.

Por el otro lado, tal y como analizamos anteriormente, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social aumentó de 116 millones en 2008 a 122 millones en 2014 (24.4% de la población total de la UE). Estas cifras obligaron a las instituciones supranacionales a adoptar una serie de actos legislativos e iniciativas de distinto tipo, tales como la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, el Programa Europeo de Empleo e Innovación Social, diversos acuerdos de colaboración activa con organizaciones de la sociedad civil en materia de inclusión social y reducción de la pobreza, resoluciones del Parlamento Europeo para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos europeos, entre otros.

Pese a estos esfuerzos comunitarios, la situación social continúa siendo muy frágil y está en riesgo de empeorar, particularmente en el sur y este de Europa. Esto se debe, en gran parte, a que la responsabilidad de combatir la pobreza es, en primera instancia, de cada administración nacional, mientras que “El papel de la UE se limita a la coordinación de las políticas de los Estados miembros a través del método abierto de coordinación para la protección social [...], y a proporcionar algún tipo de financiación.”³⁴⁹

³⁴⁸ Luis Moreno *et al.*, *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*, Madrid, Programa EUROsociAL, 2014, p. 99.

³⁴⁹ Marie Leckerf, *Poverty in the European Union. The crisis and its aftermath*, [en línea], Bruselas, Parlamento Europeo, 2016, Dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579099/EPRS_IDA\(2016\)579099_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579099/EPRS_IDA(2016)579099_EN.pdf), [consulta: 14 de abril de 2016].

En razón de lo anterior, es preciso que los Estados traduzcan las recomendaciones de las instituciones supranacionales en políticas concretas que contribuyan, por un lado, a disminuir las consecuencias sociales adversas de la crisis económica y financiera y, por el otro, a fortalecer la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria. En breve, las instituciones comunitarias y los Estados miembros deben priorizar el modelo social europeo que por muchos años dotó a la región de políticas sociales destinadas a promover el crecimiento económico, un nivel de vida alto y condiciones de trabajo decorosas.

En este sentido, la Comisión Europea, por ejemplo, insta a las administraciones nacionales a invertir en capital humano; reformar los sistemas de educación y formación; promover la inversión social de forma más amplia, en particular en asistencia sanitaria, ayudas a la vivienda y servicios de rehabilitación; eficientar los sistemas de protección social para combatir la pobreza y la exclusión social; mejorar las prestaciones laborales y de desempleo; y desarrollar políticas responsables para garantizar que las pensiones, la asistencia sanitaria y la asistencia de larga duración sean sostenibles y de amplio alcance.³⁵⁰

Hasta el momento, hemos hecho referencia de manera resumida a tres aspectos centrales de los escenarios prospectivos de la UE que tienden hacia la profundización del proceso de integración, es decir, la parte financiera, económica y social. Por lo tanto, nos resta revisar si en el transcurso de los últimos años se han cumplido las metas establecidas en la Estrategia Europa 2020 (tabla 16), particularmente las relacionadas con el aumento de la tasa de empleo y la disminución de la pobreza y la exclusión social.

[De acuerdo con la Comisión Europea,] Europa está en vías de cumplir parte de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Los Estados miembros han avanzado mucho en la consecución de los objetivos fijados en relación con la energía y el cambio climático, puesto que la mayoría de ellos alcanzarán probablemente antes de 2020 sus objetivos en materia de reducción de emisiones, energías renovables y eficiencia energética. Según los últimos datos disponibles, la UE también está en vías de conseguir sus objetivos en materia de educación, habida cuenta de que 17 Estados miembros han alcanzado ya los objetivos de reducción del abandono escolar temprano y 12 los de obtención de un título de enseñanza superior. En casi todos los Estados miembros ha mejorado la situación con respecto al empleo, si bien algunos de ellos experimentarán aún dificultades en lograr sus objetivos en ese

³⁵⁰ Cfr. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016. Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2015, Dirección URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey_es.pdf, [consulta: 18 de abril de 2016].

ámbito. Hacia finales de 2015, el empleo había aumentado un 1,1 %, hasta alcanzar el nivel anterior a la crisis, situado en el 70,5 %. La tasa de empleo está aumentando con mayor rapidez en el caso de las mujeres, aunque la brecha entre ambos sexos sigue siendo significativa, y es preciso intensificar los esfuerzos por reducirla. El gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB aumentó también en la mitad de los Estados miembros, aproximadamente, aunque el objetivo de la UE aún parece difícil de lograr. Persisten especiales problemas a la hora de cumplir el objetivo de reducción de la pobreza, ya que, como consecuencia de la crisis económica, ha aumentado en Europa el número de personas en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social. No obstante, las tendencias observadas más recientemente son más positivas, pues el número de personas expuestas a ese riesgo parece haber disminuido en más de la mitad de los Estados miembros.³⁵¹

Con base en lo anterior, podemos argumentar que, efectivamente, la UE y los Estados miembros deben emprender reformas estructurales destinadas a mejorar el acceso al empleo, reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social y aumentar la inversión pública y privada en investigación y desarrollo a fin de fomentar la competitividad.

Finalmente, una Unión Europea más integrada y responsable requiere forzosamente de una consolidación institucional a nivel supranacional que propicie mayores niveles de responsabilidad, legitimidad, transparencia, participación social y acción colectiva. “La construcción institucional de Europa se presenta, consiguientemente, como el gran reto a dirimir para asegurar la viabilidad del futuro político continental [...]”³⁵²

De acuerdo con Covadonga Ferrer, “En primer lugar, debería contarse con un [Parlamento Europeo (PE)] que fuese realmente el núcleo del sistema institucional y con un sistema político a nivel europeo emanado de la soberanía de un poder constituyente europeo [a fin de] que el control de las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias pueda ser realizado por el PE [...]”³⁵³ Esta necesidad se vuelve apremiante ya que en los últimos años se han tomado decisiones a nivel europeo de manera discrecional y fuera del sistema legislativo ordinario.

³⁵¹ Comisión Europea, *Semestre Europeo 2016: Evaluación de los progresos realizados en la aplicación de las reformas estructurales, prevención y corrección de los desequilibrios económicos, y resultados de los exámenes exhaustivos en virtud del Reglamento (EU) n.º 1176/2011*, Bruselas, Comisión Europea, 2016, p. 5.

³⁵² L. Moreno, *op. cit.*, p. 81.

³⁵³ C. Ferrer, *op. cit.*, p. 27.

Adicionalmente, diversos expertos como Stelio Mangiameli, Arto Aas y Sonia Piedrafita consideran que la ampliación de las atribuciones del PE debe ir acompañada de un mayor involucramiento de los parlamentos nacionales en los procesos de toma de decisiones. En el contexto actual, un esquema de coordinación parlamentaria de dos niveles aumentaría el grado de compromiso entre las instituciones supranacionales y los gobiernos nacionales. De esta forma mejoraría el nivel de responsabilidad dentro del sistema político europeo, se optimizaría la representación de los ciudadanos en función de sus intereses y necesidades y se reduciría el déficit democrático.

En el mismo sentido, Albert Aixalà i Blanch³⁵⁴ señala que “[...] el ‘déficit democrático’ se resolvería otorgando más poderes al Parlamento Europeo y ‘politizando’ su elección en el marco de un debate entre partidos políticos europeos que construyera una dinámica gobierno-oposición como las que existen a nivel nacional. Es decir, creando un sistema de mayorías y minorías políticas e ideológicas en el Parlamento Europeo capaces [, entre otras cosas,] de elegir una Comisión Europea ‘politizada’, que responda a la agenda política de su mayoría parlamentaria, que a su vez responda a las prioridades políticas de sus votantes.”³⁵⁵

De acuerdo con Andrés Ortega Klein³⁵⁶, “Otra solución para reforzar el vínculo entre los parlamentos y el Parlamento Europeo podría ser favorecer, en vez de prohibir, los dobles mandatos, es decir, permitir que parlamentarios nacionales, sin dejar de serlo, se presentaran a las elecciones europeas, o viceversa, y en caso de salir elegidos mantener esa doble condición. O, de modo inverso, que los eurodiputados pudieran ser también parlamentarios nacionales.”³⁵⁷

Por su parte, Thomas Piketty respalda la idea del Presidente francés François Hollande de crear una cámara de representación parlamentaria conformada por

³⁵⁴ Profesor asociado de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra e investigador asociado de la Fundación Catalunya Europa.

³⁵⁵ Albert Aixalà i Blanch, *Crisis económica y Euroescepticismo (2007-2014). Propuestas para afrontar la crisis democrática europea*, Madrid, Fundación Alternativas, 2014, p. 8.

³⁵⁶ Director del Observatorio de las Ideas y miembro del Consejo del *European Council on Foreign Affairs*.

³⁵⁷ Andrés Ortega, “Libros: A Europa desde el Parlamento nacional”, *Política Exterior*, N° 157, Madrid, Estudios de Política Exterior SA, enero-febrero 2014.

parlamentarios de los 19 Estados miembros de la Zona Euro en función de su peso dentro del bloque regional y de su sistema de partidos interno.³⁵⁸

Como se puede apreciar, en el transcurso de la crisis se han presentado diversas propuestas para fortalecer tanto al órgano legislativo de la Unión como a sus homólogos de cada Estado miembro. Sin embargo, el principal problema radica en que los países, concretamente los Jefes de Estado y de Gobierno, han optado por tomar las decisiones más significativas en el seno del Consejo Europeo, relegando a un segundo plano a los procesos legislativos ordinarios que, por su naturaleza, gozan de autonomía y legitimidad. Desde nuestra perspectiva, y retomando las palabras de Luis Moreno, “El futuro deseable de una Europa unida solo parece entreverse como posible y probable si se procede con una unión política cada vez más estrecha y neutralizadora de la capacidad de los nacionalismos estatistas por imponer sus visiones particulares frente al interés común europeo.”³⁵⁹

Lo anterior nos conduce a revisar brevemente las particularidades del Consejo Europeo, institución que, según lo analizado en apartados anteriores, adquirió un peso aún mayor con el surgimiento de la crisis, al grado de convertirse en el verdadero poder ejecutivo de la UE.

De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Consejo Europeo, el cual está conformado por los ejecutivos nacionales, tiene como misión impulsar el desarrollo de la Unión y definir sus orientaciones y prioridades políticas y, por ende, no cuenta con facultades legislativas. No obstante, las atribuciones adquiridas de facto por esta institución con supranacionalidad limitada parecen contravenir lo dispuesto en el TUE, sobre todo cuando toma decisiones de manera discrecional que tienen un impacto directo, tanto positivo como negativo, en el proceso de integración.

Si bien es cierto que no se puede obviar ni prescindir del poder de los Jefes de Estado y de Gobierno, particularmente en un proceso de integración que está sometido constantemente a presiones intergubernamentales, la cuestión controversial radica en la falta de transparencia, legitimidad y democracia en sus procesos de toma de decisiones.

³⁵⁸ Cfr. Fernando Puente, “Piketty quiere un parlamento europeo sólo para la zona euro”, [en línea], *El Economista.es*, Madrid, Editorial Ecoprensa, 21 de septiembre de 2015, Dirección URL: <http://www.economista.es/economia/noticias/7017604/09/15/Piketty-respalda-que-se-cree-un-parlamento-solo-para-la-zona-euro.html>, [consulta: 18 de abril de 2016].

³⁵⁹ L. Moreno, *op. cit.*, p. 25.

En este sentido, coincidimos plenamente con José Manuel Martínez Sierra³⁶⁰, quien afirma lo siguiente:

[...] sin discutir la importancia de [la] aportación [del Consejo Europeo] en momentos muy delicados para el proyecto de integración, nos posicionamos a favor del sometimiento a control político y jurisdiccional del Consejo Europeo. Si su papel es fundamental en el funcionamiento de la Unión, su control es fundamental para el mantenimiento del Estado de Derecho y del principio democrático. Se trata pues de institucionalizar al Consejo Europeo en el sentido integral de la palabra. No se debe mantener su *statu quo* [...]. Se debe configurar la naturaleza jurídica de la institución pensando en la legalidad comunitaria y no siguiendo la astuta pero dañina visión política de quienes buscan atajos sin reparar en la seguridad jurídica y el Estado de Derecho. El Consejo Europeo debe sufrir un sometimiento competencial del que surja una fiscalización jurídica y política. El control político necesario al Consejo Europeo sólo puede ser realizado de forma verosímil por el Parlamento.³⁶¹

Algo similar sucede con el Consejo de la Unión Europea. Nos encontramos con una institución con supranacionalidad limitada que goza de facultades para negociar y aprobar la legislación y el presupuesto comunitarios, coordinar las políticas de los miembros y celebrar acuerdos internacionales, y que está conformada básicamente por funcionarios no electos democráticamente que velan por los intereses de los Estados miembros. En otras palabras, se trata de la principal instancia decisoria con carácter intergubernamental.

No obstante, el problema principal no radica en sus atribuciones ni en su composición, sino en la falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones y en la ausencia de un control democrático real y efectivo. En efecto, tanto el Consejo como sus órganos internos (Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros o COREPER, Comités de Alto nivel y grupos de trabajo) no observan el principio de máxima publicidad, sino que en reiteradas ocasiones actúan en secrecía y mediante procedimientos con cierto grado de opacidad.

Al respecto, la organización no gubernamental Transparencia Internacional se refiere a las siguientes debilidades del Consejo: a) no existen reglas de integridad ni mecanismos de sanción para los representantes nacionales; b) falta de disposiciones internas para la denuncia

³⁶⁰ Director del Real Colegio Complutense, catedrático Jean Monnet y profesor adscrito al *Minda de Gunzburg Center for European Studies* de la Universidad de Harvard.

³⁶¹ José Manuel Martínez Sierra, “El debate constitucional europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 113, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, julio-septiembre de 2001, p. 212.

de irregularidades; c) no se difunden todos los documentos relacionados con el proceso legislativo ni las posturas de los Estados miembros; y d) se actúa con cierta opacidad en las discusiones interinstitucionales, en los procedimientos de conciliación y en la administración interna.³⁶²

Por lo anterior, y partiendo de la premisa de que la transparencia es una condición *sine qua non* para fortalecer la democracia y aumentar la credibilidad en las instituciones, el Consejo, y en general todo el sistema comunitario, deben adoptar criterios de transparencia de acatamiento obligatorio. Por ejemplo, podrían someterse a las disposiciones del “Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea”³⁶³, el cual dispone de un sitio web público para consultas, un código de conducta y mecanismos de alerta y denuncia.

Adicionalmente, es conveniente que cada institución supranacional actualice el contenido del “Portal de Transparencia” y ponga a disposición de los ciudadanos, vía electrónica, cualquier documento que se refiera a los procesos para adoptar decisiones, a la financiación de los proyectos y uso del presupuesto y a los procedimientos internos que tengan impacto en la vida pública.

En cuanto a la ausencia de un control democrático de las actividades del Consejo, Covadonga Ferrer asevera lo siguiente:

[Las decisiones del Consejo de la Unión Europea] no son susceptibles de control por parte del Parlamento Europeo. A diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, donde los Parlamentos nacionales ocupan una posición central en sus respectivos sistemas y disponen de medios de control de sus Gobiernos, a nivel comunitario el Parlamento Europeo no ocupa dicha posición nuclear y tampoco puede controlar las decisiones adoptadas por el Consejo. El Parlamento Europeo, que es el único que de manera verosímil puede realizar un control político efectivo sobre el Consejo, no puede sancionar de ninguna manera efectiva ni al Consejo ni a sus miembros, sino que su poder de control está limitado

³⁶² Cfr., Louis Hancisse *et al.*, *The European Union Integrity System*, Bruselas, Transparencia Internacional, 2014, p. 65. Traducción Propia.

³⁶³ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea publicado en el Diario Oficial de la UE el 19 de septiembre de 2014.

a la Comisión. Como efecto de esta realidad, las decisiones tampoco pueden ser controladas por los Parlamentos nacionales.³⁶⁴

En este sentido, retomamos la idea de José Manuel Martínez Sierra sobre la necesidad de que el Consejo de la UE, al igual que el Consejo Europeo, se someta a un control político y jurisdiccional. Sobre el particular, estamos conscientes de que no es sencillo establecer mecanismos formales de control, toda vez que tal acción requiere de reformas legislativas. Empero, podrían implantarse mecanismos *ad hoc* que le permitan al Parlamento Europeo, a los parlamentos nacionales e incluso a los ciudadanos emitir opiniones sobre las actividades que realizan las instituciones supranacionales intergubernamentales. En la actualidad, es necesario ir más allá de la simple comparecencia de los titulares de las instituciones ante el pleno del Parlamento Europeo o viceversa.

Ahora bien, en el caso específico de la Comisión Europea, sus debilidades se fundamentan en los problemas para ejercer su independencia y autonomía y, en consecuencia, para ejecutar sus facultades para iniciar el proceso legislativo ordinario y velar por el debido cumplimiento de la legislación comunitaria en un contexto de crisis.

De acuerdo con un estudio elaborado por el *Centre for European Reform*, la crisis mermó el prestigio y la autoridad moral de la Comisión *vis à vis* los Estados miembros. Esto se debió, en gran medida, a que la Comisión fue severamente criticada porque actuó lentamente ante los embates económicos y financieros, no se enfocó en los problemas centrales y se mantuvo al margen del Parlamento Europeo.³⁶⁵

Sin embargo, el estudio también aclara que el debilitamiento de la Comisión no es producto de una falta de voluntad política interna, sino de cuestiones externas como la falta de apoyo de los Estados miembros durante los procesos de elaboración de los proyectos legislativos, el aumento de la influencia del Parlamento Europeo, los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales sobre los Comisarios, los problemas para ejercer eficazmente sus atribuciones de supervisión de las economías nacionales y su estructura orgánica, misma que está determinada en los tratados constitutivos.³⁶⁶

³⁶⁴ C. Ferrer, “El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, *Revista Universitaria Europea*, n° 13, Madrid, Asociación Universitaria de Estudios Comunitarios, julio-diciembre 2010, p. 58.

³⁶⁵ *Cfr.* Charles Grant *et al.*, *How to build a modern European Union*, Londres, Centre for European Reform, 2013, pp. 15-19. Traducción propia.

³⁶⁶ *Loc. cit.*

En razón de lo anterior, se propone lo siguiente: a) el Consejo Europeo debe reforzar la independencia de la Comisión mediante la designación de Comisarios con amplia experiencia, en particular el Presidente; b) garantizar que la Comisión mantenga una distancia prudente con el Parlamento y el Consejo de la UE; c) dividir la plantilla interna en Comisarios *senior* y *junior* para que la división del trabajo sea más eficiente; y d) reducir el número de Comisarios cuando se suscite una revisión de los tratados.³⁶⁷

Respecto a los problemas para supervisar el desempeño de las economías nacionales y garantizar la debida aplicación de los instrumentos anticrisis, el Tribunal de Cuentas Europeo, tras analizar la gestión de la crisis en cinco Estados miembros (Hungria, Letonia, Rumanía, Irlanda y Portugal), recomendó a la Comisión, entre otras cosas, establecer un marco de carácter institucional que permita la rápida movilización de los recursos humanos necesarios y de los conocimientos especializados disponibles; asegurar procedimientos adecuados de revisión de la calidad de los programas y el contenido de su documentación; distinguir las prioridades y centrarse en alcanzar reformas verdaderamente significativas; y hacer más transparente el procedimiento de gestión de la deuda.³⁶⁸

De manera análoga, algunos expertos como Cesáreo Rodríguez-Aguilera y Celso Cancela Outeda, asumiendo una visión crítica y de largo plazo, arguyen que el sistema institucional europeo sería más funcional si fuera bicameral, tal y como en su momento lo defendió públicamente Joschka Fischer, ex Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, durante una conferencia que impartió en mayo de 2000 en la Universidad Humboldt de Berlín.³⁶⁹

Es decir, el Consejo de la Unión Europea, institución que en la práctica representa a los Estados miembros, tendría que actuar como una segunda cámara, mientras el Parlamento Europeo conservaría su estructura y mandato en beneficio de los intereses de la población. De esta manera, ambas instituciones se colocarían en el mismo nivel jerárquico y responderían a mecanismos de participación y control democráticos.

³⁶⁷ *Loc. cit.*

³⁶⁸ *Cfr.* Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial. Ayuda financiera a los países con dificultades*, Luxemburgo, Tribunal de Cuentas Europeo, 2013, p. 10.

³⁶⁹ *Cfr.* Joschka Fischer, *From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration*, [en línea], Berlín, Humboldt University in Berlin, 2000, Dirección URL: http://www.cvce.eu/en/obj/speech_by_joschka_fischer_on_the_ultimate_objective_of_european_integrati_on_berlin_12_may_2000-en-4cd02fa7-d9d0-4cd2-91c9-2746a3297773.html, [consulta: 19 de abril de 2016].

Por consiguiente, la consecución de un verdadero gobierno europeo también requiere del fortalecimiento de un órgano ejecutivo. En párrafos anteriores hicimos alusión al papel que debería asumir la Comisión Europea al tratarse de una institución con un alto grado de supranacionalidad que representa los intereses comunitarios. Sin embargo, existen propuestas aún más innovadoras, aunque susceptibles de discusión y de un análisis profundo.

Nos referimos concretamente a la idea de fusionar a los titulares del Consejo Europeo y de la Comisión Europea en un solo cargo con facultades ampliadas. Esta propuesta tuvo un impulso en 2012, cuando un grupo de reflexión integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores de 10 Estados miembros de la Unión hicieron mención de un nuevo “súper Presidente” que no sólo tendría más poderes que los Presidentes de la Comisión y del Consejo, sino mayor legitimidad democrática porque sería electo por los eurodiputados.³⁷⁰

Siguiendo esta misma línea, el Instituto Universitario de Estudios Europeos publicó un documento titulado “Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política” en el que resumen las desventajas del modelo vigente de doble presidencia y las ventajas de un modelo de presidencia única.

Las desventajas del modelo de doble presidencia se pueden centrar en tres puntos. En primer lugar, el fortalecimiento del Consejo Europeo y el diseño de su nueva presidencia han contribuido, en los últimos años, a inclinar la balanza comunitaria hacia lo intergubernamental y a debilitar el papel de la Comisión. En segundo lugar, se han concedido relevantes funciones y protagonismo a una figura que es depositaria de una legitimidad intergubernamental indirecta y cuya responsabilidad política es difusa o excesivamente dependiente de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros. Ello puede tener un impacto negativo en la capacidad de influencia y control del Parlamento Europeo. Por último, como era previsible, el Presidente del Consejo Europeo ha entrado en cierta competencia con el Presidente de la Comisión (e incluso con el Alto Representante en el ámbito exterior), restando protagonismo y liderazgo a estas dos figuras y los intereses que representan. Se ha generado una gran confusión que aleja a la Unión de sus ciudadanos.

La nueva presidencia única, con sede en Bruselas, tendría la estabilidad y visibilidad que se precisa, así como el apoyo técnico y *know-how* de la Comisión. El grave problema de confusión existente sería superado. Dado que ese Presidente saldría de las elecciones europeas y tendría el respaldo del

³⁷⁰ *Cfr.*, Andrew Rettman, “Ministers ponder creation of EU super-president”, [en línea], Bruselas, *EUobserver*, 20 de abril de 2012, Dirección URL: <https://euobserver.com/institutional/115965>, [consulta: 25 de abril de 2016].

Parlamento Europeo, ayudaría a conectar al ciudadano con la Unión. El nuevo rol del Presidente de la Comisión podría además constituir un estímulo fundamental a la hora de que el Consejo Europeo sea capaz de –más allá de la representación de los intereses nacionales– articular *también, en mayor medida*, perspectivas supranacionales e intereses comunes. De este modo, se podría contribuir a corregir la pérdida de peso de la Comisión y equilibrar la deriva intergubernamental que ha caracterizado los últimos años. Las ventajas, en términos de transparencia y de imbricación Comisión-Consejo Europeo que un modelo de presidencia única implicaría, son fáciles de prever. Las reticencias de los Estados a este respecto son también evidentes. En este modelo, el Presidente, lejos de ser un mandatario de los Jefes de Estado y de Gobierno, tendría una legitimidad propia que se vería aún más reforzada si –como hemos propuesto– su nombramiento tuviese su origen en las elecciones europeas.³⁷¹

Otro dilema vinculado con el sistema institucional de la Unión se refiere a los diversos procesos de adopción de decisiones. Si bien los tratados constitutivos privilegian el procedimiento legislativo ordinario, la debacle económica y financiera ocasionó, tal y como argumentamos anteriormente, que la mayoría de los actos legislativos se tradujeran en decisiones de los ejecutivos nacionales que no se sometieron al control parlamentario. En este sentido, es preciso que se atienda este problema de carácter procedimental, reduciendo al mínimo el espectro de métodos de decisión (formales e informales) e instando a las instituciones supranacionales y a los actores nacionales a ceñirse a las reglas contenidas en el *acquis communautaire*.

Finalmente, es obligatorio referirnos al Banco Central Europeo. Al respecto, basta decir que su actuación durante los momentos más álgidos de la crisis fue excepcional. A la fecha, nadie puede negar que las políticas de expansión monetaria emprendidas desde el verano de 2012, así como las demás medidas no convencionales, rescataron a la UE, y en particular a la Zona Euro, de una crisis de mayores dimensiones.

No obstante, también debemos aclarar que la UE ha recuperado un nivel de estabilidad parcial que demanda no sólo la inyección de liquidez a la economía real, sino reformas estructurales para mejorar la competitividad interna y encaminarse hacia una senda de crecimiento sostenido. Dicho de otro modo, el BCE debe observar su mandato primario y, al mismo tiempo, continuar con las medidas no convencionales en tanto no sanee la economía europea. Asimismo, es fundamental que mantenga su autonomía e independencia,

³⁷¹ Miguel Moltó *et al.*, eds., *Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política*, Madrid, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 2013, p. 20.

evitando caer en una polarización política que favorezca intereses nacionales en menoscabo de la voluntad comunitaria.

IV. Conclusiones

A lo largo de la investigación se pudo constatar que la Unión Europea (UE) es un actor complejo y relevante no sólo porque está conformado por 28 Estados, sino porque su configuración como un bloque regional integrado le otorga características únicas que lo posicionan dentro del sistema internacional como un referente obligado. Por lo tanto, es posible afirmar que, en un contexto caracterizado por la interdependencia, todo problema que surja en la Unión, y de manera particular en la Zona Euro, tiene repercusiones globales.

Un caso concreto que respalda la afirmación precedente es la crisis económica y financiera que azotó a la UE desde 2008 y cuyos efectos negativos permearon a la economía internacional en su conjunto. Sin embargo, en este estudio sólo nos enfocamos en el impacto de la crisis en la propia Unión, particularmente en las repercusiones que tuvo en su sistema de gobernanza institucional.

Para tales efectos, recurrimos, en primera instancia, a la gobernanza y al neoinstitucionalismo, dos corrientes conceptuales que nos permitieron comprender que el sistema organizacional europeo está cimentado en el consenso de aquellos Estados que interiorizaron sus debilidades para atender todas las necesidades sociales y recurrieron a la creación instituciones supranacionales que buscan resolver los problemas públicos a partir del trabajo colectivo y colaborativo de una diversidad de agentes provenientes de diferentes sectores (gobernanza multinivel).

En segundo lugar, revisamos el proceso de institucionalización de la Unión para corroborar que su estructura organizativa surge de un proceso de integración sustentado en instrumentos legalmente vinculantes que gozan de amplia legitimidad, toda vez que reflejan los intereses de los Estados que coadyuvan a la construcción del bloque regional. Asimismo, pudimos constatar que las instituciones europeas, entiéndase el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la UE, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas, tienen una configuración y prerrogativas específicas en función de sus objetivos y, por lo mismo, gozan de un grado diferenciado de supranacionalidad.

Ahora bien, si partimos de la premisa de que los Estados son los actores centrales puesto que la cesión de su soberanía a las instituciones comunitarias es una condición *sine*

qua non para la continuidad del proceso de integración, resulta obligatorio valorar su capacidad de influencia actual, particularmente en un contexto de crisis. En este sentido, analizamos de manera general el papel que desempeñan las administraciones públicas de los Estados miembros, concretamente los Jefes de Estado y de Gobierno, los parlamentos nacionales y los partidos políticos radicales, a fin de determinar si éstos han impulsado el proceso integrador o, por el contrario, lo han retrasado.

Después de examinar algunos hechos históricos, así como casos vinculados estrechamente con la crisis económica y financiera, determinamos que los actores nacionales han perdido de manera progresiva su poder de injerencia en los asuntos de la Unión en beneficio de las instituciones supranacionales. En otras palabras, los ejecutivos, los congresos y los partidos políticos sólo tienen influencia si actúan de manera conjunta a través de sus homólogos comunitarios (Consejo Europeo, Parlamento Europeo y partidos políticos a escala europea).

Asimismo, nos percatamos de que a nivel estatal se ha producido un desequilibrio de poder, toda vez que los ejecutivos han monopolizado los asuntos europeos en detrimento de las facultades concedidas a los parlamentos nacionales. Un caso emblemático, que incluso ha ido más allá de las propias instancias supranacionales, lo protagoniza la Canciller alemana Angela Merkel, quien valiéndose de sus potestades como la mandataria del Estado miembro de la UE más poderoso ha impuesto su ideología ordoliberal durante el proceso de gestión de la crisis.

Lo anterior nos condujo a explorar la posibilidad de que a nivel del sistema de gobernanza institucional europea también se estén gestando problemas de articulación y/o fragmentación del poder. Para tales efectos, revisamos de manera sucinta las características de la supranacionalidad y el intergubernamentalismo, dos modelos políticos que han estado en pugna a lo largo del proceso de configuración de la Unión y que se han articulado en torno a instituciones comunitarias. Dicho de otro modo, el Parlamento Europeo, la Comisión y el Banco Central Europeo retoman los preceptos de la supranacionalidad, mientras que los dos Consejos tienen una naturaleza intergubernamental al estar integrados por los jefes de Estado y de Gobierno y por los Ministros nacionales.

Esta divergencia ideológica inherente al proyecto europeo, así como evidencia empírica expuesta a lo largo de nuestra investigación, confirma la existencia de un

desequilibrio del poder europeo que se acentuó con la crisis económica y financiera. En efecto, las instituciones intergubernamentales han adquirido de facto atribuciones que exceden lo dispuesto en los tratados constitutivos y en sus respectivos estatutos y que, legalmente, les fueron atribuidas a otros organismos que privilegian el método comunitario. Como ejemplo, basta mencionar la adopción de ciertos mecanismos de contención de la crisis de manera discrecional y sin previo consentimiento de las instituciones colegisladoras que tuvieron un impacto negativo directo en la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

Como consecuencia de esta división política y del predominio de los ejecutivos nacionales, la UE se enfrenta a un problema de representatividad y legitimidad, en muchas ocasiones denominado déficit democrático. En esencia, los habitantes del bloque regional consideran que el entramado institucional comunitario, y en particular los procesos de toma de decisiones, no representan sus intereses ni se apegan a los cánones de la democracia. Es por ello que en los últimos años ha disminuido la participación en las elecciones europeas, han surgido movimientos populistas y partidos radicales de naturaleza euroescéptica y eurófoba y, en general, ha aumentado la desafección hacia el proceso de integración.

En razón de la anterior, resulta indispensable que las instituciones, asumiendo los principios de buena gobernanza, trabajen de forma más abierta y transparente, fomenten la participación ciudadana en todo el proceso de elaboración de políticas públicas, actúen con responsabilidad y apegándose al contenido de los actos legislativos y garanticen que las medidas adoptadas sean eficientes y coherentes con las necesidades sociales. Asimismo, es preciso que se sometan a mecanismos de control democrático y rendición de cuentas.

En cuanto al impacto de la crisis en el sistema financiero y en la economía real, el análisis del comportamiento de una serie de indicadores financieros, macroeconómicos y sociales nos permitió llegar a las siguientes conclusiones principales:

- a) El sector financiero y la economía europea se encuentran en una etapa de recuperación incipiente que aún no se traduce en beneficios concretos para la población.
- b) La crisis europea es producto de causales externas (superabundancia de liquidez mundial; políticas monetarias flexibles; exceso de créditos de alto riesgo; falta de supervisión y regulación por parte de las autoridades competentes; quiebras

bancarias, particularmente la del Lehman Brothers;) e internas (desregulación bancaria; otorgamiento excesivo y desordenado de créditos a individuos con poco respaldo económico y a tasas de interés muy bajas; ausencia de una autoridad de supervisión eficaz; burbujas inmobiliarias incontenibles).

- c) Una de las medidas más eficaces para rescatar al sistema financiero y propiciar la recuperación de la economía en general fue la inyección masiva de liquidez. Sin embargo, dicha política expansionista tuvo un impacto negativo en términos fiscales y de deuda pública, lo cual se ha traducido en mayores impuestos para los ciudadanos europeos.
- d) El sistema financiero de la UE se ha recuperado sustancialmente, toda vez que han disminuido sus vulnerabilidades.
- e) La unión bancaria se está materializando, aunque sigue en una etapa embrionaria.
- f) En general, el sistema financiero europeo se ha mostrado resiliente.
- g) El crecimiento económico de la UE en su conjunto, y de la Zona Euro en particular, continúa siendo lento, a pesar de los importantes estímulos monetarios y la implementación de reformas estructurales y regulatorias.
- h) Las políticas comunitarias deben enfocarse en aumentar la formación bruta de capital, disminuir la deuda soberana y privada y el déficit público, reducir la tasa de desempleo y disminuir considerablemente el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.
- i) Entre las áreas de oportunidad para propiciar una recuperación creciente y sostenida se encuentra, a nivel interno, el sector de las exportaciones y el desarrollo de una estrategia para fortalecer a las MIPYMES y, a nivel externo, la caída de los precios del petróleo y la depreciación significativa del euro.
- j) Los efectos negativos de la crisis aún están latentes. Entre ellos, destacan los siguientes: posibilidad de un crecimiento económico incipiente por un período de tiempo prolongado, el aplazamiento de un escenario deflacionario y el aumento constante del desempleo y de las deudas pública y privada.

La recuperación del sistema financiero y las perspectivas positivas de crecimiento económico de la UE se deben, entre otros factores, a las medidas de rescate diseñadas por las

instituciones supranacionales e implementadas por los Estados miembros, independientemente de que la mayoría se enfocara en subsanar las fallas del sistema bancario (ej. creación de los diversos fondos de rescate, la adopción de un Pacto Fiscal que contiene reglas vinculantes para alcanzar el equilibrio presupuestario, la entrada en vigor de importantes normas e instrumentos para la supervisión de las políticas fiscales nacionales, entre otras).

Si hacemos un balance general, se puede concluir que las instituciones europeas actuaron a partir de una coyuntura crítica que exigió acciones contundentes y expeditas, mismas que resultaron favorables en su momento pero que no las eximen de efectuar un viraje sustancial para elaborar reformas estructurales que ahora se enfoquen principalmente en mejorar la calidad de vida de la población.

Si bien cada institución desempeñó un papel importante durante la gestión de la crisis, es preciso destacar el papel del BCE, toda vez que, desde el verano de 2012, se convirtió en el actor central al adoptar una serie de políticas más allá a su mandato fundacional. En otras palabras, se convirtió en el prestamista de última instancia a través de operaciones de compra de bonos a las entidades de crédito. Más adelante, se enfocó en aprobar una serie de medidas no convencionales de expansión de liquidez que no sólo beneficiaron al sector financiero, sino a la economía en su conjunto, ya que restauraron la confianza y aminoraron las presiones de liquidez y financiación.

Ahora bien, a pesar de que la valoración general del papel de las instituciones supranacionales de cara a la crisis es positiva, no podemos obviar que existen problemas que merman su eficacia, ponen en tela de juicio el sistema de representación política y disminuyen la confianza y credibilidad por parte de los ciudadanos. En esta investigación nos enfocamos en tres elementos: el primero se refiere a la falta de mecanismos de rendición de cuentas y de inclusión social; el segundo se vincula con la hegemonía alemana y el predominio de las instituciones supranacionales de naturaleza intergubernamental en los procesos de toma de decisiones; y el tercero hace alusión a los errores de diagnóstico.

En este sentido, y retomando uno de los preceptos del neoinstitucionalismo, estimamos conveniente que se realicen cambios institucionales a través de procesos administrativos que modifiquen las reglas y normas para encauzar y limitar las conductas

disfuncionales y en los que participen actores que tomen sus decisiones a partir de las capacidades y necesidades de la propia institución.

En razón de lo anterior, concluimos que la UE requiere de mayor unidad entre los actores que participan en la construcción de su sistema de gobernanza y de reformas estructurales de gran calado, a fin de superar las dolencias de un contexto de crisis económica, política y social y profundizar el proceso de integración en todas sus dimensiones.

Asimismo, es preciso perfeccionar el mercado único, implementando estrategias a nivel comunitario y estatal que impulsen el crecimiento económico, la inversión y empleo. Al mismo tiempo, se debe completar la unión bancaria, avanzar hacia la armonización fiscal y unificar la representación de la Unión a nivel global.

Por último, convendría que los Estados miembros y la UE en su conjunto retomen la Agenda Europa 2020 en tanto que constituye una estrategia de crecimiento a largo plazo que fortalece el modelo social europeo y, por consiguiente, fomenta la solidaridad colectiva, la equidad social y la eficiencia productiva y eleva la calidad de vida de los individuos.

En cuanto al sistema institucional supranacional, resulta indispensable fortalecer a los organismos comunitarios y agilizar el proceso de diseño y adopción de las políticas públicas. En otras palabras, se requiere de un Parlamento Europeo que actúe como un verdadero poder legislativo y como un mecanismo de control democrático al que estén sujetas las demás instituciones y de una Comisión independiente y autónoma con funciones claramente definidas que garantice la aplicación de la legislación europea, supervise el desempeño económico de los Estados miembros y represente los intereses de la UE a nivel internacional.

Por su parte, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea deben aumentar su legitimidad, transparentando sus procesos de toma de decisiones y sometiendo sus actos a un control político y jurisdiccional, sobre todo porque seguirán siendo las instituciones con mayor incidencia en la elaboración e implementación de políticas comunitarias dada su configuración intergubernamental.

Por último, el BCE deberá seguir cumpliendo su mandato de manera independiente y con imparcialidad política, al tiempo que aplica medidas no convencionales de expansión de liquidez durante la fase de recuperación de la economía europea. Sin embargo, sería conveniente que más adelante se revisaran los tratados constitutivos para ampliar su misión, concretamente en materia de crecimiento sostenible y empleo.

Todo lo anterior le permitirá a la UE encaminarse hacia una senda de crecimiento económico sostenido, recuperar la afección de la ciudadanía, reducir los déficits democrático y social y, en un futuro cercano, ubicarse nuevamente como la principal economía a nivel global y reconquistar su prestigio como un proceso de integración basado en un sistema de gobernanza único que beneficia, en primer lugar, a su población y, de manera colateral, a la economía mundial.

Los argumentos presentados anteriormente, los cuales resumen los hallazgos encontrados durante nuestra investigación, comprueban ampliamente la hipótesis planteada desde un inicio, a saber: “Las instituciones supranacionales se han visto debilitadas no sólo por los efectos de la crisis económica y financiera sobre la Unión, sino también por las limitantes impuestas por Alemania, particularmente durante los procesos de toma de decisiones. Esto ha repercutido en la elaboración y adopción de las reformas estructurales que son necesarias para que la UE en su conjunto, y la Eurozona en particular, entren en una etapa de franca recuperación.”

Finalmente, restaría plantearnos cuáles podrían ser las líneas futuras de investigación. Sobre el particular, sería oportuno continuar con el análisis de los efectos de la crisis económica y financiera sobre el sistema institucional de la Unión, toda vez que se trata de un proceso que aún no concluye. De hecho, este fenómeno puede agravarse debido a una serie de eventos que han tenido lugar desde el segundo semestre de 2015 y que, por su naturaleza y trascendencia, constituyen casos de estudio por sí solos.

Entre ellos, destaca la crisis de refugiados, la salida del Reino Unido de la Unión (*Brexit*), el riesgo de supervivencia del espacio Schengen, la amenaza latente de los grupos terroristas, el ascenso de grupos euroescépticos y eurófobos, la crisis ucraniana, la crisis energética y la rivalidad con Rusia, por mencionar algunos.

En esencia, la Unión Europea se erige como un bloque económico y político de escala regional que jugará un papel fundamental en el desarrollo de las relaciones internacionales y en la construcción de un sistema de gobernanza global. Por lo tanto, se trata de un actor fascinante que puede ser estudiado de manera multidisciplinaria a partir de un sin número de perspectivas.

V. Fuentes de información

- Aixalà i Blanch, Albert, *Crisis económica y Euroescepticismo (2007-2014). Propuestas para afrontar la crisis democrática europea*, Madrid, Fundación Alternativas, 2014, 54 pp.
- Allard, Céline *et al.*, *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2013, 29 pp.
- Antiglobalización, “El Parlamento Europeo aprueba medidas antidemocráticas que profundizan la crisis”, [en línea], Madrid, *Ecologistas en acción*, septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.ecologistasenaccion.org/article21417.html>.
- Archick, Kristin, *The European Union: Current Challenges and Future Prospects*, Washington D.C., Congressional Research Service, 2016, 15 pp.
- Arias, Xosé Carlos y Costas, Antón, “Alemania, el líder que no deseaba serlo”, *La Maleta de Portbou*, n° 15, Barcelona, Galaxia Gutenberg, enero-febrero 2016.
- Arias, Xosé Carlos, “Atrapados en los tipos de interés cero”, [en línea], *La voz de Galicia*, Galicia, 01 de noviembre de 2015, Dirección URL: <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/mercados/2015/10/30/atrapados-tipos-interes-cero/00031446235235469704895.htm>.
- Arias, Xosé Carlos, “Mejor coyuntura, viejos problemas”, *La Voz de Galicia*, Galicia, 11 de enero de 2015.
- Arnoletto, Eduardo Jorge, *Curso de teoría política*, Córdoba, Argentina, Editorial Triunfar, 2007, 435 pp.
- Bacaria I Colom, Jordi *et al.*, “Los PIIGS en tiempos de crisis de deuda soberana: la pertinencia de usar el euro”, *Investigación Económica*, vol. 71, N°281, México, Facultad de Economía-UNAM, 2012, pp. 59-82.
- Banco Central Europeo, “Lists of financial institutions”, Fráncfort del Meno, *Banco Central Europeo*, 2015, Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/stats/money/mfi/html/index.en.html>.
- Banco Central Europeo, “MFI statistical report”, [en línea], Fráncfort del Meno, *Banco Central Europeo*, 2015, Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/stats/money/mfi/general/html/statrep.en.html>.
- Banco Central Europeo, *Financial Integration in Europe*, [en línea], Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo, 2015, 147 pp., Dirección URL: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201504.en.pdf>.
- Banco Central Europeo, *Informe Anual 2014*, Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo, 2015, 189 pp.
- Banco de México, *Definiciones básicas*, [en línea], México, Banco de México, 2005, 9 pp., Dirección URL: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material->

educativo/intermedio/riesgos/%7BA5059B92-176D-0BB6-2958-7257E2799FAD%7D.pdf.

- Beetham, David, *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006, 225 pp.
- Begg, Iain, *Fiscal union for the euro area: an overdue and necessary scenario?*, Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung, 2011, 16 pp.
- Bénassy-Quéré, Agnès, *Which fiscal union for the euro area?*, [en línea], Bruselas, Bruegel, 2016, 17 pp., Dirección URL: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/02/pc_2016_05.pdf.
- Bertuccio, Esteban *et al.* “La crisis de deuda soberana en la Unión Europea. Una mirada crítica”, [en línea], Buenos Aires, *Subsecretaría de Programación Macroeconómica*, diciembre de 2014, 27 pp., Dirección URL: http://www.economia.gov.ar/peconomica/basehome/DT_2.pdf.
- Blome, Nikolaus *et al.*, “‘The Fourth Reich’: What Some Europeans See When They Look at Germany”, [en línea], *SPIEGEL*, Hamburgo, 23 de marzo de 2015, Dirección URL: <http://www.spiegel.de/international/germany/german-power-in-the-age-of-the-euro-crisis-a-1024714.html>.
- Bugarin, Inder, “Hollande y Merkel alertan del riesgo nacionalista”, [en línea], *El Universal*, México, 08 de octubre de 2015, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2015/10/8/hollande-y-merkel-alertan-del-riesgo-nacionalista>.
- Bugarin, Inder, “La Unión Europea es una idea obsoleta”, [en línea], *El Universal*, México, 18 de febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2016/02/18/la-union-europea-es-una-idea-obsoleta>.
- Butler, John, “UKIP- A Brief History”, [en línea], Dorset, *UKIP, Mid Dorset & North Poole*, 10 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://www.ukipmiddorset.org/ukip-a-brief-history/>.
- Cancela Outeda, Celso, “Sobre los Parlamentos Regionales y la Unión Europea”, [en línea], Madrid, *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, 2007, 24 pp., Dirección URL: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area2/GT-6/CANCELA-CELSO.pdf.
- Cavallo, Eduardo A. y Fernández-Arias, Eduardo, *Coping with Financial Crises: Latin American Answers to European Questions*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.
- Chofre Sirvent, José, “El Parlamento Europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 6, Núm. 11, Granada, Universidad de Granada, enero-junio de 2009.

- Closa, Carlos “Introducción”, en Closa, Carlos, ed., *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2001, 568 pp.
- Colomer, Josep M., *El gobierno mundial de los expertos*, Barcelona, Anagrama, 2015, 320 pp.
- Comisión Europea, “Comercio, crecimiento y desarrollo. Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados”, [en línea], Bruselas, *Web oficial de la Comisión Europea*, 2012, 21 pp., Dirección URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148995.ES.pdf.
- Comisión Europea, “Semestre Europeo 2015: evaluación de los retos de crecimiento, prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos en virtud del Reglamento (UE) n° 1176/2011”, [en línea], Bruselas, *Comisión Europea*, 26 de febrero de 2015, 18 pp., Dirección URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_comm_es.pdf.
- Comisión Europea, *Acta del Mercado Único II. Juntos por un nuevo crecimiento*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2012, 27 pp., Dirección URL: http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_es.pdf.
- Comisión Europea, *Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza: Juntos por un nuevo crecimiento*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2011, 28 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:es:PDF>.
- Comisión Europea, *Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2014, 25 pp., Dirección URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_es.pdf.
- Comisión Europea, *Comprender las políticas de la Unión Europea: La unión económica y monetaria y el euro*, Bruselas, Comisión Europea, 2015, 20 pp.
- Comisión Europea, *El funcionamiento de la Unión Europea*, Bruselas, Unión Europea, 2012, 39 pp.
- Comisión Europea, *El libro blanco sobre la Gobernanza Europea*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2001, 29 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1410138907577&from=EN>.
- Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016. Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2015, 18 pp., Dirección URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey_es.pdf.
- Comisión Europea, *European Financial Stability and Integration Review*, Bruselas, Comisión Europea, 2015, 221 pp.

- Comisión Europea, *Flash Eurobarometer 429 “The Euro Area”*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2015, 147 pp., Dirección URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/pdf/fl_429_en.pdf.
- Comisión Europea, *Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2015, 26 pp., Dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13370-2015-INIT/es/pdf>.
- Comisión Europea, *Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas*, [en línea], Luxemburgo, EUR-Lex, 2003, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003H0361&from=EN>.
- Comisión Europea, *Semestre Europeo 2016: Evaluación de los progresos realizados en la aplicación de las reformas estructurales, prevención y corrección de los desequilibrios económicos, y resultados de los exámenes exhaustivos en virtud del Reglamento (EU) n.º 1176/2011*, Bruselas, Comisión Europea, 2016, 29 pp.
- Comisión Europea, *Semestre Europeo de 2015: Recomendaciones específicas por país*, [en línea], Luxemburgo, Comisión Europea, 2015, 16 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2015:250:FIN&rid=19>.
- Comisión Europea, *Standard Eurobarometer 67. Public Opinion in the European Union*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2007, 505 pp., Dirección URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.pdf.
- Comisión Europea, *Standard Eurobarometer 84. Public Opinion in the European Union*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2015, 39 pp., Dirección URL: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2098>.
- Consejo Económico y Social España, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2014*, Madrid, Consejo Económico y Social España, 2015, 671 pp.
- Consejo Europeo, “Global financial crisis: European Council Conclusions of the Informal meeting of Heads of State or Government”, [en línea], Nueva York, *Delegación de la Unión Europea ante Naciones Unidas – Nueva York*, 07 de noviembre de 2008, Dirección URL: http://eu-un.europa.eu/articles/es/article_8284_es.htm.
- Consejo Europeo, *Acta Electoral Europea*, [en línea], Madrid, Ministerio del Interior, 1976, Dirección URL: http://elecciones.mir.es/eleccanteriores/eur200406/normas_pe/1acta1976.pdf.
- Consejo Europeo, *Conclusiones*, [en línea], Bruselas, Consejo Europeo, 2012, Dirección URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-11_es.htm?locale=FR.
- Cooper, Ian, “Lessons of the First Yellow Card: How National Parliaments Can Wield More Influence in the EU European Union”, en European Union Select Committee, ed., *The Role of National Parliaments in the European Union. Oral and Written evidence*, [en línea], Londres, House of Lords, s/a, pp. 56-59, Dirección URL:

<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf>.

Costas, Antón y Arias, Xosé Carlos, “Economía europea: ¿hacia el estancamiento secular?”, en *Documentos de trabajo*, N°6, Madrid, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social/Universidad de Alcalá, 2015, 38 pp.

Cruz Badillo, Israel, *Gobernanza y políticas públicas*, [en línea], Pachuca, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2011, 10 pp., Dirección URL: http://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/15302/gobernanza_y_politicas_publicas.pdf?sequence=1.

De Grauwe, Paul, “Quantitative Easing (QE) And Public Investment”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 07 de diciembre de 2015, Dirección URL: <http://www.socialeurope.eu/2015/12/quantitative-easing-qe-and-public-investment/>.

De Grauwe, Paul, “The Euro And Schengen: Common Flaws And Common Solutions”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 24 de noviembre de 2015, Dirección URL: <https://www.socialeurope.eu/2015/11/the-euro-and-schengen-common-flaws-and-common-solutions/>.

De Grauwe, Paul, *Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?*, [en línea], Londres, London School of Economics and Political Science, 2013, 35 pp., Dirección URL: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper57.pdf>.

Delgado Moreno, Wilson y Vallejo Mondragón, Carlos Federico, “Gobernanza y asimetrías de poder. Una mirada desde la Teoría Institucionalista al Estado de los Derechos de Primera Generación en el Valle del Cauca 1997 -2004”, *Cuadernos de Administración*, Santiago de Cali, Universidad del Valle, 2006, pp. 111-150.

Delors, Jacques “Intervention de Jacques Delors, Président de la Commission Européenne devant le Parlement Européen”, [en línea], Bruselas, *Web oficial de la Comisión Europea*, 19 de enero de 1995, Dirección URL : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-95-3_fr.htm.

Dirksen, Uta *et al.*, *Future Scenarios for the Eurozone. 15 Perspectives on the Euro Crisis*, Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, 38 pp.

Domínguez Domech, Carmen y Menéndez Blanco, Juan M., “Crisis económica y financiera. La respuesta de la UE: una evaluación de las políticas aplicadas y un análisis de las ineficiencias creadas”, en Crespo Ruiz de Elvira, Clara *et al.*, *VIII Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2006. Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*, Vitoria, Eurobask, 2009, pp. 157-188.

Draghi, Mario, “El desempleo en la zona del euro”, [en línea], Fráncfort del Meno, *Banco Central Europeo*, 22 de agosto de 2014, Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.es.html>.

- Draghi, Mario, “Las recientes medidas de política monetaria del BCE: eficacia y retos”, [en línea], Fráncfort del Meno, *Banco Central Europeo*, 14 de mayo de 2015, Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150514.es.html>.
- Dufour, Dany-Robert, “Gobernanza Versus Gobierno”, *Cuadernos de Administración*, N°. 41, Santiago de Cali, Universidad del Valle, enero-junio 2009, pp. 27-37.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., “El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿Hacia la convergencia administrativa?”, *Foro Internacional*, N° 180, XLV, México, El Colegio de México, 2005, p. 293-314.
- Eijffinger, Sylvester, “Monetary Dialogue 2009–2014: Looking Backward, Looking Forward”, *Credit and Capital Markets*, vol. 48, núm. 1, Berlín, Duncker & Humblot, 2015, pp. 4-16.
- Estella, Antonio, *Escenarios de la Unión Europea para el año 2017*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2008, 31 pp.
- Expansión, *Diccionario Económico*, [en línea], Madrid, Unidad Editorial Información Económica, 2015, Dirección URL: <http://www.expansion.com/diccionario-economico/bono-de-titulizacion.html>.
- Farfán Mendoza, Guillermo, “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 3, núm.1, México, UNAM, 2007, pp. 87-124.
- Fazi, Thomas, “Why Fiscal Policy In The Eurozone Should Be Fully Renationalised”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 4 de noviembre de 2015, Dirección URL: <http://www.socialeurope.eu/2015/11/why-fiscal-policy-in-the-eurozone-should-be-fully-renationalised/>.
- Fernández Pasarín, Ana Mar, *El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea*, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2006, 29 pp.
- Ferrer Martín de Vidales, Covadonga, “El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, *Revista Universitaria Europea*, n° 13, Madrid, Asociación Universitaria de Estudios Comunitarios, julio-diciembre 2010, pp. 51-84.
- Ferrer Martín de Vidales, Covadonga, “Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 8, n° 16, Coral Gables, Universidad de Miami, 2008, p. 3-33.
- Feyen, Erik y González del Mazo, Inés, *European Bank Deleveraging and Global Credit Conditions. Implications of a Multi-Year Process on Long-Term Finance and Beyond*, [en línea], Washington D.C., Banco Mundial, 2013, 26 pp., Dirección URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13188/wps6388.pdf>.
- Fischer, Joschka, *From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration*, [en línea], Berlín, Humboldt University in Berlin, 2000, Dirección URL:

http://www.cvce.eu/en/obj/speech_by_joschka_fischer_on_the_ultimate_objective_of_european_integration_berlin_12_may_2000-en-4cd02fa7-d9d0-4cd2-91c9-2746a3297773.html.

Fondo Monetario Internacional, *Factsheet: La solidez del sistema financiero*, [en línea], Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2015, Dirección URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/bankings.pdf>.

Fondo Monetario Internacional, *Indicadores de solidez financiera: Guía de compilación*, Washington D.C., International Monetary Fund, 2006, 316 pp.

García-Valdecasas y Fernández, Rafael y Carpi Badía, José María, “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunas consideraciones respecto a su papel en el marco de la construcción europea”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 3, León, Junta de Castilla y León, mayo 2004, pp. 13-48.

Godoy, Patricia, “Partido Podemos, a un paso del abismo”, [en línea], México, *Excelsior*, 24 de mayo de 2015, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/global/2015/05/24/1025719>.

Góngora Pérez, Juan Pablo, “La formación bruta de capital fijo en México”, en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 62, Núm. 6, México, Bancomext, noviembre y diciembre 2012, pp. 7-9.

González-Páramo, J. M., “La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis”, *Revista de Economía Mundial*, N° 30, Madrid, Sociedad de Economía Mundial, 2012, pp. 83-102.

Grande, Mauro, “What Kind of Financial Integration Under Banking Union?”, en Paganetto, Luigi, ed., *Achieving Dynamism in an Anaemic Europe*, Cham, Springer, 2015, pp. 69-91.

Grant, Charles *et al.*, *How to build a modern European Union*, Londres, Centre for European Reform, 2013, 78 pp.

Grant, Charles, “What is wrong with the European Commission?”, [en línea], Londres, *Centre for European Reform*, 2013, Dirección URL: <http://www.cer.org.uk/insights/what-wrong-european-commission>.

Hancisse, Louis *et al.*, *The European Union Integrity System*, Bruselas, Transparencia Internacional, 2014, 246 pp.

Herrera González, Álvaro, “El futuro modelo institucional europeo: ¿hacia un modelo supranacional o intergubernamental?”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 3, 2º semestre, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2002, pp. 355-367.

Hertkorn, A., Oliveira-Soares, R., Stieber, H. y Villar-Burke, J., “The financial sector in the New National Accounts Framework”, [en línea], en Banco Central Europeo, *Financial integration in Europe*, Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo, 2015,

- pp. 101-116, Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialeintegrationineurope201504.en.pdf>.
- Heywood, Paul y Wright, Vincent, “Executives, Bureaucracies and Decision-Making”, en Rhodes, Martin *et al.*, eds., *Development in West European Politics*, Londres, Macmillan Education, 1997, pp. 75-94.
- Holló, Daniel *et al.*, *CISS – A Composite Indicator of Systemic Stress in the Financial System*, [en línea], Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo, 2012, 49 pp., Dirección URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1426.pdf?ffc22accac5952054016de83c244ee3a>.
- Hope, Karen, ed., *Annual Report on European SMEs 2014/2015*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2015, 159 pp., Dirección URL: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/index_en.htm#annual-report.
- Juncker, Jean-Claude, *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, Bruselas, Comisión Europea, 2015, 25 pp.
- Kalthenthaler, Karl, *Policymaking in the European Central Bank: the masters of Europe’s money*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, 204 pp.
- Kooiman, Jan, “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo i Martínez, Agustí, (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 57-81.
- La Caixa, *Informe Mensual n° 356*, [en línea], Barcelona, La Caixa Research, abril de 2012, 73 pp., Dirección URL: http://www.lacaixaresearch.com/documents/10180/136766/201204_esp.pdf/dc276a51-ede4-4318-9b1e-1fb9dd36b07b.
- Laudicina, Paul A. y Peterson, Erik R., *EU@30: Contrasting Visions of the European Union to Come*, [en línea], Chicago, A.T. Kearney, 2015, 36 pp., Dirección URL: <https://www.atkearney.es/documents/10192/6942134/EU%4030.pdf/9b33e147-c520-4231-97e6-97053a736300>.
- Le Pen, Marine, “Mon Projet. Pour La France et les français”, [en línea], Nanterre, *Front National*, 2012, Dirección URL: http://www.frontnational.com/pdf/projet_mlp2012.pdf.
- Lecerf, Marie, *Poverty in the European Union. The crisis and its aftermath*, [en línea], Bruselas, Parlamento Europeo, 2016, 27 pp., Dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579099/EPRS_IDA\(2016\)579099_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579099/EPRS_IDA(2016)579099_EN.pdf).
- Legrain, Philippe, “La falsa recuperación de la zona del euro”, [en línea], Praga, *Project Syndicate*, 9 de abril de 2015, Dirección URL: <http://www.project-syndicate.org>.

syndicate.org/commentary/eurozone-false-economic-recovery-by-philippe-legrain-2015-04/spanish.

- Lequesne, Christian, *Quelle Union européenne en 2014?*, París, Sciences Po CERI, 2014, 29 pp.
- Linde Paniagua, Enrique, “La crisis institucional de la Unión Europea: la responsabilidad de Merkel y Sarkozy”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 20, 1^{er} semestre, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2011, pp. 11-14.
- Lions, Monique, “Democracia”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III-D, México, UNAM, 1983, pp. 85-87.
- Lizcano Álvarez, Jesús, “Partidos políticos y corrupción: la hora del cambio” [en línea], *El País*, Madrid, 07 de febrero de 2014, Dirección URL: http://elpais.com/elpais/2014/02/06/opinion/1391706531_210680.html.
- López Hernández, José, “El concepto de legitimidad en perspectiva histórica”, [en línea], Valencia, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n°18, 2009, pp. 153-166, Dirección URL: <http://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/116>.
- Lozano González, Corazón Raquel, “Institucionalismo, Gobernanza y Sociedad civil”, *Revista IAPEM*, N°72, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009, pp. 38-62.
- Luna Flores, Valeria Ivett, “Nuevos instrumentos de política macroprudencial de la Unión Europea”, *Economía Informa*, vol. 391, México, UNAM-Facultad de Economía, marzo-abril de 2015, pp. 90-95.
- Maciejewski, Mariusz, *El mercado interior: principios generales*, [en línea], Bruselas, Parlamento Europeo, 2016, 5 pp., Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_3.1.1.pdf.
- Magnus, Marcel *et al.* “Fichas técnicas sobre la Unión Europea: La unión bancaria”, [en línea], Bruselas, *Sitio web del Parlamento Europeo*, septiembre de 2015, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html.
- Malmud, Andrés, “Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina”, en De Lombarde, Philippe *et al.*, eds., *Del regionalismo latinoamericano a la integración regional*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, 2008, pp. 137-162.
- March, James G, y P. Olsen, Johan, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, Washington D.C., American Political Science Association, septiembre 1984, pp. 734-749.
- Mario Monti, *Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y la sociedad de Europa*, [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 2010, 112 pp.,

Dirección

URL:

http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_es.pdf.

Martín Fernández, Miguel, “Prólogo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 27-28, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, julio-diciembre de 2014 y enero-junio de 2015, pp. 21-23.

Martínez Nogueira, Roberto, “La institucionalidad y la gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública?”, *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 18, n° 30, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales, diciembre, 2012, p. 53-68.

Martínez Sierra, José Manuel. “El debate constitucional europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 113, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, julio-septiembre de 2001, pp. 193-224.

Masnou, Ramón, *El problema catalán*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1994, 172 pp.

Maudos, Joaquín, “El coste fiscal de la crisis bancaria”, periódico *La Vanguardia*, suplemento “Dinero”, Barcelona, 4 de octubre de 2015, p. 4.

Mayo, María G., “Riesgos y beneficios de una inflación baja”, [en línea], Madrid, *Expansión*, 28 de febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.expansion.com/2014/02/19/economia/1392811048.html>.

Micossi, Stefano, *How the EZ crisis is permanently changing EU institutions*, Londres, Centre for Economic Policy Research, abril 2013, 10 pp.

Moltó, Miguel *et al.*, eds., *Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política*, Madrid, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 2013, 29 pp.

Moreno, Luis *et al.*, *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*, Madrid, Programa EUROsociAL, 2014, 112 pp.

Moreno, Luis, *Europa sin Estados. Unión política en el (des) orden global*, Madrid, Catarata, 2014, 160 pp.

Moulds, Josephine, “Euro is irreversible, declares European Central Bank president Mario Draghi”, [en línea], *The Guardian*, Londres, 26 de julio de 2012, Dirección URL: <http://www.theguardian.com/business/2012/jul/26/euro-irreversible-mario-draghi-ecb>.

Müller, Enrique, “La deriva ultraderechista desgarró a los eurófobos alemanes”, [en línea], Madrid, *El País*, 04 de enero de 2015, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/04/actualidad/1420403710_596963.html.

Natera Peral, Antonio, “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4, México, UNAM, octubre-diciembre, 2005, pp. 755-791.

- Natera Peral, Antonio, *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2004, 33 pp.
- Novak, Peter, “El Consejo Europeo”, [en línea], Estrasburgo, *Parlamento Europeo*, 2014, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.6.html.
- Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social. Resumen Ejecutivo*, [en línea], Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2014, 7 pp., Dirección URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245156.pdf.
- Ortega, Andrés, “Libros: A Europa desde el Parlamento nacional”, *Política Exterior*, N° 157, Madrid, Estudios de Política Exterior SA, enero-febrero 2014.
- Ortega, Andrés, “Una Presidencia alterada”, *Revista de Política Exterior*, vol. XVI, núm. 88, Madrid, Estudios de Política Exterior SA, julio/agosto 2002, pp. 64-75.
- Ortiz, Richard, “Introducción”, en Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 1-36.
- OXFAM, *La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad en Europa*, [en línea], Oxford, OXFAM, septiembre de 2013, 44 pp., Dirección URL: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-es.pdf>.
- Pardo, María del Carmen, “Prólogo”, en Pardo, María del Carmen, (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, COLMEX, 2004, pp. 9-20.
- Parlamento Europeo, “Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la reforma estructural del sector bancario de la Unión Europea”, [en línea], Estrasburgo, *Sitio web del Parlamento Europeo*, 2013, Dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0231+0+DOC+XML+V0//ES>.
- Pearson, Frederic S. y Rochester, J. Martin, *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, McGraw-Hill, 2000, 655 pp.
- Pérez Pérez, Gabriel y Valencia, Laura, “El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario”, *Actualidad Contable FACES*, Año 7, N° 8, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, enero – junio, 2004, pp. 85-95.
- Pernías Solera, Santiago, “Crónica de la crisis económico-financiera (2007-2013)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 27-28, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, julio-diciembre de 2014 y enero-junio de 2015, pp. 25-57.

- Pernice, Ingolf, *The Role of National Parliaments in the European Union*, Berlín, Walter Hallstein-Institut, 2001, 17 pp.
- Peters, B. Guy, *Institutional theory in political science: The 'new institutionalism'*, Londres, Continuum, 2005, 232 pp.
- Peters, Guy B. y Pierre, Jün, “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, Cerrillo i Martínez, Agustí, (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 37-56.
- Pfaffenbach, Kai, “Los anti-euro entran en escena”, [en línea], Roubaix, *VoxEurop*, 12 de abril de 2013, Dirección URL: <http://www.voxeurop.eu/es/content/article/3664961-los-anti-euro-entran-en-escena>.
- Piñón Antillón, Rosa María, “La Unión Europea y América Latina ante la crisis económica: crecimiento, desarrollo y *fundamentals*”, en Piñón Antillón, Rosa María, coord., *La crisis de la Zona Euro y América Latina. Lecciones del pasado y del presente*, México, UNAM, 2014, pp. 47-82.
- Piñón Antillón, Rosa María, coord., *La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina*, México, FCPyS-UNAM-Delegación de la Comisión Europea, 1998, 406 pp.
- Piñón Antillón, Rosa María, *La Gobernanza Global, la Seguridad Internacional y la Unión Europea amenazadas por un mundo convulso*, México, UNAM, 2015, 318 pp.
- Pisani-Ferry, Jean, “Rebalancing the governance of the euro area”, *Document de travail*, n° 2015-01, París, France Stratégie, mayo 2015, 28 pp.
- Pollack, Mark A., *The New Institutionalisms and European Integration*, Hamburgo, Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State, 2008, 25 pp.
- Prats i Catalá, Joan, *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, 752 pp.
- Prats i Català, Joan, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, 216 pp.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reconceptualising Governance*, Nueva York, Organización de Naciones Unidas, 1997, 110 pp.
- Puente, Fernando, “Piketty quiere un parlamento europeo sólo para la zona euro”, [en línea], *El Economista.es*, Madrid, Editorial Ecoprensa, 21 de septiembre de 2015, Dirección URL: <http://www.economista.es/economia/noticias/7017604/09/15/Piketty-respalda-que-se-cree-un-parlamento-solo-para-la-zona-euro.html>.
- Ramos, Rigoberto Armando, “La supranacionalidad en la Unión Europea. Comparación con el proceso centro americano de integración”, *Revista de Derecho*, vol. 32, N° 1, Managua, Universidad Centroamericana, 2011, pp. 5-27.

- Rettman, Andrew, “Ministers ponder creation of EU super-president”, [en línea], Bruselas, *EUobserver*, 20 de abril de 2012, Dirección URL: <https://euobserver.com/institutional/115965>.
- Richter, Franziska y Wahl, Peter, *The Role of the European Central Bank in the Financial Crash and the Crisis of the Euro-Zone*, Berlín, World Economics, Environment & Development Assoc., 2011, 17 pp.
- Rodrigues, Maria João, “What Economic Policy for the Euro Area?”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 15 de enero de 2016, Dirección URL: <https://www.socialeurope.eu/2016/01/economic-policy-euro-area/>.
- Rodríguez, José Luis, “La crisis en la economía mundial y la recuperación fallida”, [en línea], La Habana, *Cubadebate*, 19 de abril de 2015, Dirección URL: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2015/04/19/la-crisis-en-la-economia-mundial-y-la-recuperacion-fallida/#.Vri6NVh96M8>.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo, “¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario?”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n° 21, Barcelona, Generalidad de Cataluña, 2015, pp. 99-127.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo, “Semejanzas y diferencias entre el movimiento 5 Stelle y Podemos”, *Società, Mutamento, Politica*, vol. 6, n° 11, Firenze, Firenze University Press, 2015, pp. 51-74.
- Rovira, Enoch Albertí, “Las regiones en la nueva Unión Europea. El largo camino hacia una presencia directa de las regiones en la Unión Europea”, *Autonomies*, núm. 29, Barcelona, Generalidad de Cataluña, noviembre de 2003, pp. 177-206.
- Ruano, Lorena, “Inercia institucional en un ambiente difícil: Las relaciones de México con Europa durante la administración de Felipe Calderón (2006-2012)”, *Foro Internacional*, Vol. 53, No. 3/4, México, Colegio de México, julio-diciembre 2013, pp. 619-644.
- Ruiz Devesa, Domènec, “El sistema financiero de la Unión Europea”, en Pallares, María, coord., *El Estado de la Unión Europea. Nueva legislatura: 11 desafíos de Europa*, Madrid, Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, pp. 69-78.
- Ruiz Maciá, José Pascual, *Los cimientos de los Estados Unidos de Europa*, Barcelona, Netbiblio, 2007, 505 pp.
- s/a, “Declaraciones anexas al Tratado de la Unión Europea [Maastricht]”, [en línea], *Judicatura.com*, Dirección URL: <http://www.judicatura.com/Legislacion/1845.pdf>.
- s/a, “El Parlamento chipriota rechaza el plan de rescate trazado por la Unión Europea”, Madrid, *ABC*, 20 de marzo de 2013, Dirección URL: <http://www.abc.es/economia/20130319/abci-chipre-parlamento-votacion-201303191730.html>.

- s/a, “Euro area unemployment rate at 11.4%”, [en línea], Luxemburgo, *Eurostat*, 30 de enero de 2015, Dirección URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6581668/3-30012015-AP-EN.pdf/9d4fbadd-d7ae-48f8-b071-672f3c4767dd>.
- s/a, “Ficha 1 ¿Por qué necesita la UE un plan de inversiones?”, [en línea], Bruselas, *Comisión Europea*, 2014, Dirección URL: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet1-why_es.pdf.
- s/a, “Glosario”, [en línea], Bruselas, *Web oficial de la Unión Europea*, 2014, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/intergovernmental_conference_es.htm.
- s/a, “Gross domestic product at market prices”, [en línea], Bruselas, *Eurostat*, 2014, Dirección URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t ec00001&plugin=1>.
- s/a, “Jean-Marie Le Pen amenaza a su hija Marine con crear un nuevo partido”, [en línea], Buenos Aires, *Infobae*, 12 de mayo de 2015, Dirección URL: <http://www.infobae.com/2015/05/12/1728286-jean-marie-le-pen-amenaza-su-hija-marine-crear-un-nuevo-partido>.
- s/a, “Juncker: “No hemos superado la crisis económica”, [en línea], Moscú, *RT*, 16 de diciembre de 2015, Dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/194333-juncker-superar-tesis>.
- s/a, “La respuesta del BCE a la crisis financiera”, [en línea], *Boletín Mensual del BCE*, Fráncfort del Meno, Banco Central Europeo, octubre 2010, pp. 63-79, Dirección URL: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/10/Fich/bm1010-3.pdf>.
- s/a, “L'image de Marine Le Pen n'a pas bénéficié de la rupture avec Jean-Marie”, [en línea], París, *L'express*, 10 de mayo de 2015, Dirección URL: http://www.lexpress.fr/actualite/politique/fn/l-image-de-marine-le-pen-n-a-pas-beneficie-de-la-rupture-avec-jean-marie_1678693.html.
- s/a, “Los presidentes de los bancos centrales de Alemania y Francia piden un ministro de Finanzas de la eurozona”, [en línea], Madrid, *Europa press*, 07 de febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-presidentes-bancos-centrales-alemania-francia-piden-ministro-finanzas-eurozona-20160207234953.html>.
- s/a, “Misión y cometido”, [en línea], Luxemburgo, *Tribunal de Cuentas Europeo*, 2014, Dirección URL: <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/MissionObjectives.aspx>.
- s/a, “Paul Krugman: En Europa sólo están en un 'stop and go' de la austeridad”, [en línea], Madrid, *El Economista*, 8 de mayo de 2015, Dirección URL:

- <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6695462/05/15/Paul-Krugman-En-Europa-solo-estan-en-un-stop-and-go-de-la-austeridad.html>.
- s/a, “Resultados de las elecciones”, [en línea], Estrasburgo, *Sitio web del Parlamento Europeo*, 2014, Dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html>.
- s/a, “Supranacional”, [en línea], Madrid, *Real Academia Española*, 2014, Dirección URL: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=supranacional>.
- s/a, “Suspendu du FN, Jean-Marie Le Pen déclare la guerre à sa fille”, [en línea], París, *Le Monde*, 04 de mayo de 2015, Dirección URL: http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/05/04/jean-marie-le-pen-suspendu-de-son-statut-d-adherent-du-fn_4627361_823448.html#0UibUEXPhrXXZ3jI.99.
- s/a, “Una Europa incierta, desigual e imprevisible en 2015”, [en línea], *Knowledge@Wharton*, Filadelfia, Universidad de Pensilvania, 13 de enero de 2015, Dirección URL: <http://www.knowledgeatwharton.com.es/article/una-europa-incierta-desigual-e-imprevisible-en-2015/>.
- s/a, *Acta Única Europea*, [en línea], Bruselas, Boletín de las Comunidades Europeas, 1986, Dirección URL: <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/47810/Suplemento2-86.pdf?sequence=1>.
- s/a, *Protocolo (nº 2). Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, [en línea], Madrid, Wolters Kluwer España, 2007, Dirección URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/protocolo2.html.
- s/a, *Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes*, [en línea], Luxemburgo, El acceso al Derecho de la Unión Europea, 1957, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=FR>.
- s/a, *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, [en línea], Luxemburgo, El acceso al Derecho de la Unión Europea, 1951, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=FR>.
- s/a, *Tratado de Ámsterdam*, [en línea], Bruselas, Web Oficial de la Unión Europea, 1997, Dirección URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_es.pdf.
- s/a, *Tratado de la Unión Europea*, [en línea], Bruselas, Web Oficial de la Unión Europea, 1992, Dirección URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf.
- s/a, *Tratado de Lisboa*, [en línea], Luxemburgo, Diario Oficial de la Unión Europea, 2007, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES>.

- s/a, *Tratado de Niza*, [en línea], Luxemburgo, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2001, Dirección URL: https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_niza_es.pdf.
- s/a, *Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*, [en línea], Luxemburgo, El acceso al Derecho de la Unión Europea, 1957, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:ES:PDF>.
- Sanahuja, José Antonio, “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Mesa, Manuela, coord., *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2013, pp. 51-84.
- Sánchez, Pedro, “Una nueva agenda política para Europa”, [en línea], *El País*, Madrid, 24 de enero de 2015, Dirección URL: http://elpais.com/elpais/2015/01/23/opinion/1422017349_081519.html.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2012, 46 pp.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1974, 718 pp.
- Signorelli, Andrea. “Sondaggi politici 2015: il Movimento 5 Stelle torna a crescere”, [en línea], Milán, *Blogo*, 8 de abril de 2015, Dirección URL: <http://www.polisblog.it/post/310340/sondaggi-politici-2015-movimento-5-stelle-torna-a-crescere>.
- Smith, Julie, “Written evidence”, en European Union Select Committee, ed., *The Role of National Parliaments in the European Union. Oral and Written evidence*, [en línea], Londres, House of Lords, s/a, pp. 340-343, Dirección URL: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf>.
- Solé, Victor *et al.*, “Hay que analizar los diferentes tipos de críticas que se hacen a la Unión Europea”, [en línea], Barcelona, *Finestra d’oportunitat*, 2014, 8 pp., Dirección URL: <http://finestradoportunitat.com/wp-content/uploads/2014/03/Entrevista-Cesareo-CASTELLANO.pdf>.
- Stiglitz, Joseph E., *Globalization and its discontents*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2002, 304 pp.
- Stiglitz, Joseph, “Europe's economic madness cannot continue”, [en línea], Londres, *The Guardian*, 9 de enero de 2015, Dirección URL: <http://www.theguardian.com/business/2015/jan/09/europe-economic-madness-cannot-continue-greece-elections>.
- Stone Sweet, Alec y Sandholtz, Wayne, “European Integration and Supranational Governance”, *Journal of European Public Policy*, New Haven, Yale Law School, 1997, pp. 297-317.

- Syriza, “Programa de Syriza”, [en línea], Madrid, *Es tiempo de izquierda*, s/a, 3 pp., Dirección URL: http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/programa_syriza.pdf.
- Tajadura Garrido, Carmelo, “El sistema financiero español tras la crisis: menor en tamaño, más seguro y menos rentable”, *Análisis Financiero*, n° 127, Madrid, Instituto Español de Analistas Financieros, enero-abril 2015, pp. 1-19.
- Techau, Jan, *Four Predictions on the Future of Europe*, [en línea], Bruselas, Carnegie Endowment for International Peace, 2016, Dirección URL: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62445>.
- Tomkin, Jonathan, “Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy”, *German Law Journal*, Vol. 14, N° 1, Charlottesville, 2013, pp. 169-190.
- Torres Espinosa, Eduardo, “El Banco Central Europeo. Aspectos jurídicos, institucionales y políticos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, México, UNAM, 2007, pp. 351-377.
- Torres Espinosa, Eduardo, “El Estado-nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, México, UNAM, 2006, pp. 551-575.
- Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial. Ayuda financiera a los países con dificultades*, Luxemburgo, Tribunal de Cuentas Europeo, 2015, 116 pp.
- Uría, Francisco, “Crisis financiera, mecanismos de apoyo a las entidades de crédito en dificultades y derecho de la competencia”, *Estabilidad financiera*, n° 18, Madrid, Banco de España, mayo de 2010, pp. 83-108.
- Valadés, Diego, *El Gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003, 152 pp.
- Valero, Oscar, “Grecia empieza a dar la espalda a Syriza: la falta de resultados resquebraja el apoyo”, [en línea], Madrid, *El Confidencial*, 19 de mayo de 2015, Dirección URL: http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-05-19/los-griegos-comienzan-a-dar-la-espalda-a-syriza_839332/.
- Vargas Hernández, José Guadalupe, “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, *Revista Ciencia Administrativa*, número 1, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2008, pp. 47-58.
- Vicher, Diana, *El laberinto de “governance”. La gobernancia de los antiguos y la de los modernos*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2014, 210 pp.
- Weeks, John, “The Eurozone: Deflationary Boom Or Deflationary Bust?”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 06 de noviembre de 2015, Dirección URL: <https://www.socialeurope.eu/2015/11/the-eurozone-deflationary-boom-or-deflationary-bust/>.

Wren-Lewis, Simon, “A crisis made in Germany”, [en línea], Londres, *Social Europe*, 15 de diciembre de 2015, Dirección URL: <https://www.socialeurope.eu/2015/12/a-crisis-made-in-germany/>.

Wren-Lewis, Simon, *The Knowledge Transmission Mechanism And Austerity*, Londres, Social Europe, 2015, 21 pp.