

Las instituciones de la Unión Europea necesitan reformas

José Ramón de Espínola

Universidad Pontificia Comillas de Madrid

E-mail: joraesp@upcomillas.es

Recibido: 16 abril 2014

Aceptado: 21 abril 2014

RESUMEN: Este artículo hace una breve descripción del complejo entramado institucional de la Unión Europea, subrayando su dependencia de los gobiernos nacionales que propicia una gobernanza con dos defectos: el déficit democrático y el déficit de funcionamiento operativo. También hace una rápida síntesis de las actuaciones y reformas emprendidas en los últimos años, así como algunas carencias institucionales que subsisten. El artículo termina con algunas conclusiones respecto de reformas institucionales que precisa la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: dinstituciones, gobernanza, déficit democrático y reformas en la Unión Europea.

1. Introducción

La Unión Europea afronta en la segunda década del siglo XXI importantes desafíos. Sin temor a exagerar, cabe aludir a una crisis existencial de su proyecto de prosperidad, cohesión social y buenas relaciones con los países vecinos. La dimensión más evidente de esta crisis existencial, pero no la única, es la aún no superada crisis económica y financiera de la Eurozona. Aunque en 2014 empiezan a darse signos que apuntan al inicio de una recuperación, lo cierto es que toda-

vía la crisis financiera no ha sido superada, pues persiste una grave fragmentación y divergencia entre los países del norte, cuyas economías registran poco paro y una posición financiera saneada, y los países del sur que afrontan descomunales cifras de paro, altísimo endeudamiento, una creciente desigualdad en la distribución de la renta y un alto porcentaje de población con carencias de servicios básicos.

La crisis financiera originada en 2007 en América aterrizó en Euro-

pa en 2008, y en 2014 parece que tiene intención de quedarse muchos años en la Europa del sur. ¿Qué ha ocurrido para que la crisis financiera haya incidido mucho más en Europa que en EE.UU? ¿Por qué la Europa del sur ha sido especialmente castigada por la crisis financiera? Responder a estas cuestiones exigiría no un artículo sino todo un libro, y seguramente no quedarían del todo aclaradas.

Sin duda, no son inocentes los patrones de crecimiento típicos del sur de Europa, con excesos de gasto privado y/o público, modelos productivos poco competitivos y procesos inflacionistas de formación de rentas (del trabajo y del capital), patrones de crecimiento que en su día fueron facilitados por una abundante y barata financiación proveniente de bancos del norte de Europa, con la complicidad (por activa o por pasiva) de las autoridades nacionales. Pero tampoco hay duda de que parte de la responsabilidad del desajuste corresponde a las instituciones comunitarias, que construyeron una unión económica y monetaria sin la adecuada estructura institucional. Una unión monetaria proporciona ventajas a los países pero tiene inconvenientes, y para reducirlos son precisas instituciones supranacionales que asu-

man no sólo la política monetaria común sino también parcelas de las políticas presupuestaria, fiscal y financiera que escapan a los Estados. El principio de subsidiariedad lo exige.

Y mientras en Estados Unidos el PIB, el empleo y el paro se aproximan a la situación que tenían antes de la crisis, no ocurre igual en la Eurozona. No son inocentes las instituciones de la Unión Europea en la grave crisis de la Eurozona y en la penosa situación del sur de Europa.

2. El complejo y singular entramado institucional de la Unión Europea

Del entramado institucional comunitario se analiza, en primer lugar, las instituciones que forman el denominado triángulo institucional con tres vértices (Consejo Europeo-Consejo, Parlamento y Comisión), luego los Tribunales de Justicia y de Cuentas, los Comités consultivos, y finalmente el Banco Central Europeo (BCE).

El vértice dominante: Consejo Europeo-Consejo

El Consejo Europeo (que no hay que confundir con el Consejo, al que más adelante se hace referen-

Las instituciones de la UE necesitan reformas

cia) está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, por su propio Presidente y por el Presidente de la Comisión, participando también en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Tratado establece que ha de reunirse dos meses por semestre, y además cuando las circunstancias lo exijan. La función fundamental del Consejo Europeo es definir las prioridades y orientaciones básicas de la Unión Europea e impulsar su desarrollo, afrontando también eventuales conflictos políticos no resueltos en el Consejo. Además, el Consejo Europeo tiene un papel decisivo en el nombramiento de los cargos más importantes de la Unión Europea (con la excepción del Presidente del Parlamento Europeo): elige a su propio Presidente, propone al

Parlamento Europeo el nombramiento del Presidente de la Comisión y nombra al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Aunque el Consejo Europeo por sí mismo no ejerce función legislativa alguna, sus decisiones lógicamente son asumidas por el Consejo, que sí tiene función legislativa.

El Consejo, en sus distintas formaciones (cfr. cuadro 1), está integrado por el Ministro correspondiente de cada uno de los Estados. El Consejo tiene una presidencia semestral rotatoria (siguiendo un turno preestablecido). Entre sus competencias destacan las funciones legislativa y presupuestaria (ejercidas conjuntamente con el Parlamento). También el Consejo propone los miembros de la Comisión al Parlamento para su aprobación. Además tiene encomendada

CUADRO 1.—*Las formaciones del Consejo*

- | |
|---|
| + Asuntos Generales |
| + Asuntos Exteriores |
| + Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) |
| + Justicia y Asuntos de Interior |
| + Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores |
| + Competitividad |
| + Transportes, Telecomunicaciones y Energía |
| + Agricultura y Pesca |
| + Medio Ambiente |
| + Educación, Juventud y Cultura |

FUENTE: Elaboración propia.

por el Tratado la defensa de los valores democráticos.

En la mayor parte de los temas, el Consejo adopta decisiones por mayoría cualificada, aunque algunas cuestiones requieren unanimidad y otras requieren ratificación adicional por los Estados. Según el Tratado de Lisboa, a partir de noviembre de 2014 la mayoría cualificada exige el doble requisito del 55% de los miembros del Consejo, que representen a Estados que reúnan al menos el 65% de la población. Además, la minoría de bloqueo precisa del respaldo de cuando menos cuatro miembros del Consejo.

Un miembro muy relevante del Consejo es el Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que preside la formación del Consejo de Asuntos Exteriores y además es uno de los vicepresidentes de la Comisión (Comisario para las relaciones exteriores). El Alto Representante contribuye con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad y asume la dirección y ejecución de dicha política.

El ECOFIN es la formación del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros que reúne a los Ministros de Economía y Finanzas de los Estados más el Comisario encargado de asuntos económicos y

financieros. El ECOFIN tiene competencias legislativas y presupuestarias (ejercidas conjuntamente con el Parlamento Europeo) y para la coordinación de las políticas económicas, presupuestarias, fiscales y financieras de los Estados miembros, así como en las relaciones económicas con terceros países. Decide por mayoría cualificada, exceptuando los asuntos fiscales en los que se requiere unanimidad.

El Eurogrupo es un órgano informal del Consejo, integrado por los Ministros de Economía y Finanzas de los países del euro. Está presidido por uno de ellos, que es elegido por mayoría simple para un período de dos años y medio. A sus reuniones asisten el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios (representando a la Comisión) y el Presidente del BCE. En el Eurogrupo se analizan y se coordinan las políticas y estrategias económicas que afectan específicamente a los Estados de la Eurozona, adoptándose conclusiones a tener en cuenta por el ECOFIN.

El Parlamento Europeo: un poder legislativo restringido

El Parlamento Europeo es la única institución de la Unión Europea cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos en sufragio uni-

versal, libre, directo y secreto. Entre sus funciones destaca el ejercicio del poder legislativo y presupuestario, que comparte con el Consejo. También ejerce el control político de la Comisión: aprueba las propuestas de Presidente de la Comisión y de los Comisarios, y puede votar una moción de censura de la Comisión.

Tras el Tratado de Lisboa, el número total de parlamentarios es de 751, repartidos entre los Estados miembros con un criterio de proporcionalidad decreciente según la población (al menos seis por Estado, ningún Estado más de 96). La duración de una legislatura del Parlamento Europeo es de cinco años (las primeras elecciones tuvieron lugar en 1979). Los trabajos del Parlamento Europeo se organizan por grupos políticos (afinidades ideológicas), no por nacionalidades.

El poder legislativo del Parlamento Europeo es limitado y no es equiparable al de los Parlamentos nacionales. Ello no sólo porque comparte la función legislativa con el Consejo, sino también porque sus competencias se ciñen a las materias que los estados nacionales deciden asignar a la Unión Europea y también porque algunas importantes políticas de la Unión Europea no entran dentro de su competencia legislativa.

La Comisión: un ejecutivo sin mucho margen de maniobra

La Comisión Europea es una institución colegiada que teóricamente representa el interés comunitario. Integrada actualmente (abril de 2014) por un nacional por cada Estado miembro, incluido su Presidente y el Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a partir de noviembre de 2014, según el Tratado de Lisboa, el número de Comisarios deberá ser dos tercios del número de Estados, incluido su Presidente y el Alto Representante, teniendo esos dos tercios nacionalidad con rotación igualitaria que refleje la diversidad demográfica y geográfica.

Entre las competencias de la Comisión destaca la iniciativa legislativa y presupuestaria, la promoción del interés general de la Unión Europea y la vigilancia de la aplicación del Derecho comunitario bajo el control del Tribunal de Justicia. También ejecuta el presupuesto comunitario, gestiona sus programas y ejerce la representación exterior de la Unión Europea, salvo en Asuntos Exteriores y Política de seguridad (cuya representación corresponde al Alto Representante). Los Comisarios son elegidos en razón de su cualificación, competencia y compromiso europeo, de entre personali-

dades que ofrezcan plenas garantías de independencia. La Comisión debe ejercer sus responsabilidades con plena independencia, por lo que los miembros de la Comisión no deben solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, institución u organismo. El mandato de la Comisión es de cinco años y responde colegiadamente ante el Parlamento.

Otras instituciones: los Tribunales (de Justicia y de Cuentas), los Comités consultivos y el BCE

El Tribunal de Justicia tiene como función garantizar el respeto del Derecho comunitario y la interpretación y correcta aplicación del mismo. Se pronuncia sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas, y con carácter prejudicial a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones. El Tribunal de Justicia lo forman jueces asistidos por abogados generales, cuyo nombramiento para períodos de seis años se lleva a cabo de común acuerdo por los gobiernos de los Estados.

El Tribunal de Cuentas controla la legalidad de los ingresos y gastos

de las instituciones de la Unión Europea así como la buena gestión financiera. Presenta un informe anual al Parlamento Europeo sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad de las operaciones. Está integrado por un miembro de cada Estado, nombrado por el Consejo para períodos de seis años renovables. Sus decisiones se adoptan por mayoría simple.

El Comité Económico y Social, integrado por representantes de los sectores económicos y sociales, y el Comité de las Regiones, formado por representantes de las entidades regionales y locales, son órganos de carácter consultivo del Consejo, el Parlamento y la Comisión.

El BCE, conjuntamente con los bancos centrales de los países del euro, forma el Sistema Europeo de Bancos Centrales o Eurosistema. Diseña la política monetaria de la Eurozona con el objetivo de controlar la inflación (definida como un crecimiento de los precios que no supere el 2% anual). Cabe destacar que, a diferencia de otros bancos centrales (por ejemplo, la Fed americana), el BCE sigue un rígido modelo de funcionamiento establecido por el Tratado de Maastricht (heredado del Bundesbank alemán) según el cual el crecimiento económico y el empleo no figuran como objetivos principales del BCE, que tampoco puede ser pres-

tamista de última instancia de los Estados nacionales.

3. Reformas y actuaciones recientes

En los últimos cinco años, con ocasión de la crisis financiera (2008-2013), se han llevado a cabo en la Unión Europea diferentes actuaciones y reformas institucionales tratando de subsanar las lagunas institucionales de la Eurozona. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- La creación del Sistema Europeo de Supervisión Financiera, configurado por una Junta Europea de Riesgo Sistémico (para la macro-supervisión financiera) y tres Autoridades Europeas de micro-supervisión: la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y la Autoridad Europea de Valores y Mercados.
- La aprobación de normativa para una mejor coordinación, prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos de los Estados miembros: el Semestre Europeo y los denominados Six Packs y Two Packs.
- Se han firmado diversos Pactos entre Estados para a favor del crecimiento, el empleo y la esta-

bilidad financiera y presupuestaria: el Pacto por el Euro-plus, el Pacto Fiscal y el Pacto por el Crecimiento y el Empleo.

- Se ha iniciado el proceso de creación de la Unión Bancaria Europea (integrada por el Mecanismo de supervisión de bancos, el Mecanismo de resolución de bancos en crisis y el Fondo europeo de garantía de depósitos).
- La creación de la Troika comunitaria, así como diversos instrumentos financieros (entre ellos el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera) y la puesta en marcha de planes de rescate financiero a Estados (Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre) y a bancos (España).

A pesar de su número, tales actuaciones y reformas han resultado insuficientes para solucionar los graves problemas que afronta la Eurozona; no han solucionado lagunas importantes en el diseño institucional de la Eurozona, como evidencian no sólo relevantes informes de expertos, sino incluso el propio Parlamento Europeo.

La Troika comunitaria

La Troika, integrada por la Comisión, el BCE y el FMI, es un orga-

nismo creado por el Consejo Europeo en marzo de 2010 con ocasión del rescate financiero a Grecia, primer país de la Eurozona gravemente afectado por la crisis financiera. Con la Troika, el Consejo Europeo trataba de forma improvisada de poner parches a algunas institucionales de la Eurozona. La presencia del FMI en la Troika obedece a la falta de experiencia de las instituciones comunitarias en crisis financieras y ope-

raciones de rescate a Estados. La normativa comunitaria¹ indica que la Comisión, como agente del Eurogrupo en coordinación con el BCE y el FMI, negocia con el Estado solicitante de rescate las condiciones de éste, que son fijadas en el Memorando de Entendimiento. La Comisión firma el Memorando de Entendimiento en nombre de los Ministros de Economía del Eurogrupo, que son los responsables últimos del mismo.

CUADRO 2.—*¿Quién lidera la Unión Europea?*

No hay uno sino muchos líderes en la Unión Europea. Los principales son los siguientes:

Presidente del Consejo Europeo. Es elegido por mayoría cualificada por el Consejo Europeo (por un período de dos años y medio renovable una vez), dirige sus trabajos y ostenta la representación exterior de la UE, sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia el Tratado atribuye al Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Presidente del Consejo. Las diferentes formaciones del Consejo tienen una presidencia semestral rotatoria (siguiendo un turno preestablecido) que corresponde al ministro del Estado que ostente la presidencia rotatoria, salvo el Consejo de Asuntos Exteriores que siempre lo preside el Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad.

Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Es nombrado por el Consejo Europeo (por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión). Preside la formación del Consejo de Asuntos exteriores.

Presidente del Eurogrupo. Es elegido por los Ministros de los países del euro por un período de dos años y medio.

Presidente del Parlamento Europeo. Es elegido por los parlamentarios por mayoría simple.

Presidente de la Comisión. Es elegido por el Parlamento Europeo (por mayoría simple), a propuesta del Consejo Europeo (por mayoría cualificada).

Presidente del Banco Central Europeo. Es nombrado por el Consejo Europeo (por mayoría cualificada), a propuesta del Consejo y previa consulta al Parlamento.

FUENTE: Elaboración propia.

¹ Reglamento (UE) 472/2013, de 21 de mayo de 2013, del Parlamento y del Consejo.

¿Quién manda en la UE? El déficit de gobernanza democrática

Formalmente, el poder institucional en la UE está muy repartido en los vértices del triángulo institucional, a lo que hay que añadir que el poder del BCE, de hecho, no es pequeño. En la práctica, la operativa de la mayoría de las instituciones está muy influida por algunos gobiernos nacionales (Alemania sobre todo y también Francia), de modo que prevalece una *gobernanza intergubernamental asimétrica*. Esta asimetría, junto con que los gobiernos de los Estados, fruto de mayorías electorales nacionales, no son una representación perfecta del pluralismo ideológico del conjunto de ciudadanos europeos, y que el Parlamento Europeo tiene una capacidad legislativa restringida, hace que pueda hablarse de *déficit democrático* en la gobernanza de la UE.

4. Algunas críticas al entramado institucional de la Unión Europea

Múltiples han sido las críticas que ha merecido el entramado institucional de la UE, destacando al respecto los recientes manifiestos de los grupos Glienicker (alemán) y Eiffel (francés) y dos Resoluciones también muy recientes del Parlamento Europeo.

El grupo Glienicker

El manifiesto *Toward a Euro Union* del grupo alemán Glienicker² abunda en la tesis de que la crisis existencial de la Eurozona no ha terminado, pues ninguno de sus problemas estructurales se ha resuelto: la crisis de competitividad, la crisis de la deuda soberana y la crisis bancaria, ofreciendo cuatro claves para superarlas:

1. Deudores responsables requieren acreedores responsables. Si un banco sufre pérdidas, la solución no debe ser socializarlas: accionistas, bonistas preferentes, acreedores de los bancos y fondos de rescate financiados por los propios bancos deben asumir las pérdidas; sólo después cabe recurrir a los contribuyentes de los Estados.
2. Responsabilidad y solidaridad deben ir de la mano. La responsabilidad de cada Estado tiene un límite (cuando la subsistencia de sus ciudadanos se ve amenazada). La unión monetaria precisa solidaridad, mecanismos de transferencias que amortigüen las consecuencias

² El grupo Glienicker es un grupo de relevantes expertos alemanes firmantes del manifiesto *Toward a Euro Union*, publicado el 18 de octubre de 2013 por el think tank Bruegel (www.bruegel.org).

fiscales de una recesión económica intensa, por ejemplo, un seguro común de desempleo que actúe como estabilizador anticíclico, complementando al seguro de desempleo nacional. A cambio, los estados beneficiarios tendrían que armonizar sus legislaciones laborales según las necesidades de la unión monetaria. Alemania debe superar su miedo a una unión de transferencias.

3. Es importante reforzar el comportamiento democrático en las instituciones comunitarias.
4. Las instituciones comunitarias deben suministrar bienes públicos que un Estado por sí mismo no puede, por ejemplo, la protección efectiva de las fronteras nacionales, la atención a refugiados y demandantes de asilo, la protección del medio ambiente o la estabilidad de la moneda común.

Por todo ello, el grupo Glienicker sostiene que resulta necesario aprobar un nuevo Tratado del euro y un Gobierno para la Eurozona, elegido y controlado por un Euro-Parlamento y con competencias y presupuesto propio, que sea capaz de adoptar medidas de política económica y financiera: por ejemplo, negociar con los Estados miembros las reformas estructura-

les que deben emprender, decidir sobre reestructuraciones bancarias, asegurar la provisión de bienes públicos de alcance comunitario o impulsar el crecimiento económico en el conjunto de la Eurozona.

El Grupo Eiffel

El manifiesto *For a Euro Community* del grupo francés Eiffel³ constata que la Eurozona en vez de prosperidad, empleo y cohesión ha provocado lo contrario, debido a fallos en su diseño institucional y a errores de gestión de la política económica y financiera (tanto nacional como comunitaria). Por ello, el manifiesto expresa la necesidad de un cambio estratégico: la construcción de una Comunidad política en torno al euro, con legitimidad democrática, como medio para asegurar las prioridades europeas (económicas, sociales y políticas). Según el manifiesto, el potencial económico de Europa es inigualable, pero la unidad política es imprescindible frente al poder de EE.UU., China y los países emergentes.

Particular atención debería prestar esta Comunidad política a lograr

³ El grupo Eiffel, integrado por doce expertos franceses, publica (14-II-2014) el manifiesto *For a Euro Community* (www.bruegel.org).

una solución permanente a la crisis económica y financiera, evitando la asfixia económica derivada del sobreendeudamiento privado y público y el riesgo de deflación y estancamiento, superando el actual punto muerto democrático, en el que el destino de algunos países depende de las instituciones que en la práctica están muy influidas por las instituciones de un Estado (los votos del Parlamento alemán y las decisiones del Tribunal Constitucional alemán). El punto muerto democrático también se pone de manifiesto en la actuación de organismos tecnocráticos sin legitimidad democrática, como la Troika.

La Comunidad política del euro, tras la firma de un nuevo Tratado, contaría con un Gobierno (pequeño pero independiente de los gobiernos nacionales), elegido y controlado por una Asamblea parlamentaria de los países del euro y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este Gobierno dispondría de un presupuesto independiente, financiado no con contribuciones de los Estados nacionales sino con recursos fiscales propios (por ejemplo, impuestos sobre las empresas y sobre las emisiones de carbono) y sería competente en cuestiones específicamente relacionadas con el funcionamiento del euro, por ejemplo, la estabilización de la Eurozo-

na a través de la creación de un seguro de desempleo común, la armonización de las bases tributarias y la legislación laboral, el impulso de la formación profesional y la movilidad laboral y la creación de infraestructuras energéticas, industriales y de servicios. Asimismo, tendría capacidad de endeudamiento en los mercados financieros, no para la mutualización de la deuda nacional existente, sino para financiar proyectos de inversión comunitarios. Este Gobierno también sería responsable de asegurar que los gobiernos nacionales cumplieran los compromisos adquiridos.

Dura evaluación del Parlamento Europeo a los rescates de la Troika

El Parlamento Europeo en recientes resoluciones⁴ se muestra muy

⁴ El 13 de marzo de 2014 el Parlamento Europeo aprueba dos resoluciones que se pronuncian sobre la actuación de la Troika. La primera (2013/2277(INI)) versa sobre el papel y las actividades de la Troika en relación con los países de la zona del euro rescatados y la segunda (2014/2007(INI)) sobre los aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika. Ambas fueron aprobadas por amplísima mayoría: la primera con 448 votos a favor, 140 en contra y 27 abstenciones, y la segunda con 408 votos a favor, 135 en contra y 63 abstenciones.

crítico con el papel y las actuaciones de la Troika. Por su relevancia y su especial contenido crítico, se ofrece un breve resumen del contenido de las resoluciones.

Por un lado, el Parlamento Europeo reconoce la gravedad de la crisis financiera (sin precedentes en muchas décadas), las carencias y limitaciones de la arquitectura institucional de la Eurozona para afrontar una crisis de tal entidad (por falta de experiencia y ausencia de mecanismos financieros adecuados). Asimismo destaca que la actuación de la Troika evitó el impago desordenado de la deuda pública, la salida de la Eurozona de los países rescatados y la ruptura de la Eurozona. Por otro lado, sin embargo, expresa una demoledora crítica de la actuación de los miembros de la Troika:

– Sostiene la falta de legitimidad democrática de los programas de ajuste elaborados por la Troika (para Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre). Señala que el Parlamento Europeo ha sido marginado en todas las fases de los programas (preparación, desarrollo y seguimiento), indicando que sólo instituciones genuinamente democráticas deberían dirigir el proceso político de diseño e implementación de los programas de ajuste de países

con graves dificultades financieras.

- Al recordar que, según el Tratado, la Comisión tiene como una de sus tareas la vigilancia del cumplimiento del Derecho comunitario, sugiere que no lo ha hecho, señalando además que el BCE ha participado en los trabajos de la Troika y ha adoptado decisiones en materias (presupuestarias, fiscales y reformas estructurales) que no corresponden a su mandato.
- Denuncia la falta de transparencia de las negociaciones de la Troika con los gobiernos solicitantes de rescate financiero y sobre el papel de cada institución comunitaria ha tenido en la toma de decisiones de la Troika.
- Indica además que en la elaboración de los programas no se pidió opinión a organismos comunitarios consultivos, entre ellos el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.
- Añade que la elaboración de los programas tuvo importantes deficiencias técnicas, por el uso de modelos económicos inadecuados e hipótesis demasiado optimistas; y que no se valoraron adecuadamente los efectos económicos y sociales, pues las

medidas de ajuste acentuaron la recesión en los países afectados; y el diseño de los programas de ajuste respondió a un modelo común para todos, sin tener en cuenta las particularidades de los países rescatados; no se tuvieron en cuenta sectores estratégicos (como la industria y las actividades de I+D+i) y brillaron por su ausencia medidas eficaces contra el fraude fiscal.

- Asimismo, los programas de ajuste ignoraron su impacto en la distribución de la renta y su negativa incidencia en los grupos vulnerables (parados de larga duración, mujeres, migrantes, discapacitados), de modo que las condiciones impuestas a los países (aceptadas por éstos a la fuerza) operaron en contra de los objetivos sociales de la UE, agravaron el paro y las desigualdades.

En sus Resoluciones, el Parlamento Europeo atribuye la responsabilidad de los negativos efectos económicos y sociales de los programas de ajuste de la Troika no sólo a la Comisión, que formalmente firma los programas de ajuste, sino también al Banco Central Europeo que intervino en la negociación y en la confección de los mismos, y al Eurogrupo, es decir, a los Ministros de Economía de los paí-

ses del euro, que son los responsables finales de los programas de ajuste.

5. Una conclusión: la Unión Europea necesita un nuevo Tratado

No es una afirmación gratuita sostener que para superar su crisis existencial la Unión Europea precisa de una profunda reforma institucional que haga posible afrontar de forma más adecuada los retos que tiene planteados (no sólo económicos y sociales, también medioambientales y políticos). Un nuevo Tratado sería necesario para acometer al menos dos grandes reformas institucionales:

- La primera es la creación de un Gobierno económico supranacional elegido por la institución que representa directamente a los ciudadanos; un Gobierno independiente de los gobiernos nacionales, que con presupuestos y competencias, realice una ágil y eficiente política económica, presupuestaria, fiscal y financiera para el conjunto de la Eurozona, afrontando las perturbaciones asimétricas y los problemas sistémicos de imposible solución a nivel nacional. Un gobierno económico que actuando a nivel europeo actúe de

forma anticíclica y promueva el desarrollo económico.

- La segunda se refiere al BCE. La Eurozona necesita que su banco central actúe sin el corsé que le impone el rígido modelo heredado del Bundesbank, un BCE no centrado exclusivamente en la lucha contra la inflación, sino que siguiendo buenas prácticas de otros bancos centrales (como la Fed americana o el Banco de Japón) desarrolle una política monetaria más comprometida

con objetivos como el crecimiento y el empleo y menos atento a los intereses de los acreedores.

La superación del drama de los países del sur de Europa (económico, social, político y medioambiental), además de políticas nacionales que consigan patrones de crecimiento sostenible, exige no la salida de la Eurozona, sino lograr que las instituciones comunitarias sean del todo coherentes con el proyecto europeo de integración. ■