

NUEVOS INSTRUMENTOS DE CONTROL DEMOCRÁTICO SURGIDOS EN EUROPA DURANTE LA CRISIS; PROPUESTAS PARA UN DIÁLOGO EURO-LATINOAMERICANO

Vicente Palacio y Manuel de la Rocha Vázquez*

Paper presentado en el Seminario Internacional Brasil-América Latina y la Unión Europea:
Retos y oportunidades en la Globalización, celebrado en
Porto Alegre, Brasil, el 3-4 de Octubre de 2011.



* Vicente Palacio es Director adjunto del Observatorio de Política Exterior (Opex) de la Fundación Alternativas. Manuel de la Rocha Vázquez es economista y Coordinador del Área de Economía Internacional de Opex, Fundación Alternativas.

ÍNDICE

1. Crisis global y déficit democrático en Europa

1.1. La crisis global y el retorno de la cuestión democrática

1.1.2. El tratado de Lisboa y el "déficit democrático" en la UE

1.2. Demandas de participación democrática en Europa: nuevos movimientos sociales

2. Instrumentos de control político en el contexto de la crisis: gobernanza económica y participación democrática

2.1. Mecanismos de control de la economía (gobernanza económica)

- a) Controles del sistema financiero
- b) Controles de política económica y fiscal (gobernanza económica) en la zona euro

2.2. Mecanismos de participación democrática y derechos

2.3. Balance

3. Europa en busca de una gobernanza más democrática: el consenso de Porto alegre revisitado

4. Conclusiones: hacia un nuevo consenso biregional AL-UE: lo glocal como parte de la relación estratégica

1. Crisis global y déficit democrático en Europa

1.1. La crisis global y el retorno de la cuestión democrática

La crisis económica global desatada a partir de la caída del banco de Inversión Lehman Brothers en agosto de 2008, ha dado lugar en poco más de dos años a un nuevo escenario de rápidas transformaciones económicas y geopolíticas. Cambios que están poniendo en evidencia el declinar relativo del “Occidente” que conforman Europa y EEUU. Algunos rasgos de esta nueva etapa son el debilitamiento de EEUU en cuanto epicentro de la crisis, el afianzamiento global de China como prestamista de los países europeos en dificultades, o el singular posicionamiento autónomo de potencias como Brasil.

En Europa, estas transformaciones de amplio alcance no se limitan a lo geopolítico, lo económico, o lo social, sino que traen consigo nuevas demandas en la esfera de lo político. Se está afianzando en Europa, tanto entre una gran parte de la ciudadanía, como en los círculos políticos del centro-izquierda, la idea de que la crisis actual se debe, en última instancia, al abandono del terreno de juego por parte de la política, y más concretamente a la falta de control democrático de la economía.

Como siempre ocurre, estas transformaciones han acentuado tendencias que ya estaban presentes en la Unión Europea a medida que la construcción europea iba avanzando. De un lado, la desconfianza ciudadana respecto a los poderes financieros; de otro, la desafección ciudadana hacia la política y los políticos.

Respecto a lo primero, estas demandas han estado presentes en Europa y en el mundo al menos desde la década de los 90, cristalizando en movimientos sociales transnacionales, como el antiglobalización (contrarios a los grandes desequilibrios globales, los lobbies armamentísticos, las grandes multinacionales, la especulación financiera, o los paraísos fiscales) o anti-Maastricht (contra la Europa del capital o de “los mercaderes”).

Respecto a lo segundo, la desafección o apatía ciudadana hacia la política se ha traducido a nivel europeo, por ejemplo, en un progresivo descenso en la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones al Parlamento Europeo en la mayoría de los Estados miembros (EEMM), quedando en 2009 en 43,01%, frente a 45,47% de 2004, o el 61,99% de 1979¹. Tanto más preocupante resulta, sin embargo, del desconocimiento ciudadano acerca de los asuntos europeos y sus instituciones que reflejan las encuestas. A pesar del incremento de competencias del PE con lo sucesivos tratados, estas elecciones aún se consideran de “segundo orden”, debido, entre otras razones, a la percepción del PE como una institución que no legisla ni controla a los Gobiernos, o a la ausencia de un sistema de partidos europeo y, por tanto, de una campaña a escala europea. Otra manifestación del descontento con la política europea tal y como se está desarrollando últimamente es el surgimiento con más fuerza que en el pasado de partidos antieuropeos, de corte populista-nacionalista que achacan a Bruselas los males que aquejan a sus países, al tiempo que rechazan la inmigración, los rescates financieros o las políticas de solidaridad. Ejemplos de estos serían el partido Verdaderos Fineses en Finlandia, la deriva anti-europea del PDL alemán o los conservadores británicos.

Nos enfrentamos pues, a una preocupante falta de confianza en las instituciones para poder afrontar los retos de la crisis. Y sin embargo, y esto es lo interesante, se da la paradoja de que al mismo tiempo que lo anterior se produce como negatividad, a lo largo del último año y medio en la UE se ha producido un despertar colectivo de lo político. Se trata de movimientos sociales espontáneos, urbanos, y heterogéneos entre sí, que reclaman nuevas formas de participación democrática en el interior de los países y cuestionan el rol de las instituciones europeas en la crisis. Esto ocurre al mismo tiempo que en Europa en el ámbito de la economía y las finanzas se están registrando avances positivos importantes en el camino de una mayor integración económica, como reacción a la crisis por parte de los gobiernos: mayor control a nivel europeo en los ámbitos financiero, fiscal y presupuestario.

La pregunta entonces es: ¿qué mecanismos de control democrático ha traído consigo la crisis al escenario político europeo?

¹ Lo anterior requiere matices varios, y admite diversas lecturas; además hay que recordar que la participación electoral es muy desigual entre los EEMM, por ejemplo, en Alemania, la participación pasó del 43% en 2004 al 42,2% en 2009; en Francia, del 42,8% al 40,5%, mientras que en España se dio un ligero crecimiento, con un 45,94%.

Por **mecanismos de control democrático** entendemos aquí aquellos mecanismos establecidos por las instituciones elegidas democráticamente por los ciudadanos con el fin de regir las políticas públicas, y supervisar el funcionamiento tanto de los poderes públicos como del poder económico. Dichos mecanismos engloban **varios niveles de gobierno**: gobiernos y parlamentos de los veintisiete Estados Miembros, nacionales y regionales, en conexión con los propios de la UE (Parlamento, Comisión, Consejo), que consagra el Tratado de Lisboa, en vigor desde enero de 2010. Estos mecanismos tienen como fin dotar a las distintas políticas de una mayor eficiencia, una mayor transparencia y rendición de cuentas (accountability).

Pero para que estos mecanismos sean tales, se requieren dos cosas: primero, conectar los distintos niveles de la gobernanza entre sí, dirimiendo en cada caso los distintos conflictos de legitimidad democrática que puedan producirse; y segundo, que sean capaces de re-conectar a los ciudadanos con sus instituciones.

¿Cabe una lectura positiva de las transformaciones político-institucionales en este periodo? Hoy podemos decir, siguiendo una reciente frase del ministro de Economía brasileño, Guido Mantega, que “el centro de la crisis está hoy en la Unión Europea”². No obstante, se trataría precisamente de cambiar esta situación y expresarlo en positivo: *Europa también está en el epicentro de la posible salida a la crisis y está poniendo los cimientos para evitar que se repita en el futuro*. Esto último requeriría replantearse el papel de la política en la gobernanza europea, generando una masa crítica suficiente que conecte a una mayoría de la ciudadanía con sus instituciones para llevar a cabo las reformas pendientes.

1.1.2. El Tratado de Lisboa y el “déficit democrático” de la UE

La crisis ha traído a un primer plano de nuevo la cuestión de la “legitimidad democrática” de la UE, entendiendo por tal el grado de inclusividad de los ciudadanos europeos en las decisiones que les afectan, y en concreto, en relación a la salida a la crisis. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa coincide con un momento de recrudescimiento de la crisis económica y el agravamiento de la crisis de la deuda

² Guido Mantega, Comunicado BRICS 22 Septiembre, Washington DC

soberana de los países periféricos. ¿Con qué instrumentos cuentan hoy los ciudadanos europeos para intervenir en este proceso?

A lo largo del proceso de construcción europea, especialmente en la década de los 90, son recurrentes las críticas a aquella tanto por su diseño (como algo hecho desde arriba), como por la opacidad de sus instituciones (impermeables a la sociedad civil). La percepción ciudadana del llamado "déficit democrático" se pronunció tras la firma del Tratado de Maastricht (1993), a medida que los Estados miembros cedían soberanía a favor de una soberanía común, y luego, en 2005, vuelve al primer plano tras el rechazo en los referéndum de Francia y Holanda al Tratado Constitucional europeo.

La dificultad de combinar gobernanza europea y participación democrática ha sido una constante en los últimos años. En la última década, se han lanzado diversas iniciativas para acercar Europa a los ciudadanos, como el Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea. Pero este texto no ha despejado los interrogantes sobre la participación ciudadana en un sistema complejo y segmentado por nacionalidades e intereses (lobbies). De otro lado, han existido otras vías de presión ciudadana a favor de una mayor participación, como los seis Foros Sociales Europeos celebrados hasta la fecha (Florencia 2002, hasta Estambul 2010), que agrupan movimientos sociales pro-integración europea, pero desde una perspectiva crítica a la oficial "neoliberal" y contraria al poder incontrolado de los grandes conglomerados económicos y financieros.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde enero de 2010, trata de remediar en parte el déficit democrático de la Unión, y ampliar la base democrática de la construcción europea. A este respecto, cabe señalar que el Tratado no contempla la "democracia participativa" (a diferencia del artíc. 47 de la Constitución que sí lo hacía): sólo establece un principio de subsidiariedad, transparencia y publicidad de las acciones³. Pero en su favor hay que decir que el Tratado al menos incorpora mecanismos concretos de participación directa (Iniciativa Ciudadana Europea), nuevas garantías jurídicas a nivel comunitario (carta de Derechos Fundamentales), y, sobre todo, el

³ Ver Ariel Jerez, Alfredo Ramos y Giovanni Allegretti, "¿Con voz pero sin voto?: Movimientos sociales y lobbys en los desarrollos recientes de la gobernanza europea", en *Informe sobre el estado de la UE*, Fundación Alternativas, Noviembre 2011 (en preparación)

refuerzo del rol del Parlamento Europeo, introduciendo la co-decisión como procedimiento legislativo ordinario. Cabe añadir que en el ámbito de la acción exterior, el Tratado define algunos instrumentos para una mejor gobernanza global, implicando a Europa como actor en el sistema multilateral, comprometida con la paz y el desarrollo a través de NNUU y los OOH. Este papel ha sido reiteradamente tratado en los Consejos Europeos celebrados en los últimos dos años, si bien hasta el momento la crisis económica ha distraído a la UE de su objetivo de hablar más rápido y con una sola voz en las instituciones⁴.

1.2. Demandas de participación democrática en Europa: los nuevos movimientos sociales

Son varios los nuevos movimientos sociales y políticos surgidos en Europa en el último año al calor de la crisis (Lisboa, Madrid, Londres). Estos movimientos se encuentran aún en gestación, si bien se puede afirmar ya lo siguiente: 1) comprenden actores muy diversos – jóvenes profesionales, estudiantes que ven amenazada la educación pública y la calidad de las universidades, marginados sociales de diferentes grupos étnicos, pensionistas; 2) son inter-generacionales; 3) son transnacionales (con ciertas conexiones con las revueltas de la llamada “primavera árabe” en Túnez o Egipto, llegando incluso a Tel-Aviv); y 4) se canalizan a través de Internet y las redes sociales.

A pesar de las notables diferencias que guardan entre sí, pueden apreciarse estos elementos políticos comunes: 1) una desconexión de la política oficial y de las instituciones locales y nacionales, 2) una conciencia de que las cargas de la crisis están mal repartidas, y 3) la percepción generalizada de que el sistema democrático y las instituciones no son capaces de controlar, o incluso son rehenes, de los poderes económico financieros.

En el caso de España, el estallido del llamado movimiento 15-M, de ramificaciones paneuropeas e internacionales, es sintomático de problemas sociales y desafección ciudadana que se remontan atrás. Al tiempo de surgir el movimiento de los

⁴ Ver Vicente Palacio, Manuel de la Rocha V., Jose Luis Escario, Domenech Ruiz, “The EU as a global actor: its evolving role in multilateral organizations”, European Parliament, AFET, March 2011

“Indignados”, en mayo de 2011, para un 22,1 % de los españoles, la “clase política” se encontraba entre uno de los tres mayores problemas del país. Además, la corrupción se percibía como bastante o muy extendida por el 85%, y en todos los ámbitos: local, autonómico, o administración central, y con los políticos como agentes principales⁵.

Respecto a sus reivindicaciones concretas, el 15M ofrece un elenco de demandas recurrentes cuando estalla una crisis, orientadas a renovar el sistema político y favorecer la participación (sea referéndum constitucional, legislativo, iniciativa legislativa popular; modificación del sistema electoral proporcional, elecciones primarias, listas abiertas, limitación de los mandatos, etc)⁶, y que al mismo tiempo apuntan al sistema financiero y a las multinacionales como origen de las crisis financieras, alimentarias o de seguridad.

Lo relevante es que estos movimientos sociales ponen de manifiesto que el **déficit democrático, asumible en tiempos de bonanza, deja de serlo bajo condiciones de crisis generalizada** donde hay que someterse a duros ajustes, que no recaen por igual entre todos los ciudadanos.

2. Instrumentos de control político en el contexto de la crisis: gobernanza económica y participación democrática

Llegados a este punto, debemos preguntarnos en que medida la crisis está tornando más o menos “democrática” a la UE en términos de control político de la economía y de las instituciones. Para responder a esta cuestión es preciso antes un **análisis de quién y cómo está gestionado la crisis** (financiera –bancos – fiscal (deuda) – o monetaria –euro) en la UE hasta este momento, y qué mecanismos de participación ciudadana entre los previstos por el Tratado de Lisboa están funcionando realmente.

⁵ Ver CIS, Barómetros de Mayo 2011 y Junio 2011

⁶ Francisco Fernández Buey, “Sobre la Democracia participativa”, en *Ética y Filosofía Política A* <http://www.upf.edu/materials/fhuma/etfipo/eticaa/docs/28.pdf>

2.1. Mecanismos de control de la economía (gobernanza económica)

A lo largo de un periodo de continuas turbulencias, sucesivos Consejos europeos han ido adoptando decisiones muy importantes: se ha dado un avance histórico en la coordinación de las políticas económicas y fiscales de los 17 países del Euro, y también pasos adelante en relación a la gobernanza global, por ejemplo las finanzas:

a) Controles en el sistema financiero

Los mercados han demostrado ser mucho más rápidos que la política: la institucionalidad de la UE, y en especial de la zona Euro, opera con dificultades en un contexto de mercados financieros globalizados. En este periodo, desde la UE se han puesto en marcha mecanismos ambiciosos para corregir las disfuncionalidades causadas por unos mercados que ponen en riesgo economías enteras, al euro, e incluso a la propia UE. A modo de síntesis podemos enumerar los siguientes:

- **Nuevo Marco Europeo de Supervisión Financiera**, que incluye dos componentes, el Consejo de Riesgo Sistémico y las nuevas autoridades de supervisión microprudencial⁷, entre las que se encuentra: la Autoridad Bancaria Europea, formada por los bancos centrales de los EEMM y el BCE, se encarga de la regulación y supervisión del sistema bancario europeo, y está orientada a controlar a las entidades financieras para prevenir desequilibrios como los que dieron lugar a la crisis de 2008. Este sistema a nivel europeo tiene su correlato a nivel de G-20 en el Consejo de Estabilidad Financiera (a su vez promotor de Basilea III sobre nuevos requisitos de capital para las entidades financieras).
- **Ligada a la anterior, la recapitalización y reestructuración** de bancos europeos en dificultades, actualmente supervisada por los gobiernos, y posiblemente requiera una intervención masiva del Banco Central Europeo.
- **La Tasa de Transacciones Financieras**, que el Comisario Barroso acaba de proponer formalmente en el PE, no sólo como elemento disuasorio ante la especulación, sino como elemento a formar parte de los “recursos propios” de la

⁷ El Sistema Europeo de Supervisión Financiera, creado en 2011 está formado por tres autoridades sectoriales -la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y la Autoridad Europea de Valores y Mercados.

UE, con una recaudación estimada de 55.000 millones de Euros. La TTF se halla actualmente en fase de discusión. Si originalmente estaba supeditada a su puesta en marcha a nivel global (como propuesta europea en el G-20 de Pittsburgh), ahora se plantea incluso como dentro de los límites de la UE.

- **Propuesta de la Comisión Europea de crear una agencia de *rating* europea independiente**, que sirva de referente a los inversores además de las otras agencias (Moody's, Fitchs, Standard and Poor).
- Respecto a **la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales**, aquí la acción de la UE se vincula al nivel del G-20, habiendo liderado las propuestas más audaces en este terreno, si bien en la práctica se han ralentizado.

b) Controles de política económica y fiscal (gobernanza económica) en la zona euro

En los tres últimos años se ha producido un avance muy notable en la construcción de una gobernanza económica dentro de la UE, en particular en la Eurozona. En su origen, la Unión Económica y Monetaria presentaba debilidades notorias en su diseño institucional que se han puesto de manifiesto con la crisis. La más importante fue la falta de una verdadera unión económica y fiscal para contrarrestar la pérdida de instrumentos de política económica, como el tipo de cambio, la política monetaria o el control los tipos de interés, que pasaron a depender del Banco Central Europeo. Unido a eso el BCE recibió un mandato muy claramente enfocado en la lucha contra la inflación, dejando la promoción del desarrollo y el mantenimiento del nivel de empleo, como objetivos secundarios (a diferencia de la Fed o el Banco de Inglaterra, por ejemplo). Es decir, **las políticas económicas siguieron siendo competencia de los estados miembros del Euro**, aunque quedaban limitados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que buscaba una convergencia de los indicadores presupuestarios (déficit, deuda).

En buena medida, el diseño original de la UEM ha tenido que reformarse. Si en tiempos de bonanza la Eurozona operó de manera más o menos exitosa, la falta de un tesoro europeo, al estilo de los países, capaz de respaldar sin límite las deudas de un país en su propia moneda, han profundizado la crisis financiera y sobre todo soberana. Claramente, en el origen de la crisis actual del Euro se halla la falta de

disciplina fiscal de varios de los países del Euro⁸, pero la crisis de la deuda es parte de un conjunto más amplio de políticas que hay que poner en marcha.

Desde 2009 la UE ha tenido que acelerar las iniciativas con el objetivo de apuntalar y completar la institucionalidad de la UEM, incluida el establecimiento de un marco de gestión de crisis. Los mecanismos más importantes son las siguientes:

- **En relación a los fondos de rescate (Irlanda, Grecia, Portugal)** - que han terminado con el supuesto inicial de la UEM de que las deudas soberanas no pueden ser compartidas - el mecanismo que los vehicula es el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), que pretende hacerse permanente a partir de 2013 con el **MEDE**, para dar apoyo a los países de la zona euro en caso de graves dificultades económicas⁹

El fondo supone un importante avance hacia la creación de un Tesoro europeo, dotado de instrumentos cuasi-federales, como la capacidad de comprar deuda soberana o de intervenir en los mercados para recapitalizar el sistema bancario. Sin embargo, otras medidas en la dirección de profundización en la soberanía fiscal compartida son hasta ahora rechazadas. Nos referimos a la posible emisión de **eurobonos**, que implicaría llevar a cabo la solidaridad fiscal hasta casi sus últimas consecuencias. Si en el fondo de rescate actual, las obligaciones solidarias de cada socio están delimitadas, los Eurobonos supondrían la “mutualización de la deuda”.

- **El llamado Semestre Europeo:** se establecen seis meses (enero-junio) para la coordinación fiscal y presupuestaria entre la UE y los EEMM. En marzo de cada año la Comisión Europea revisará los presupuestos de cada Estado Miembro para asegurar que están en línea con los tratados y las orientaciones económicas de la UE y la Eurozona. Unión (y con el pacto por el Euro + para los 23 países que forman parte de él). Los EEMM deben presentar entre abril y mayo programas de estabilidad (fiscal y presupuestaria) y de reformas estructurales (en la dirección

⁸ Si bien es cierto que Grecia no cumplió con sus obligaciones dentro del PEC, escondiendo las cifras reales de su nivel de déficit, también lo es que la disciplina común habían quedado claramente deslegitimadas cuando Francia y Alemania decidieron cambiar las normas en 2003-2004, para evitar ser sancionados cuando no cumplieron con el PEC.

⁹ Consejo de la UE, Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro y las instituciones de la UE, Bruselas, 21 de Julio de 2011

de la Estrategia 2020¹⁰). En este marco, el PE acaba de aprobar, a propuesta de la Comisión, un **paquete legislativo (six-pack)** que incluye la **reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento**. Junto a los niveles de déficit (3% PIB) y deuda pública (60%) se ha incorporado un **marco de vigilancia y supervisión de indicadores económicos** para prevenir y corregir las divergencias de competitividad y la evolución de las balanzas de pagos. Con esta decisión queda claro que la pertenencia al Euro obliga no solo a limitar al máximo los excesos presupuestarios entre sus miembros, sino más importante aún, armonizar las políticas económicas y sectoriales para asegurar que no son contradictorias con la pertenencia a una unión monetaria. Se introducen **sanciones semiautomáticas** para los EEMM, en 2 fases: preventiva y correctiva, que pueden llegar a una penalización de un depósito del 0'2% del PIB.

- **El Pacto por el Euro:** acordado en la Cumbre del Euro de marzo de 2011, supone un compromiso intergubernamental entre los países de la UEM de reforzar y coordinar las políticas económicas, que pretende ir un paso más allá de los instrumentos ya existentes. El Pacto suscrito por los países del Euro y otros 6 que no lo son se centra en cuatro grandes áreas: i) mejorar la competitividad, a través del control de la evolución de los costes laborales; (ii) reformas en los mercados laborales hacia una mayor liberalización y flexibilización; (iii) refuerzo de la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través del control riguroso del déficit y la deuda, y reformas en los sistemas públicos de pensiones; (iv) medidas para estabilizar y sanear los sistemas financieros, mediante la realización de stress tests al sistema bancario con criterios estrictos, de forma regular y coordinada a nivel europeo.

En relación a estos mecanismos de *checks and balances*, de supervisión y control, se **plantean cuestiones de legitimidad democrática típicos de un sistema de gobernanza complejo como es la UE.**

- De un lado, entre gobiernos e instituciones comunitarias: en el caso de las sanciones, entre la Comisión Europea *versus* los gobiernos: pues éstos han sido elegidos por los ciudadanos, contrariamente a la Comisión Europea, que sin embargo es el garante del método comunitario frente a la

¹⁰ La Estrategia 2020 establece objetivos ambiciosos en el empleo, la innovación, la educación, la energía, o la inclusión social. Ver Comunicación de la Comisión. EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020, Bruselas 3-3-210

intergubernamentalidad. De hecho, actualmente hay un **desequilibrio de poderes a favor del Consejo en detrimento de la Comisión algo** que a menudo provoca bloqueos en una unión a 27.

- De otro lado, entre instituciones y ciudadanos: el caso de la imposición de ajustes presupuestarios y fiscales, por parte de la troika de la Comisión, El BCE y el FMI, y los Gobiernos, *versus* los ciudadanos de países periféricos, sin margen apenas para la asignación propia de prioridades (educación, sanidad, etc en Grecia, España).

2.2. Mecanismos de participación democrática

Paralelamente al desarrollo de los instrumentos de gobernanza económica, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa cabe mencionar otros avances referidos a la participación democrática y la ciudadanía:

- **La iniciativa legislativa popular.** Se trata de una vía innovadora para la participación ciudadana a nivel pan-europeo, según la cual un mínimo de 1 millón de ciudadanos de una cuarta parte de los estados miembros (7) puede presentar una propuesta de ley ante la Comisión de acuerdo a sus competencias para implementar los Tratados. Sin embargo, la regulación del Parlamento y el Consejo, aprobada en febrero de 2011, despierta dudas en cuanto a su viabilidad y eficacia, dado que es preciso afinar la calidad de los controles por los que ha de pasar dicha iniciativa: Comisión y Gobiernos nacionales, o a la capacidad para lograr una masa crítica suficiente que no esté mediatizada por algún grupo de interés u ONG.
- **La Carta europea de derechos fundamentales.** Ésta tiene difícil aplicación por cuanto muchos de los ámbitos que regula continúan reservados a los estados y quedan fuera del ámbito comunitario; fundamentalmente, las políticas sociales. Además, no se aplica a países como Reino Unido, Polonia y República Checa, que expresamente forzaron un *opting out* en este capítulo.
- **La inclusión de la “cláusula social”:** En la práctica, está resultando poco más que declarativa y orientativa, ya que las políticas sociales sigue en

manos de los gobiernos de los EEMM, y carece de mecanismos efectivos de implementación, no existiendo aún un “pacto social europeo” capaz de homologar legislaciones y también contrarrestar los recortes sociales a resulta de los ajustes presupuestarios.

– **Pero sobre todo, donde persiste el *gap* es en el Parlamento Europeo.**

Ciertamente Lisboa supone un avance en su capacidad de control en su aspiración de cámara de un demos europeo: co-decisión legislativa con la Comisión y el Consejo en asuntos clave como presupuesto, interior y justicia, agricultura y pesca, así como supervisión de la Comisión y del Consejo, o de un mayor rol consultivo en Política Exterior¹¹. Pero a pesar de los avances en la letra y el esfuerzo de transparencia del PE, al menos hay tres factores que debilitan su capacidad efectiva:

1) En la práctica, el **Consejo y los gobiernos pueden esquivar este control por diversas vías en políticas clave:** por la intergubernamental, o la de las reuniones discrecionales. Por ejemplo, estamos viendo que en algunas decisiones clave de gobernanza económica (financiera o fiscal), la transacción negociadora está pasando del Consejo y la Comisión a los parlamentos nacionales, con muy escaso margen para el PE (éste retiene sus poderes de co-legislador sobre las perspectivas financieras del presupuesto)

2) **Existe una desafección importante y falta de identificación ciudadana** con sus representantes en el PE, como se señalaba anteriormente.

3) **Persisten disfunciones en algunos EEMM** que caen fuera de las competencias y funcionamiento de los parlamentos de los EEMM; por ejemplo, en España, el funcionamiento de la judicatura, el sistema electoral, o el funcionamiento de los partidos políticos.

¹¹ The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, Joint CEPS, EGMONT and EPC Study, September 2010, www.egmontinstitute.be/papers/10/eur/Studia_Lisbonne_11-copyright.pdf

2.3. Balance

De este somero análisis de los mecanismos de gobernanza económica y participación democrática pueden extraerse algunas consideraciones, aunque sea a título provisional.

- Se constata algunas **paradojas**: de un lado, la crisis ha servido para acelerar mecanismos de control cruzados (*top-down y bottom-up*) de la economía (gobernanza), y ha desarrollado facultades de control democrático en instancias políticas (parlamento europeo). Pero de otro, está dejando fuera del proceso a una gran parte de la ciudadanía que percibe crecientemente que no tiene acceso a esas decisiones.
- Otra paradoja tiene que ver con la necesidad de dar respuestas rápidas y contundentes para calmar a los mercados y parar así la crisis financiera y soberana en la zona Euro, que amenaza con arrastrar a la quiebra a países enteros. Sin embargo, esa misma velocidad necesaria entra a menudo en colisión con los procesos y controles democráticos que se presupones a una toma de decisiones. Por ejemplo, es el caso de la misma supervivencia del Euro, que a su vez implica transferencias enormes de soberanía por parte de los gobiernos nacionales en áreas clave: la imposición de estrictos límites en la conducción de las políticas y sectoriales. De lo que se está hablando es de la paradoja de mantener mercados financieros internacionales con capacidad para actuar en minutos a través de las fronteras y gobiernos limitados por poderes dentro de fronteras nacionales y que deben responder ante la ciudadanía. En definitiva de lo se trata es de hacer frente a la crisis de manera inmediata con los instrumentos disponibles, y avanzar en el medio plazo en la regulación y control de los mercados para que respondan al interés general.

Por ello, mecanismos de control deben profundizarse en varias direcciones simultáneamente.

- **De un lado, en la esfera de controles entre instancias políticas, de ámbito europeo y nacional:** la imposición de sanciones cada vez más automáticas desde Bruselas, que limiten la discrecionalidad del Consejo para revocarlas.

- Pero de otro lado, debe mejorarse el **control político de los agentes económicos**: por ejemplo en las **finanzas, y los bancos** (por ejemplo, si la recapitalización viene de fondos públicos, con la inclusión de un representante en el Consejo de Administración)

- **A ello habría que añadir una tercera: controles por parte de la sociedad civil**, en un proceso que ciertamente exige rapidez en las decisiones pero también un mínimo de consulta en decisiones que implican reducciones de beneficios sociales. La crisis expone el desequilibrio entre la necesidad de tomar medidas rápidas y contundentes para calmar a los mercados y los tiempos más lentos que tienen los sistemas democráticos, y en particular la institucionalidad de la UE, con sus complejos mecanismos de toma de decisiones en donde hay que poner de acuerdo a 27 países y 27 sociedades distintas.

- Es preciso **re-conectar al Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales** con las demandas ciudadanas por una mayor participación en la salida de la crisis. A tal efecto sería conveniente retomar viejas propuestas y promover una mayor **homologación del sistema político europeo** en términos de programas, partidos políticos, y calendarios electorales.

- La actual situación está pidiendo un **Pacto social a escala europea** para contrarrestar los recortes sociales a resultas de los ajustes presupuestarios. Europa no puede entrar en una carrera a la baja en cuanto a sus estándares sociales y laborales. La armonización y convergencia europea debe ir más allá de los indicadores macroeconómicos y atender a la esfera social y laboral.

3. Europa en busca de una gobernanza más democrática: el consenso de Porto alegre revisitado

Los signos de un re-surgimiento de una red transnacional de demandas sociales y de participación política, como resultado de la crisis, plantea de nuevo esta **pregunta: ¿cómo hacer compatible una mayor participación de la ciudadanía europea (sociedad civil) en la salida de la crisis, con la compleja gobernanza multinivel propia de la UE** – que a su vez se complementa con el nivel de la gobernanza global (G-20, NNUU, OOH, relaciones biregionales) – y que requiere mecanismos eficaces y ágiles?

En este momento crucial de replanteamiento de lo político, para Europa puede ser útil fijarse en experiencias actuales o recientes de participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas. Ejemplos de democracia participativa como el de Porto Alegre, puesto en marcha desde la década de los 90, pueden resultar relevantes para Europa en estos momentos en cuanto a introducir nuevos mecanismos de control político en varios niveles, por ejemplo en la economía doméstica (presupuestos participativos)¹².

El éxito de la experiencia de Porto Alegre muestra que, al menos a escala local, es posible adoptar una doble dirección en los procesos de decisiones (top-down y bottom-up,), complementando la democracia representativa o de partidos con formas de democracia asamblearia o de base en el ámbito local. Lejos de pretender replicarse miméticamente, se trata de aprender lecciones que ayuden a restablecer un contrato social entre la ciudadanía y las instituciones políticas y económicas.

En Europa precisamente existe una demanda ciudadana de participación en respuesta a la crisis frente a las rutinas de la democracia representativa. Se trataría de abrir paso en Europa a un nuevo “espacio público” – en la expresión de Tarso Genro y Ubiratán de Souza - que integre a los ciudadanos en la toma de decisiones, además de contribuir a la redistribución de los recursos: en suma, una “socialización de la política”¹³. **Pero esa demanda debería expresarse en positivo, no como un “anti” que niegue las instituciones, no como focos de resistencia locales frente a los gobiernos y Europa (pues, como hemos visto anteriormente, en la UE están apareciendo interesantes mecanismos de control político de la esfera económico-financiera) sino en el sentido positivo de complementar y reconectar a los ciudadanos en las políticas públicas para la salida de la crisis.** Para Europa, avanzar hacia mayores canales de participación ciudadana directos puede ser beneficioso de cara a mejorar la gestión de las políticas públicas, acercando las decisiones al ciudadano. Lo ideal sería complementar la participación

¹² A consecuencia de la oleada de protestas en Europa, EEUU y América Latina en la década de los 90 contra el neoliberalismo y el consenso de Washington – los llamados movimientos “anti-globalización” - surge el consenso de Porto Alegre, en torno al Foro Social Mundial de Porto Alegre, como antítesis del Foro Económico Mundial de Davos. La agenda comprendía elementos válidos en el debate actual: rechazo a políticas de ajuste estructural dictadas por el FMI, la aplicación de una tasa Tobin en los mercados de divisas; erradicación de paraísos fiscales; la ayuda al desarrollo; políticas sociales universales: educación, sanidad, vivienda; una economía sostenible; provisión de bienes públicos globales como el agua, o la igualdad de género.

¹³ Genro, Tarso y Ubiratán de Souza, *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Ed. del Serbal, Barcelona, 2000.

directa con un reforzamiento de las instituciones que representan a la ciudadanía, los partidos políticos (el PT en el caso de Porto Alegre) o los sindicatos, mejorando el sistema de controles entre agentes políticos, económicos y sociales, europeos y nacionales.

Pero no se trata de una vía fácil: como sabemos, **en suelo europeo las experiencias participativas** a lo largo de las últimas dos décadas, en España, Francia, Alemania, Italia o Portugal, se han encontrado con barreras como son la monopolización del proceso por algún partido político o institución oficial, o la escasa autonomía presupuestaria alcanzada por los poderes locales o regionales¹⁴.

Además hay otro asunto pendiente y que cobra hoy una nueva relevancia: **la reforma del presupuesto europeo en clave participativa**. A pesar de que la propia Comisión Europea se ha implicado (Programas Urbal) en la difusión de buenas prácticas en presupuesto participativo, y a pesar de los diversos documentos e iniciativas oficiales para promover la participación ciudadana en esta materia, el hecho es que en la actualidad **el proceso de revisión se halla bloqueado**¹⁵, tanto por los **efectos paralizantes de la crisis** (con un presupuesto ya exiguo de por sí, que no alcanza el 1% del PIB de la suma de los veintisiete, y con presiones de Reino Unido, Holanda y los Nórdicos para reducirlo aún más), si no por la **oleadas re-nacionalizadoras de los EEMM**, que reducen el margen de acción de una sociedad civil pan-europea todavía en ciernes.

En este contexto de crisis, sería deseable abrir canales fluidos de comunicación entre las instituciones europeas y las ONG's y movimientos sociales para articular propuestas concretas, con procesos participativos, vinculantes y bajo criterios de transparencia y *accountability* para orientar de contenidos el presupuesto común y adecuarlo a los objetivos de Lisboa. Los mecanismos puestos en marcha tras Lisboa como la Iniciativa Ciudadana Europea, o las mejoras en el funcionamiento del Parlamento europeo como motor para un demos europeo, pueden retroalimentarse entre sí.

¹⁴ Sintomer, Yves, "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", en Reforma y democracia, revista del CLAD, febrero 2005

¹⁵ Ariel Jerez, Alfredo Ramos y Giovanni Allegretti, op. Cit.

CONCLUSIONES. Hacia un nuevo consenso biregional AL-UE: lo glocal como parte de la relación estratégica

Del análisis anterior pueden extraerse las siguientes sugerencias a modo de conclusión:

1. A resultas de la crisis estamos viendo emerger en Europa un nuevo escenario de movilizaciones sociales que demandan un mayor control político de los poderes económicos.
2. Se han dado avances muy notables en los mecanismos de control de la economía (financieros, fiscales, presupuestarios) y de participación democrática (refuerzo del Parlamento, Iniciativa ciudadana europea) puestos en marcha por los gobiernos europeos y la UE en el contexto de la crisis.
3. Sin embargo estos mecanismos hasta ahora han tenido principalmente un carácter unidireccional (top-down) u horizontales (entre instituciones). Además, han hecho recaer mayormente el coste de la crisis en la ciudadanía. Por ello, habría que complementar los avances de control democrático con las demandas de abajo arriba (bottom-up) de participación ciudadana, tanto en el plano local como nacional y europeo. La salida a la crisis, por tanto, es una gobernanza multinivel que incorpore mejoras institucionales y nuevas formas de participación.
4. Al igual que los efectos económicos (inversión, comercio de materia primas, etc), los efectos políticos de la crisis (déficit democrático) no se limitan a la Unión Europea, sino que podrían extenderse o agravarse en otros lugares, incluido el continente latinoamericano. Quizá estamos en el umbral de una nueva etapa para entender las relaciones internacionales: No es una estrategia de suma cero (donde “baja” Europa, y automáticamente “suben” China, o Brasil): seguramente las pérdidas de un lado, también en calidad democrática, acabarán repercutiendo en el otro. Si Europa cayera en una segunda recesión, arrastraría a los bancos y la inversión y el comercio de ALC o China. Las consecuencias políticas de desafección y revueltas sociales se extendería pronto.
5. Es preciso hallar una salida más democrática y social a la crisis. Hasta ahora, la crisis parece estar castigando más a los gobiernos de izquierda, en un momento

en que el mapa político europeo está escorado a la derecha¹⁶. Sin embargo, esa tendencia puede revertirse a medida que los ciudadanos perciban los resultados de los ajustes, existen fuerzas políticas y sociales en Europa capaces de empujar en la dirección de las reformas.

6. La crisis representa una gran oportunidad para mirar hacia experiencias concretas más participativas de gestión situadas entre lo local y lo internacional. Es el espacio que ya se conoce como *glocal*, en la que se incluiría el modelo de Porto Alegre, a pesar de las diferencias a ambos lados. Gobiernos y ciudadanos progresistas deben hacer frente común en esto: Las alianzas glociales (UE-Brasil, UE-ALC) deberían pasar a formar parte de la relación estratégica, trabajar a nivel de los gobiernos y sub-gobiernos, compartiendo experiencias y creando coaliciones globales.
7. Gobiernos nacionales y redes de la sociedad civil europea deben fomentar las alianzas glociales transnacionales y apostar por una ciudadanía conectada globalmente. Estas acciones conjuntas pueden extenderse a áreas de regulación financiera con impacto local: medidas preventivas contra la especulación financiera o las burbujas inmobiliarias, o la gestión medioambiental.
8. La dimensión bi-regional puede conectarse con la global: por ejemplo, a través de un Diálogo bi-regional sobre regulación del sistema financiero internacional, con un marco para afrontar crisis financieras y/o bancarias, quizá como parte de la próxima Cumbre ALC-UE en Santiago de Chile. Europa y ALC pueden beneficiarse de un Diálogo donde se compartan experiencias en salir de crisis bancarias y de deuda (algo por lo que ALC pasó en su momento). Este Diálogo podría acordar posiciones en relación a la gobernanza económica global, que serían luego defendidas en los grandes foros, como el G20, FMI, Consejo de Estabilidad Financiera, etc. que incluyan los temas más candentes de la agenda: coordinación macroeconómica, supervisión financiera, reforzamiento y reforma de los organismos económicos internacionales, nuevas agencias de *rating*, impuesto de transacciones financieras, lucha contra los paraísos fiscales.

¹⁶ A finales de 2011, tan sólo en tres de los 27 países de la UE gobierna actualmente la izquierda, habiéndose incorporado recientemente Dinamarca. La tendencia afecta también al Parlamento Europeo, donde tras las elecciones de 2009, el PP europeo (democristianos y liberal conservadores) suma 403 escaños, y el resto (socialistas, ecologistas, comunistas e independientes), 274 escaños. Por contraste, en 1995, de los 15 países de la entonces Comunidad Económica Europea, tan sólo cinco (Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Reino Unido) tenían gobiernos conservadores.

BIBLIOGRAFÍA

Bouza García, L. (2010): "Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea". *Colección Estudios de Progreso*. Fundación Alternativas, Madrid.

CEPS, EGMONT and EPC Study, The Treaty of Lisbon:, A Second Look at the Institutional Innovations, September 2010

Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetros de Mayo 2011 y Junio 2011

Consejo de la UE, Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro y las instituciones de la UE, Bruselas, 21 de Julio de 2011

Comunicación de la Comisión. EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020, Bruselas 3-3-210

Della Porta ,D. y Caiani, M. (2009) *Social Movements & Europeanization*, Oxford/N.Y, Oxford University Press .

Fernández Buey, Francisco "Sobre la Democracia participativa", en *Ética y Filosofía Política A*

Genro, Tarso y Ubiratán de Souza, *El presupuesto participativo: la experiencia de*

Porto Alegre. Ed. del Serbal, Barcelona, 2000.

Jerez, Ariel, Alfredo Ramos y Giovanni Allegretti, "¿Con voz pero sin voto?: Movimientos sociales y lobbys en los desarrollos recientes de la gobernanza europea", en *Informe sobre el estado de la UE*, Fundación Alternativas, Noviembre 2011 (en preparación)

Palacio, Vicente, Manuel de la Rocha V., Jose Luis Escario, Domenech Ruiz, "The EU as a global actor: Its evolving role in multilateral organizations", European Parliament, AFET, March 2011

Papadopoulos, Y. (2010): "Accountability and Multilevel Governance: More Accountability, less Democracy?" en *West European Politics*, Vol. 33, Nº 5.

Rocha V. Manuel, "El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren?", Fundación Alternativas, T 54/2010

Sartorius, Nicolás (ed) VVAA Una nueva Gobernanza global, Marcial Pons, Madrid, 2010

Sousa Santos, B. (2004): "Presupuesto Participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva", en Sousa Santos, B. (coord.): *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.