

La pandemia de Covid-19 y la Unión Europea: el Estado, la democracia, la decepción, ¿y la esperanza?

The Covid-19 Pandemic and the European Union: State, Democracy, Deception. And hope?

María Victoria Álvarez

María Victoria Álvarez es docente e investigadora de la Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar

resumen

En la pandemia del coronavirus Covid-19, Europa pasó a ser el epicentro, luego de Asia, y antes de que llegara a América. En este escenario, las fronteras nacionales reaparecieron y los ciudadanos se sintieron seguros al estar dentro de un Estado “cerrado”, inclusive a expensas de sus derechos individuales. La Unión Europea (UE), con una función de acompañamiento y apoyo en temas de salud, debió “navegar” entre estas estructuras de multi-niveles. Aunque los ciudadanos europeos hayan criticado su lentitud e ineficacia, saben que sigue siendo un esquema de soporte necesario e imprescindible. En este trabajo, nos proponemos describir los efectos disruptivos de la pandemia en el proceso de integración europea. Para ello, identificamos tres aspectos: las tensiones entre el nivel nacional y el nivel europeo, el impacto sobre las instituciones democráticas de los Estados miembros, y las percepciones y actitudes de los ciudadanos respecto del manejo de la pandemia por parte de la UE. Es probable que la UE, por primera vez en mucho tiempo, pueda dar la respuesta que sus ciudadanos esperan y salir reforzada de esta crisis.

palabras clave

Covid-19 / Unión Europea / Estados miembros / democracia / ciudadanos

summary

In the Covid-19 coronavirus pandemic, Europe became the epicenter after Asia, and before it reached America. In this scenario, national borders reappeared and citizens felt safe being within their “closed” state, even at the expense of their individual rights. The European Union (EU), with a complement and support function on health issues, had to “navigate” between these multi-level structures. Moreover, even if European citizens have criticized EU’s slowness and inefficiency, they know that it remains a necessary and essential support scheme. In this paper, we aim at describing the disruptive effects of the pandemic on the process of European integration, identifying three areas: the tensions between the national level and the European level, the impact on the democratic institutions of the Member States, and citizens’ perceptions and attitudes about the EU’s management of the pandemic. Possibly the EU, for the first time in a long time, could give the answer that its citizens expect and come out stronger from this crisis.

keywords

Covid-19 / European Union / member States / democracy / citizens

Introducción

Los países de la Unión Europea (UE), al igual que la mayoría de los países en el mundo, se enfrentan desde hace unos meses a la pandemia del coronavirus Covid-19. Europa pasó a ser el epicentro de la pandemia, luego de Asia, y antes de que llegara a América. Como consecuencia, según el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades, al 10 de agosto, Europa¹ tenía 1.820.986 casos confirmados, y el coronavirus se había cobrado la vida de 183.848 personas (ECDC, 2020). Reino Unido, España, Francia e Italia representaban más del 75% de los fallecimientos.

Sus consecuencias económicas son gigantescas. Según el Banco Central Europeo (BCE), debido a las medidas de confinamiento aplicadas en la mayoría de los países, el Producto Interno Bruto (PIB) real de la zona del Euro registró una caída histórica del 3,8% en el primer trimestre de 2020. Se espera que el PIB caiga un 13% adicional en el segundo trimestre, pese a que la mayoría de los países han relajado sus estrictos confinamientos. La evolución posterior está sujeta a una incertidumbre sin precedentes (BCE, 2020).

La pandemia somete a una durísima prueba al proyecto europeo, especialmente porque las instituciones europeas tuvieron dificultades a la hora de dar una respuesta conjunta mientras se (re)abrían las viejas heridas entre países del norte y del sur. Pese a esto, la pandemia nos recuerda que los Estados miembros poseen legítimos márgenes de maniobra. En este contexto, las tensiones entre el nivel nacional y el europeo aumentan, la democracia y sus instituciones en el ámbito doméstico se ven condicionadas, y la imagen de los ciudadanos respecto de Europa vuelve a verse afectada.

Sin precipitarnos a reducir el debate a narrativas binarias –una que describe a la epidemia como un factor de aceleración de las tendencias hacia la desintegración de la UE y otra que considera el virus como un elemento permisivo para un salto cualitativo hacia una mayor integración–, es adecuado considerar que la UE ha debido sortear numerosas pruebas. Solo el tiempo podrá decir si se han dado los pasos correctos.

En este breve trabajo, nos proponemos describir algunos efectos disruptivos de la pandemia en el proceso de integración europea. Para ello, identificamos tres aspectos donde se hicieron claramente manifiestos: las tensiones entre el nivel nacional y el nivel europeo, el impacto sobre las instituciones democráticas de los Estados miembros, y las percepciones y actitudes de los ciudadanos respecto del manejo de la pandemia por parte de la UE. Tal vez, la UE por primera vez en mucho tiempo pueda dar la respuesta que sus ciudadanos esperan y salir reforzada de esta crisis.

La tensión UE-Estados miembros

El sistema de gobernanza de la UE ha sido lúcidamente caracterizado como de gobernanza multi-nivel por Hooghe, Marks y Blank (1996). Ni los Estados ni las instituciones europeas son monolíticos: las políticas europeas son construidas por la interacción continua de diferentes actores. Estos múltiples actores a nivel local,

regional, nacional o europeo –que no siempre comparten los mismos objetivos e intereses– deben asociarse para lograr compromisos, como una manera de sortear el conflicto y el desequilibrio inestable.

Si recordamos que la UE, según los Tratados constitutivos, solo puede intervenir para “apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros” en el ámbito de la salud humana², entenderemos parte del problema que implica la coordinación de los diferentes niveles de acción para hacer frente a una crisis sanitaria como la del Covid-19. La responsabilidad primordial se encuentra en el ámbito nacional, mientras que se supone que la acción de la UE simplemente “complementará las políticas nacionales”.³

Es decir, la UE no tiene competencias exclusivas en salud, pero en Bruselas reconocen (y saben) que cualquier muestra de ineficacia, descoordinación o falta de entendimiento se le reprochará sin miramientos. Las primeras semanas del coronavirus, en este sentido, fueron elocuentes y dejaron un balance muy negativo: la UE no respondió de forma rápida, y recibió ataques por su falta de reacción, mecanismos y eficacia. La sensación de descoordinación, de insolidaridad y egoísmo entre los socios también fue abrumadora.

Los Estados miembros de la UE enfrentaron la pandemia con diferentes estrategias, recursos y políticas, con poca –o nula– coordinación entre sí, o entre ellos y Bruselas. Los paquetes fiscales y de compensación a empresas y trabajadores se diseñaron con lógica nacional. Los Estados miembros restablecieron las fronteras, y restringieron las libertades de movimiento establecidas por el mercado único y Schengen. Algunos, incluso, prohibieron la exportación de material médico a otros países europeos, para proteger a su ciudadanía, también en clave nacional, y por encima de las reglas del mercado interior (Morillas, 2020).

Ya lo decía el historiador británico Alan Milward en *El rescate europeo del Estado nación* (2000): la UE se revelaría no como un proyecto federal de integración, sino como una herramienta para el rescate de los Estados-nación fracasados de la Europa posterior a la segunda guerra mundial. Eso lo entiende bien Alemania, que, bajo el liderazgo reforzado de Angela Merkel, encabeza junto con Francia una respuesta más constructiva que en crisis anteriores, con la convicción de que el interés común debe prevalecer. Recientemente, Merkel afirmaba que “el Estado-nación por sí solo no tiene futuro. Alemania solo prosperará si Europa prospera” (Gil, 2020).

Frente a la mayor epidemia sufrida por los europeos en 100 años, sus líderes tuvieron que ponerse de acuerdo para realizar una masiva intervención, como forma manera de paliar los daños económicos de la pandemia, a través de un fondo de recuperación. Las negociaciones fueron arduas y las divisiones entre los Estados miembros volvieron a aflorar. Los cuatro “frugales”, Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca –defensores de la austeridad– opusieron fuerte resistencia a cualquier plan de ayuda post-pandemia.⁴ Su firme postura respecto de que esas ayudas debían ir ligadas a reformas y a férreos controles en los países receptores los enfrentó con países del sur como España, Italia, Portugal o Grecia, pero también con Alemania y Francia.

Finalmente, se llegó a un acuerdo después de que los cuatro “países austeros” lograran imponer una reducción de la parte que se distribuirá a los países en forma de subvenciones a fondo perdido.⁵ El acuerdo sobre el fondo de recuperación demuestra que los Estados miembros logran el consenso cuando la situación requiere de medidas urgentes y constituye, en este sentido, un paso adelante acorde con la narrativa sobre una mayor integración.

Todo ello implica un cambio sustancial respecto de las medidas de apoyo financiero llevadas adelante durante la anterior crisis económica. En este sentido, algunos hablan de un momento “hamiltoniano”, al recordar que Alexander Hamilton, el secretario del Tesoro de los recién nacidos Estados Unidos, puso al país en un inexorable camino hacia la federalización a través de la mutualización de la deuda colectiva de la Guerra de Independencia.

Sin embargo, tal vez la dicotomía no yazca entre un “momento hamiltoniano” de proto-federalización o un “momento Milward” de identidades nacionales fuertes que buscan protección en un mundo peligroso. Probablemente, como lo expresa Morillas,

la crisis del coronavirus es una muestra más de que seguimos atrapados en la tragedia de siempre: una vuelta total a lo nacional ya no es posible, pero tampoco se dan las condiciones y la voluntad política para la reforma y mejor funcionamiento de los mecanismos de gobernanza global (2020: 1).

La pandemia nos demuestra que, en la UE, el nivel supranacional y el nivel estatal seguirán en tensión, en un juego de suma-cero de incierto final.

Las amenazas a la democracia

Los desafíos a las democracias europeas en época de vulnerabilidad económica o social es una constante de los últimos años. Más recientemente, la propagación del coronavirus está cambiando la forma en la que los ciudadanos llevan sus vidas y cómo los líderes políticos están tomando decisiones, lo cual afecta potencialmente los derechos democráticos.

La pandemia de Covid-19 ha causado restricciones masivas en los derechos esenciales de la sociedad en la mayoría de los países de la UE. La vicepresidenta de la Comisión Europea, Věra Jourová, sostuvo que, hasta principios de abril, 20 países de la UE habían “adoptado algún tipo de legislación de emergencia” para contener el coronavirus. De esta manera, advirtió sobre el debilitamiento de la democracia en vista de las restricciones masivas de los derechos fundamentales (Hänel, 2020).

Los expertos coinciden en que ninguna sociedad democrática puede permanecer encerrada durante muchos meses o años. Sus economías no podrían soportarlo, y la ciudadanía no lo permitiría. En muchos casos, lo que se percibe es que, con las medidas de cierre y confinamiento, los líderes políticos quieren mostrar liderazgo, fuerza y decisión (Booth, 2020). No obstante, en algunos países ello ha implicado una rebaja de los estándares democráticos y una erosión a las instituciones del Estado de derecho.

El caso más extremo en la UE es Hungría (Hänel, 2020). Se trata de una democracia iliberal que encontró en la pandemia una excusa válida para avanzar sobre las instituciones democráticas. Su primer ministro, Viktor Orbán, logró que el Parlamento aprobara una ley que le permite alargar indefinidamente el estado de alarma por la pandemia. La medida, muy criticada, autoriza al Ejecutivo a gobernar por decreto con poderes extraordinarios sin límite temporal y sin ningún control, ni siquiera parlamentario.⁶

Por encima de los cuestionamientos de índole democrática, Orbán goza de un alto índice de popularidad. En una encuesta de principios de julio, el 62% de los húngaros se mostraba satisfecho con el trabajo del Primer Ministro frente a la pandemia (Parlamento Europeo, 2020). Zakaria (1997), quien acuñó el término de democracia iliberal, alertó que este tipo de democracias ganan legitimidad y, por lo tanto, fuerza, por el hecho de que son mediocrementemente democráticas. Es decir, cumplen unas condiciones mínimas para no ser consideradas autocracias. Sin embargo, más allá de cómo se genera el apoyo ciudadano en democracias iliberales, el caso húngaro llama la atención sobre un hecho más general: la pandemia ha provocado que los ciudadanos evalúen a sus gobiernos en términos de eficacia en la gestión de la crisis sanitaria, a pesar de vulnerar sus derechos democráticos.

Para la UE, las actitudes desafiantes del Gobierno húngaro, como así también de Polonia y otros países de Europa Central y del Este con gobiernos populistas, nacionalistas y euroescépticos, pone en riesgo sus propios principios y valores democráticos, que, paradójicamente, deben respetar los Estados para ingresar a la UE.⁷ Bruselas, sin embargo, no tiene únicamente que resistir los desafíos provenientes de democracias iliberales, sino que también debe enfrentar la desconfianza y antipatía de sus ciudadanos.

La decepción con la UE, ¿y la esperanza?

Las crisis de los últimos años han hecho mella en la opinión de los ciudadanos europeos: tanto en la crisis económica como en la de refugiados, la opinión pública, con una imagen y confianza descendentes respecto de las instituciones de la UE, hizo sentir su voto de protesta y frustración. Los partidos euroescépticos ganaron posiciones en el Parlamento Europeo, pero también a nivel nacional, y se convirtieron en las segundas o terceras fuerzas parlamentarias (Alvarez, 2018).

Este fenómeno no es enteramente una cuestión europea. En este sentido, la insatisfacción ciudadana con la democracia no ha dejado de aumentar en todos los países desarrollados, pero su prolongación y agudización en el tiempo solo empeora las cosas para Bruselas. Ahora, con la pandemia, muchos italianos y españoles se sienten abandonados, igual que sucedió durante la crisis migratoria y la del Euro.

Hace unos meses, en Italia, pero también en Eslovaquia o en Hungría, se escuchaban comentarios que señalaban la ineficacia y la lentitud de la UE en asistir a los países afectados, al mismo tiempo que se exaltaba la acción solidaria de Rusia y China, como naciones “amigas” dispuestas a ayudar. Paralelamente a las acusaciones a Bruselas por sus debilidades en el manejo de la crisis sanitaria, y a los impedimentos y las restricciones que algunos países europeos impusieron a

sus socios para la exportación de material médico, Rusia y China acudieron “al rescate” de los países europeos con más casos de Covid-19, frente a la supuesta inacción de la UE.

Una encuesta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, por su sigla en inglés)⁸ revela que los europeos se sintieron completamente decepcionados por las instituciones de la UE, las organizaciones multilaterales y los socios más allegados a Europa. El 63% de los encuestados en Italia y el 61% en Francia expresaron que la UE no estuvo a la altura del desafío planteado por la pandemia (Krastev y Leonard, 2020).

A pesar de esto, la nota positiva es que la ansiedad actual de los europeos por haber sido dejados solos alienta un nuevo deseo de acción conjunta. Aproximadamente el 63% de los encuestados –y la mayoría en cada uno de los nueve países que formaron parte de la encuesta– cree que la crisis actual mostró que es necesaria una mayor cooperación al nivel de la UE (Krastev y Leonard, 2020).

Reflexiones finales

Si hay algo que muestra el manejo del coronavirus en Europa es que el primer –y último– responsable en temas de salud en la UE es el Estado nacional, y la respuesta de Bruselas aparece en un lejano segundo plano. En la era de la aceleración digital, el consumo de información y la configuración de la opinión pública se vuelven cuestiones vitales. Así, Europa se convierte en una víctima, al no ser percibida como eficaz en la lucha contra el virus y sus consecuencias –por lo menos en los primeros meses de la pandemia–, y al depender del nivel de confianza que, por estos motivos, le otorguen los ciudadanos. Varios gobiernos de Estados miembros aprovechan la pandemia, a su vez, para continuar sus avances contra las instituciones democráticas.

El nivel estatal se configura como uno muy importante porque las fronteras (re) aparecen y los ciudadanos se sienten seguros si están dentro de su Estado hermético. La UE debe “navegar” justamente entre estas estructuras de multi-niveles. Su función, según los Tratados, es de acompañamiento y apoyo. En este punto, aunque los ciudadanos europeos hayan criticado su lentitud e ineficacia, saben que sigue siendo un esquema de soporte necesario e imprescindible. En este sentido, el histórico acuerdo de julio sobre el fondo de recuperación europeo constituye un paso fundamental para que la UE sea parte de la solución, y no del problema.

En definitiva, pese a unas primeras percepciones pesimistas, ya que una vez más una crisis global parecía poner bajo presión la integración europea, la UE intenta enfrentar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia. En un momento en que las fronteras nacionales y las prioridades en clave nacional reaparecen, el enorme reto económico, político y de legitimidad puede dañar al proyecto europeo. Sin embargo, por primera vez en mucho tiempo, también puede ser la oportunidad para que la UE dé la respuesta que sus ciudadanos esperan y salir, así, reforzada.

Referencias

1. Estos datos incluyen los Estados miembros de la UE, de la Asociación Europea de Libre Comercio y el Reino Unido.
2. Artículo 6, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
3. Artículo 168, TFUE.
4. A ellos se les unió Finlandia durante las negociaciones.
5. La financiación del fondo de 750.000 millones de euros (que asigna 390.000 millones a subsidios y el resto a préstamos) prevé un endeudamiento masivo para inyectar ayudas en las regiones y sectores más golpeados por la pandemia. Se realizará mediante emisiones de deuda a mediano y largo plazo, llevadas a cabo directamente por la Comisión Europea, y reembolsables gracias a los ingresos derivados de nuevos impuestos europeos.
6. Hungría ha sufrido la concentración del poder bajo el partido Fidesz (populista-nacionalista) de Orbán durante los últimos años, y ha perdido 20 puntos en su calificación dentro del ranking “Freedom in the World” desde las elecciones de 2010. A raíz de esto, se convirtió en el primer Estado miembro de la UE en ser clasificado como “Parcialmente Libre” (Freedom House, 2020).
7. Esta condicionalidad democrática aparece de forma explícita en los “criterios de Copenhague”, las condiciones previas que debe respetar todo país que desee convertirse en un Estado miembro de la Unión Europea.
8. Encuesta fue realizada entre finales de abril y principios de mayo a 11.000 personas en nueve países europeos, Bulgaria, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Polonia, Portugal, España y Suecia.

Bibliografía

- Álvarez, M. V. (2018). El avance del euroescepticismo en la opinión pública y los partidos políticos al calor de la(s) crisis de la Unión Europea. En M. V. Álvarez y M. Cabeza (Eds.), *La Unión Europea en contexto de crisis: dimensiones y claves para su análisis*, pp. 27-55. Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Banco Central Europeo (BCE) (2020). Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del Eurosistema para la zona del euro. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202006_eurosystemstaff~7628a8cf43.es.html
- Booth, W. (2020). A Tale of Two Epidemics: Scientists in Sweden and Britain Fight Over Who Took the Right Public Health Path. En *The Washington Post* (08/05/2020). Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/europe/a-tale-of-two-epidemics-scientists-in-sweden-and-the-uk-fight-over-who-took-the-right-public-health-path/2020/05/07/104f60be-8a5b-11ea-80df-d24b35a568ae_story.html
- European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) (2020). COVID-19 Situation Update for the EU/EEA and the UK, As of 10 August 2020. Disponible en: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>
- Freedom House (2020). Freedom in the World 2020 Map. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>
- Gil, A. (2020). España y el sur se acercan al plan de recuperación franco alemán ante la urgencia de la crisis y el contraataque de Holanda y sus aliados. En *El Diario* (19/05/2020). Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/espana-italia-francoaleman-anticrisis-economico_1_5961964.html
- Hänel, L. (2020). Coronavirus: prueba de estrés para la democracia. En *Deutsche Welle* (08/04/2020). Disponible en: <https://www.dw.com/es/coronavirus-prueba-de-estr%C3%A9s-para-la-democracia/a-53066451>
- Hooghe, L., Marks, G. y Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 341-378.
- Krastev, I. y Leonard, M. (2020). Europe’s Pandemic Politics: How the Virus Has Changed the Public’s Worldview. Disponible en: https://www.ecfr.eu/publications/summary/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview
- Milward, A. S. (2000 [1994]). *The European Rescue of the Nation-State*. London, UK – New York, US: Routledge.

Morillas, P. (2020). Coronavirus: entre lo global y lo nacional. *CIDOB*, opinión 615. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/seguridad_y_politica_mundial/coronavirus_entre_lo_global_y_lo_nacional

Parlamento Europeo (2020). Public Opinion Monitoring at Glance in the Time of Covid-19 (07/07/2020). Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-covid19-20200707.pdf>

Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6, 22-43.

María Victoria Álvarez, "La pandemia de Covid-19 y la Unión Europea: el Estado, la democracia, la decepción, ¿y la esperanza?". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 24, número especial, julio-diciembre 2020, pp. 387-394.