

Un nuevo impulso a la democracia europea

José M. García-Margallo y Marfil

Exministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de España.
Diputado al Parlamento Europeo. Licenciado en Derecho y en Economía por la Universidad de Deusto

Estoy esta tarde aquí fundamentalmente porque me lo pidió Alejandro Cercas, con el que me une una estrecha y antigua amistad y esa pasión común por España y por Europa, con la vista puesta en eso que los federalistas denominan los Estados Unidos de Europa.

Empiezo con una cita que me impresionó hace ya algunos años. Un buen socialdemócrata y hoy presidente de Alemania, Frank-Walter Steinmeier, inauguró la Conferencia de Seguridad de Munich con una frase que tomó prestada de Hamlet, de Shakespeare, diciendo: *The world is out of joint* (El mundo está completamente dislocado), y en aquel momento, efectivamente, eso parecía muy cierto. Se había producido en ese año el Brexit; en Estados Unidos, los americanos habían llevado a la Casa Blanca a Trump cuyo principal propósito fue demoler el orden liberal internacional que los americanos nos legaron en 1945 y hacerlo desde el mismo sitio donde nació; Bolsonaro negaba cualquier acción en la Amazonia para combatir el cambio climático; pero lo más grave es que en aquel momento se estaban extendiendo las llamadas democracias iliberales o autoritarias por oposición a las democracias liberales. Cualquiera de nosotros tendrá su propia definición de lo que es una democracia liberal, pero creo que todos podríamos estar de acuerdo en que una democracia, para ser calificada como liberal, debería reunir las siguientes características: un compromiso absoluto con los derechos y libertades; la separación de poderes; una economía social de mercado con reglas para que el mercado funcione; que no sea un gigantesco

hipermercado sin reglas políticas; y la compensación social para atender a los que nada pueden llevar al mercado, ni bienes, ni servicios, ni trabajo; completado con el multilateralismo como método de solución de conflictos, y en nuestro caso, con el europeísmo.

Dentro de este mundo fuera de orden, *out of order*, Europa tiene el papel en estos momentos de ser defensor de estos valores y principios que definen la democracia liberal, y dentro de la democracia liberal el modelo de economía social de mercado frente al modelo ultra liberal de las de las democracias, fundamentalmente de corte anglosajón. Pero para que Europa desarrolle este papel primero tiene que existir como tal. Tiene que ser un agente en el orden internacional. Y lo primero que hay que demostrar para que nos definan como tal es que Europa, como idea, como concepto previo a una organización jurídica, exista. El otro día asistí a una conferencia de David Frost, el negociador fundamental básico de Boris Johnson, miembro de los artífices del Brexit. Su primera afirmación era esto de lo que estamos hablando: cualquier intento de hacer una unión política de Europa era un intento baladí, porque Europa no existe como modelo constituyente. Según él —y citaba a Edmund Burke, uno de los ídolos de los conservadores— no tenía ninguno de esos atributos cuasi sagrados que definen la soberanía, que solo pertenece, en su opinión, a los Estados miembros.

Los que creemos que Europa existe intentamos demostrar esto con alguna afirmación. Yo suelo citar cinco pilares como los fundamentos, las raíces, las bases que explican esa comunión que llamamos Europa. La primera, evidentemente, es Grecia. Grecia se caracteriza por la libertad frente al autoritarismo; la democracia frente a los regímenes despóticos de Asia; por haber sustituido la magia por la razón; y, sobre todo, por haber hecho del hombre el centro de toda acción política frente a los hoy poderes totalitarios que hacen del hombre una pieza al servicio de una idea, sea esta una raza en el nazismo, el estado totalitario en el fascismo o una clase en el comunismo. Grecia aporta todo eso, pero es incapaz de aportar nada más porque no sobrepasa, no supera jamás los límites de la polis. Le falta el universalismo, que es lo que trae Roma. Roma aporta tres ideas fundamentales: la familia, la propiedad y el contrato, pero sobre todo alumbró el *ius gentium* como un derecho universal basado en la común naturaleza de los hombres humanos. El tercer pilar es la teoría o la concepción, la idea judeocristiana que añade a la idea de justicia, que es el fundamento de *ius Gentium*, la idea de la compasión o la idea de la solidaridad. Al samaritano se le da agua no porque tenga derecho, sino precisamente porque no lo tiene.

La cuarta es menos conocida, es la revolución papal de siglo XI-XII que Lemo explica de una forma muy curiosa. Entiende que los cristianos estaban esperando la parusía, en el milenio no se produce y si no se produce es porque el hombre no había preparado el mundo para recibir al Mesías por segunda vez. Por eso la idea

del progreso a través de la razón, la unión de la idea judeocristiana con los fundamentos clásicos, explica el nacimiento de la escolástica, las universidades, etc. Más conocidas son las otras raíces el renacimiento, la ilustración o la consagración de los derechos del hombre que forman eso que llamamos Occidente, y dentro de Occidente, Europa.

En mi opinión, teniendo ya esa base común, ¿cómo se ha desarrollado el proyecto europeo? Porque eso explica cuáles son las carencias y el momento en el que estamos ahora. Los padres fundadores, tomando ya doctrinas que venían de lejos, fundamentalmente aspiran a hacer un proyecto político europeo para convertir esta idea en una organización política. Y en el 1945, ¿con qué se encuentran los europeos? ¿Qué es lo que deseamos los europeos? Tres cosas: la paz, después de dos guerras civiles entre europeos; la prosperidad, Europa estaba devastada; y el protagonismo internacional en un mundo dividido entre las dos superpotencias.

Si los problemas eran políticos, la solución era política. Por eso la primera idea se fraguó en la Asamblea Francesa en 1954 por la acción conjunta de dos nacionalismos: el *gaullismo* y el comunismo. Con ellos fracasa también la Comunidad Europea Política. Cegada esa vía, los padres fundadores, y fundamentalmente Schuman, deciden que hay que cambiar el veto. Hay que pasar del método federal al aumento funcional con método gradual, que es lo que lo que nos ha traído hasta aquí: crear insolidaridades concretas, realizaciones concretas que permitan ir en un segundo estadio en unión política plena, sin olvidar que el método cambia pero no el destino final; el destino final sigue siendo los Estados Unidos de Europa.

¿Qué es lo que caracteriza el proceso de construcción europeo frente a procesos de construcción anteriores o procesos de construcción que ahora mismo se están haciendo en otras partes del mundo? Es un método gradual, sí, funcional, sí, pero no es un método errático. Es un método que responde a las prescripciones de la ciencia económica. Es decir, el primer proceso que se hace con un manual de instrucciones.

Nos encontramos con Roma. Aquí lo que se decide es la integración de las seis economías que habían compartido la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Hay distintas fórmulas para integrar distintas economías, desde el acuerdo preferencial hasta la unión aduanera, los acuerdos de libre comercio, el mercado común, etc. Los padres fundadores exigen lo que decía el libro: el mercado común. ¿Qué es el mercado común? El mercado común consagra las cuatro libertades: circulación de personas, de bienes, de servicios y de mercancías; establece una política comercial común y una tarifa exterior común frente a países terceros; y exige una cesión de competencias a organismos comunes para gestionar este proceso. Demasiado

para los británicos que no quieren una tarifa exterior común, quieren mantener la capacidad o la posibilidad de establecer aranceles diferenciales para sus países de la Commonwealth y, desde luego, no están dispuestos a ceder competencias a organismos que estén fuera de Londres. La Asociación de Libre Comercio no funciona. Impiden en el 73 el ingreso en la Comunidad Económica Europea. Desde entonces no han parado de arrastrar los pies, no han parado de poner palos en las ruedas hasta que finalmente se han ido.

Roma, por tanto, responde a las predicciones económicas y lo mismo pasa con el Acta Única. Cuando el mercado común madura, cuando los procesos comerciales son muy intensos entre los países miembros, el mercado común pasa a ser un mercado interior, es decir, abole todas las barreras técnicas, físicas y fiscales que entorpecían el comercio. Hace algo más, que es establecer la cohesión como pilar del mercado común para ayudar a aquellos países miembros a los que les cueste dar el salto y poner los raíles para una unión económica y monetaria. Porque en una vía económica muy integrada, la posibilidad de devaluar la moneda como instrumento competitivo es letal. Hasta aquí se mantienen, e insisto, las instrucciones.

Las instrucciones no operan en Maastricht, donde se da un salto. Vamos a una unión cambiaria, a una política monetaria única, pero no se acompaña de una unión bancaria y, sobre todo, no se acompaña de una unión presupuestaria en la que se incluye un mecanismo de estabilización o un mecanismo de rescate para lo que los economistas llamamos las crisis asimétricas, es decir, crisis que afecten no a toda el área, sino a una parte del área. Las consecuencias son la grave crisis financiera de 2008 en la que Europa reacciona tarde y mal y que nos costó un sacrificio probablemente excesivo.

¿Qué ha pasado ahora? Ahora, sin embargo, yo creo que hemos vuelto a recuperar el libro o por lo menos algunos capítulos del manual de instrucciones. El COVID ha sido una crisis de salud, que no una crisis del sistema sanitario, que ha funcionado razonablemente bien dadas las circunstancias, el más grave desde la llamada crisis española desde 1918. Para detener la epidemia se adoptaron medidas de confinamiento cuasi medievales que provocaron una recesión como no había conocido Europa desde 1945, y España desde la Guerra Civil de 1936.

Ha sido una crisis que ha afectado a todos. En ese aspecto ha sido simétrica, pero ha sido una crisis que no nos afectaba a todos de la misma manera. Por poner algún ejemplo, España es de los países que peor lo han pasado. ¿Por qué? Por la intensidad de la pandemia en los primeros momentos; porque nuestra economía reposa en sectores mucho más expuestos a la epidemia como el turismo, la hostelería, los servicios de proximidad, recreación, comercio minorista. Y en tercer

lugar, por la dimensión de nuestras pequeñas y medianas empresas, que son más pequeñas que nuestras competidoras en Europa. Y al ser más pequeñas tienen más dificultades para acceder a la financiación que siempre es bancaria, por tanto, a obtener préstamos para capear el temporal. Son empresas en que la proporción de los costes fijos o de la facturación es mayor que las mayores. Todos los días hay que abrir la tienda y pagar los costes. Y esos costes, insisto, su proporción es mayor que en grandes empresas. Y en cuarto lugar, porque están muy poco digitalizadas y eso ha dificultado que se adapten al teletrabajo.

La reacción de la Unión Europea ante esta crisis ha sido mucho más rápida, mucho más eficaz y mucho más generosa que en la crisis financiera. Y creo que vale la pena pasar revista a lo que se ha hecho, porque cuando las cosas se hacen bien hay que decirlas.

En primer lugar, el Banco Central Europeo, la única institución federal que tenemos, ha invertido en estos momentos 1,83 billones de euros y ha hecho una política de mantener los intereses bajos. Es el único banco que mantiene intereses negativos; ha aumentado el programa ordinario de compra de activos con una cantidad de 120000 euros, manteniendo los 20000 euros mensuales, y ha puesto en marcha un programa extraordinario, 'Programa de Emergencia Pandémico, *NextGenerationEU*, al que ha dedicado 750 mil millones de euros. El Banco Central es el único que en estos momentos está comprando deuda española y ha prometido que por lo menos hasta marzo de 2022 va a seguir comprando. Eso explica que no haya habido diferenciales en primas de riesgo y que los gobiernos hayan podido colocar toda su deuda pública a tipos de interés históricamente bajos.

Si esto ha hecho el Banco Central, ¿qué es lo que ha hecho la Comisión Europea, el corazón del ejecutivo comunitario? Su primera reacción fue tomar dos medidas. La primera, agilizar los procedimientos para autorizar las ayudas nacionales que puedan ser contrarias al mercado interior, eliminando mucha burocracia y mucho papeleo. Y en segundo lugar, suspender las normas del Pacto de Estabilidad que encorsetaban el crecimiento del gasto público a que se cumpliese determinados límites: el límite del tres por ciento del déficit y el 120 de la deuda pública. Aquí la cantidad que se ha manejado por los Estados nacionales ha sido todavía mayor que la del Banco Central Europeo. Estamos en los tres billones de euros. Pero aquí, como en el Evangelio, cuando habla de las vírgenes necias y las vírgenes prudentes, todo dependía del margen fiscal. Aquellos Estados que habían hecho los deberes han gastado, han podido gastar infinitamente más que aquellos que no tenían aceite en el candil. Por poner un ejemplo, hace unos meses, las últimas cifras son que Alemania había puesto a disposición de sus trabajadores, empresas y familias 850.000 millones de euros, casi todo se fueron subvenciones directas. Nosotros estábamos en una cifra casi diez veces inferior. ¿Por qué? Porque arrancamos

con un déficit estructural y sin tener en cuenta el efecto del ciclo superior al tres por ciento. En cualquier caso, una cantidad ingente con el permiso, con la venia, la autorización del Consejo.

La joya de la corona ha sido el *NextGeneration*. Un programa que tiene tres características que lo hacen especialmente atractivo. Estamos hablando de 750 mil millones de euros. ¿Por qué es atractivo y por qué encaja en el espíritu federal que yo quiero para Europa? Primero, porque se trata de una emisión conjunta. Segundo, porque su garantía es el presupuesto de la Unión, no los presupuestos de los Estados miembros. Y tercero, porque se va a amortizar con nuevos recursos nacionales que exigirán, sí o sí, la puesta en marcha de un tesoro europeo.

Y termino. ¿Qué hacer ahora, tomando prestado el argumento de Lenin de 1902? La primera norma para avanzar en este proceso federal: fijar las fronteras, suspender las ampliaciones mientras no pongamos la casa en orden, porque las ampliaciones que hemos hecho hasta ahora han salido todas mal. El Brexit salió mal porque no compartía el espíritu fundacional y, por desgracia, la ampliación a los países del Este salió regular. Era de justicia admitir a los países que habían estado en la esfera soviética, pero hay que reconocer que ellos entran en lo que es hoy la Unión Europea para hacer lo contrario de lo que nosotros queríamos hacer. Nosotros queríamos ceder soberanía, compartir competencia, y ellos querían afirmar una soberanía que había sido discutida.

La segunda es aceptar, como decía Orwell, que “todos somos iguales, pero unos somos más iguales que otros”, y que por tanto hay que ir a una Europa a varias velocidades o círculos concéntricos.

El primer círculo es el núcleo federal, es decir, los que compartimos el euro, diecinueve países unidos por pasarelas a ese círculo confederal; el segundo, los ocho países que forman parte de la Unión Europea pero no de la Unión Económica y Monetaria; y el tercero y más novedoso, un círculo más amplio de vecindad privilegiada, preferencial para solucionar algunos de los problemas que tenemos y prevenir otros que vamos a tener. En ese círculo debería estar Estados Unidos; el Brexit está saliendo mal; debía estar Turquía, a la que hay que amarrar si no queremos volver a tener una crisis de refugiados como la que tuvimos hace unos años; probablemente los Balcanes, que son candidatos pero no cumplen ninguna de las condiciones; probablemente Rusia, si queremos ganar dimensión geográfica; y, en mi opinión, los países del Magreb, de cuya estabilidad depende la nuestra.

¿Cuál es la tercera condición? Poner en marcha políticas comunes a la Unión Europea, al núcleo federal y al confederal en dos temas que me parecen de capital importancia: un pacto sobre inmigración y asilo, y en segundo lugar, a la política exterior y de defensa común porque incluso después de Joe Biden nos tenemos que

ir acostumbrando a asumir nuestras propias responsabilidades en aquellas áreas que no son especialmente cercanas. Y pienso en lo que está ocurriendo en la vecindad este donde tenemos problemas con Rusia, en Ucrania, en Georgia, pero también en el Sahel y fundamentalmente en el Magreb.

¿Qué es lo que hay que hacer para federar de forma telegráfica? Lo primero: hay que reformar los tratados. Dos: hay que aprovechar la salida de Gran Bretaña, que, insisto, entorpecía cualquier movimiento, para hacerlo ahora, la modificación de los tratados debe hacerse en este momento.

¿En qué debe consistir esa modificación hacia una Europa federal? Voy por las instituciones en el orden en que han sido numeradas. En el Banco Central, debe revisar su objetivo de inflación, que se previó para un mundo de precios en alza, no para un mundo de precios de baja deflación o incluso recesión. El fijar las herramientas, demostrar si han sido eficaces o no, es decir, hablar de medidas ortodoxas y de medidas no ortodoxas no tiene ya el menor sentido. La compra de activos en un mundo de intereses bajos va a ser la única herramienta y, por tanto, habrá que aceptar que no es ortodoxa, sino heterodoxa. Y el último punto que estoy seguro de que a Javier Cercas le encantará: ¿se puede seguir haciendo política de compra de activos sin tener un activo seguro, auténticamente europeo, es decir, sin tener una moneda común, un euro en que el Banco Central invierta, o nos exponemos y no seguimos con eso a distorsionar la política presupuestaria de los Estados miembros?

También en el tema del Banco Central hay que modificar, imaginar una estrategia del Banco Central Europeo para operar en un contexto de intereses bajos durante mucho tiempo. Insisto, sin distorsionar las políticas presupuestarias. También hay que ir imaginando una política de reestructuración de la deuda. Ahora quien ha hibernado las deudas nacionales ha sido el Banco Central que ha crecido, su balance se ha multiplicado casi por seis, pero eso no puede ser permanente y hay que fijar una estrategia de salida. Cuando la situación se normalice, tendremos que volver a la senda de ir reduciendo el déficit estructural en 0,5 % puntos del PIB. Y aquí hay un problema español: parece que todos los países grandes van a salir de la zona de recesión en 2022, nosotros vamos a tardar un año más. Cuando eso se produzca es posible que el Banco Central Europeo deje de comprar y en ese momento tendremos que acudir a los mercados financieros porque necesitamos colocar 350 mil millones de euros al año. Va a haber dinero, pero no para todos. Los mercados van a discriminar en función de la sostenibilidad de la deuda y en función de la credibilidad de los gobiernos.

Siguiente norma: hay que establecer un mecanismo de estabilidad, de rescate permanente. *Next Generation* es excepcional y los países del norte se han empeñado en demostrar que se dedique exclusivamente a eso. Va a ser un salvavidas en

caso de crisis, no mezclar funciones con aquellos fondos cuya misión es aumentar el crecimiento potencial. Una cosa son los seis fondos estructurales previstos y otra debe ser este mecanismo de estabilidad que tiene que ser permanente y en mi opinión comunitario, no intergubernamental.

Y finalmente, para que este mecanismo sea posible, abierto perfectamente a la filosofía de los alemanes, hay que evitar lo que llaman “el riesgo moral”, es decir, la posibilidad de que los países que ellos consideran menos serios se aprovechen del esfuerzo de los demás. Por tanto, reglas fijas, comprensibles y obligatorias. Estoy hablando concretamente de la modificación de las reglas del Pacto de Estabilidad.

La última es saber si las cosas que hemos dicho en Basilea son apropiadas y deben aprovecharse ahora. Y finalmente, hay que terminar la unión bancaria, garantía de depósitos y mecanismo de liquidación uniforme para los bancos para no crear distorsiones en ese mercado.

Ese es el futuro de Europa en el que yo creo, y ese es el camino y los pasos que, a mi juicio, hay que seguir. Insisto, hemos dado un salto gigantesco en este año, pero ahora falta traducirlo a un proyecto permanente, a un camino sostenido y a un camino compartido por todos los Estados miembros. ■

