

Prof. Dr. Juergen B. Donges- Universidad de Colonia

### LA UE ANTE UN ARDUO CAMINO DE RETOS<sup>1</sup>

La Unión Europea constituye, sin ningún lugar a dudas, la gran contribución para el desarrollo de Europa desde su creación en el año 1957, con la apertura de las sociedades europeas, de sus economías y su gran contribución al desarrollo de las personas en todos los planos, lo que ha constituido la garantía de su desarrollo. Y este desarrollo de Europa descansa en un claro sistema de valores que dan y deben dar la consistencia necesaria para el desarrollo de los diferentes ámbitos de la Sociedad y de sus ciudadanos. La Unión Europea es la clave del futuro de Europa y depende de la configuración de forma cohesionada en el plano político, económico y social que garantice el desarrollo de sus ciudadanos. En esta contribución el Profesor Jürgen Donges de la Universidad de Colonia reflexiona sobre la situación de la Unión Europea, una reflexión necesaria para impulsar su futuro generando la confianza necesaria para su desarrollo.

Desde un tiempo a esta parte la Unión Europea se muestra renqueante. Sus líderes políticos se dedican más a gestionar una crisis tras otra que a diseñar y ejecutar nuevos proyectos que impulsen la integración económica. La UE está ampliamente dividida política y económicamente. Su capacidad de actuación es limitada. Su fiabilidad y predictibilidad para sus socios está en juego. El entusiasmo europeo de otros tiempos se ha desvanecido un tanto en la población. Se suele decir que en el pasado más de un avance en la integración se ha dado a golpe de crisis, lo cual es cierto, pero sería ingenuo creer que esto hoy y en el futuro volvería a funcionar mientras la UE esté inmersa en una crisis de confianza. Así lo ha debido de entender el Presidente francés, Emmanuel Macron, al dirigirse con gran aplomo el 20 de febrero de 2019 en una carta abierta a ‘los ciudadanos de Europa’ (publicada simultáneamente en los principales diarios de los entonces todavía 28 Estados Miembros), advirtiendo que ‘Europa está en peligro’ y abogando por un ‘renacimiento europeo’, para el que traza líneas maestras en diversos ámbitos (comercio exterior, tecnología, cambio climático, inmigración, prestaciones sociales, defensa, seguridad).

Con este trasfondo no es de extrañar que en círculos europeístas haya sentado muy bien la contundente reacción ante el desplome económico causado este año por el coronavirus. En la Cumbre Extraordinaria del Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada del 17 al 22 de julio de 2020 en Bruselas se ha acordado crear un ‘Fondo Europeo de Recuperación’ post-pandemia (*Next Generation EU*). El Fondo está dotado con 750.000 millones de euros, repartidos en transferencias no reembolsables (390.000 millones de euros) y préstamos (360.000 millones de euros) y a distribuir en un período de siete años (la mayor parte en 2021 y 2022). Los beneficiarios serán (en términos absolutos) sobre todo Italia y España.

Por altas que sean las expectativas asociadas a este acuerdo, no hay que caer en el voluntarismo de que la UE cara al futuro saldrá fortalecida automáticamente. Las fragilidades que lastran la integración europea no se han evaporado; continúan siendo una pesadilla. En principio, los dirigentes

políticos europeos reconocen la desafección de la ciudadanía con el proyecto de integración europea. Dicen haber oído las señales de alarma y hablan de la necesidad de recuperar la confianza de la población. Pero el problema político de fondo es que los Estados Miembros tienen diferentes ideas sobre lo que la UE esencialmente representa para ellos y cuáles son los objetivos a perseguir desde Bruselas.

#### Problema de fondo: Fuertes discrepancias conceptuales

Se pueden distinguir cuatro variantes sobre el camino a seguir:

Primera variante: El dúo conductor de la UE Macron/Merkel propugna el profundizar el proceso de integración, también en materia política. El lema repetido hasta la saciedad es el de ‘más Europa’, que cada uno interpreta a su manera. Actuar con este lema equivale a seguir con el autoengaño de que los europeos queremos ‘más Bruselas’ y hasta un Gobierno comunitario con poderes de verdad en materia económica y fiscal, cuando el sentir ciudadano es todo lo contrario. Ya de por sí, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo tienen, como bien explica la Teoría del Public Choice, unos fuertes incentivos político-económicos por ampliar arbitrariamente sus competencias. A mi juicio, no hay que reforzarlos.

Segunda variante: Los Estados Miembros del Este europeo (‘grupo de Visegrado’, creado en 1991) apuestan por recetas nacionalistas. Los que más descaradamente lo hacen son Polonia y Hungría. Obviamente, para estos países el proyecto de integración europea se reduce a tener acceso a los Fondos Estructurales, y poco más. Es como si quisieran dar *ex post* la razón a aquellos (como a mí mismo) que en su día considerábamos que la ampliación de la UE al Este era prematura. Y hubiera sido imposible si se hubiera previsto la posterior aplicación del concepto de la ‘democracia iliberal’ (Zakaria) de manos de autócratas como el dirigente húngaro Viktor Orbán y su homólogo polaco Jaroslaw Kaczynski decididos a incapacitar el parlamento representativo de sus respectivos países. Este concepto es a todas luces incompatible con los valores de la UE por vulnerar los derechos civiles básicos y la independencia de la Justicia.

Tercera variante: Los países del Sur de Europa enfocan otro camino.

Por un lado, abogan por que se relajen las reglas del euro, concretamente las fiscales respecto del déficit público y la deuda pública permitidos (3% y 60% sobre el PIB, respectivamente). Y por otro lado, quieren que se mancomunen a nivel europeo las deudas de cada uno de los Estados miembros. Por eso insisten tanto en la conveniencia de emitir eurobonos (ahora: coronabonos) y la necesidad de crear en el sector bancario un Fondo Europeo de Garantías de Depósitos. Los ciudadanos de otros países (los alemanes, seguro) se preguntarán, con razón, por qué deben de avalar los efectos negativos de políticas presupuestarias o gestiones bancarias desacertadas con las que nada tienen que ver.

Cuarta variante: Como reacción a las pretensiones de los países del Sur fue creada en febrero de 2018 la llamada ‘Nueva Liga Hanseática’, de inspiración neerlandesa e irlandesa y compuesta por ocho pequeños países del Centro/Norte de Europa. Su visión de la futura UE se funda en planteamientos liberales de la economía, conservando la estabilidad macroeconómica, manteniendo la apertura de los mercados, fomentando la innovación tecnológica y cumpliendo sin paliativos con los Tratados Europeos acordados – y sin avanzar hacia una Unión Política.

Es simplemente imposible que la UE sea como a los dirigentes políticos les gustaría que fuera, si cada uno de ellos tiene preferencias ideológicas distintas. La idea de la Comisión Europea es que los Estados miembros que compartan los mismos objetivos formen entre ellos ‘coaliciones voluntarias’ no es una solución viable bajo estas circunstancias y, además, pone en peligro la unidad de la UE.

#### **Cara al futuro: Planteamientos coherentes**

El modelo para afianzar el proyecto de integración europea tiene que ser uno muy distinto y con un concepto claro y creíble basado en

- el mantenimiento sin fisuras del núcleo institucional de la UE y
- el respeto de las reglas de juego acordadas en diversos reglamentos.

Que sirvan de orientación las siguientes siete proposiciones:

En primer lugar: Todo tiene que empezar con acabar con el tan arraigado autoengaño entre los líderes políticos de que el proyecto de la integración europea avanza por sí solo, configurado desde Bruselas y sin contar con los sentimientos y las idiosincrasias de los ciudadanos. La UE debe de saber cómo perseguir sus grandes objetivos de paz, libertad y bienestar con sinceridad, coherencia y mucha labor de pedagogía hacia los ciudadanos, y sin prometer el oro y el moro como el que vamos hacia un Estado de Europa Federal.

No es en absoluto necesaria una Unión Política si sabemos conservar y proteger la UE como una unión de valores democráticos, de defensa y seguridad, de economía de mercado y de cohesión social.

Segunda proposición: Hay que romper la rutina de infringir las normas que sustentan la zona euro (planes de rescate a países insolventes, el no multar a Estados miembros por incumplimiento del objetivo de déficit público, el atribuirse como Comisión Europea la función de una autoridad fiscal para la Eurozona y dar por acabadas las políticas de ajuste presupuestario, etc.). ¡*Pacta sunt servanda!* Todos aceptamos este principio clave en el derecho mercantil porque crea confianza en el mundo de los negocios (empresas, hogares, trabajadores) y permite así el buen funcionamiento de la economía. Del mismo modo lo tienen que ver los políticos: lo acordado, acordado está, y los Gobiernos saben a qué atenerse. Respetar las normas establecidas también se corresponde con el objetivo de la solidaridad que contempla el Tratado de la Unión Europea (artículo 3), ahora practicada por un Estado miembro frente a la Unión. Quien no quiera aceptar las reglas de juego está en su derecho a abandonar la UE (o la Eurozona), o de no adherirse a la UE (como hicieron Noruega, Suiza e Islandia), o de no adoptar el euro (como es el caso de Dinamarca y Suecia y lo fue del Reino Unido antes del *brexít*).

Tercera proposición: El núcleo a conservar y fortalecer es el Mercado Único Europeo, incluido el Acuerdo de Schengen. El principio de la competencia en los mercados es esencial para lograr unos máximos niveles de eficiencia en la economía, lo cual a su vez es la fuente para generar los recursos que se necesitan para poder aplicar con eficacia políticas sociales y educativas, además de medioambientales y, con referencia a la actualidad, sanitarias.

Cuarta proposición: Debe aplicarse con mayor rigor el principio de la subsidiaridad, que contempla el Tratado de la UE (artículo 5) y que en la Teoría Económica del Federalismo se deduce del ‘modelo de Tiebout’. El control de este principio le está encomendado a los parlamentos nacionales. Con arreglo a este principio, la integración solo se profundizaría en aquellos campos en los que decisiones supranacionales generan mejores resultados que las nacionales porque internalizan los ‘efectos negativos externos’ que pueden generar las políticas nacionales en perjuicio de las empresas y los ciudadanos de otros Estados miembros. Además de la política exterior y de seguridad, hay una necesidad de planteamientos supranacionales en (i) las políticas energéticas y sobre del cambio climático, (ii) la política sobre el comercio exterior, (iii) la política de competencia y de garantía de las libertades económicas en el Mercado Único Europeo, (iv) la política digital, y (v) las políticas de inmigración junto con políticas para el desarrollo económico en el Tercer Mundo. La política monetaria europea es un caso especial y más reflejo de preferencias políticas que de criterios de eficiencia económica. Un nuevo área para la actuación a nivel de la UE podría resultar de la experiencia que hemos hecho con la política de restricciones contra la pandemia del coronavirus: la falta absoluta de coordinación entre las medidas nacionales con respecto a la hibernización de la actividad, al cierre de fronteras, al tratamiento

hospitalario de enfermos graves y al aprovisionamiento de material sanitario; el diseño de instrumentos europeos promete un valor añadido significativo en futuras crisis sanitarias (si se producen). En muchos otros casos, las políticas son más eficientes si son nacionales, incluida (i) la política tributaria, (ii) la política de empleo, (iii) la política de fomento, (iv) la política agraria, (v) la política regional, y (vi) las políticas sociales. En su contenido, estas políticas reflejan las preferencias de los ciudadanos, que pueden diferir de un país a otro. Los Parlamentos nacionales tienen ya hoy el derecho de bloquear, con una mayoría simple, iniciativas legislativas de la Comisión Europea si estas contradicen al principio de subsidiaridad; en el futuro, los parlamentarios deberían ser más contundentes en este campo. El procedimiento está regulado en el Protocolo nº 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con toda claridad en forma de reprimendas a la Comisión Europea.

Quinta proposición: En la Eurozona es importante cuidar la línea divisoria entre la política presupuestaria, que está bajo la soberanía de los Estados Miembros, y la política monetaria europea del BCE. Los Gobiernos tienen que tomarse en serio la sostenibilidad de las finanzas públicas – en bien de un crecimiento económico estable y satisfactorio en el propio país y para asegurar la igualdad distributiva intergeneracional, es decir, que nuestros hijos y nietos no tengan que cargar con la factura (deuda) de sus padres (nosotros) que hemos preferido vivir por encima de nuestras posibilidades. Eventuales fallos de los Gobiernos en materia presupuestaria tienen que ir a cuenta de los países correspondientes; y para que los Gobiernos tomen conciencia de ello necesitamos un mecanismo de regulación ordenada de una insolvencia de Estado. El BCE, por su parte, debe concentrarse en los asuntos que tiene encomendado, principalmente la estabilidad del nivel de precios en la zona euro a medio plazo. No es su función, y estatutariamente no le está permitido, apoyar a los Gobiernos a través de la compra masiva de bonos soberanos y otras medidas no convencionales que mantengan artificialmente bajas las primas de riesgo y faciliten así la financiación de los presupuestos con deuda (como de hecho lo lleva haciendo desde un tiempo hasta esta parte). Es muy importante que el mecanismo de los tipos de interés recupere su función conductora de los ahorros y los capitales hacia usos productivos. Esto requiere un cambio fundamental de la actual política monetaria europea – volviendo a la ortodoxia, con medidas convencionales.

Sexta proposición: El Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno tiene que reconocer que nuevas ampliaciones de la UE hacia los Balcanes y Turquía llevarían el grado de heterogeneidad económica a niveles insostenibles, dado el atraso en su desarrollo que exhiben Montenegro y Serbia (con los que la Comisión Europea está negociando, como con

Turquía) y no digamos Albania, Macedonia, Bosnia-Herzegovina y el Kosovo (que son los siguientes aspirantes a adherirse). Turquía no puede ser aceptado como un nuevo Estado miembro, dado que el presidente Recep Erdoğan, a todas luces un autócrata, aleja su país cada vez más de los principios de las democracias europeas occidentales y está promoviendo abiertamente su islamización (como puso de manifiesto en julio de 2020 con la reconversión de la famosa iglesia de Hagia Sophia de Estambul en mezquita, a pesar que desde 1935 funcionaba como museo y es como tal Patrimonio Mundial de la UNESCO). Lo apropiado para las futuras relaciones económicas con los países balcánicos y Turquía sería configurar bilateralmente sendos Acuerdos Preferenciales de comercio, inversiones y ayuda al desarrollo.

Séptima proposición: Hay que exigir de todos los Estados miembros el respeto absoluto del Estado de derecho en todas sus vertientes, como bien defienden la Comisión Europea y el Parlamento Europeo (pero no con la contundencia deseable el Consejo Europeo). La forma más eficaz de exigir garantías al respecto en casos concretos (actualmente Hungría y Polonia) es la de vincular el acceso a los diversos Fondos europeos (agrícolas, estructurales, regionales, de recuperación post-pandemia) al cumplimiento con los principios democráticos y con ello a la lealtad frente a los valores fundamentales de la UE. Sin sanciones (congelación de los fondos), la UE se vería amenazada por los conceptos autócratas de la mencionada ‘democracia iliberal’ y perdería a nivel global su reputación como baluarte de la democracia con capacidad de convencer a países totalitarios (como China, Corea del Norte, Cuba, Venezuela, Egipto) de las virtudes de los derechos humanos.

La aceptación en la sociedad del proyecto europeo mejoraría si los Gobiernos de los Estados miembros apostaran por fortalecer los factores del crecimiento económico y creación de empleo en sus respectivos países y por afianzar el funcionamiento del proceso schumpeteriano de ‘destrucción creativa’ que limpia los mercados de actividades obsoletas y los abre para nuevos emprendimientos basados en el progreso tecnológico. Para ello los Gobiernos deben de priorizar en sus programas económicos las políticas de oferta, que en tiempos de Covid-19 no han perdido su relevancia. Entre otras materias se trata de: (i) equilibrar las cuentas públicas a medio plazo, (ii) limitar las cargas tributarias y cotizaciones sociales, (iii) desregular en lo posible los mercados, (iv) liberalizar al máximo el comercio exterior, (v) simplificar los trámites administrativos, (vi) modernizar las infraestructuras económicas vitales, (vii) elevar la calidad del sistema de enseñanza y de aprendizaje profesional, lo cual es además la mejor forma de limitar el paro juvenil, reducir la desigualdad en la sociedad y sacar el máximo provecho para todos de la globalización económica y la revolución digital (‘industria 4.0’). Además, hay que mejorar en casi todos los países europeos el mercado de capital-riesgo para que nuevas empresas (los *start-up*), que normalmente no pueden acceder con facilidad al crédito bancario, puedan financiar sus proyectos con capital propio; en este frente, vamos todavía muy a la zaga de Estados Unidos.

### ¿En busca de ‘Champions’?

Lo que no es una respuesta adecuada de política económica a los retos del futuro es querer crear desde las esferas estatales ‘Champions’ nacionales o paneuropeos – una idea que propugnan los actuales Gobiernos de Alemania y Francia con el apoyo explícito de la actual presidenta de la Comisión Europea (como ya dio su predecesor).

Planteamientos intervencionistas de apoyo estatal a grandes empresas no son de recibo en una economía de mercado que, por otro lado, tanto alaban nuestros políticos en grandilocuentes discursos. Pero lo más fundamental es que los políticos no disponen de conocimientos específicos y fidedignos sobre lo que depara el futuro en términos de progreso tecnológico, innovaciones en productos y servicios, la aparición de rivales en mercados ‘contestables’ (Baumol) y los cambios de la demanda. Afirmar lo contrario sería pecar de ‘arrogancia científica’, como lo ha calificado el gran economista y filósofo austríaco Friedrich August von Hayek (Premio Nobel de Economía 1974). Debería ser de lectura obligatoria para los políticos que creen disponer de un sexto sentido su discurso en memoria de Alfred Nobel el 11 de diciembre de 1974, titulado ‘*The Pretence of Knowledge*’.

La experiencia demuestra que el resultado de este tipo de política es más un derroche de recursos públicos (a costa del contribuyente) que la creación de verdaderos campeones con capacidad de liderazgo en mercados competitivos (que sirva de ejemplo reciente el fracaso del superjumbo Airbus 380 cuya fabricación había sido subsidiada por los Gobiernos que se congratulaban por haber lanzado el mayor avión de pasajeros del mundo). La política industrial habitualmente peca de un excesivo conservadurismo de estructuras productivas, lo cual frena el crecimiento económico en vez de apuntalarlo y empeora las perspectivas de empleo en vez de mejorarlas. La idea del Presidente Macron sobre ‘*Bâtir une Europe qui protégé*’, presentada ante el Parlamento Europeo el 17 de abril de 2018, no es bajo ningún concepto prometedora.

En lugar de dejarse llevar por la tentación intervencionista, que con toda seguridad conduciría a Europa a un callejón sin salida, los gobernantes harían mejor en confiar en el mecanismo descentralizado de creación y disseminación del conocimiento. ¡La competencia como ‘proceso de descubrimiento’ (Hayek)! Así funciona el Silicon Valley en California. Los campeones Google, Apple, Amazon, Facebook, Uber y otros no han sido creados a través de la sabiduría del Estado, sino son fruto de la iniciativa privada y la creatividad

de los individuos. Europa debería emular este modelo, si es que quiere ser un actor competente en el campo de la tecnología de vanguardia. Siempre le ha ido bien a Europa si ha protegido la competencia en el mercado único y no a empresas determinadas..

### Conclusión

Todo esto es muy complicado, sin lugar a duda, pero no es imposible - si los dirigentes políticos cambian de *chip* y son imaginativos (en el buen sentido de la palabra), entendiendo que es apremiante reconducir la UE hacia planteamientos realistas en contacto continuo con la sociedad. Solo tienen que tener presente la alternativa: la decadencia de la UE y la vuelta a un Continente con fronteras nacionales. Nadie con el más mínimo sentido de responsabilidad puede querer eso; el daño para la economía (costes), la sociedad (pérdida de bienestar) y la convivencia entre los pueblos (conflictos) sería enorme. La UE se merece otro destino: el de la concordia, de la seguridad, de la eficiencia económica, y de la prosperidad general en la sociedad.

<sup>1</sup>Texto extraído con adaptaciones de mi ensayo “La UE en la encrucijada”, publicado en *Cuadernos liberales*, Madrid, Unión Editorial, octubre 2020.

### Prof. Dr. Juergen B. Donges



Es Catedrático Emérito de Ciencias Económicas de la Universidad de Colonia (Alemania) y Senior Fellow del Cologne Institute for Economic Policy. Desde 1969 hasta 1989 ha trabajado como investigador económico en el Kiel Institute for the World Economy, donde dirigió diversos

departamentos y del que fue vicepresidente durante los últimos seis años. Ha sido Presidente del Consejo alemán de Expertos Económicos y de la Comisión gubernamental para la Desregulación de la Economía. Ostenta cargos de asesor económico en diferentes instituciones académicas alemanas, españolas y de otros países. Ha sido miembro del Consejo de Vigilancia de diferentes empresas. Tiene una amplia lista de publicaciones científicas sobre la economía alemana, española e internacional con análisis extensos de las políticas macro y microeconómicas