

UNA EUROPA A LA CARTA

Actualidad Económica Abril 2017

Fernando Fernández (IE Business School)

La presentación del libro blanco sobre el futuro de la Unión Europea ha provocado todo tipo de comentarios. Pocos de ellos positivos. Es un documento atípico tanto en la forma como en el fondo.

En la forma porque está a medio camino entre un comic y un panfleto electoral. Con un lenguaje excesivamente sencillo, unos diagramas un tanto infantiles y no siempre relacionados con el texto, y unas conclusiones que no son tales, intuyo que pretende describir el futuro de Europa en un formato juvenil que pueda llegar a amplias capas de la población que nunca leerían un estudio sesudo y documentado.

Puede ser, pero entonces **analistas y economistas echamos en falta el texto de fondo, el trabajo serio que permita llegar a esas conclusiones, el análisis prospectivo que enmarque el futuro en escenarios alternativos, el rigor que señale las distintas opciones estratégicas, sus costes y beneficios, y nos permita elegir racionalmente entre las distintas alternativas.**

La Comisión parece haber sucumbido también a esta **insoportable levedad de la política** que se entiende consustancial con la era del twitter y con la demanda social de gratificación inmediata. Con ser esto preocupante, el fondo del documento lo es aún más.

La Comisión es la depositaria del espíritu europeísta, tiene la responsabilidad de interpretar los tratados comunitarios y de impulsar el proceso europeo. **De ella se debe esperar algo más que una descripción simplista de unos cuantos escenarios posibles, que no sé sabe bien por qué han sido elegidos y en qué se distinguen unos de otros.** A la Comisión se le debe pedir compromiso y liderazgo, y tras un análisis riguroso de las distintas opciones, un programa político a presentar al Parlamento y al Consejo. Así ha funcionado siempre Europa. Así se puso en marcha la Gran Ampliación, la Unión Monetaria o el Mercado Único.

Algunos creíamos hasta ahora que había un programa político para Europa, el llamado Informe de los Cinco Presidentes. Un texto que sí define un horizonte ambicioso hacia una unión bancaria, presupuestaria, económica, social y política. Y pensábamos que la Comisión estaba trabajando en su detalle, en precisar la hoja de ruta, en el cómo porque el qué ya estaba resuelto y decidido. **Pero el Brexit y la crisis de los refugiados parecen haberlo trastocado todo y andan en Bruselas confundidos y perplejos.**

No sabemos bien si el Libro Blanco propone un periodo de reflexión, una especie de stand still en el que todo se congela mientras nos aclaramos las ideas y el electorado francés y alemán acude a las urnas. O si realmente se trata de un parón casi definitivo en la integración europea, y hasta es posible la reversión de algunas competencias a los gobiernos nacionales de los Estados miembros. Todas estas interpretaciones son factibles, porque todos esos escenarios se contemplan en el Libro Blanco. Y **la Comisión no se compromete con ninguno, sino que nos invita a discutir el sexo de los ángeles.** Un entretenimiento muy europeo que nos puede llevar lo mejor de los próximos cien años. Solo nos queda claro que la Comisión está asustada del estado de Europa. Y que pretende asustarnos también a los ciudadanos. Pero a algunos de nosotros, lo que de verdad nos asusta es su aparente incapacidad.

El consejo europeo ha recogido el guante de la falta de liderazgo y ha interpretado a su manera el Libro Blanco. En un nuevo paso adelante en la renacionalización de la política europea, **los líderes de los Estados Miembros, cuatro de ellos para ser exactos, han decidido que una Europa sin el Reino Unido solo puede avanzar a distintas velocidades,** con un menú de integración a la carta donde **cada país pueda elegir a voluntad aquellas áreas de cooperación que más satisfagan sus intereses.** Noble propósito, tremendamente respetuoso con la democracia interna de cada Estado miembro y el principio de subsidiariedad. Pero de una complejidad infinita y que **generará inmensos problemas de gobernanza,** y no solo jurídicos con ser estos no menores, como nos acaban de recordar los países de Visegrado.

Baste pensar que cada comunidad de países que acuerde integrar una función política o administrativa concreta, digamos la defensa exterior o la política fiscal por ejemplo, habrá de dotar a esa unión de un presupuesto y probablemente de una estructura operativa, y la Unión Europea al completo acordar la utilización que esa función pueda hacer de las instituciones y el presupuesto comunitario. Una auténtica pesadilla.

El gobierno español ha saludado la Europa a la carta, a la vez que ratificaba su compromiso de mantenerse siempre en la primera velocidad europea. Su posición es comprensible, porque **una vez que Alemania y Francia han decidido su idea de Europa, poco margen de maniobra nos queda a los demás.** Así es la política real, donde pesan los Estados fuertes y unidos, y no los sueños de algunos ingenuos románticos. Pero **no será tarea sencilla mantenerse en la primera velocidad.** Nunca lo hemos estado, salvo en la unión monetaria y solo porque entonces supimos jugar nuestras bazas con determinación a veces temeraria no exenta de críticas internas. No será fácil convencer a nuestros socios de que somos un aliado fiable en el largo plazo. **Hará falta algo más de unidad nacional, de política de Estado y de compromiso para evitar réditos electorales al populismo.** Porque tampoco será fácil convencer a una población española crecientemente escéptica y desengañada, acostumbrada a buscar culpables y adormecida en el gratis total, de que los sacrificios merecen la pena.

Siempre he pensado que **la Europa a dos velocidades era el peor escenario posible para España**. Y así lo he argumentado en mi Anuario del Euro este último año cuando el peligro ya se apuntaba en el horizonte. Que hoy parezca inevitable, no la hace más atractiva ni menos peligrosa a nuestros intereses. Solo refuerza la necesidad de entender lo que significa y a lo que nos obliga. Porque **la política consiste precisamente en eso, en definir estrategias ante la realidad**. El resto es puro debate académico o literatura de ficción. Mi miedo a una Europa a la carta se resume en un símil deportivo; **mientras sea posible descender a segunda, será difícil obtener todos los beneficios de la unión**, particularmente de la monetaria. Porque los socios serán reticentes a adoptar cesiones de soberanía permanentes a un conjunto de países inestable y potencialmente cambiante. Y porque los siempre cautos inversores incluirán en sus estimaciones y sus expectativas una probabilidad no despreciable de ruptura.

En pura teoría, una Europa a dos velocidades no implica necesariamente que haya posibilidad de descenso, es decir de expulsión de la primera división en un área concreta como la unión monetaria. Pero me temo que será muy difícil convencer de ello a los siempre inquietos mercados financieros. Ya estamos viendo las dificultades de Grecia para disipar el fantasma de la ruptura, dificultades internas y externas. Son varios los institutos alemanes que llevan tiempo pidiendo una moratoria de la permanencia de ese país en el euro. Argumentan que debería salir temporalmente, devaluar y regresar cuando haya hecho los deberes estructurales que permitan garantizar la competitividad con el corsé de la moneda única. **No es difícil imaginar que esas presiones arreciarán con una Europa a distintas velocidades**. Porque precisamente de eso se trata, de facilitar que los países que no quieran, o que a juicio de sus colegas no puedan, cumplir con las exigencias de una determinada unión, se queden al margen. De **disminuir el coste político de la exclusión**.

Para un país como España esto plantea un doble problema. Resta legitimidad a su principal argumento político, porque un grupo de "países in" que tengan características similares o simplemente un mayor nivel de convergencia real y estructural, social, histórica o económica, **pueden establecer reglas de acceso propias, más duras y excluyentes**. En consecuencia, países candidatos a esa determinada cooperación reforzada podrían ser excluidos de la misma contra su voluntad, o su incumplimiento sancionado expeditivamente con la expulsión.

Aumenta así el grado de libertad para elegir y excluir a los socios de cualquier proceso de integración política sin que puedan alegarse los Tratados originales o constituyentes, ni el espíritu fundacional. Esto es precisamente lo que temen los países de Europa central y del este; ser excluidos indefinidamente de algunas políticas comunitarias, como por ejemplo la unión monetaria o social. Cuando las barbas de tu vecino...

Pero hay otro problema para España, **la posibilidad cierta de que con la segunda velocidad decaiga el celo europeísta y se despierten las tentaciones nacionalistas excluyentes**. Al contrario de lo que pensaba Groucho, ¿por qué

empeñarse en pertenecer a un club que parece no desearnos como socio? Ciertamente que solo es un problema en la medida en que pensemos que la pertenencia a la Unión Europea ha sido positiva para la modernización y el progreso económico y social de España. Y que continuará siéndolo. Creo que es obvio que así ha sido, fundamentalmente porque **Europa ha sido la excusa perfecta para terminar con siglos de aislamiento español.** La Unión ha sido fundamental en nuestra apertura al mundo. Y no hay ninguna duda que **a la sociedad y a la economía española solo le ha ido bien cuando se ha configurado como una sociedad abierta** y como una economía plenamente integrada en los flujos globales de bienes, mercancías, ideas y capitales. Como en estos últimos treinta años.

Tengo serias dudas de que la Unión Europea pueda sobrevivir como un espacio político de integración a la carta, con velocidades diferentes y niveles de coordinación superpuestos. Quizás sea necesario mal menor, una solución temporal para recuperar el aliento y la confianza popular. Para muchos analistas, esa parece la posición implícita de la Comisión. **No se atreve a formular abiertamente su preferencia por una opción integradora radical y confía en que las otras alternativas teóricamente posibles se demuestren inviables en la práctica.**

Jugar a la reducción al absurdo puede parecer inteligente, pero es muy peligroso porque supone que la única respuesta posible a los problemas de las geometrías variables es una integración creciente. Pero bien puede también ser la voladura controlada, la explosión de todo el edificio constitucional construido en Europa en los últimos sesenta años.

Permítanme un ejemplo que conozco bien: **la unión bancaria exigirá más pronto que tarde una unión fiscal y política,** de características concretas por determinar, pero con unos niveles de cesión de soberanía hoy impensables. **La alternativa no es una unión monetaria a varias velocidades,** con algunos países avanzando hacia la unión fiscal y de sus mercados de capitales, mientras que otros solamente participan en la política monetaria única, sino la ruptura del euro y el abandono de la moneda única.

O nos preparamos para estar siempre en la primera velocidad o nos vamos pensando la estrategia de salida. Porque una Europa a varias velocidades será un espacio menos estable y donde los errores políticos y económicos se pagarán muy caros.