

La larga marcha hacia una europa solidaria: una visión desde la Historia y la Política

Alejandro Cercas Alonso

Miembro del Parlamento Europeo (1999-2014). Profesor y codirector del Módulo Jean Monnet de la EU-HOPE + de la UEx (2015-2018)

*Nosotros no coligamos Estados,
Nosotros unimos a las personas*
Jean Monnet

Ofrezco un análisis, lo más pedagógico posible y desde una perspectiva política, de la significación de la solidaridad en el proceso histórico de la integración europea. Mis primeras y últimas palabras serán para decirles acerca de mi convencimiento de que no existe la opción de elegir entre una UE solidaria o una UE carente de tal objetivo, porque estimo que desprovista de esa característica la Unión no supervivirá. Mi tesis es que la solidaridad no es una opción, sino una necesidad.

Mi convencimiento se apoya en las dos evidencias que han mostrado las crisis: sin una arquitectura solidaria la Unión no puede resolver los retos económicos, sociales, medioambientales que tiene que enfrentar y, a causa de esa impotencia, perdería su legitimación y los ciudadanos dejarían de ver en ella la solución para su seguridad y su futuro.

En segundo lugar quiero argumentar sobre el cambio, muy positivo, que se observa en la valoración de las políticas que se inició en 2014 y que se está fortaleciendo en la actual crisis derivada de la pandemia del Covid19, pero que aún tiene un largo recorrido por delante.

Voy a referirme a 6 cuestiones que pueden ser la base de nuestro debate.

1. ¿Qué concepto de solidaridad?

Empiezo con una distinción metodológica sobre el concepto “solidaridad” que voy a manejar ya que tiene variadas acepciones. En su concepto más coloquial, se la asocia con el altruismo, basado en que la filantropía laica o la caridad cristiana nos obliga éticamente a socorrer a los damnificados por tragedias o dramas humanitarios.

Esta concepción, llamémosla humanitaria, es la que se utiliza en los Tratados cuando se usa el termino solidaridad. Es la terminología del Art. 214 al disponer la acción humanitaria con las catástrofes que ocurren en países terceros, y la que se contiene en el Art. 222, también del TFUE en la llamada Cláusula de Solidaridad entre y con los EEMM del Título VII.

Estas acciones están además ampliamente dotadas en los presupuestos para actuar dentro y fuera de sus límites territoriales. Citaré entre la larga lista de fondos dedicados a estos menesteres los más significativos en las actuales perspectivas financieras:

- **La DG de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria (ECHO) y el Programa de Voluntarios (CUAH):** 6.800 millones €. Europa y sus EEMM, junto a la cooperación, es la primera donante del mundo con cerca del 50% del total, y su ayuda llega a 120 millones de personas de 90 países.
- **El Fondo de Ayuda a los más Desfavorecidos (FEAD):** 3.800 millones €. Ha repartido mensualmente más de 1,6 millones de toneladas de alimentos y productos de primera necesidad a 13 millones de beneficiarios.
- **El Fondo de Solidaridad (FSUE):** para las grandes catástrofes en el mundo y en la Unión (Arts. 175.3 y 212 TFUE), que ha repartido más de 5000 millones € desde su creación en 2002.

Me voy a detener en el otro tipo de solidaridad. La que deriva de su etimología latina: “in solidum”, unidos, soldados. La que atiende no a los efectos sino a las causas de los problemas que acarrear las desigualdades y los problemas estructurales y que solo pueden ser corregidos o atemperados con adecuadas y suficientes políticas económicas, presupuestarias y fiscales. La que se orienta más al empoderamiento que a la reparación. La que se ocupa de capacitar más que de compensar. La que, en suma, se organiza cuando existe el convencimiento, como dijo Robert Schuman, de que somos interdependientes y que el egoísmo no es solo una tara moral sino una estupidez política y económica (bueno, esto último es de mi cosecha). Cuando se asume el papel positivo, incluso en lo económico, que realizan las políticas de la solidaridad que, finalmente, no son solo una manifestación de la virtud sino también de la necesidad.

Esta concepción se encuentra en los preámbulos y en los primeros artículos del Tratado como un objetivo que responde a la perspectiva colectiva y política, más que personal o ética. Quien mejor supo interpretar su importancia estratégica fue Delors cuando afirmó que Europa necesitaba construirse sobre tres conceptos, simultáneos y equivalentes: la competencia que estimula, la cooperación que ayuda y la solidaridad que une. Una solidaridad muy importante pero solo parcialmente, muy parcialmente hasta ahora tenida en cuenta.

Hay muchas razones para argumentar que esta solidaridad es una construcción de la razón, y más concretamente de la razón de estado: fueron los Estados Nación quienes necesitaron levantarla cultural y políticamente para fortalecer sus fronteras, legitimarse ante los nuevos ciudadanos y, en suma, para culminar el artificio de las naciones unificando lenguas, fomentando mitos y relatos históricos generadores de conciencia colectiva sobre el carácter natural e intemporal de la nación y de la solidaridad entre sus miembros.

La Revolución Francesa, y la República que alumbró, ofrecen el ejemplo más depurado del uso del concepto de fraternidad, es decir, de la solidaridad para balizar los conceptos de la ciudadanía y de la nación.

Y ahora es también la razón de Europa, el vector necesario para consolidar la construcción del espacio supranacional.



Los pactos sociales y políticos del modelo europeo

El proyecto de integración europea fue básicamente la búsqueda de un remedio contra los nacionalismos que la habían destruido y contra el proyecto comunista que lideraba la URSS: frente a la democracia popular, la democracia liberal y frente a la estatalización de la economía, la economía social de mercado.

Las fuerzas políticas y sindicales de la izquierda reformista aceptaron el capitalismo como forma de producción de bienes y servicios y, a cambio, las derechas, los liberales y los empresarios aceptaron que se realizaran políticas fiscales y de gasto público solidarias y redistributivas para que se atendieran las necesidades a las clases trabajadoras y populares.

Ese pacto troqueló en el ADN europeo la solidaridad y se la incluyó entre los objetivos de las Comunidades y de la Unión.



El Estado de Bienestar

MODELO BEVERIDGE:

En este sistema los derechos son universales por ser ciudadano sin relación con su profesión. Son los impuestos **los que financian principalmente la protección social.**



MODELO BISMARCK:

En este sistema los derechos son de los que trabajan y sus familias. **Es el trabajo el que financia principalmente la protección social, vía cotizaciones de trabajadores y empleadores.**



Economía Social de Mercado



Estado Protector



Diálogo Social

No es aventurado señalar que si la solidaridad se olvida, y mucho más si se proscribiera, se amenazan los cimientos mismos del proyecto, la paz social y el progreso que del mismo se dedujo, se pondría en grave riesgo la legitimación social y el consenso que actúan como condición sine qua non.

Hay en la etapa actual otro pacto político que hay que considerar y respetar: el que une a países centrales y periféricos, el que permite la convivencia en el espacio común a países con tradiciones y realidades muy heterogéneas y en los que la globalización y las crisis colocan a unos como perdedoras natos en un espacio con estructuras económicas y sociales muy desiguales.

En la anterior crisis vimos el daño y el riesgo para el proyecto de integración cuando aparecieron políticas insolidarias contra los más perjudicados, paralelas a la exhibición de pretendidas superioridades morales, y al uso y abuso por los triunfadores hasta la insolencia del concepto del riesgo moral.

Muy recientemente Michel Sandel nos ha prevenido contra los daños del uso inmoderado de la teoría del mérito y del riesgo moral: el olvido o el desprecio a los desiguales, y mucho más su descalificación, está en la base de la eclosión de los populismos, del trumpismo y, desde mi punto de vista, del virus que envenena las relaciones de los países centrales y periféricos, verdadera carga explosiva en los cimientos de la Unión.

¿Cómo se explica que siendo la solidaridad tan relevante para la Unión haya sido tan olvidada o, al menos, tan infra ponderada? Creo que para responder hay que comprender que:

a. La Unión es un proyecto sin terminar

He rotulado mi conferencia con el subtítulo “la larga marcha hacia una Europa solidaria” porque describo así una realidad histórica que me parece inexcusable para comprender la actual la Unión Europea: la Unión es un proyecto inacabado, en construcción, aún sin terminar, al que no se le pueden exigir las respuestas para problemas para los que aún no se le han dado ni bases jurídicas ni recursos para actuar.

b. Es un proyecto difícil y lleno de dificultades

La larga marcha está resultando políticamente muy difícil porque se construye contra las aguas turbulentas de la soberanía, los nacionalismos y los egoísmos antropológicos. Compartir, y más aún ceder, la soberanía no es tarea sencilla en un mundo hobbesiano, con el código genético de los estados westfalianos, con una historia de enfrentamientos profundos, y cuando perduran fronteras culturales y estereotipos con raíces seculares.

Se añade a ello que los Estados son especialmente reacios a las transferencias de recursos y a desprenderse de soberanía en las políticas de la solidaridad y

situarlas en el ámbito europeo, porque la solidaridad ha sido la mayor fuente de legitimación y el cemento que ha fraguado el sentimiento nacional, siendo la fuerza apaciguadora de las querellas sociales o territoriales que pueden quebrar los sentimientos de pertenencia a la patria protectora y la fraternidad entre los connacionales.

Por eso han blindado la continuidad de las grandes políticas de gasto para que sigan en la esfera de lo estatal, así como las grandes figuras impositivas que proveen los recursos para las políticas redistributivas.

Por eso la solidaridad europea ha tenido que desarrollarse a través de mecanismos novedosos y de la mano de las necesidades económicas o financieras, en los que también los estados mantienen más control con métodos más intergubernamentales que comunitarios

Las resistencias a situar en Europa las políticas más redistributivas las he encontrado no solo en las estructuras y responsables políticos gubernamentales sino en sectores políticos y sindicales de la más ortodoxa izquierda, y es observable que aún siguen muy vivas en amplísimas capas de la población de nuestros países, renuentes, cuando no militantes, contra la idea de compartir recursos o asumir cargas con los otros europeos, a quienes se siguen considerando como “los otros”, distintos y distantes de “los nuestros”.

Este es un asunto que debería sernos a los españoles muy conocido si reparamos las enconadas batallas sobre las balanzas fiscales regionales, los conciertos económicos y los cupos, entre los gobiernos y las gentes de unas y otras autonomías.

Lamentablemente Rousseau pecaba de optimista y los hombres muestran en la historia que la solidaridad profunda solo emerge naturalmente entre personas próximas y conocidas en el marco de las relaciones familiares o tribales. Otros filósofos, como John Stuart Mill, defienden que el ser humano no es naturalmente altruista, sino que necesita ser educado para llegar a serlo.

Las fronteras jugaron un papel fundamental para distinguir los iguales de los diferentes y por tanto para señalar los límites de la solidaridad en el sentido político. Ryszard Kapusziński ha escrito y dictado conferencias magistrales sobre las lecciones que nos deja la historia acerca de las formas con las que se han gestionado los retos y desafíos, el contacto con los otros, con los diferentes, con los que están al otro lado de las fronteras. Según sus observaciones, en todas las épocas y en todos los lugares, al toparse con los diferentes, los hombres han optado por alguna de las tres alternativas básicas: hacer la guerra, construir un muro o intentar el diálogo y la colaboración.

Ahora se está tratando de inventar una cuarta alternativa novedosa en la historia: la solidaridad distinguible cualitativamente de la colaboración. Y está resultando muy complejo y laborioso.

2. La cooperación en las primeras Comunidades

Jean Monnet, convencido de que los hombres solo cambian en necesidad, ideó una agenda de integración bajo principios de cooperación que aseguraba beneficios mutuos y un camino de pasos sucesivos hasta que se culminara, en una fecha lejana e ignota, en la federación europea.

En la primera Comunidad los padres fundadores fueron muy conscientes de las dificultades que supondría avanzar con el concepto en la mano de la solidaridad supranacional y que, por ello, la construcción de Europa se realizaría paso a paso a partir de solidaridades de hecho.

Hay que tener también presente que en aquellas circunstancias posbélicas un potente discurso de carácter social y solidario hubiera sonado exagerado, máxime cuando los seis primeros países, quizás con la sola excepción de ciertas regiones italianas, tenían problemas y capacidades muy similares, realidades socioeconómicas bastante homogéneas y en unos años en los que no faltan las oportunidades de empleo.

Posteriormente, en el Tratado de Roma la solidaridad se enunció pero no se institucionalizó ni se llevó al terreno de las políticas, salvo la creación de un embrionario fondo social para apoyar la formación de los trabajadores que necesitaba el mercado único o la libre circulación.

Los líderes del momento, sin duda mucho más europeístas que sus opiniones públicas, impulsaron esa política de estricta cooperación pero no como un punto de llegada sino como un punto de partida. Como ha escrito Michel Barnier prologando las memorias de Robert Schuman, fue un primer peldaño para restablecer la confianza y la estima recíprocas, cimientos necesarios para empezar la gran aventura de construir unión política. Por ello, y sigo también en esto a Barnier, la primeras Comunidades no deben ser entendidas como una empresa económica y técnica o una comunidad de intereses, pese a que aún estuvieran ajenos en sus textos una Europa política y solidaria

3. Avanzando hacia la Unión: el mercado no funciona sin la solidaridad

Los acontecimientos, como las cerezas de un cesto, fueron encadenándose y mostrando la necesidad de más cooperación y solidaridad: pronto se demostraría que el mercado no era suficiente. En los 60 y 70 el mercado común había mostrado insuficiencias y que una unión aduanera sin fondos que redujeran las asimetrías y diferencias de los más retrasados era inviable. El mercado común no funcionaba sin ayuno de gobernanza, reglas comunes y solidaridad.

Para responder a estas necesidades se articularon dos nuevos Tratados: el Acta Única (1986) y Maastrich (1992).

■ **El Acta Única**, entre otras cuestiones económicas, intentó resolver la cuestión de que los tres países del sur que llegan en los años 80 necesitaban de ayudas estructurales para poner a sus economías e infraestructuras con capacidad para competir en el mercado interior. Se europeíza ese problema y se europeíza la solución creando la novedosa política de cohesión y el gran salto en los recursos presupuestarios de los paquetes Delors.

La cohesión social y territorial, concepto por cierto en el que España aportó iniciativas decisivas, tuvo desde el principio claro signo solidario y redistributivo desde los mejor situados a los más precarios. Será el gran instrumento y lo específico y singular de la solidaridad europea. Singular porque no vehicula, como las políticas de solidaridad nacionales, transferencias de rentas a la personas sino fondos para las regiones y países más en precario. Y no como un grano de anís: lleva ya movilizados más de 900.000 millones a favor de los más desfavorecidos del sur y del este.

La política de cohesión territorial representa un tercio del presupuesto con el que se apoya a las regiones y a los colectivos con mayores dificultades y necesidades para su desarrollo. Por ello los autores más agudos sobre el sistema político de la Unión europea¹ afirman que “estas políticas realizan importantes transferencias fiscales desde los contribuyentes del norte hacia las zonas más pobres del este y del sur”, y que bien puede concluirse que hay “un cierto federalismo fiscal donde se realizan transferencias económicas entre unidades territoriales”.

La redistribución es manifiesta al computar la financiación que han recibido los países medida en euro per cápita. En el periodo 2003-2005, en financiación per cápita, FR, LU, BE, UK, NL y DK recibieron menos de 1000 € mientras que PT, EL, EE, LT, LV recibieron más de 3000 €.

■ **Maastrich** operó el gran salto cualitativo para poder operar con el concepto de solidaridad al mutar las Comunidades Económicas en una Unión política.

El desorden monetario impedía el correcto funcionamiento del mercado interior, lastrado por las insolidaridades de las devaluaciones competitivas. La gran aportación de Maastrich fue precisamente la creación de la Unión Monetaria que cerró la conocida mecánica de sálvese el que pueda y del poder regaliano sobre el valor y uso de las monedas, terreno de juego de todas las insolidaridades y egoísmos nacionales.

La moneda única trajo grandes ventajas pero supuso grandes retos para los países que estaban obligados a renunciar a su capacidad de emisión, la fijación de tasa de cambio y tipos de interés, y que eran precisamente con las que aliviaban sus recurrentes problemas financieros y pérdidas de competitividad. La UEM era

1 Hix & Hoyland. *Sistema Político de la U.E.* McGraw Hill, p. 238 y ss.

una unión monetaria imperfecta, huérfana de la política económica y fiscal, por lo que acarrearía enormes disfunciones y condenaría a los países que sufrieran crisis y choques asimétricos a tomar dolorosas decisiones de devaluaciones internas, pérdidas de empleo y recortes en los gastos sociales públicos.

Delors advirtió en Maastrich de estas consecuencias supranacionales. No hicieron caso a su advertencia de que Europa necesitaba que se actuara equilibradamente con el triángulo equilátero virtuoso de la competencia, la cooperación y la solidaridad. La competencia que estimula y de la cooperación que ayuda, la solidaridad que une.

Timothy Garton Ash ha escrito al respecto que la falta de solidaridad en la Unión era su talón de Aquiles y que “como historiador, estoy cada vez más convencido de que la decisión prematura de implantarla, mal concebida, fue el mayor error estratégico de la historia de la integración”.

Maastrich supuso, no obstante, un importante paso para abrir las puertas y las mentes a las políticas de cooperación y solidaridad europeas al mutar la Comunidad, básicamente económica, hacia una Unión política y supranacional en la que se ubicaron competencias del núcleo duro de la soberanía, como la moneda, el comercio internacional o la política de competencia, además de un amplio conjunto de nuevas bases jurídicas en las que la Unión actúa conjuntamente con los Estados y consolidó al euro parlamento como colegislador.

El actual Tratado de Lisboa ha reforzado parcialmente aquel Tratado de la Unión con pequeñas pero significativas modificaciones en la misma dirección.

4. La Gran Crisis mostró el error de no reconocer la importancia de los actores y las exigencias de la solidaridad

El sabor agridulce que dejó Maastrich en la Comisión y en el Parlamento Europeo se demostró profético en las penosas décadas que siguieron a la marcha de la Comisión Delors: la UE mostró en cuanto llegaron las dificultades sus carencias políticas, jurídicas y financieras para abordar los enormes requerimientos que le plantearon, entre otros acontecimientos, las ampliaciones, la gran crisis económica y la eclosión migratoria, y esas carencias dieron frutos amargos.

Marco Boti, el antiguo DG de la Comisión que lidió las discusiones en primera fila, afirmó que se actuó tarde, fragmentariamente y con muy criticables e insuficientes fórmulas intergubernamentales. Igualmente, como tuve ocasión de denunciar en un informe del PE, con unas consecuencias sociales, catastróficas en los países que recibieron las ayudas y se sometieron a los memorándums de la Troica.

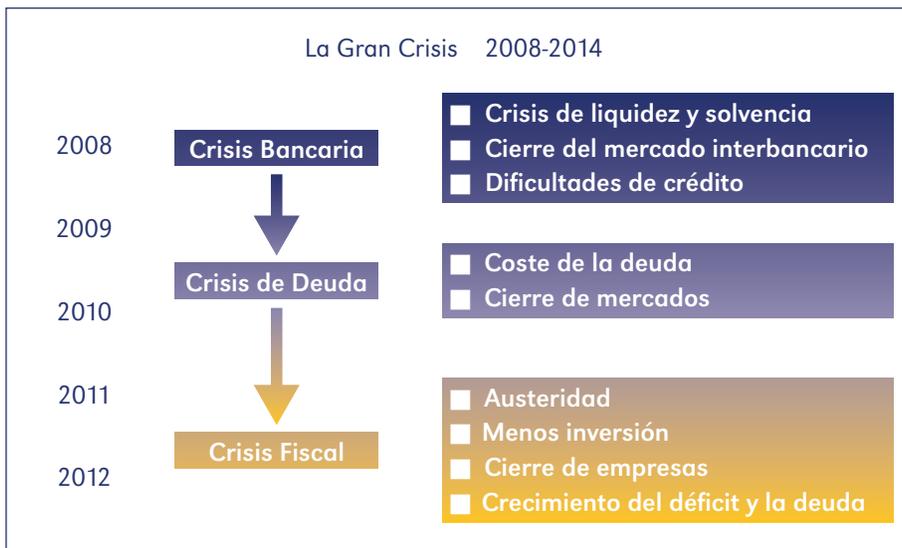
La Gran Crisis de 2008 ha dejado un reguero de malas consecuencias pero de buenas lecciones que, al parecer, esta vez sí se están tomando en consideración.

La crisis sirvió para testar una vez más la afirmación de Monnet de que: “Europa se forjará en crisis, y será el resultado de la suma de las decisiones adoptadas para esas crisis”. Siempre ha sido así. La Unión se ha construido en reuniones maratonianas hasta altas horas de la madrugada, cuando los líderes europeos se enfrentan a la disyuntiva de no acordar y destruir el proyecto común o, por el contrario, buscar una solución europea a una crisis que afectaba a todos.

Recordemos algunos de los acontecimientos y consecuencias políticas y sociales más ilustrativos de lo que se hizo, de lo que quedó pendiente y de las secuelas que dejó la morosidad y la racanería insolidaria que algunos impusieron en las respuestas.

a. La crisis.

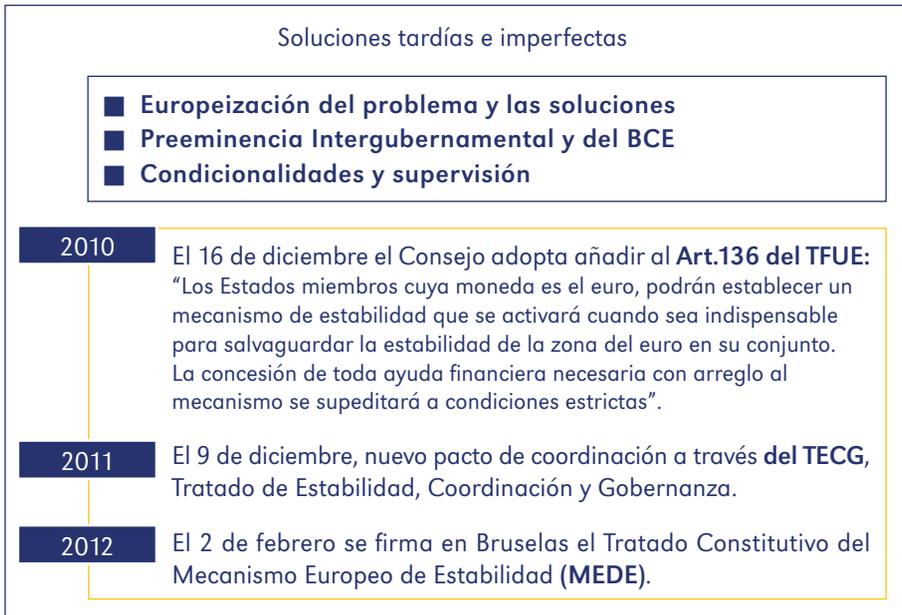
La gran crisis comenzó con la quiebra de algunos bancos y fue contaminando el conjunto del sistema financiero y originando una enorme crisis de deuda soberana en varios países, que puso en riesgo al euro y al borde de bancarrota a bancos y entidades financieras sistémicas de varios países. La gravedad era máxima para la propia Europa, que carecía en ese momento de instrumentos para evitar las quiebras de bancos y países, incluso que tenía en sus tratados la prohibición de que la Unión prestase ningún socorro por estas circunstancias.



b. Las tardías e imperfectas soluciones.

Cuando el problema se europeizó, porque la interdependencia puso en peligro a todos y a la propia estabilidad monetaria, se improvisaron soluciones y se abrió paso a una solidaridad limitada y condicionada. Las soluciones, por la presión de

los más renuentes, fueron de naturaleza intergubernamental y sometiendo a dolorosas condicionalidades a los países rescatados.



En 2011 el Consejo modificó el Art. 136 del TFUE abriendo una vía de apoyo para auxiliar a los países de la eurozona. En el fondo, una vía de emergencia para salvar al euro. También se firmó un Tratado Internacional entre los países del euro para hacer más exigible el Pacto de estabilidad. En 2012 se creó un potente instrumento financiero intergubernamental, el MEDE, con una capacidad de 700.000 millones para socorrer a las instituciones financieras y a los países con crisis de liquidez o de solvencia.

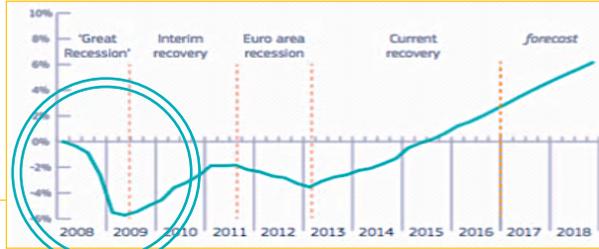
c. Los daños directos.

Las consecuencias de unas políticas que solo buscaron el rigor y los recortes para reequilibrar los presupuestos fueron devastadoras:

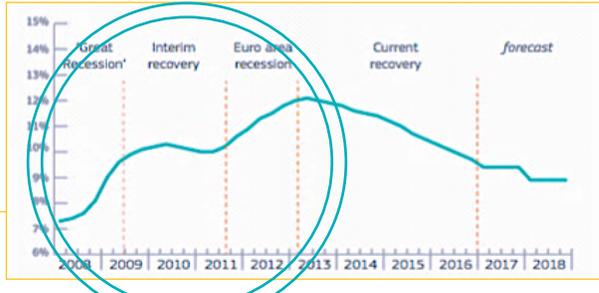
Pérdida de riqueza, recesión. Cifras históricas de desempleo. Desequilibrios y asimetrías crecientes entre los países centro y la periferia, con un incremento de las desigualdades que ya eran lacerantes.

Hay ya un amplio consenso sobre que la dosis de caballo a que se sometió a los países auxiliados, si bien evitó su quiebra, no solucionó los problemas de crecimiento, profundizó sus problemas sociales y de empleo, incrementó sus niveles de deuda y profundizó una peligrosa brecha de asimetrías y de desconfianza entre los países de mejor y peor fortuna por la integración y la Unión Monetaria.

La actividad económica entró en aguda recesión

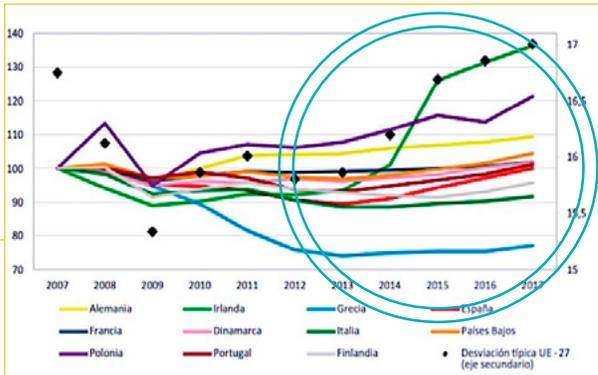


El desempleo se disparó

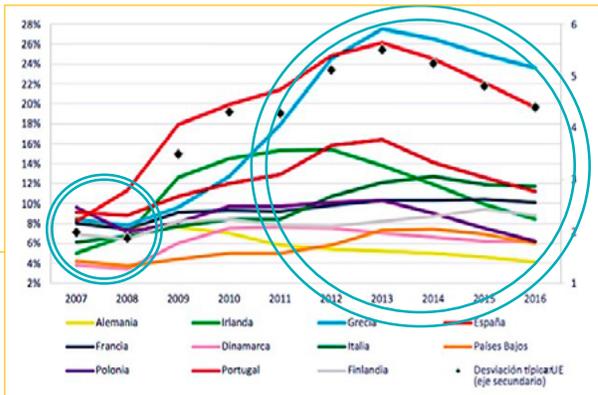


Crecientes divergencias y asimetrías

PIB real (2007=100)

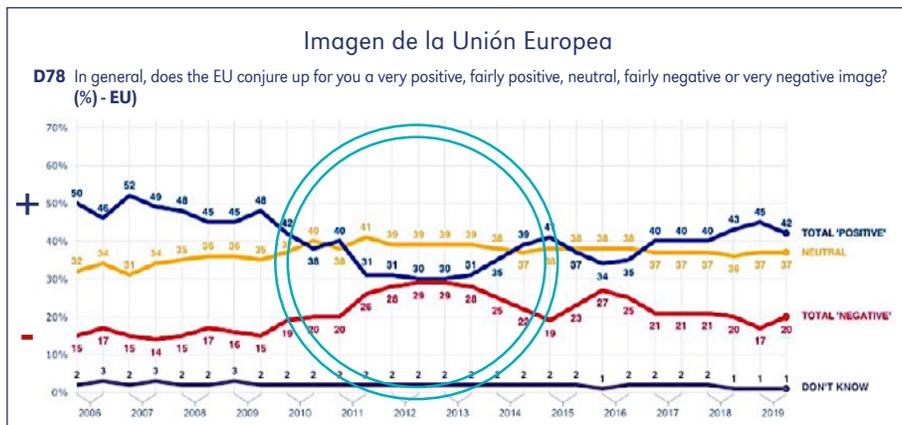


Tasa de Paro (2007-2016)



d. El gran daño colateral: la imagen de la Unión resultó seriamente dañada.

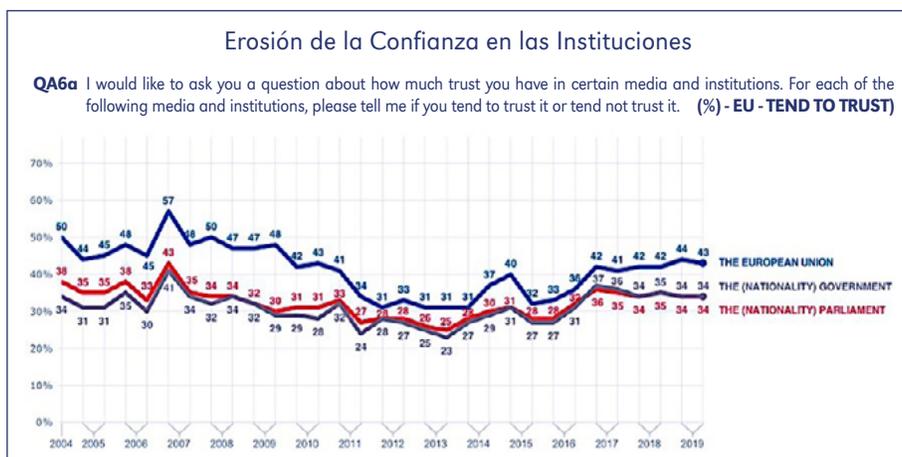
Los ciudadanos son la base de la legitimación del proyecto y estos, con diversas formas, dejaron bien patente sus reproches por la demora o ineficacias. El deterioro de la imagen encendió en los más clarividentes todas las luces rojas de alarma.



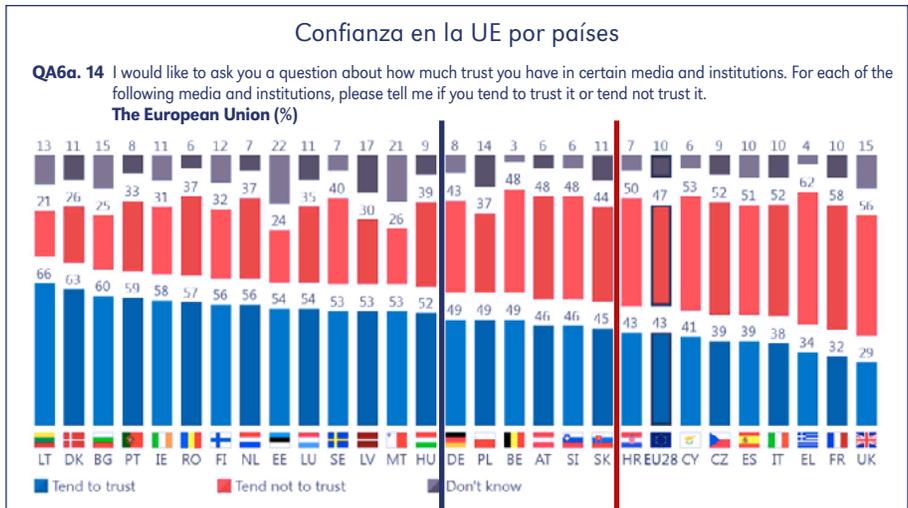
En el caso de los países del sur que sufrieron en sus carnes las consecuencias de decisiones no solamente carentes de solidaridad sino crudamente insolidarias, notablemente en las cohortes de población más jóvenes, se mostraron fuertes retrocesos en las valoraciones y confianza en las instituciones por entender que ninguna seguridad les ofrecían de cara a su futuro.

e. La remontada insuficiente.

La confianza en la Unión remontó al salir de la crisis y, en 2015, los que confiaban volvieron a ser más numerosos que los que desconfiaban.



Pero cuando se hace un análisis fino y se desciende a un estudio por países, se descubre que el sentimiento de confianza aún no llega al 50% en varios países y que, lamentablemente, la desconfianza es mayoritaria en varios pese a que no lo sea la idea ni el sentimiento favorable de pertenencia a la Unión.

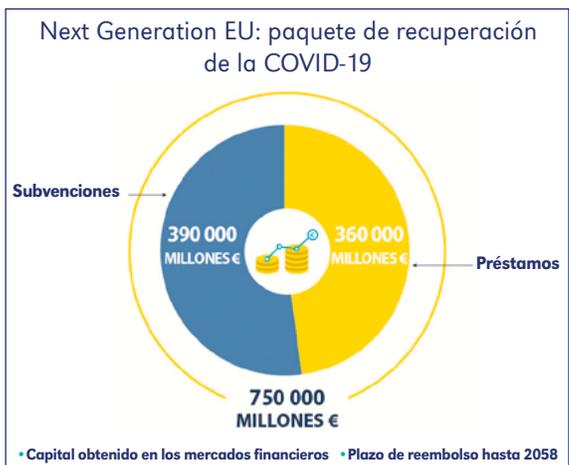


En resumen, hay una mayoría que confía en el proyecto pero hay una amplia desconfianza en la gestión y los gestores.

5. La solidaridad en la Pandemia

Hoy volvemos a sufrir los embates de la crisis, de la tormenta perfecta que está creando el coronavirus, que vuelve a poner en cuestión el lugar que debe ocupar la solidaridad en el proyecto de integración.

Esta crisis es más amplia, profunda y amenazante que la de 2008. En realidad es una polycrisis, sanitaria, económica y social, de la que no se salva nadie y de la que a nadie se puede culpar, pero mucho más letal para la Unión si se volvieran a producir las morosidades y las insolidaridades y desencontros de la anterior.



Afortunadamente, y pese a las primeras y estúpidas reacciones que proliferaron al principio, la Unión está actuando desde el primer momento coherentemente con las lecciones aprendidas, movilizándolo el presupuesto corriente y dando la mayor flexibilidad y sobre ayuda estatales.

A primeros de abril el euro grupo presentó el primer paquete de ayuda de 540.000 millones de ayuda de emergencia para ayudar al empleo y mantenimiento de actividades en los Estados más afectados.

La larga lista de iniciativas tomadas posteriormente ha sido pormenorizada en otras ponencias. Me limitaré a subrayar tres que serán elementos de aceleración en la larga marcha hacia una Europa solidaria. Representan ya sin duda un gran activo para que grandes sectores puedan reconciliarse con la idea de Europa unida.

Me refiero a:

a. El cambio de visión sobre las misiones del BCE.

El BCE ha dado un giro de 180 grados, ha abandonado el dogmatismo de que su única misión era la política monetaria y la lucha contra la inflación. Pese a los frenos de algunos países y cortes constitucionales, el Banco ha puesto toda su potencia de fuego para asegurar los fines cooperativos de la Unión, está ofreciendo liquidez sin empacho, asegurando financiación a la banca y sector privado y permitiendo que los estados financien sus enormes necesidades fiscales comprando su deuda soberana en volúmenes desconocidos y frenando en seco cualquier especulación sobre las mismas.

La Corte (S, 11-12 2018, H. Weiss y otros) ha validado la plena constitucionalidad de los programas de compras de deuda en el mercado secundario sin que se conculquen los Art. 123 y ss., así como del nuevo párrafo del Art. 136 que permitió el nuevo mecanismo de estabilidad (MEDE). Esta jurisprudencia será estudiada en el futuro como un hito, y un regalo que hizo la Corte al proceso de integración, de un calibre similar a las famosas sentencias Van Gend-Loos y Costa- ENEL.

b. La flexibilización de las exigencias del Pacto de Estabilidad.

Una interpretación más flexible e inteligente supone una ayuda muy importante para que los Estados puedan abordar la emergencia sanitaria y para ofrecer imprescindibles socorros a los trabajadores y empresas víctimas de las pérdidas y de la cesación de actividades por la caída de la demanda de bienes y servicios.

c. El Plan de Recuperación para Europa (Next Generation EU) aprobado por el Consejo del pasado 21 de julio.

El Plan aportará una financiación adicional de 750.000 millones para apoyar a los Estados miembros a que se recuperen, reparen sus daños y salgan reforzados de

la crisis. Los recursos se allegarán mediante los empréstitos que solicitará la Comisión en los mercados de capitales y que se irán reembolsando anualmente hasta el 2059. Next Generation canalizará a los Estados 360.000 millones en forma de préstamos y 390.000 en forma de subvenciones a través de 7 Programas.

Uno de ellos, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, será el buque insignia con cerca del 90% de la dotación total (360.000 en préstamos y 312.000 en subvenciones) que se distribuirán solidariamente con criterios proporcionales a las caídas del empleo y del PIB.

Los Estados miembros que se acojan al Programa deben presentar un programa de reformas a ejecutar en el próximo trienio y se aprobarán y posteriormente se evaluarán y condicionarán conforme a un conjunto de criterios sobre la coherencia contribución al crecimiento, creación de empleo, resiliencia y transición ecológica y digital.

En los términos del asunto de mi conferencia quiero subrayar la extraordinaria novedad de que la Unión ha aceptado por primera vez una cierta mutualización de la emisión y amortización de la deuda, que se espera realizar con nuevos recursos propios de la Unión a través de formulas impositivas coherentes con los objetivos ambientales.

Ha de subrayarse también que los préstamos y subvenciones solo están condicionados a su correcta utilización del Plan, obviando totalmente las duras condicionalidades macroeconómicas y los recortes sociales que se exigieron a los rescatados en la anterior crisis.

Aún es pronto para pronosticar si las iniciativas ya tomadas serán suficientes. Si la crisis se prolonga probablemente se dirá que debería haberse actuado aún con mayor contundencia y recursos más proporcionales a las ingentes necesidades que tendrán los países más afectados. Pero no cabe ninguna duda que las decisiones tomadas representan ya un enorme paso adelante, en cantidad y calidad, en el camino de la solidaridad.

6. A modo de conclusión

Aunque es arriesgado hacer pronósticos o profecías, parece que se está produciendo un punto de inflexión y aceleración de la dimensión solidaria que precisa la Unión.

Como en anteriores ocasiones, el salto adelante se produce por una mezcla de virtud y necesidad. Cada vez es más amplio el convencimiento de que la solidaridad es imprescindible no solo por razones éticas sino para que funcione el mercado, la economía, para que se eviten los choques asimétricos y el euro tenga cubiertos todos sus flancos en esta Europa interdependiente y en este mundo globalizado.

La interrogante que más inquieta a los europeístas es que la victoria frente a los renuentes, los llamados frugales, tenga un carácter temporal y limitado a los

efectos y tiempos de la pandemia, aunque es razonable esperar que una vez que ha abierto la puerta a la mutualización de las soluciones resulte imposible volver a la casilla de salida

Penden sobre el futuro del paradigma de una Europa más solidaria poderosos enemigos. Preocupante son los exteriores, beligerantes por tener que tratar y negociar con una Europa cada vez más potente y unida en lugar de tener que hacerlo con 27 países creyéndose ingenuamente poderosos e independientes. Pero más preocupantes son los enemigos íntimos, los de dentro, los que no cejan en su empeño de que Europa sea poco más que un espacio económico o una Unión aduanera, a pesar de las lecciones que la historia ha dado de que tal cosa es, simplemente, impracticable.

Personalmente he advertido con preocupación en Bruselas, sobre todo en el ámbito del Consejo, que también hay una normalización creciente de las ideas que defienden que la integración solo se puede realizar por vías intergubernamentales, empujando el método comunitario y excluyendo el papel de la Comisión y el Parlamento en las cuestiones estratégicas.

Opino que la opción del intergubernamentalismo es una opción paralizante en la larga marcha hacia una Europa más unida y solidaria: los Estados ya han mostrado, junto a sus resistencias a compartir soberanía, que son incapaces de superar los vetos ante cualquier decisión que signifique transferencias supranacionales significativas.

La opción del intergubernamentalismo es, también, una opción deslegitimante: si Europa no expresa supranacionalmente, desde sus instituciones y sus recursos propios, su carácter solidario, no habrá manera de que crezca el demos europeo y la legitimación ciudadana del proceso integrador.

Los acontecimientos de los próximos meses van a ser cruciales para el devenir del futuro de la Unión y de la solidaridad entre sus miembros.

Creo de la máxima importancia:

- Que los recursos políticos y financieros invertidos en la recuperación dan sus frutos.
- Que la decisión del Consejo de europeizar el problema y las soluciones se convierta en permanente.
- Que la Conferencia anunciada sobre el futuro de Europa concrete una agenda de reformas que asuma las demandas de más integración y más solidaridad supranacional que expresan la parte más joven, ilustrada y dinámica de la sociedad europea.

Concluyo recordando la plena vigencia del empeño de Jean Monnet cuando afirmaba: “Nosotros no coaligamos estados, unimos a ciudadanos” y reafirmando que la solidaridad es imprescindible si la Unión europea quiere sobrevivir y alcanzar los objetivos que enuncia en sus Tratados. ■