



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 221-240

Luces y sombras en el escenario europeo¹

La escena nacional no anda sobrada de diálogos y debates razonados y sólidos sobre el propio proceso de construcción europea. Una prueba elocuente de este "desierto" ha sido la propia campaña que precedió a las últimas elecciones al Parlamento europeo, en donde se ha hablado de todo... menos de Europa. Frente al viejo papanatismo de nuevo cuño que consiste en decir "amén, amén" a todo lo que venga de allende los Pirineos, actualmente de Bruselas, están los que sólo reaccionan cuando los efectos de la construcción europea afectan a sus intereses personales o gremiales. Desde la Revista de Fomento Social hemos intentado con cierta frecuencia aportar análisis y valoraciones sobre la construcción europea, adoptando una postura matizadamente favorable al proceso. El artículo que presentamos de Francisco Alburquerque no puede ser calificado ni como eurofanático, ni como euró-fobo...; quizás habría más bien que catalogarlo como "euro-escéptico"... El autor, crítico del proceso de unión europea donde los haya, desde una posición personal tradicionalmente solidaria con las mayorías, aporta una reflexión valorativa a modo de balance que -aunque anterior al proceso electoral antes citado- esperamos podrá ayudar a nuestros lectores a formarse su propio juicio.

Francisco ALBURQUERQUE LLORENS(*)

(*) Consejo Superior de Investigaciones Científicas

(1) Este trabajo ha contado con una ayuda de la Comisión Interministerial de Ciencia y

1. Introducción

En el ardor de la importante campaña de imagen, desplegada a partir de la segunda mitad de los años ochenta por el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, y la tecnocracia de Bruselas, como manera de enfrentar los nuevos retos que para la Comunidad Europea suponía el nuevo escenario internacional, tras el impacto de la revolución tecnológica, económica, y organizacional, a escala mundial, y la nueva pugna por la jerarquización de los diferentes Estados y bloques de países en la Estructura Económica Mundial, da la impresión -visto ahora con algo más de perspectiva- que la apuesta de futuro² llevada a cabo por la Comisión Europea fue más un ejercicio de voluntarismo tecnocrático que una adecuada respuesta para impulsar un proceso colectivo de integración comunitaria.

Tal iniciativa de la Comisión Europea, sin tener en cuenta a los ciudadanos más que como sujetos pasivos receptores de mensajes «desde arriba», no sólo infravalora y desprecia poderosamente la fuerza de la democracia real³, sino que está llamada -más tarde o más temprano- a su fracaso.

Por lo demás, la velocidad con que se vienen produciendo los acontecimientos en el escenario europeo actual, dificulta poderosamente la elaboración de un diagnóstico preciso, obligando a trascender en gran medida la coyuntura cotidiana, para intentar ver los principales problemas y tendencias de fondo en el proceso de la integración comunitaria. De ahí que sea necesario ordenar previamente el curso histórico reciente de los acontecimientos más relevantes en dicho proceso.

2. Los precedentes inmediatos del Tratado de Maastricht: El Acta Unica Europea

Tan sólo semanas después de la entrada formal de España y Portugal en la

Tecnología (CICYT), dentro del proyecto de investigación sobre «La cuestión regional en América Latina y España» (AM91-0688). Naturalmente, la responsabilidad de los argumentos aquí vertidos corresponde exclusivamente al autor.

(2) Tal fue el calificativo de uno de los principales textos divulgadores de dicha campaña. Véase CECHINI, P, (1988) *Europa 1992: una apuesta de futuro*, Alianza, Madrid.

(3) La composición de la Comisión Europea no refleja desde luego ninguna decisión

Comunidad Europea, a inicios de 1986, se aprobó el Acta Unica Europea, que entró en vigor en julio de 1987, con el objetivo principal de eliminar los obstáculos a la libre circulación de personas, mercancías y capitales en el Mercado Interior Europeo, a fin de alcanzar el 1 de enero de 1993 un mercado unificado en todo el territorio de la Europa comunitaria.

La apuesta por la constitución de un mercado interior sin fronteras, formulada en ese momento por la Comisión Europea, es parte del intento de los principales grupos económicos privados en Europa por ampliar sus mercados mediante la eliminación de las restricciones existentes en actividades hasta entonces resérvadas a los diferentes sectores públicos nacionales, y con perspectivas muy prometedoras en cuanto a aplicaciones posibles de las nuevas tecnologías, como las telecomunicaciones, energía, ferrocarriles, y fabricación de armamento, entre otras. De ahí que apenas exista duda acerca del interés (y de las presiones) de las grandes industrias europeas por responder a la creciente competencia externa con una medida que les permita aprovechar el potencial del mercado interno europeo, hasta hoy dividido por fronteras, y fragmentado por discriminaciones técnicas y administrativas que, desde esa lógica, resultaba preciso eliminar (ALBURQUERQUE, 1991).

Ampliar los mercados, eliminar los obstáculos al libre comercio, permitir la libertad absoluta a los movimientos de capitales, y suprimir las diferencias en las políticas públicas nacionales que impidan la concurrencia en igualdad de condiciones a las empresas europeas son, pues, las finalidades últimas del Acta Unica Europea, cuyo contenido apenas prestó atención a los aspectos sociales y consecuencias políticas de dicho avance en el proceso de integración comunitaria.

No obstante, la supresión de los obstáculos arancelarios, físicos, técnicos, fiscales o legales a la libre circulación de mercancías, capitales y fuerza de trabajo, supone de hecho un cambio cualitativo trascendental en la integración europea, al exigir el progresivo abandono de las competencias nacionales en la aplicación de políticas públicas, lo que implica, en otras palabras, una desregulación nacional de parcelas decisivas de las respectivas economías, y su sustitución por una intervención mucho más sometida a las presiones de los grandes

democrática directa de los ciudadanos, siendo únicamente resultado de acuerdos en la cumbre del poder.

agentes oligopólicos empresariales y sus importantes grupos de presión.

En la campaña de imagen, ya aludida, sobre las excelencias del Mercado Interior Europeo, se destacaron las supuestas ventajas de reducción de costes e incrementos de productividad, aunque no se señalaron del mismo modo las previsibles consecuencias del aumento de la concentración de la producción, la destrucción de parte del tejido productivo, o los desequilibrios regionales y desigualdades sociales que ello iba también a conllevar.

Pero la implantación del Mercado Interior Europeo era sólo uno de los objetivos del nuevo impulso de la integración europea, ya que se trataba igualmente de alcanzar la moneda única, lo que exige no sólo el progresivo abandono de las competencias nacionales en las políticas monetaria y fiscal, sino la convergencia en la evolución de las diferentes economías. En este caso, la estabilidad cambiaria dentro del Sistema Monetario Europeo, como soporte del mercado interior unificado, entraña una coordinación de las políticas económicas, cuya orientación va a estar regida por los países más fuertes, en particular Alemania, cuya moneda es hegemónica en la Unión Europea (UE). Por ello, apenas hay duda de que la política económica estará dominada por los criterios de estabilidad, en detrimento de las políticas expansivas, cuando los diferentes países comunitarios enfrentan problemas económicos y sociales bien distintos, lo que exigiría respuestas diferenciadas (ALBARRACIN y MONTES, 1992).

Para vencer las superiores dificultades que este nuevo paso pudiera ofrecer, el «Plan Delors» de junio de 1989, y posteriormente el Consejo de Europa de octubre de 1990, establecieron un planteamiento gradualista, en tres etapas, para alcanzar la unidad monetaria en 1997. No obstante, los importantes acontecimientos acaecidos en el escenario europeo con el final de la década, a raíz de la caída del Muro de Berlín, sumados a la continuación de la larga onda recesiva⁴ que caracteriza este período de reestructuración tecnológica y económica, tras la quiebra del modelo de acumulación de posguerra, iban a trastocar

(4) Gran parte de los observadores, incluso algunos de los más perspicaces, suelen confundir las tendencias de fondo de las ondas largas del proceso de acumulación capitalista a escala mundial -en una de cuyas fases recesivas aún nos encontramos-, con los movimientos cíclicos coyunturales que se superponen a aquellas, pudiendo dar en ocasiones una visión engañosa a los no expertos en el tema. Dicha confusión vulgar es en estos momentos especialmente desdichada.

completamente dichos planes, evidenciando que, pese al interés de los políticos en forzar el curso del desenvolvimiento económico general, éste sigue teniendo algunas leyes objetivas en cuanto a su funcionamiento básico y los condicionantes que establece en el curso de la realidad social⁵.

3. El Tratado de Maastricht y la convergencia monetaria

Los acuerdos establecidos en Maastricht, en diciembre de 1991, guardan una relación directa con el Acta Unica Europea, ya que intentan responder a las dificultades encontradas para el logro de la unidad monetaria europea, mediante un compromiso más firme, no sólo en el campo monetario, sino también en el terreno de la unión política. Como se ve, la reacción de Delors y la Comisión Europea ante el surgimiento de problemas en el avance de la integración monetaria, no fue otra que la de acelerar aún más el diseño del mismo proceso, en lugar de detenerse a indagar más detenidamente las nuevas situaciones creadas en Europa por el impacto continuado de la reestructuración económica en los diferentes países, y los trascendentales cambios políticos y estratégicos tras el derrumbe del socialismo real.

El Tratado de Maastricht se limitó a retomar los objetivos de la unidad monetaria y la creación del Banco Central Europeo, estableciendo para ello unas estrictas condiciones de convergencia monetaria relativas a:

- a) la inflación media de cada país, la cual no debería exceder en más de un 1,5% la inflación promedio de los tres países con tasas más bajas;
- b) el tipo de interés a medio y largo plazo, que no debía exceder en más de dos puntos porcentuales el promedio de los tres países con menores tasas de inflación;
- c) la moneda nacional, que debería estar al menos desde dos años antes dentro de la banda de fluctuación del 2,25% del Sistema Monetario Europeo⁶, sin verse afectada, por tanto, por tensiones importantes, ni sufrir devaluaciones;

(5) Para una exposición del modelo de acumulación de posguerra, puede verse PALAZUELOS E. y ALBURQUERQUE, F. (Coord.), (1990) *Estructura Económica Capitalista Internacional*, Akal Universitaria, Madrid.

(6) El Sistema Monetario Europeo (SME) se creó en 1979, sustituyendo a la «serpiente

- d) el déficit público, que tampoco debería sobrepasar el 3% del PIB, a menos que tendiese hacia ese objetivo, o se tratase de una circunstancia temporal; y
- e) el endeudamiento del Sector Público, el cual no debería exceder el 60% del PIB, a menos que tendiese hacia ese límite a un ritmo satisfactorio.

Como se aprecia, la Unión Económica y Monetaria se reduce a una convergencia nominal hacia determinados objetivos de contenido monetario, dejando fuera cualquier otra observación de la economía real, y quedando en un plano muy secundario -o simplemente excluidos- los restantes aspectos de la unión política y las dimensiones de la Europa social y territorial.

Ello no obstante, limitándonos a la mera convergencia nominal establecida por Maastricht, en 1992 se producían ya importantes desvíos respecto a los criterios de convergencia citados. Italia y España mostraban en esa fecha niveles de inflación superiores a la media del 4,2%; el déficit público en relación al PIB era superior al límite establecido (3%) en el Reino Unido, Alemania, Italia y España; la relación entre la deuda pública y el PIB era muy superior al 60% en Italia; los tipos de interés a largo plazo eran mayores al límite fijado del 11% en España; habiéndose retirado el Reino Unido e Italia del SME en ese mismo año, y conociendo tensiones especulativas de cierta importancia las monedas española y francesa y, posteriormente, también la moneda danesa.

En cuanto a los objetivos de la Unión Política (o Unión Europea, como pasó a denominarse en el Tratado de Maastricht), los avances son -como se ha señalado- muy secundarios, manteniéndose el fuerte «déficit democrático» de la Comunidad. El Consejo Europeo sigue siendo el eje de la construcción comunitaria, reafirmandose su papel como órgano legislativo en la práctica. Además, al ser el voto de sus miembros secreto, ello impide el control por los parlamentos de cada país. El Parlamento Europeo no tiene competencias en temas fundamentales de la integración, y las instituciones monetarias diseñadas

monetaria», o acuerdo realizado en 1972, tras la quiebra del sistema de cambios fijos que se había establecido en la Conferencia de Bretton Woods de 1944. El SME creó el ECU como unidad de cuenta formada por una «cesta» de las monedas comunitarias, y estableció una banda del 2,25% en torno al cambio central, definido en relación al ECU. Según el SME, los gobiernos se comprometen a mantener su moneda dentro de esa banda, y a colaborar en la corrección de desajustes transitorios y especulativos.

en la Unión Económica y Monetaria (esto es, el Instituto Monetario Europeo, el Sistema Europeo de Bancos Centrales, y el Banco Central Europeo) podrán funcionar sin el más mínimo control democrático.

Pese a todo, el Tratado de Maastricht responde a un planteamiento mucho más ambicioso que el Acta Unica Europea, al exigir la modificación de los Tratados Constitutivos de la UE, a fin de pasar a la Unión Europea, una entidad supranacional con moneda única (el ECU), y capacidad de decisión política conjunta, lo cual ha obligado a la ratificación del Tratado por todos los Parlamentos de los Estados miembros.

A fin de evitar un nuevo rechazo del Tratado por parte danesa, en la cumbre de Edimburgo de diciembre de 1992, se acordó conceder determinadas excepciones a dicho país, con objeto de facilitar su aceptación en un nuevo referéndum. Dicho camino hacia una «Europa a la carta» ya se había iniciado, ciertamente, en el propio Tratado de Maastricht, que incluyó un protocolo especial ante la negativa del Reino Unido a suscribir la Carta Fundamental de los Derechos Sociales de los Trabajadores, lo que supone relegar, de hecho, la armonización social comunitaria reclamada por trabajadores y organizaciones sindicales.

4. El deslizamiento del proyecto de integración comunitario hacia un mero espacio comercial y monetario ampliado

Los proyectos de la Unión Económica y Monetaria y la Unión Política surgidos de Maastricht, han sido pues reducidos a una mera aproximación comercial y monetaria, que en absoluto permite superar el carácter *incompleto* y *asimétrico* de la Comunidad (DRÄGER, 1992: 90). En el plano económico, se limitan a plantear la necesidad de una moneda única y el control de la estabilidad monetaria por un Banco Central europeo. Se trata de la habitual reducción monetarista de la complejidad de la economía real, tan común en el discurso economicista convencional, lo que resulta, sin embargo, especialmente grave en momentos de profunda reestructuración del tejido productivo y organizacional de las economías, y obliga a diseñar políticas públicas específicas en tal sentido.

En el plano político, se mantiene la posición subalterna del Parlamento Europeo frente a la Comisión y el Consejo, mientras se intenta resucitar a la

Unión Económica Occidental (UEO) como mecanismo de defensa común definida por el Consejo de Ministros, y se avanza en una más estrecha colaboración en política interior y de justicia, sobre todo en el ámbito de las políticas de asilo, visados e inmigración. Finalmente, como una cuestión más ornamental que de importancia real, se introduce la ciudadanía europea, que dará derecho al sufragio en las elecciones municipales a los ciudadanos europeos residentes en cualquier Estado de la UE. Naturalmente, dadas las relaciones de fuerza existentes en el plano internacional, los planes de la unión política de la CE están diseñados más como fortalecimiento del denominado «pilar europeo» de la OTAN, y de conformidad con los EE.UU., que en confrontación con ellos.

Por otra parte, el hecho de que la citada propuesta de la Unión Económica y Monetaria (UEM) se haya realizado casi de forma paralela a la aprobación de la ampliación de la UE hacia un Espacio Económico Europeo, establece serias dudas sobre el rumbo final de dicho proceso, ya que a las dificultades propias de la pérdida de soberanía de los Estados se añaden también las derivadas de todo proceso de ampliación, máxime en momentos de recesión económica.

En cualquier caso, el planteamiento de una moneda única y un Banco Central europeo como ejes principales de articulación de dicha área ampliada, a modo de zona de libre comercio extendida más allá de la actual Comunidad de los Doce, está lejos de suponer avance alguno en el sentido de la construcción de una unión política en la actual UE. De hecho, este objetivo ha quedado plenamente difuminado, como lo muestra la incapacidad comunitaria ante la guerra civil en la antigua Yugoslavia, justo en sus propias puertas.

De este modo, en lugar de avanzar hacia una superior cohesión social y política en el ámbito comunitario, parece haberse optado por una simple ampliación del espacio económico europeo, confiando en la vigilancia de las autoridades monetarias (y fundamentalmente en el Bundesbank), en cuyas manos se deposita un auténtico poder de decisión, sin ningún control democrático sobre sus decisiones.

Asimismo, el derrumbe del socialismo real y la búsqueda de una «alternativa» capitalista en esos Estados, ha llevado a no pocos de los movimientos surgidos del naufragio de los regímenes anteriores, a subrayar sus señas de identidad nacional y/o cultural, en un intento de evidenciar su pertenencia histórica a un pasado común como europeos y occidentales frente a otros aspirantes, en la búsqueda de mejores relaciones con la UE. Ante ello, la

Comisión Europea ha mostrado su incapacidad para abordar esta nueva problemática con algún proyecto global y ordenado; y, mucho menos aún, con un proyecto político que recordase la propia identidad originaria de la CE, esto es, el modelo socialdemócrata o socialcristiano (CASTELLINA, 1992). En su lugar, se ha condicionado la ayuda -cuando ésta se ha ofrecido- a la rápida introducción de los países del Este en la economía de mercado, sin preocuparse por los efectos adversos derivados de la rapidez de las reformas.

Asimismo, fue -sin duda- un dramático error el reconocimiento de Croacia y Eslovenia, unilateralmente efectuado por parte de Alemania, que acabó estimulando las pretensiones de los diferentes países surgidos de la segregación yugoeslava. Como señalara posteriormente el presidente de Turquía, Turgut Ozal (1993), quizás se hubiera podido lograr una desintegración pacífica de Yugoslavia dentro de una federación abierta, como ocurrió en la URSS. Sin embargo, el reconocimiento prematuro de Eslovenia y Croacia (que en el pasado habían formado parte del Imperio Austro-húngaro) por parte de la UE acabó con esas esperanzas.

5. Las dificultades de la reunificación alemana

En la euforia de la unificación política alemana, producida el 3 de octubre de 1990, se tendió a minusvalorar las enormes dificultades que la absorción de la antigua RDA iba a suponer para la nueva Alemania. La celeridad dada al proceso de reunificación incrementó de forma considerable los costes económicos y sociales del mismo.

La unión monetaria y financiera con la RFA, puesta en marcha el 1 de julio de 1990, esto es, tan sólo poco más de seis meses después de la caída del muro de Berlín, ocurrida el 9 de noviembre de 1989, implicó para la RDA la renuncia a una política monetaria propia, sometiéndose a partir de esa fecha a la política establecida por el Bundesbank. Tan solo tres meses después, al decidirse la unión política, la RDA hubo de adoptar todo el sistema jurídico-institucional de Alemania Occidental, lo que suponía pasar, en ese corto período de tiempo, de una economía centralmente planificada, a otra internacionalmente abierta e integrada plenamente en la UE. Tal proceso de transición, como señaló DONGES (1992), carecía de precedentes históricos, no ya en Alemania, sino en cualquier otra parte del mundo.

La rapidez con que el gobierno de la RFA llevó a cabo la reunificación se vio facilitada por la favorable actitud mostrada por Mijail Gorbachov en las negocia-

ciones bilaterales que Helmut Kohl supo plantear con éxito para tal fin, ante el gobierno de la hoy ya extinta URSS. Igualmente, dicha rapidez reflejaba el fuerte respaldo de la población germano-oriental, mayoritariamente deseosa de integrarse cuanto antes en la Alemania rica y capitalista. La reunificación intentó asimismo evitar la continua emigración desde Alemania Oriental a la Alemania Occidental, acelerada desde ese año de 1989, en el que superó la cifra de 352.000 personas, la mayoría de ellos trabajadores cualificados, que abandonaron sus puestos de trabajo en fábricas, oficinas y hospitales (LOPEZ AISA, 1991: 36).

De este modo, en lugar de una siempre cuestionable y, sobre todo, difícil convergencia económica, social y política de los dos Estados alemanes, el gobierno de la RFA optó por la simple anexión de la RDA, lo cual si bien le iba a causar problemas, también iba a proporcionarle indudables ventajas.

La prioridad de las motivaciones políticas en el proceso de unificación de las dos Alemanias no colaboró en nada a las propias circunstancias de la integración económica, al impedir una más serena reflexión sobre las enormes disparidades existentes entre las dos sociedades. Por ejemplo, fue una decisión esencialmente política la que llevó a adoptar una unión monetaria con un tipo de conversión a la par de las respectivas monedas nacionales para los salarios, pensiones, alquileres, y otros ingresos periódicos, lo que supuso una inmediata apreciación del marco oriental, y la sobrevaloración de salarios de la antigua RDA, condenando a las empresas de Alemania oriental a la quiebra, y provocando con ello el colapso del sistema productivo.

Por su parte, la privatización de la economía de la antigua RDA, fue encargada a un ente público creado al efecto (la "Treuhandanstalt"), afectando a 32.400 empresas y establecimientos, de los cuales 8.000 pertenecen al sector industrial, con 4,7 millones de empleados; además de 4 millones de hectáreas de tierras agrícolas y terrenos forestales (DONGES, 1992: 118). Ahora bien, el libre acceso a los mercados de la antigua RDA, en un momento en el que había quedado paralizado su sistema productivo, proporcionó a las empresas germano-occidentales beneficios fabulosos, así como brindó la ocasión de comprar a precios casi simbólicos algunas de las empresas de la Alemania oriental (SOTELO, 1992). A su vez, el efecto consiguiente de incremento del desempleo, permitió a esas empresas la mejor selección de la mano de obra, en condiciones de extrema debilidad organizativa de ésta.

Tras el primer año de la reunificación alemana se produjo una drástica caí-

da de la producción interna en la Alemania Oriental, así como la pérdida de casi dos millones de empleos entre 1990 y 1991, y las alzas de precios al consumo, provocadas por la fuerte subida de los salarios, que junto a las transferencias de ayuda desde Alemania Occidental, expandieron de forma importante la demanda interna, principalmente de bienes de consumo occidentales. No obstante, este aumento de la demanda por parte de Alemania Oriental, permitió incrementar notablemente las ventas de las empresas germano-occidentales, principalmente en las industrias de bienes de consumo duradero y de bienes de equipo. Por otro lado, la creciente necesidad de financiación de las Administraciones Públicas alcanzó el 4,5% del PNB en 1991, razón por la cual las autoridades monetarias endurecieron aún más su tradicional política monetaria de estabilización, respondiendo con ello a las mayores tensiones inflacionistas existentes.

Como se advierte, la simple vinculación (en este caso equiparación) con una moneda fuerte, no soluciona los problemas de la economía real, ni éstos pueden ser enfrentados con independencia del contexto político e institucional en el que los hechos económicos se desenvuelven.

6. El limitado y desigual avance del proceso de integración de la Comunidad Europea

Pese a que, en mi opinión, la imagen existente sobre el proceso de integración europeo es extremadamente benevolente, lo cierto es que el avance en el proceso de integración europeo occidental, después de más de tres décadas, es muy incompleto y desigual.

a) En realidad, la cooperación económica entre los Estados miembros se limita a poco más que a la existencia de una política común frente a terceros países (esencialmente en el ámbito agrario), sin avances sustantivos en la armonización o sincronización de las políticas económicas nacionales. De hecho, el proyecto actual de integración comunitario se orienta básicamente a lograr las condiciones para un espacio comercial y monetario-financiero común, como si de ello pudiera derivarse posteriormente la unión económica y la unión política, lo cual constituye una suposición bastante irreal.

b) Asimismo, si bien el proyecto de creación del Mercado Interior Europeo a partir de 1993 plantea la ampliación del ámbito de cooperación, lo abandona

al resultado de la liberalización de las fuerzas del mercado, la desregulación y la flexibilización de las economías comunitarias. En qué medida estas fuerzas conllevan una mayor cohesión social y territorial es algo que sólo parece estar presente en la ideología neoliberal predominante y que, en todo caso, la propia evolución de la integración comunitaria no corrobora en absoluto.

c) Son bastante conocidas, por lo demás, las limitadas competencias que el Parlamento Europeo tiene frente a la Comisión Europea y el Consejo de Ministros, lo cual pone en evidencia el considerable *déficit democrático* de la UE, y la sustitución de la legitimidad derivada de la soberanía popular por un ejercicio de dominación tecnocrático-ilustrado.

d) Por último, los conflictos recientes en Oriente Medio y la antigua Yugoslavia nos han mostrado, dramáticamente, la inexistencia de una política exterior común de la UE.

Por otra parte, el balance real que hoy puede hacerse acerca de los objetivos del Mercado Interior Europeo, no es tan fantástico como el conjunto de la propaganda vertida sobre el mismo todos estos años atrás. Una de las piezas claves del Acta Única Europea, como es la libre circulación de personas entre los diferentes países de la CE-12, aún no se ha alcanzado. Tan sólo será posible entre los países del denominado Grupo de Schengen. Reino Unido, Dinamarca e Irlanda se han negado hasta ahora a cumplir este objetivo de la Europa sin fronteras.

Tampoco se alcanzó plenamente la liberalización de los movimientos de capitales, al no haberse logrado un acuerdo sobre los valores mobiliarios. Y sin la perspectiva de la unión política, los intereses nacionales de los diferentes Estados, sobre todo de los tres grandes, puede poner en peligro incluso otros objetivos de la integración económica (CASAMAYOR y otros, 1993).

En estas circunstancias, se ha desplegado la lucha por definir la subsidiariedad de la Comisión Europea frente a las competencias que deben corresponder a los respectivos Estados, vislumbrándose además las diferentes posiciones e intereses encontrados de algunos Estados miembros, en temas sustantivos, como son el mantenimiento de la política de altos tipos de interés por parte del Bundesbank, o el acuerdo de la Comisión Europea con el GATT, entre otros.

En la actualidad, el contexto europeo se sigue caracterizando por la coexistencia de una fase de recesión económica, el incremento de los niveles de desempleo, y la ambivalencia de un Sistema Monetario Europeo con dos

regímenes cambiarios, esto es, nueve países con tipos de cambio fijos, e Italia, Reino Unido y Grecia con tipos de cambio flotantes.

7. Heterogeneidad e incertidumbres en el proceso de integración europeo

La cumbre de Edimburgo, celebrada los días 11 y 12 de diciembre de 1992, autorizó la apertura de negociaciones con diversos países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Suecia, Finlandia y Austria, y posteriormente también Noruega, para la ampliación de la UE. Para un momento posterior quedaron -entre otras- las pretensiones de Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, y las tres repúblicas bálticas de la antigua URSS.

El Parlamento Europeo ya había aprobado, a finales de octubre de 1992, el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), firmado entre la Europa de los Doce y los siete países de la EFTA (Austria, Noruega, Suiza, Suecia, Finlandia, Islandia y Liechtenstein), en el cual se pretendía la extensión de una parte sustancial de los objetivos del Mercado Interior Europeo de 1993 a los 19 países. El EEE no implica la desaparición de los controles aduaneros y fronteras entre los Siete y la UE-12, aunque sí la extensión de la libre circulación de mercancías, personas, capitales y servicios en esos países, una vez que se llevara a cabo la ratificación del Acuerdo por parte de los mismos. Se trata, en suma, de una zona de libre comercio ampliada, y no de una real unión aduanera.

La elaboración de este acuerdo, paralelamente al del Tratado de Maastricht, ha introducido el interrogante de si la CE no acabará disolviéndose en la práctica en la simple asociación de libre comercio que es el Espacio Económico Europeo, frente a una Comunidad Europea con mayores pretensiones políticas y federalistas. De cualquier modo, el rechazo a la integración en el EEE, llevado a cabo a través de referéndum por parte de Suiza el 6 de diciembre de 1992, demoró la puesta en vigor de dicho acuerdo, que hubo de ser renegociado de nuevo, entre otras cuestiones porque ya no era posible contar con la prevista contribución suiza a los «fondos de cohesión» de la CE, estimada en el 27% del total.

De los 23 cantones que integran la Confederación Helvética, dieciséis (entre ellos prácticamente todos los germanos) votaron en contra de la adhesión al EEE, y sólo siete cantones, los francófonos, incluido el cantón de Ginebra, votaron a favor. La inquietud por la división de las «dos Suizas», la alemana y

la de habla francesa, no resulta un problema menor, en los momentos actuales del «puzzle» europeo. Paradójicamente a este rechazo del EEE, el gobierno de Suiza mantiene, sin embargo, su petición de adhesión como miembro de pleno derecho en la UE.

En las negociaciones iniciadas, a principios de 1993, con los países de la EFTA antes citados, es fácil vaticinar la existencia de pretensiones por parte de los mismos en defensa de una adhesión con excepciones en determinados temas, tal como la alcanzada ya, en la propia cumbre de Edimburgo, por Dinamarca, en los temas de unidad monetaria, defensa común, cooperación judicial y policial, y ciudadanía europea.

Suecia tiene objeciones importantes en política exterior y de seguridad, política regional, política agraria, y medio ambiente. Noruega tiene como principales cuestiones conflictivas la pesca, la agricultura, y el control sobre los ingresos procedentes del petróleo. En Finlandia los problemas se centran en el sector agrario, y en el caso de Austria, además de la agricultura, se encuentran su estatus de neutralidad, y el control medioambiental en el transporte por carretera a través de los Alpes. Así pues, entre los principales problemas en estas negociaciones se aprecian la protección de la agricultura de alta montaña y de las zonas árticas y subárticas (sin lo cual el despoblamiento del territorio se incrementaría); la intervención del Estado en otras áreas de esas economías; el medio ambiente; y la integración en un esquema de defensa europeo.

La cumbre de Edimburgo supuso la aceptación del pragmatismo de una «Europa a la carta», y la consolidación de un enfoque tecnocrático, en el que las prioridades principales se centran en el control de algunos de los principales indicadores monetarios y no en los problemas de la *economía real* y, mucho menos aún, en los de la *Europa social y política*.

El hecho de que en la citada cumbre se decidiera la congelación de los presupuestos de la CE hasta 1995, estableciéndose además como objetivo a largo plazo un techo para esos presupuestos de tan sólo *1,27% del PIB conjunto de los Estados miembros*, muestra bien a las claras los límites y cautelas del proceso de integración europeo.

Pero lo que llama la atención, en todo caso, es la escasa capacidad de la Comisión y Consejo Europeos, más allá de las buenas declaraciones (COMISION CE, 1992), para abordar los *nuevos problemas* del escenario actual en el viejo continente. En el mismo, varios problemas de notable envergadura se

superponen hoy, planteando a la UE la necesidad de respuestas y soluciones políticas urgentes. Se trata, como es bien sabido, del dramático genocidio étnico y la guerra civil en la antigua Yugoslavia; la amenazante y prolongada crisis global de los países surgidos de la disolución de la URSS; la creciente inmigración procedente del Sur y del Este hacia la UE y la reemergencia del racismo y la xenofobia; y la recesión económica en la Europa actual, en la que se unen, a su vez, las dificultades de la economía alemana tras su reunificación, la debilidad estructural del Sistema Monetario Europeo y, principalmente, la falta de adecuadas y suficientes políticas públicas en el *tejido real, social y territorial*, para hacer frente a los nuevos retos de la transformación productiva y organizacional, algo que difícilmente puede ser enfrentado exclusivamente mediante el control de unos cuantos indicadores agregados de carácter monetario o financiero.

Por lo demás, la crisis del socialismo real en la URSS y los países de Europa Oriental y la posterior reunificación alemana, han venido a suponer para la Comunidad Europea un desplazamiento decisivo del foco de interés de su principal potencia, la actual Alemania, llamada a sustituir el papel económico que antes desempeñara la URSS en sus relaciones con la RDA y los países de la Europa Oriental. Con ello, corre el riesgo de producirse también una alteración sustantiva del propio proceso de integración de la CE, ahora enfrentado a una realidad completamente nueva respecto a toda su historia anterior.

En otras palabras, la crisis del Este europeo ha podido alterar de manera significativa la propia construcción de la CE, al desplazarse el principal centro de atención e interés objetivos de la economía alemana hacia el área de su entorno centro-oriental europeo. La reunificación ha permitido a la RFA heredar los vínculos comerciales que la RDA tenía establecidos con el antiguo bloque del CAME, de modo que actualmente Alemania ocupa el puesto que anteriormente poseía la URSS en el citado bloque económico oriental, reforzándose sus vinculaciones no sólo en el plano comercial, sino también en la creación de empresas mixtas, y en lo relativo a la captación de mano de obra cualificada, disciplinada y barata, procedente de los países de la anterior Europa del Este.

Asimismo, este final de la «guerra fría» coincide también con un período de reforzamiento de los tres grandes bloques económicos a escala internacional, como una de las formas de respuesta de los diferentes agentes socioeconómicos

principales (empresas y gobiernos) a la creciente competitividad que conllevan los avances en los procesos de oligopolización y transnacionalización económica a escala mundial, y que se ven reforzados por la actual revolución tecnológica y organizacional en curso. Estos cambios estructurales de profundo calado, así como la pretensión de ocupar un papel más activo entre las grandes potencias, parecen empujar también a la UE a plantearse el contenido de su propio proceso de ampliación.

La polémica entre *profundización* o *ampliación* de la CE parece haber encontrado, tras el derrumbe de la Europa Oriental, una línea intermedia de consenso, que incluye el proyectado reforzamiento de la CE-12 a través de la UEM y la Unión Europea, así como su ampliación mediante un proceso escalonado de integración de otros Estados. La Comisión Europea ha teorizado un futuro orden europeo situando a la UE como «centro» de un universo de «geometría variable», compuesto de países ordenados en diversas esferas concéntricas. Se trata de un nuevo resurgir eurocentrista, en medio de un panorama plagado de movimientos racistas y localistas antidemocráticos, y con numerosas incertidumbres.

El «centro» de este esquema lo ocupa la nueva Alemania, con sus dos frentes principales de interés, hacia el Noreste y Sureste europeos. Desde ahí se perfilan varios círculos concéntricos que sitúan a los diferentes aspirantes a la integración europea en diversas «salas de espera». En un primer estadio se encuentran Austria, Suecia, Finlandia y Noruega, con quienes se iniciaron, a comienzos de 1993, las negociaciones para su adhesión a la Unión Europea.

La integración de estos cuatro países -caso de producirse- comportará un desplazamiento hacia el Norte del centro de gravedad de la nueva CE ampliada, y presionará contra las tendencias federalistas alentadas desde Alemania y el Sur de Europa para quedarse posiblemente en una mera zona de libre comercio. Por otra parte, dicha incorporación de cuatro países nuevos y tres lenguas diferentes más al actual sistema institucional comunitario encierra una dificultad adicional de difícil solución, ya que con las nueve lenguas actualmente existentes se precisan 27 intérpretes para realizar la traducción simultánea de las 72 variaciones de lenguas posibles. Con 12 lenguas distintas, las variaciones posibles son 132 y el número de intérpretes necesarios sobrepasaría los 40 en cada reunión (BASSETS, 1993).

En un segundo círculo han de esperar su turno los antiguos Estados de la

Europa Central y Oriental, como Hungría, Polonia y las repúblicas checa y eslovaca, con los cuales la CE ha establecido tratados de asociación. Finalmente, un tercer círculo incluye a los países balcánicos y las repúblicas de la antigua URSS, con quienes hasta ahora, todo lo más, se muestran intenciones de cooperación en materia energética, se discuten posibles ayudas económicas, proyectos de transportes comunes, u otros.

Este diseño corre el riesgo de aumentar aún más las asimetrías del proceso comunitario. Del mismo modo, tras la reunificación, Alemania enfrenta serios problemas financieros, agudizados por la obligada contribución al pago de los costes de la guerra del Golfo impuesta por la Administración estadounidense. El endeudamiento creciente, así como el desplazamiento de la carga de los crecientes costes de la reunificación hacia los grupos menos privilegiados, cuestionan el mantenimiento del compromiso social y político interno, presentando, en suma, perspectivas bastante sombrías.

Además, en la medida que la posición alemana sigue concediendo su máxima prioridad en términos de política económica a la estabilidad monetaria, los planes y plazos para alcanzar la UEM se hacen más inalcanzables para los Estados del Sur de la CE, incapaces de secundar aquellos objetivos de estabilidad con sacrificio de su propio crecimiento, todo lo cual consume la existencia de las «diferentes velocidades» en el proceso de integración comunitario actual.

En efecto, este tipo de uniones entre países con gran heterogeneidad económica genera e incrementa los *desequilibrios regionales*, y únicamente la existencia de una Hacienda Pública común, con un fuerte contenido redistributivo, podría paliar los efectos nocivos. La libre circulación de capitales, sin armonización fiscal previa, supone renunciar al establecimiento de un sistema fiscal más progresivo, ya que los países tenderán a reducir la tributación de las rentas no salariales, con el fin de facilitar la atracción de capitales foráneos o evitar las salidas de ahorro interno. Al no existir tampoco una política social comunitaria, dicha liberalización de capitales induce igualmente a que los respectivos países busquen la mejora de sus posiciones competitivas basándose en costes salariales más bajos (MARTIN SECO, 1992).

En todo caso, el Presupuesto de la UE, tan sólo poco más del 1% del PIB conjunto de los Estados comunitarios (y que en su mayoría se destina a los fondos para la política agraria común), es totalmente insuficiente para abordar estos contenidos redistributivos en los planos social y territorial. La política

regional europea apenas alcanza a significar el *0,3% del PIB conjunto de los Estados miembros* de la UE.

Por su parte, el desmoronamiento de las estructuras sociales y la extensión de la pobreza en la Europa del Este, constituyen una seria amenaza de desestabilización del proceso de integración europeo global. Los gobiernos de los Estados del Este y las repúblicas de la antigua URSS poseen actualmente muy escaso margen de maniobra ante las exigencias del ajuste interno y las condiciones impuestas por los gobiernos occidentales para el acceso a las ayudas financieras. Esto dificulta la existencia de una red mínima de seguridad social, y hace también poco creíbles los márgenes de desarrollo de las democracias pluralistas para grandes contingentes de la población.

Las perspectivas de que tales frustraciones desemboquen en posibles escenarios de inestabilidad no son sólo teóricas. Entretanto, se asiste a una emigración importante desde estos Estados del Este, lo que les priva de mano de obra cualificada, precisamente cuando más la necesitan en su proceso de reconstrucción.

El lento crecimiento actual de los principales países industrializados, que en no pocos casos han de enfrentar considerables problemas de ajuste interno en el plano real de sus economías (y no sólo en el ajuste macro-monetario), hace que los recursos disponibles para ayudar a los países de Europa del Este y la antigua URSS tampoco sean muy abundantes, debiendo competir además con los recursos para salvaguardar la situación social interna o los destinados a la cooperación internacional con los países subdesarrollados. En definitiva, el avance de la integración global europea puede verse bloqueado por la eclosión de los diferentes movimientos sociales y políticos, tanto en los Estados de la Europa centro-oriental como en la propia Europa Occidental.

La transformación de Europa Oriental ha reavivado también la discusión sobre el futuro del Estado-nación. En la actualidad, la necesaria dimensión global de algunos de los principales problemas del desarrollo económico, obliga a trascender los planteamientos y enfoques estatal-nacionales, para encarar las innumerables interdependencias existentes en los planos económico, financiero, ecológico, y de seguridad internacional.

En tal sentido, más que la mera declaración de ciudadanía comunitaria, se precisaría una mayor autonomía regional y autodeterminación democrática, junto a un esquema de integración supranacional confederal que garantizase la

mayor cohesión económica, político-social y territorial de la confederación, los derechos humanos fundamentales, los programas de acción medioambiental, etc. Desde luego, la inclusión de los derechos de los inmigrantes constituye una cuestión crucial en la defensa de los derechos fundamentales, siendo la forma como la CE aborde este tema un barómetro preciso de su calidad democrática y del grado de realización de los derechos de libertad (DRÄGER, 1992: 99).

A principios de la próxima década, las tres quintas partes de la población mediterránea será árabe. Pese a ello, hasta ahora la CE carece de un planteamiento global de cooperación y diálogo institucional multilateral con los pueblos árabes del Mediterráneo, viéndose reducidas las relaciones a cuestiones de seguridad y de discusión bilateral sobre el acceso de determinados productos al mercado comunitario. Una concepción, como vemos, exclusivamente comercial, insolidaria, y falta de perspectivas.

Bibliografía

- ALBARRACIN, J. y MONTES, P. (1992), «EL SUEÑO LIBERAL ENGENDRA MONSTRUOS. LA EUROPA DE MAASTRICHT Y LA CONVERGENCIA ESPAÑOLA», EN *LA IZQUIERDA Y EUROPA. UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA AL TRATADO DE MAASTRICHT*, MADRID, PP. 55-108.
- ALBURQUERQUE, F. (1991), «LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE ANDALUCÍA», EN *BOLETÍN ECONÓMICO DE ANDALUCÍA*, Nº 12.
- BASSETS, L. (1993), «RECELOS MEDITERRÁNEOS ANTE LA AMPLIACIÓN», *EL PAÍS*, MADRID, 1 DE FEBRERO DE 1993.
- CALVET, J. (1993), «EL MITO DE LA CAVERNA», *EL MUNDO*, 13 DE FEBRERO DE 1993.
- CASAMAYOR, R.; GÓMEZ, C.; NAVARRO, M.; y ZAFRA, J.M. (1992), «QUO VADIS, EUROPA», *EL PAÍS*, 6 DE DICIEMBRE DE 1992.
- CASTELLINA, L. (1992), «CÍRCULOS DANTESCOS EN TORNO AL BANCO FEDERAL», EN *MIENTRAS TANTO*, Nº 50, MAYO-JUNIO 1992.
- CLERC, D. (1993), «¿CÓMO REPARTIR EL COSTO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA?», EN *CUATRO SEMANAS Y LE MONDE DIPLOMATIQUE*, FEBRERO 1993, PP. 10-11.
- COMISION CE. (1992), «DEL ACTA ÚNICA AL POST-MAASTRICHT», COMUNICADO COM (92)2000, 11 DE FEBRERO DE 1992, REPRODUCIDO EN *BOLETÍN DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA*, Nº. 2317, 16 AL 22 DE MARZO DE 1992, PP. 895-915.
- CURBELO, J.L. y ALBURQUERQUE, F., «UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN LAS REGIONES PERIFÉRICAS DE LA

- CE», en *TERRITORIOS EN TRANSFORMACIÓN: ANÁLISIS Y PRO-PUESTAS*, CSIC, (EN PRENSA).
- DONGES, J. B. (1992), «ALEMANIA Y LOS PROBLEMAS DE UNA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA. ¿UN NUEVO CENTRO DE GRAVEDAD DE LA ECONOMÍA EUROPEA?», en *EJES TERRITORIALES DE DESARROLLO: ESPAÑA EN LA EUROPA DE LOS NOVENTA*, VI JORNADAS DE ALICANTE SOBRE ECONOMÍA ESPAÑOLA, MADRID, PP. 101-129.
- DRÄGER, K. (1992), «OCHO TESIS SOBRE EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA», en *MIENTRAS TANTO*, Nº 50, MAYO-JUNIO.
- FAWZI MELLAH (1993), «ESTRECHAMENTE SEPARADOS», *EL PAÍS EXTRA/WORLD MEDIA*, MADRID, 25 ENERO 1993.
- FONSECA, J. (1993), «LA INTEGRACIÓN RESULTA DEMASIADO CARA», en *CUATRO SEMANAS Y LE MONDE DIPLOMATIQUE*, FEBRERO 1993, BARCELONA, PP. 12-13.
- LOPEZ AISA, M. R. (1991), «LAS TRANSFORMACIONES POLÍTICAS EN EL PROCESO DE UNIFICACIÓN ALEMANA», en *CUADERNOS DEL ESTE*, Nº 4, EDITORIAL COMPLUTENSE, MADRID, 1991, PP. 35-53.
- MARTIN SECO, J.F.: «EL DESEQUILIBRIO EUROPEO», en *LA IZQUIERDA Y EUROPA. UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA AL TRATADO DE MAASTRICHT*, MADRID, 1992, PP. 55-108.
- OZAL, T. (1993), «LA AMENAZA DE GUERRA EN LOS BALKANES», *EL PAÍS*, 2 DE MARZO DE 1993.
- PECQUERIE, B.; MUNNICH, L.; Y BASTENIER, M.A. (COORD.), (1993). «EUROPA: EL NUEVO CONTINENTE», *EL PAÍS EXTRA/WORLD MEDIA*, MADRID, 25 ENERO 1993.
- SOTELO, I. (1992), «LA UNIFICACIÓN ALEMANA», *EL PAÍS*, MADRID, 3 DE OCTUBRE 1992.