



*Revista de Fomento Social*, XLVII (1992), 133-141

## Después de Maastricht: más Europa

---

*Reciente la celebración de los referendums de ratificación de los acuerdos de Maastricht en Dinamarca e Irlanda ha tenido lugar cuando el presente número de la Revista Fomento Social se encontraba ya en imprenta.*

*A la luz de los últimos acontecimientos, es de prever una cierta ralentización del proceso de avance hacia la Unión Europea en los próximos meses, coincidiendo precisamente con la presidencia británica de la CEE.*

*No obstante, hemos optado por conservar el texto primitivo de nuestra editorial, cuyas reflexiones en opinión del Consejo de Redacción de la Revista Fomento Social siguen siendo perfectamente válidas no excluyendo la posibilidad de volver sobre el tema en próximos números.*

---

Consejo de Redacción

---

Suele decir con razón el profesor Juan Velarde que la andadura comunitaria europea recuerda al lema de las tropas del británico Cromwell: "Nulla vestigia retrorsum", "Ni un paso atrás", que rezaba en los estandartes de aquel sanguinario general inglés del siglo XVI. El camino hacia la unidad europea está hecho de pequeños pasos adelante, cuya mayor virtualidad reside en que no permiten el retroceso: la habitual toma de grandes decisiones (o pequeñas) por el sistema de la unanimidad al más alto nivel

---

EDITORIAL

---

(Cumbres Europeas o Conferencias Intergubernamentales de Jefes de Gobierno) hace que, si bien es difícil avanzar, una vez que se ha dado un paso, por pequeño que sea, también es muy difícil volver atrás. En efecto, el volver atrás tendría también que hacerse por unanimidad y basta que un país no quiera para que no sea posible retroceder, salvo que se "rompa la baraja" (lo que, por cierto, ha estado a veces a punto de suceder).

El recuerdo de Cromwell, sin embargo, también viene bien -por ironías de la historia- a propósito de la postura británica de no ceder en nada que pueda afectar seriamente a su soberanía...

Muchas son las reflexiones que surgen a propósito del avance hacia la Unión Europea, materializado -aún parcialmente- en la reunión de Maastricht del pasado mes de diciembre que cristalizó en los acuerdos firmados el 7 de febrero de 1992 y que habrán de ser ratificados por los parlamentos de los países miembros o, en algún caso, sometidos a referéndum. Las tormentas políticas que han surgido en varios importantes países comunitarios desde aquella fecha parecen haber rebajado las voces "triunfales" en torno a los avances logrados en la cumbre, como si los entusiasmos iniciales hubieran dado lugar a un cierta mayor prudencia y realismo sobre la velocidad del proceso de puesta en marcha de lo acordado en la cumbre.

Desde la RFS queremos hacer hincapié únicamente en algunos puntos, a sabiendas de que otros muchos quedan sin tratar, sin renunciar a volver sobre un asunto de tanta importancia en ulteriores ocasiones. Baste citar el espinoso tema de la reforma de la Política Agraria Común, que tanto alarma en la actualidad a una buena parte de los agricultores españoles, o en el proyecto de una política exterior común y de defensa europeas...

### **Pragmatismo o ausencia de proyecto global**

Para bien o para mal, el avance de la construcción europea se ha hecho a golpe de pragmatismo. Se partía en los años 50 de objetivos relativamente modestos de índole económica o, mejor, comercial, tras la constatación del fracaso de los proyectos excesivamente ambiciosos de unión política (por ejemplo, el escasamente operativo Consejo de Europa). Los avances se han producido en función de los acuerdos que era posible conseguir por unanimidad en cada momento. De alguna manera se ha ido "remendando" (=poniendo "parches") el vestido de la unión europea, procurando acercarse en cada paso a las condiciones que más facilitarían una verdadera unión económica.

Precisamente por ese pragmatismo no hay en la construcción europea un proyecto claro y delimitado, un modelo hacia el que se avanza paso a paso y por orden, un objetivo final. Podría decirse que hay un proyecto más o menos definido en lo

económico, aunque de hecho el camino para llegar a su culminación es oscuro y, en todo caso, controvertido y técnicamente complicado. Pero en lo político las cosas están más confusas. Aún hoy la referencia a un horizonte de tipo claramente federal es un tema tabú, y no sólo por la tantas veces invocada postura británica... Los avances de Maastricht -como los del Acta Unica en 1986 y como todos los avances en la construcción europea- abren más interrogantes de los que cierran, crean más problemas de los que resuelven. En efecto, al avanzar en la cesión de soberanía en determinadas áreas, van quedando patentes las incongruencias que permanecen o se desvelan contradicciones.

### **La imparable Unión Monetaria**

Conviene recordar que el proceso que se sigue hacia la Unión Monetaria es básicamente la aplicación gradual del famoso "Informe Delors" surgido como consecuencia de la firma del Acta Unica Europea, y que definió las tres fases a seguir, aunque sin poner fecha a las dos últimas. Es cierto que la ruta o camino a seguir es un aspecto fundamental de dicho proceso. En todo caso, lo que en Maastricht ha estado en juego ha sido, entre otras cosas, precisamente el modo de llevar a cabo la unificación, el calendario, junto con otros aspectos fundamentales como las condiciones de convergencia de las economías, la creación de un futuro Banco Central Europeo etc.

La lógica de la moneda única parece inapelable; no precisa de grandes conocimientos técnicos, basta con el sentido común. En efecto, no tiene mucho sentido construir una Unión Económica con doce monedas diferentes. Piénsese que si un ciudadano comunitario recorre en un viaje aéreo todos los países de la Comunidad, parando en un aeropuerto de cada país y cambiando, por ejemplo, 100.000 ptas en cada aeropuerto en la moneda del país receptor, sin hacer ninguna compra ni gastar ni un céntimo, simplemente por los trámites de cambio, las comisiones etc. al volver a su punto de partida se encontrará con aproximadamente sólo la mitad del dinero que tenía al partir. Ciertamente que con un sistema de cambios verdaderamente fijos y de disminución de trámites y comisiones se podría alcanzar prácticamente el mismo resultado que con la moneda única. En todo caso, imaginemos por un momento lo que sería la economía de los Estados Unidos si en aquel gran territorio existieran, por ejemplo, nada más que media docena de monedas diferentes...

Pensamos que -en la práctica, dejando aparte su indudable significado político- no hay que dar excesiva importancia a la cláusula de "opting out" (que reserva al Reino Unido el derecho a salirse de la Unión), al hecho de que los británicos no acepten la dinámica que conduce a la moneda única europea. Piénsese qué papel podrá jugar la libra esterlina a partir de 1999, en una Europa que para entonces verosíblemente podrá

contar con una moneda única, el ECU. ¿Van los ingleses a impedir la circulación del ECU -del que dispondrán todos los ciudadanos, empresas etc. de la Comunidad a excepción de los británicos- en su territorio? ¿Qué perspectiva de supervivencia tendrá la libra? Se comprende que los ingleses teman perder la fuente de riqueza que representa el mercado financiero de Londres, aunque parece claro que dicho mercado ha "venido a menos" con el afianzamiento del "euromercado". Naturalmente los británicos hubieran preferido que el ECU llamado "duro" circulara simultáneamente con todas las demás monedas comunitarias, en cuyo caso sí que podría tener futuro la libra. Por otro lado, el Banco Central británico será un "enano" al lado del futuro banco central europeo (o como se le llame definitivamente) y poco podrá hacer para contrarrestar las decisiones de este último.

En cualquier caso no hay que olvidar que la reticencia británica -en este como en otros temas- en cierto modo ha sido beneficiosa para los doce, al imponer ritmos de toma de decisión muchos más lentos y al hacer conscientes a sus socios comunitarios de las dificultades que tan trascendental decisión conlleva.

#### **La cohesión económica y social**

La firmeza española en el famoso tema de la cohesión económica y social -un principio ya consagrado para el nivel regional en el Acta Unica Europea de 1986 y que ya venía en cierta forma siendo aplicado con la política regional de la Comunidad- es coherente con los objetivos de la Unión Económica. En efecto, no es concebible que se pueda producir la aproximación económica necesaria para llegar a la última fase de la unión monetaria (con las conocidas cuatro condiciones de convergencia o armonización económica: inflación, déficit público, tipo de cambio de la moneda y deuda pública) si persisten grandes desigualdades en niveles de renta y de bienestar entre unos países y otros. Por otro lado, este principio parece evitar el riesgo de que en el futuro España (y los otros países más pobres de la CEE) pueda ser contribuyente neto a las arcas de la CEE, es decir que pague más de lo que recibe, lo cual carecería de sentido. En todo caso no se olvide que, cuando se trata de los presupuestos comunitarios, se habla de cantidades relativamente modestas: algo más del 1% del PIB global de todos los países de la CEE; compárese con el treinta y tanto por ciento del PIB que cada país comunitario dedica como mínimo a su sector público.

En definitiva, lo que se ha pretendido en Maastricht por los países menos desarrollados de la Comunidad es que los principios de cohesión y solidaridad que ya se recogían en el Tratado de la CEE tengan su incidencia presupuestaria en el Tratado de la Unión. Con este objetivo se ha decidido crear, antes de la finalización del presente año, un Fondo de cohesión para financiar proyectos en los países menos desarrollados en las áreas de infraestructuras y medio ambiente. No obstante, el triunfo español en

Maastricht no ha sido tan espectacular, ya que el resto de las políticas de solidaridad en el ámbito comunitario (sobre todo, la mejora en el funcionamiento de los Fondos Estructurales y la revisión de las aportaciones de los estados miembros al presupuesto de la Comunidad para tener en cuenta las peculiaridades de los estados menos desarrollados) han quedado recogidas en un protocolo adicional que, si bien tiene valor jurídico vinculante, básicamente se limita a ser una declaración de buena voluntad. Por ello, la verdadera virtualidad práctica de esas medidas dependerá en un futuro próximo del trabajo de los gobiernos afectados para conseguir que esas declaraciones de principio se concreten y cuantifiquen en disposiciones presupuestarias que beneficien realmente a España y a los países menos desarrollados. Por otro lado, muy probablemente los fondos procedentes de la aplicación de este protocolo, que tienen destino nacional, no beneficiarán prioritariamente a las regiones más atrasadas, sino que se asignarán por países, con lo que aquellas podrán verse, de hecho, perjudicadas.

Estas matizaciones deben completarse con otra que nos parece fundamental. Sería un contrasentido clamoroso que ese mismo gobierno que tan ardorosamente defiende la cohesión a nivel europeo no trabaje de la misma forma para disminuir los grandes desequilibrios que existen en España entre las regiones. Es bien sabido lo difícil que es luchar contra esos desequilibrios, así como la escasa vigencia de una auténtica política regional en España, donde de alguna manera se ha transferido a las CC.AA. la preocupación por la corrección de los desequilibrios regionales. Así planteada, no parece una política regional muy efectiva, puesto que ello exige una dinámica de solidaridad interregional difícilmente compatible con esa especie de permanente subasta o lucha "a ver quién saca más" como por ejemplo se planteó recientemente en relación al tema de financiación de las CC.AA.

### **La Europa social: asignatura pendiente**

En política social, debido a la fuerte oposición británica, no se ha modificado el Tratado. No obstante, se han firmado dos protocolos anexos en materia social.

Por el primero de ellos once estados (se autoexcluye el Reino Unido) se comprometen a avanzar en la política social comunitaria "caminando" por la senda abierta por la Carta de Derechos Sociales. Evidentemente, las decisiones adoptadas en este campo no afectarán al Reino Unido que, tampoco, como es lógico, participará en la toma de decisiones.

En el segundo protocolo se decide que ciertas materias (las más significativas) se aprueben por unanimidad mientras que para otras será suficiente la mayoría cualificada. Una vez más se observan las reticencias de los estados para modificar el sistema de unanimidad para los temas importantes como el de la Seguridad Social, representación y defensa de los intereses de los trabajadores, etc.

La solución adoptada respecto a la postura británica nos parece poco aceptable ya que se puede llegar, no ya a que exista una Europa de dos velocidades como puede ocurrir para otros temas, sino que existan dos Europas distintas (no conocemos el valor posterior de este precedente para otras ulteriores decisiones). Esto lo pueden confirmar las palabras del primer ministro británico que vino a decir que las empresas instaladas en el Reino Unido gozarán de la ventaja comparativa de pertenecer a un mercado interior sin padecer las consecuencias de una legislación social restrictiva. Por otro lado, una vez más se da una imagen de que EUROPA es una ilusión o un sueño: para los británicos, Europa no sigue siendo más que un gran mercado...

Este hecho del descuelgue británico es una vez más manifestación de ese pragmatismo que invade Europa y, al fin y al cabo, puede servir para que en el resto de los países se avance con más velocidad hacia legislaciones sociales más progresistas, al no entrar en juego los potentes "frenos británicos". No obstante, no todo debe ser pragmatismo: el proyecto global de EUROPA (¿existe?) y los principios que a él subyacen deberían estar, en nuestra opinión, por encima.

Por otro lado, indudablemente, desde la óptica española, cabe preguntarse si estamos preparados para una homogeneización de las condiciones sociolaborales. Una de las escasas ventajas comparativas, y base fundamental de la competitividad de nuestras exportaciones industriales en particular, está constituida precisamente por nuestros menores costes laborales unitarios.

La apertura que implica la inminente puesta en marcha del Mercado Unico, está introduciendo graves amenazas e incertidumbres sobre el futuro de buena parte de nuestro tejido industrial. Buena prueba de ello son los conflictivos procesos de ajuste y reconversión industrial que tan duras consecuencias acarrearán para las zonas afectadas (Asturias, Ferrol, Cartagena etc.). Una armonización "hacia arriba" de las condiciones sociolaborales españolas disminuiría sensiblemente la competitividad de la empresa española en el contexto europeo. Esa es, al fin y al cabo, básicamente la misma razón por la que el gobierno británico se resiste tenazmente a ceder soberanía en materia social.

Y, sin embargo, desde una perspectiva ética y progresista, cuesta trabajo tener que aceptar que esta especie de "dumping social" (o rebaja artificial de los costes de producción a costa de los trabajadores) haya de ser la forma como nuestras empresas lleguen a ser competitivas.

En todo caso, la aproximación gradual del marco de las condiciones laborales y salariales, de la protección social de los trabajadores etc., con toda su complejidad y dificultad, constituyen, sin duda, uno de los retos pendientes de la construcción europea.

### La Unión Política y el "déficit democrático"

La Unión Política es uno de los campos donde, paso a paso, se sigue avanzando en la construcción de la Unión Europea del futuro.

A propósito del escaso poder del Parlamento Europeo, el órgano depositario por antonomasia de la legitimidad deomocrática en la Comunidad, decía Maurice Duverger en un reciente artículo:

"Incluso si consiguiera el derecho de investidura del presidente y de los miembros de la Comisión, el Parlamento Europeo, comparado con los nacionales, sería el más débil de todos, desde el Atlántico a Vladivostoc" (El País, 9-XII-91).

Son cada vez más las competencias "cedidas" a los órganos comunitarios; si bien para los temas fundamentales se sigue manteniendo el voto por unanimidad en el Consejo de Ministros, un número creciente de ellas pueden ser adoptadas de ahora en adelante por "mayoría cualificada", es decir, que obligarán incluso a los países que se queden en minoría: es la única manera de que una CEE formada por un número creciente de países pueda seguir funcionando y avanzando. Son, por tanto, decisiones que escapan al control de los parlamentos nacionales. Pero tampoco pasan por el Parlamento Europeo, elegido, como se sabe, desde 1979, por sufragio universal.

Los cambios aprobados en Maastricht (y anteriormente en el Acta Unica) tendentes a aumentar la participación del Parlamento en las decisiones comunitarias por procedimientos de cooperación y co-decisión (que le otorga el poder de veto en ciertas materias) constituyen una indudable pero tímida corrección de ese déficit democrático del sistema institucional europeo. En adelante, para determinados temas (cuya determinación es objeto de fuertes regateos entre los Estados miembros) será preciso el acuerdo de los tres órganos decisivos de la Comunidad: Comisión, Parlamento y Consejo, con una intervención, por tanto, creciente de la eurocámara.

Muchos analistas políticos han observado, ante las indudables deficiencias del sistema parlamentario tradicional vigente en los países europeos, que una democratización de la vida pública no pasa necesariamente por una mayor intervención del parlamento en los asuntos de todos. A este propósito conviene abrir un interrogante sobre esa especie de convicción implícita en algunos críticos del déficit democrático actual de la Comunidad de que una mayor atribución de competencias al Parlamento Europeo (siguiendo el esquema de los estados-nación) implicará automáticamente una democratización de la Europa comunitaria. Quizás precisamente se esté tocando aquí en la escala europea el techo del sistema institucional y participativo parlamentario: existe una creciente insatisfacción sobre la validez de los sistemas democráticos occidentales a nivel de Estado, cuanto más si se extrapola el sistema a nivel supraestatal. Pero ese es un debate que nos llevaría muy lejos...

Ahora bien, de "déficit democrático" habría también que hablar en lo que se refiere

a la forma misma como estos avances -que apoyamos- hacia la Unión Europea se están dando. Es notoria la falta de información de los ciudadanos españoles sobre el tema. Llama la atención la desproporción que existe entre los temas de los que se ocupa de forma habitual el Parlamento español, con repercusión en la opinión pública, y su importancia, y la ausencia de debates profundos y largos sobre la construcción europea. Ciertamente se trata de temas complejos, con muchos entresijos técnicos, pero eso no hace sino confirmar la necesidad de campañas masivas de información dirigidas a los ciudadanos. La forma lamentable, por ejemplo, como se desarrolló en España la campaña electoral en las elecciones de 1989 al Parlamento Europeo es una buena muestra de lo que queremos decir. En aquella ocasión los partidos hablaron de todo, menos de Europa... En cierta forma da la impresión de que al gobierno le interesa más una ciudadanía poco informada para seguir su política europea sin especiales trabas y que los partidos de la oposición conceden demasiada poca atención al tema, quizás porque consideran que tiene escaso "gancho" electoral.

#### **A pesar de todo..."Europa" sigue creciendo**

A pesar de todas las indudables limitaciones reseñadas en los anteriores apartados, que podríamos llamar "sectoriales", ...Europa sigue creciendo.

Europa no es, obviamente, la CEE. Recordarlo puede no estar de más cuando las fronteras de "la casa común" parecen abrirse a una serie de países que -sea lo que fuere de su reciente historia de separación y aislamiento- son y han sido siempre profundamente europeos.

Cuando decimos "más Europa" nos referimos al hecho indudable de que la construcción europea sigue avanzando. En efecto, la CEE parece seguir creciendo cuantitativa y cualitativamente.

Cuantitativamente, porque son de prever nuevas incorporaciones (Austria, Suecia y Malta parecen las más próximas) y porque la CEE ha llegado a un acuerdo con los países de la Unión Europea de Libre Cambio (EFTA) para formar un gran Espacio Económico Europeo, consistente por ahora básicamente en una gran zona de libre comercio.

Cualitativamente Europa crece también, porque son cada vez más las materias o competencias cuya soberanía va a ir residiendo en las instancias comunitarias. Por otro lado, las próximas ampliaciones arriba aludidas obligan a recomponer el sistema de toma de decisiones de la CEE, excesivamente basado en la unanimidad; por eso, y por más razones, han tomado tanta importancia -desde el Acta Unica para acá- los avances hacia la adopción de un número creciente de decisiones por mayoría cualificada. Pero es que además se están dando pasos hacia una mayor "cultura política europea", tales como el tema de los fondos de cohesión, de los que ya hemos hablado, que implican

un incremento de la aplicación real del principio de la solidaridad a nivel europeo o el reconocimiento a los ciudadanos europeos de la facultad de presentar peticiones al Parlamento europeo y el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales del lugar de residencia, con independencia de su nacionalidad.

¿Por qué la CEE se ha transformado en el ejemplo más exitoso de gradual integración económica y, en el futuro, política? En sus orígenes hay que recordar la influencia del trauma de la II Guerra Mundial sobre los europeos -piénsese especialmente en Francia y Alemania- que no querían que aquella terrible experiencia pudiera volverse a repetir. La ayuda americana de la postguerra, materializada en el Plan Marshall, -con la creación de la OECE, futura OCDE-, obligó ya a los europeos a coordinar de alguna manera sus economías y, en todo caso, a superar el proteccionismo y bilateralismo comercial reinantes en los años que siguieron a la II Guerra Mundial.

El proceso ha sido largo. Pero ha habido muchos intentos en el mundo de creación de uniones económicas que han quedado en papel mojado (y firmado) o que simplemente han fracasado. Al éxito de la construcción europea sin duda ha contribuido la cultura cartesiana del viejo continente; una cultura donde la racionalidad, la eficiencia, el cumplimiento de los acuerdos, la seriedad ante los compromisos, el método, la meticulosidad etc. forman parte del acervo de los valores colectivos.

\* \* \* \*

En todo caso, pensamos que Europa sale más fortalecida de la cumbre de Maastricht. Atrás quedan los viejos tiempos de la llamada "euroesclerosis" cuando Europa, en plena crisis económica, parecía incapaz de superar sus nacionalismos y de alcanzar a los admirados y temidos gigantes económicos Japón y Estados Unidos. Aquellos tiempos en que se podían decir en serio cosas como estas:

"Nosotros, los europeos, hemos sido reducidos al papel de los griegos en el imperio romano. La función más útil que un francés o un italiano puede cumplir en estos tiempos es enseñarle a un norteamericano y a un japonés la temperatura adecuada a la que debe beber su vino tinto"...

(Luigi Barzini, Citado por Scott Sullivan, Newsweek, April 9, 1984, p. 10).