

La Europa de las dos velocidades*

(La solución a los problemas de la integración)

Por Egon Tuchtfeldt**

El observador que tome en serio la mayoría de los comentarios sobre los problemas de Europa tendría motivo suficiente para el pesimismo. Las conferencias de ministros y las cumbres europeas, la permanente miseria de las finanzas públicas y agrícolas, el aferrarse de forma rígida a los intereses nacionales, la dispersión de la evolución coyuntural, la fragilidad tecnológica frente al Japón y los Estados Unidos, así como otras muchas preocupaciones y necesidades, y no por último en el área de seguridad, ofrecen, sin duda, motivos suficientes para una valoración escéptica del futuro. Pero frente a ello existen también otras voces que suenan, sin duda, más optimistas.

ALTERNATIVAS A EUROPA: UN CONJUNTO DE REPUBLICAS BANANERAS

Con razón se argumenta frecuentemente que no existe ninguna alternativa a la unidad europea. Un retroceso a los nacionalismos en pequeños estados significaría que Europa se convertiría en un conjunto de repúblicas bananeras. Por algo se menciona el término de repúblicas bananeras en los Estados Unidos. Allí no se comprende este permanente tira y afloja en la Comunidad Económica Europea. También se comprende mal el hecho de que dentro de la Comunidad Económica Europea existan todavía controles fronterizos con elevados costes. El mercado americano demuestra de forma plausible cuáles son las grandes ventajas de un verdadero gran mercado nacional.

En los Estados Unidos se aprecian poco los progresos de integración, por ejemplo, el fin de las "guerras" entre hermanos europeos, sino que más bien se plantea la cuestión de si los diez estados de la Comunidad Económica Europea opinan lo mismo cuando hablan de integración. En los Estados Unidos se aprecia la debilidad tecnológica europea. Los

* La traducción del original alemán ha sido realizada por el Prof. Dr. D. S. García Echeverría, Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares. Título original: "Europa der zwei Geschwindigkeiten Lösung der Integrationsprobleme".

** Profesor de la Universidad de Berna.

chips para la microelectrónica provienen hoy en el 60% del Japón, el 30% de los Estados Unidos, y solamente el 10% de Europa occidental. Se aprecia en los Estados Unidos la euroesclerosis, el envejecimiento creciente de las estructuras. Se ven las pretensiones de los políticos de alcanzar a través de subvenciones y proteccionismos un "survival of the fittest". Se aprecia en los Estados Unidos, también, el hecho de que en el Japón, hoy ya, referido a su población, se forman el doble de ingenieros que en los Estados Unidos y en Europa occidental. Existe ya una comisión japonesa-china para plantearse los problemas del siglo XXI. Y entre tanto Europa se baña en mares de leche y escala montañas de mantequilla.

EL INFORME TINDEMANS

¿Y cuáles son las perspectivas positivas? En 1974 el entonces presidente del Consejo de Ministros belga, Leo Tindemans investigó las posibilidades para una continuación constructiva del proceso de integración. En 1976 se publicó el Informe Tindemans, en el que se recogía una división de los países europeos en grupos con diferentes velocidades de integración. La vieja idea de principio de los años cincuenta sobre la creación de una comunidad política y una militar, se volvió a recoger en este informe. Aquel país que esté dispuesto y se encuentre en situación de realizar la unión monetaria y económica, se debiera limitar a formas de integración más suaves, tales como la asociación en forma de una zona de libre comercio. En 1976 Europa no estaba madura para esta propuesta. A pesar de ello, en 1979 se eligió el primer Parlamento Europeo.

El primer ministro bávaro Franz Josef Strauss denominó este proceso como la Europa de las dos velocidades. François Mitterand ha llegado incluso a mencionar que se debiera estar dispuesto a realizar el proceso de integración de la antigua Comunidad de los seis sin Gran Bretaña.

En realidad, los seis miembros fundadores de la Comunidad (quizás habría que poner una interrogación en el caso de Italia), han alcanzado una mayor armonización entre sí que con aquellos países integrados posteriormente tales como Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Grecia. Esta apreciación no es muy errónea ya que en estos cuatro Estados han dominado los motivos económicos frente a la idea política de Europa.

Partiendo de esta idea, se podría interpretar que los estados con la mayor compenetración tomen la iniciativa y configuren una comunidad "básica". Se ha comparado esta idea con una autopista con varias vías con diferentes velocidades. La Europa básica viajaría en la vía de adelantamiento, mientras que los restantes países irían por la vía de los vehículos más lentos.

Como toda idea directriz, esta propuesta de la Europa de las dos velocidades ha encontrado algunas críticas. Estos críticos no aprecian que hoy ya existen dentro de la Comunidad Económica Europea relaciones más estrechas. Piénsese la relación en la Unión Aduanera en Benelux, en la que ya antes de la creación de la Comunidad Económica Europea esta-

ban integrados tres de los seis miembros fundadores de la Comunidad. O en la Unión Aduanera belga-luxemburguesa que ha aportado igualmente la experiencia para una Comunidad Europea básica (1). Independientemente de todas las formas institucionales existen hoy ya en el sector industrial una serie de producciones comunitarias por encima de las fronteras.

LA EUROPA BASICA COMO UNION MONETARIA, ECONOMICA Y POLITICA

La idea de una Europa básica es una nueva trayectoria que pudiera hacer posible el gran salto adelante. Desde un punto de vista realista, no existe ninguna duda de que los problemas de la Comunidad solamente podrán solucionarse cuando exista una actuación acompasada de Francia y la República Federal de Alemania. Tiene que recordarse que los grandes planes de los años cincuenta solamente se han podido realizar posteriormente por un entendimiento franco-alemán. El número de los que recomiendan una mayor integración franco-alemana es mayor que lo que dan a entender los medios de la opinión pública. Una incorporación de los tres países que ya de por sí están fuertemente integrados en el Benelux vería desaparecer cualquier tipo de recelo francés frente al poder económico alemán.

¿Cuáles son las medidas para un proceso de integración de la Europa básica? En la línea de estas medidas pertenecería, por ejemplo, la existencia de un tipo de impuesto de valor añadido. Debido al elevado tipo fiscal francés, este tipo único se encontraría probablemente entre el 15 y el 20%. También los impuestos de consumo más importantes (especialmente las bebidas alcohólicas y tabaco) tendrían que unificarse. Tal unificación ampliaría el campo de actuación de la política presupuestaria, y supondría una notable reducción de todos los impuestos directos que reducen la capacidad de prestaciones. Las oportunidades que existen aquí para una "gran reforma fiscal" tienen que valorarse de forma altamente positiva.

Otros defectos de la actual Unión Aduanera corresponden a los obstáculos comerciales no tarifarios, como la discriminación en las subastas públicas, así como la falsificación de la competencia como consecuencia de subvenciones y ayudas. Su reducción, junto con la unificación de los impuestos indirectos, haría superfluos los controles aduaneros. No se volvería a oír hablar más de la Europa de las barreras aduaneras.

Dentro de este espacio de la Europa básica, debiera garantizarse la libre circulación de trabajo y capital. Los problemas de las transferencias de capital quedarían resueltos con una unión aduanera. Lo que seguramente se realizaría de forma más rápida mediante la conversión de las monedas a una moneda europea única. Solamente puede realizarse mediante una implantación paulatina de la unión monetaria, por ejemplo,

(1) El autor habla de la "Europa nuclear" (Kerneuropa) que se ha traducido aquí por "Europa básica" para no inducir a interpretaciones erróneas, se trataría del "núcleo europeo de países".

mediante la emisión de monedas y billetes en ECUS que pudieran utilizarse como medio de pago simultáneamente a las monedas nacionales. El volumen de billetes monetarios en ECUS pudiera ir ampliándose de forma paulatina hasta que se sustituyesen de forma total las monedas nacionales.

Al mismo tiempo, se unificarían las condiciones marco-jurídicas y los aspectos económicos globales así como los campos más importantes de la política de manera que la Unión Económica y Monetaria hiciera grandes progresos. La segunda legislatura del Parlamento Europeo podría ser decisiva para la preparación de la unión política. En cualquiera de los casos las competencias del Parlamento tienen que ampliarse notablemente. La insatisfactoria distribución de funciones entre la actual comisión de la CEE y el Consejo de Ministros de la CEE, tiene que mejorarse hasta que pueda alcanzarse una estructura verdaderamente federalista. Naturalmente ésta es la última fase del proceso de integración que en detalle es mucho más complicado. Pero ya el mero hecho de iniciarse una unión política abriría tantas perspectivas de futuro que se generarían fuerzas innovadoras insospechadas.

UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO ASOCIADO PARA EL RESTO DE LOS PAISES

Los restantes países de la Comunidad Económica Europea —tanto ahora como en el futuro— no participarían en este núcleo de integración básico (o formulado de forma más prudente: todavía no). Ya que Europa necesita, sencillamente, de otras condiciones institucionales. Ya hoy mismo la Comunidad de los diez es muy frágil en su funcionamiento. Una futura Comunidad de los doce probablemente bajo las actuales condiciones institucionales estaría menos capacitada para un funcionamiento adecuado.

Con el fin de corregir con éxito la evolución errónea que se ha ido acumulando en varias décadas, hay que reactivar necesariamente la vieja idea de una gran zona de libre comercio europea dentro de la cual la Comunidad Económica constituye un conjunto de países más interdependientes. A este respecto puede ser de interés mencionar que Gran Bretaña en el verano de 1955 fue invitada en la preparación del tratado de la CEE, pero que ya en noviembre de 1955 se retiró. El representante británico consideraba por aquel entonces que una zona de libre comercio de todos los países europeos sería suficiente, y no quería saber nada de una unión aduanera. Ya entonces Gran Bretaña estaba en contra de la protección de la Agricultura. Asimismo la creación de unas autoridades supranacionales se enfrentaba a la resistencia británica.

El atractivo económico de la CEE llevó a que en 1972 Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca se pasaron de la EFTA a la CEE. Estos tres estados son sin embargo, europeos con ciertas resistencias a la CEE y han proporcionado dificultades permanentes en el proceso de integración de la CEE. En interés del conjunto Europeo precisamente se debe aceptar una fórmula tal como esta concebida de la Europa de las diferentes velocidades.

des. Un estado federal básico europeo, y una zona libre de comercio, asociada desde el punto de vista de técnicas aduaneras de todos los demás estados europeos ofrece, desde la perspectiva de los estados "básicos" de Centroeuropa notables ventajas. Cada uno de los estados puede elegir el grado de renuncia a la soberanía que desea.

ELIMINACION DEL DESORDEN DEL MERCADO AGRICOLA

En la exposición esquemática de las perspectivas se plantea la cuestión de cómo se puede eliminar el desorden del mercado agrícola. En los debates políticos puede escucharse frecuentemente que el núcleo de la reforma de la CEE se encuentra en el sector agrícola. También en un estado federal centroeuropeo no se puede permitir el que se tenga que financiar abrumantes excedentes de producción de leche, mantequilla, cereales, etc., para los estados asociados de libre comercio, por el contrario, el problema agrícola es irrelevante al excluirse de acuerdo con la situación actual de este sector y quedarse con las regulaciones nacionales (en la medida en que lo consideren oportuno).

Para la Europa básica, por el contrario, hay una solución que hasta ahora se ha discutido casi exclusivamente en el área científica, y que ha sido rechazada, sin embargo, por la praxis política. Esta solución para la eliminación del desorden del mercado agrícola se puede formular en un programa de tres puntos:

1. Separación de la combinación de las funciones de compensación del mercado y de las funciones de estabilización de las rentas de los agricultores a través de los precios agrícolas (ya que el mercado solamente puede actuar en la compensación de oferta y demanda, pero no puede garantizar las rentas).
2. Transferencia directa de rentas como pagos diferenciales entre los ingresos del mercado y las garantías de rentas (puesto que se necesita a los agricultores como "jardineros paisajistas").
3. Limitación del ordenamiento de mercado a los productos alimenticios básicos.

Este programa de tres puntos puede aparecer como muy simple. Pero su implementación en la práctica es muy difícil ya que exige una modificación básica en la forma de comportarse y pensar sobre las funciones de la agricultura.

SOLUCIONES EN VARIAS FASES

La solución de dos fases —estado federal y zona libre comercio asociada— significa, naturalmente, una aportación de durezas y dificultades. Ello significaría que de los actuales miembros de la Comunidad, Gran Bretaña, Irlanda y Grecia se relegarían a un segundo nivel de integración. Por lo que respecta a Gran Bretaña parece hoy que el veto de De Gaulle en los años sesenta contra la entrada de este estado puede

considerarse como una muestra de perspectiva histórica. Para Gran Bretaña así como Irlanda, Dinamarca y Grecia parece mucho más razonable una vinculación más abierta desde el punto de vista económico a una zona de libre comercio. Lo mismo puede decirse de las candidaturas de España y Portugal. Un miembro fundador de la CEE, Italia, se encuentra hoy, por el contrario, en una situación difícil, que hace plantearse la cuestión de si su grado de madurez actual es suficiente para su incorporación en un estado federal básico. Por otro lado, miles de italianos han logrado su existencia económica al norte de sus fronteras y se han integrado totalmente. No se les puede mandar sencillamente a casa.

También existen soluciones de varias fases para el futuro proceso de integración. Entre un estado federal de la Europa básica y una zona de libre comercio asociada pueden constituirse diferentes grupos que reflejen mayores grados de integración que los que pudieran remitirse a los países de la zona de libre comercio.

DISPOSICION A UN OPTIMISMO REALISTA

Puede ser que las perspectivas reseñadas signifiquen para muchos una interpretación ajena a la realidad, o incluso pueda parecerles utópica. Pero ¿es aceptable que Francia y la República Federal puedan constituirse en el núcleo de cristalización de una nueva Europa? Si nos basamos en las encuestas y si se analiza el rechazo de los ingleses frente a la Europa continental, no tiene por qué aceptarse esta valoración para Francia y Alemania. En 1983 una revista francesa organizó una encuesta cuyos resultados sensacionales apenas han sido considerados. Más de los dos tercios de los franceses consultados y de los alemanes consideraron que una unión política entre Francia y la República Federal Alemana sería muy de desear. Y es más: casi dos tercios se pronunciaron por un ejército común. ¿Y qué es lo que dicen frente a esto las disputas de la CEE? El programa de la Unión Europea, que se aplazó en los años cincuenta, se encuentra desde el plan Tindemans de 1976 en la mesa de los políticos. En el corazón de los europeos este programa ha sido ya aceptado, integrado. Por ello tenemos motivos justificados para pronunciarnos con un optimismo realista y predispuesto al futuro.