



## Europa modera su paso

### Descripción

La Unión Europea (UE) aspira a convertirse en uno de los campeones del nuevo orden internacional, y no le faltan condiciones. Supera a Estados Unidos tanto en PIB (1.218 billones de pesetas frente a 1.044) como en población (370 millones de habitantes frente a 263) y, a partir de enero de 1999, va a disponer de una moneda común que tratará de tú a tú al dólar. Fred Bergsten, director del Instituto de Economía Internacional de Washington, calculaba en el último número de *Foreign Affairs* que cerca de 150 billones de pesetas que hoy están invertidos en dólares se pasarán al euro. «Un régimen monetario bipolar, con Japón como socio menor, sustituirá al sistema centrado en el dólar que ha prevalecido la mayor parte de este siglo». Las implicaciones políticas de este cambio son considerables. Estados Unidos no es tan vulnerable como los países europeos a las fluctuaciones en los tipos de cambio. Dispone de un enorme mercado interior en el que la industria encuentra casi todas las materias primas que necesita, y las que tiene que salir a buscar fuera fijan su precio en dólares. De modo que las autoridades pueden dejar que su cotización caiga sin temor a rebrotes inflacionistas. Pero en Europa, la depreciación del dólar provoca a menudo un alza del marco no solo frente al billete verde, sino frente a todas las divisas de la Unión. Esto tiene un efecto desastroso en las exportaciones de Alemania, que traslada inmediatamente el frenazo al resto de las economías continentales. «En varias ocasiones -escribía el profesor C. Randall Henning en la revista *Política Exterior*-, la amenaza de un precipitado movimiento en los tipos de cambio presionó sobre los gobiernos europeos para que reactivaran o frenaran sus economías de acuerdo con las preferencias norteamericanas». La unión monetaria acabará con esta asimetría. «Estados Unidos se enfrentará a un socio mayor, más unido, seguro de sí mismo y poderoso». Pero, con euro o sin él, la influencia real de la UE en los asuntos internacionales seguirá sin corresponderse con su peso económico. Europa puede alardear de ser el primer socio comercial de Israel o el principal donante de ayuda a la Autoridad Palestina, pero está claro quién tiene la última palabra en Oriente Próximo. Tampoco en Bosnia se encauzó el diálogo hasta que la OTAN dio un puñetazo encima de la mesa.

La UE necesita también una buena reforma de interiores. Sus mecanismos decisorios son complejos y poco transparentes, y las sucesivas ampliaciones han ido erosionando su base de legitimidad. La sobrerrepresentación de los países pequeños es escandalosa. Alemania, el Reino Unido, Francia, Italia y España, que suponen el 79% de la población, solo tienen el 55% de los votos en el Consejo de Ministros. La apertura al Este empeorará el desequilibrio. En la Europa de los Doce, España podía reunir una minoría de bloqueo sumando a sus votos los de Francia o Italia y los de Grecia o Portugal. Era el «veto mediterráneo», que se logró conservar -debilitado- tras el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia, gracias al compromiso de Ioannina. Pero si no se cambia la ponderación del voto, la influencia de los países del sur se diluirá definitivamente ante el avance del nuevo y homogéneo

bloque centroeuropeo.

## UNIÓN ECONÓMICA Y UNIÓN POLÍTICA

El Grupo de Reflexión encargado de preparar la reforma del Tratado de Maastricht resumió todas estas carencias en una frase lapidaria: «La Unión no dispone de medios a la altura de sus ambiciones».- El remedio que la Comisión propuso fue profundizar en la vía de la integración: más unión política. Pero, evidentemente, eso no se hace tan deprisa como se dice. Hay que romper las naturales tendencias centrífugas. En la cumbre de Amsterdam han prevalecido claramente, y cabe esperar que sigan haciéndolo algún tiempo. Es incluso deseable, si hay que hacer caso a Ortega y Gasset. «La unidad -escribe en *España invertibrada*- solo es definitivamente buena cuando unifica grandes fuerzas preexistentes». La rapidez con que España la logró «mientras el pluralismo feudal mantenía desparramado el poder de Francia, de Inglaterra, de Alemania» no fue un «síntoma de vital poderío. Al contrario: la unidad se hizo tan pronto porque España era débil, porque faltaba un fuerte pluralismo sustentado por grandes personalidades». A la luz de este análisis, Europa no va tan desencaminada.

Pero no se trata solo de un problema de grandes personalidades. También ha influido un cierto nivel de improvisación. Mientras la moneda única es una vieja aspiración en la que los europeos llevan trabajando desde la década de los sesenta, la unión política es una oportunidad que solo se planteó tras el final de la Guerra Fría. Incluso a lo largo de 1989, cuando ya el imperio soviético se desmoronaba a ojos vistas, los asuntos financieros seguían dominando los Consejos Europeos. El de Madrid, en junio de 1989, discutió el informe del Comité Delors sobre las etapas de la unión económica y monetaria (UEM). En diciembre, el muro de Berlín ya se había venido físicamente abajo, pero la cumbre de Estrasburgo convocaba una conferencia intergubernamental (CIG) solo sobre moneda única. Es decir, lo que terminaría siendo el Tratado de Maastricht tuvo en su origen un contenido exclusivamente económico.

El consenso para avanzar en la unión política cuajaría en los meses posteriores. En abril de 1990, el Consejo extraordinario de Dublin añadía a la CIG sobre la UEM, una segunda CIG de carácter político. Los trabajos se desarrollaron paralelamente, a lo largo de 1991, con una suerte muy dispar. Mientras los ministros de Economía disponían de unos documentos técnicos previos y operaban sobre la experiencia de un Sistema Monetario Europeo con más de una década de funcionamiento, las discusiones sobre la unión política resultaron erráticas y tuvieron que superar una falta absoluta de preparación.

Así y todo, la firme voluntad de hombres como Helmut Kohl, François Mitterrand, Jacques Delors o Felipe González hizo posible que Maastricht alumbrara un Tratado de la Unión Europea (TUE) que suponía la superación de la mera integración económica. Por primera vez, un tratado comunitario hablaba de ciudadanía europea, abordaba cuestiones no económicas (educación, cultura) y, sobre todo, planteaba actuaciones en áreas constitutivas del núcleo duro de la soberanía nacional: moneda, policía, fronteras, diplomacia, defensa. Pero el texto eludía mencionar el objetivo final del proceso de integración -las referencias a una Europa federal desaparecieron- y la aplicación ulterior dejaría en evidencia lo mucho que el ejercicio tenía de voluntarismo.

Los propios padres fundadores de la Europa de Maastricht eran conscientes de que habían dejado la sinfonía inacabada y, en el mismo tratado, incluyeron un artículo que preveía la convocatoria en 1996 de una nueva CIG para negociar los asuntos que no habían sido capaces de cerrar. Se trataba de una

---

agenda mínima con seis puntos muy técnicos y aburridos, relacionados con la obscura teología comunitaria: codecisión, jerarquía normativa, procedimientos de cooperación, etc.

En diciembre de 1991, cuando el Consejo de Europeo adoptó solemnemente el TUE, nadie dudaba de que, seis años después, el último movimiento quedaría completo.

## LOS PROBLEMAS CRECEN

Las primeras dificultades surgieron a la hora de ratificarlo. De los tres países que convocaron referendos, solo Irlanda aprobó el tratado con claridad (68,7%). Los franceses lo aceptaron por un escuálido 51,05% y en Dinamarca hicieron falta dos consultas, porque en la primera ganó el «no». En Gran Bretaña, la Cámara de los Comunes dio el visto bueno a Maastricht después de un debate sanginario del que el Partido Conservador ya nunca se repondría. Incluso en Alemania hubo que esperar a que el Tribunal Constitucional se pronunciara.

Los políticos atribuyeron estos contratiempos a la falta de transparencia: el TUE es largo y aburrido, y el texto está lleno de giros misteriosos y referencias a directivas, decisiones y reglamentos a las que se alude con un número y una fecha. Pero el problema no era únicamente de pedagogía. La economía tampoco acompañaba. El PIB se desplomó y el desempleo empezó a marcar máximos históricos. Otras veces Europa había superado el bache con una buena inyección de gasto público, pero ahora el tratamiento estaba contraindicado por la convergencia. Peor aún: para cumplir las exigencias de Maastricht, muchos gobiernos estaban aprobando recortes en los gastos sociales y subidas de impuestos. Cada vez más ciudadanos tenían el euro entre ceja y ceja.

## APLAZAMIENTO FATAL

El TUE había previsto dos fechas para la entrada en vigor de la moneda única. La primera era el 1 de enero de 1997 y, llevados por la euforia del momento, en 1992 muchos pensaron que se trataba de un plazo razonable. Pero la crisis económica hizo inalcanzables los objetivos de convergencia, y hubo que posponer la UEM hasta enero de 1999. El retraso no resultó tan inocuo como inicialmente parecía. Convertía el bienio 1997-98 en un período decisivo. Los mercados estarían pendientes del menor titubeo. Y en mayo de 1998, la Comisión debía hacer públicos los datos que servirían para decidir qué monedas se incorporaban al euro desde el principio.

Pero si la CIG se cerraba en Amsterdam en junio de 1997, el debate y la ratificación del nuevo tratado también se llevarían a cabo durante el período decisivo de 1997-98. Era difícil que los dos procesos se interfirieran. El esfuerzo final de la convergencia contagiaba su impopularidad al nuevo tratado, complicando su ratificación. Y dificultades en la ratificación era precisamente el tipo de señal que los mercados esperaban para desatar una tormenta monetaria. La cumbre de Amsterdam, concebida seis años atrás como una especie de revisión de los 10.000 kilómetros del TUE, se había convertido de repente en una delicada operación de microcirugía que podía poner en peligro todo el proceso de integración. El cuadro médico presentaba, además, bajas notables. Ya no estaba González, y Delors había cedido su puesto al frente de la Comisión a un grisáceo Jacques Santer. El tándem franco-alemán, motor de los avances de la última década, tampoco funcionaba: Mitterrand había muerto y Jacques Chirac compartía el sillón con un primer ministro socialista que había ganado las elecciones proclamando que el Pacto de Estabilidad era «una concesión absurda a los alemanes». Kohl, por su parte, llegaba a la cumbre maniatado por las exigencias localistas de unos *länder* fundamentales en las elecciones del año siguiente.

Desempleo, opiniones públicas escépticas, París tirando para un lado y Bonn para otro, cambios de mayoría en países clave y, gravitando sobre todo ello, el peligro de que una reforma demasiado ambiciosa y complicada de ratificar pusiera en peligro el euro: eran demasiadas complicaciones. En este ambiente enrarecido, los jefes de Estado y de Gobierno se limitaron a consolidar los avances en la moneda única y poco más.

## LUCES Y SOMBRAS

En política exterior, la cumbre acordó la creación de una «célula» de análisis que ayudará a definir estrategias. A su frente estará un Alto Representante, el *Mister Pesc* que reclamaba Francia, aunque sin el rango jerárquico que pretendía. Los ministros de Exteriores también podrán adoptar algunas decisiones por mayoría.

En lo que se refiere a las parcelas de interior y justicia, se ha incluido Schengen en el tratado y se refuerza la cooperación en la lucha contra el crimen. El asilo se ha convertido en un derecho limitado cuya concesión se entenderá, por principio, «manifiestamente infundada». Habrá que ver cómo se aplica en la práctica.

Amsterdam incorpora al TUE un capítulo sobre el empleo, pero poco ambicioso en sus objetivos -no obliga a armonizar legislación y solo permite al Consejo «hacer recomendaciones»- y en su dotación -los incentivos proceden de un capítulo ya muy explotado-. En materia de derechos humanos, la Unión podrá, a partir de ahora, tomar medidas contra los Estados que los conculquen, aunque el procedimiento sancionador es lento y complejo. También se ha mejorado la lucha contra el fraude y se han reforzado los poderes del Parlamento, la única institución comunitaria cuyos miembros se eligen por sufragio universal directo.

En defensa, el bloqueo británico ha impedido cualquier avance, pero el resultado más decepcionante es seguramente el del capítulo institucional. Para evitar que la ampliación convirtiera la Comisión en un colegio multitudinario e ingobernable, había que limitar el número de comisarios, pero la CIG ha elegido el peor camino: dejar uno por país, lo que nacionaliza el órgano. Como señala el ex secretario de Estado para la UE, Emilio Fernández-Castaño, «parece difícil que pueda sobrevivir el actual mecanismo de decisión» en el que cada comisario tiene un voto y las resoluciones se adoptan por

---

mayoría simple, porque supondría aceptar «la legitimidad de un voto que puede en algún caso dejar en minoría al 90% de la población europea». En cuanto al Consejo, Fernández-Castaño cree que el aplazamiento de la reforma del voto resulta peligroso porque coincide con otra novedad: la extensión de la cooperación reforzada, que permitirá progresar en la integración a aquellos países que lo deseen, sin necesidad de esperar a los menos dispuestos. La UE no podía seguir avanzando a la velocidad del más lento y la cooperación reforzada impedirá su parálisis. Pero instaurarla sin tocar antes el marco institucional común no producirá «un efecto de arrastre, sino de exclusión de los rezagados»; una especie de lucha darwinista por la supervivencia en la que los más poderosos se desembarazarán «de los menos aptos para obtener avances más rápidos y menos costosos».

Si Amsterdam debía acercar Europa a sus ciudadanos, ofrecerle medios para hablar con una sola voz en la escena internacional y preparar sus instituciones para la ampliación, es evidente que la cumbre se ha cerrado con un balance modesto. Pero seguramente nos habíamos dejado llevar por unas expectativas exageradas. Se ha salvado el euro, que solo unas semanas antes parecía en peligro, y nadie ha renunciado a la unión política, aunque ya no parezca tan absurdamente sencilla como a la salida de Maastricht. Bruselas haría bien en aprovechar el ritmo más pausado que, presumiblemente, tendrá en lo sucesivo la construcción europea para realizar un ejercicio de autocrítica y convertir su programa en ese «proyecto sugestivo de vida en común» que, según Ortega, impulsa y nutre los procesos de integración.

**Fecha de creación**

28/09/1997

**Autor**

Miguel Villarejo

*Nuevarevista.net*