



Oyo usted hablar alguna vez de Maastricht

Descripción

La serpiente fuera del túnel: de Maastricht al post-Maastricht

Como en las mejores películas de los hermanos Marx, el discurso sobre Maastricht se ha convertido en una incontenible verborrea, en la que todo cabe y cada vez se dice menos. ¿Qué no ha sido ya, y, sobre todo, qué puede ser todavía «Maastricht»?

En un momento pareció que Maastricht se transformaba en el caballo de batalla de británicos y euroescépticos varios contra la creación de un formidable super-Estado bruselense, dominado por la batuta de esa perfecta encarnación de la conspiración gálica con la que se ha pretendido identificar a Jacques Delors.

En otro momento, Maastricht aparecía como catalizador de nuevos frentes de opinión a lo largo y a lo ancho de la geografía europea. Han surgido, así, legitimistas del Estado soberano francés o del marco alemán; federalistas de nuevo cuño, tan audaces como para desenterrar del baúl de los olvidos el muy folclórico principio de subsidiaridad y convertirlo tácticamente en el eje de la reordenación de las relaciones entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros; tecnócratas de salón deseosos de asegurar la sacrosanta función motriz de la Comisión o la no menos inviolable independencia del futuro Banco Central Europeo; en fin, políticos y funcionarios españoles dispuestos a reducir los objetivos de la construcción europea a un problema de cómo quedarse con un trozo más grande del pastel.

Símbolo político

Como todo buen símbolo político, Maastricht ha concertado fobias y filias, suspicacias frente a los vecinos (sobre todo, si el vecino se llama Alemania) y oportunidades de escoriar desagavios históricos o económicos. Y como todo buen precipitado de procesos políticos, Maastricht ha puesto en primer término cuestiones fundamentales sobre la unificación europea, sobre las competencias de las instituciones comunitarias y sus límites, y sobre las repercusiones de la futura Unión Económica.

En realidad, la actual devaluación de Maastricht ha sido la contrapartida de su propio éxito inicial. Maastricht empezó cabalgando sobre la euforia de la realización del mercado único, acompañado por el ciclo alcista de la segunda mitad de los ochenta y el fin de la guerra fría. Ha acabado siendo víctima de la recesión económica, del nuevo (y quizás excesivo) peso político asumido por la Comisión, y del coste de la unificación alemana.

El proceso asociado con Maastricht consigue en un principio fundamentalmente tres cosas:

1. Fijar como irreversible el proceso hacia la unidad económica y la creación de la moneda única en torno a un Banco Central Europeo, que podrá fijar independientemente la política monetaria y únicamente estará sometido a las directrices generales que en política económica emanen de los Estados miembros reunidos en Consejo Europeo.
2. Como doble corolario de la fijación de los objetivos y plazos de constitución de la unión monetaria, fundamentalmente ligados a la contención del déficit público y de la inflación, se alcanza:
 - a) la determinación de programas de convergencia, propuestos por los Estados miembros y aprobados por las instituciones comunitarias, con lo que se comienza a trasladar a éstas esenciales competencias estatales en la planificación y coordinación económicas; y
 - b) el compromiso de aumentar sustancialmente (un plan Marshall cuadruplicado) la redistribución intracomunitaria con la creación de unos nuevos fondos de cohesión en favor de los países con renta per cápita inferior a la media comunitaria, y cuyo principal beneficiario es España.
3. La proyección del mensaje a los países candidatos (en particular, a los de la EFTA residual) que tanto el mercado único como la Unión Económica son procesos irreversibles, cuyo acceso está esencialmente abierto si se cumplen (o pueden llegar a cumplirse) las condiciones fijadas en Maastricht y si se acepta en su totalidad (incluidas las disposiciones relativas a la UEO) el Tratado de Roma y el Tratado de la Unión Europea.

El ambiente inicial en el que parece que Maastricht va a poder ratificarse rápidamente, se ve radicalmente transformado por tres factores:

1. La fortísima recesión económica fruto del endeudamiento derivado de las políticas de los ochenta que se empieza a dejar sentir en toda Europa a partir de 1990, y, con ello, la extensión de la sensación generalizada de que las promesas asociadas al cumplimiento del programa del mercado interior eran poco más que papel mojado, lo que replantea cuestiones fundamentales de la legitimidad de las Comunidades.
2. El enorme costo de la reunificación alemana, y fundamentalmente el inesperado coste inflacionario de la ficticia equiparación de las monedas del Este y Oeste, unidos al mantenimiento de la política restrictiva del Bundesbank, con elevados tipos de interés que serán repercutidos al resto de las monedas europeas, y finalmente hará saltar los compromisos adquiridos por los países de la banda estrecha del SME, lo que genera desconfianza respecto a la estabilidad y los pactos fundamentales internos del SME.
3. El estallido de la crisis yugoslava y la demostración universal de la impotencia europea para poder

solucionar conflictos en su zona de influencia, lo que socava los fundamentos de una política exterior y de seguridad común y vacía por tanto de contenido el segundo gran pilar del Tratado de la Unión Europea, además de generar una nueva desconfianza, que se añade a la económica y monetaria, sobre la capacidad de Europa de garantizar la paz.

De este modo se ponen en cuestión los tres grandes criterios de legitimación de las Comunidades, prosperidad, estabilidad, y paz, al atacarse puntos fundamentales de la prosperidad económica (las consecuencias del mercado único), la estabilidad monetaria (el SME y el mantenimiento de una equiparación/paridad entre las monedas) y la paz (incapacidad política y militar para resolver conflictos, y, en particular, conflictos en su área de influencia).

Triple crisis de legitimidad

Esta triple crisis de legitimidad tiene una serie de consecuencias, que replantean temas fundamentales de las Comunidades:

- 1) El problema de la distribución de competencias entre las instituciones centrales y los Estados miembros en una Unión Federal. Detrás de la cuestión de la soberanía, de la legitimidad de las Comunidades y de la imagen de la creación de un superEstado comunitario se esconde el problema de la transformación de los Estados miembros en Estados partes de una Unión que necesariamente modifica los presupuestos constitucionales de los Estados miembros: problema de la ciudadanía europea; definición del Estado en términos de soberanía nacional; competencias implícitas y competencias de atribución de las instituciones comunitarias; conexión de los Jueces nacionales con el Tribunal de Justicia de Luxemburgo; el Tribunal de Justicia como Tribunal Supremo a la manera americana, con competencias constitucionales y de ordenación federal.
- 2) El problema de la creación de una verdadera ciudadanía europea, con simbología y procesos de legitimación/creación de la voluntad constituyente propios.
- 3) El problema de la dislocación entre tecnocracia económica y política, y la búsqueda de cauces más próximos al ciudadano. ¿Cuáles pueden ser los elementos de una salida de la crisis a partir de Maastricht y en el contexto del post-Maastricht?

Como es bien sabido, todo empezó en medio de la euforia suscitada por el excelente marketing político del proyecto del mercado interior y el relativo crecimiento económico de la segunda mitad de los ochenta. Ya en el entorno del Acta Unica que no pretendía ser sino una respuesta amortiguadora de los Gobiernos de los Estados miembros al proyecto de Tratado de Unión Europea suscitado por el Parlamento Europeo en 1984, se había planteado la necesidad de volver en un futuro próximo sobre tres objetivos no alcanzados por aquella primera gran reforma del Tratado de Roma: la reducción del déficit democrático a través de un reforzamiento de las funciones legislativas del Parlamento Europeo; la inclusión de las nuevas políticas comunitarias que se habían ido desarrollando en ejecución de las competencias implícitas de la Comisión y el Consejo en el marco del Tratado de Roma; y, sobre todo, el avance institucional hacia la Unión Monetaria y Económica.

La aceleración histórica producida con el resurgimiento de los países del Este, con la caída del muro de Berlín y la unificación alemana, y las nuevas realidades europeas tras el fin de la guerra fría, no hizo sino acelerar asimismo el proceso que se había iniciado con el objetivo fundamental de garantizar

institucionalmente los logros del mercado único. Ahora la alternativa entre profundización o expansión comunitarias aparecía como más decisiva que nunca.

Los intereses de los actores en juego eran distintos, pero complementarios. Desde el punto de vista de la Comisión, la unión monetaria significaba el anclaje definitivo del mercado interior, y, por tanto, de sus competencias en la realización del mismo, a la par que un sensible desplazamiento de funciones esenciales de los Estados en materia económica hacia el futuro Banco Central Europeo y el Consejo Europeo, en definitiva, hacia Bruselas. Para el eje francoalemán, y a pesar de las reticencias iniciales y de las posteriores descalificaciones mutuas, la creación de la moneda única representaba un juego de suma positiva para ambos. Fiel a la tradición dialéctica del pensamiento alemán, el sacrificio del marco en el altar de la moneda única suponía su momento de máxima exaltación y su destrucción. Triunfa el marco como símbolo político y económico de la vieja República Federal, triunfa la política de ortodoxia monetaria y de independencia del Bundesbank, al mismo tiempo que se entrega el marco a una realidad superior, el ECU, con la garantía de que los efectos benéficos de la firme política antiinflacionista del marco serán ahora fiel e ineluctablemente seguidos por el resto de la Europa Comunitaria. Para Francia como para el resto de los países de la zona del marco, es decir, en última instancia para todos los países del SME la transmutación del marco en ECU y su anclaje institucional suponen la posibilidad de participar en decisiones hasta la fecha reservadas al círculo esotérico del Consejo del Bundesbank. Dicho brevemente, si el futuro Banco Central Europeo es más que probable que acabe teniendo su sede en Frankfurt, no es más arriesgado afirmar que muy posiblemente su Presidente sea francés.

Las exigencias redistributivas

Además, la creación de la Unión Monetaria y Económica constituye el perfecto argumento para fundamentar las exigencias redistributivas de los países comunitarios menos desarrollados. Una vez desechada la tentación de las dos velocidades e introducido el principio meritocrático, según el cual se fijan criterios objetivos a partir de los cuales todos los países miembros pueden convertirse en socios de la Unión Económica, los programas de convergencia aparecerían como justificación formal de los nuevos fondos de cohesión para los países cuyo PIB per capita se hallen por debajo de la media comunitaria. De esta manera, España se convertiría en el abanderado de la lucha por los fondos y su mayor receptor, y Maastricht y la Unión Económica en el *shibboleth* del Gobierno de Felipe González.

Mientras que la Unión Monetaria y el plan Delors con sus diferentes plazos y condiciones serían así aceptados con relativa facilidad por los participantes en la primera de las dos Conferencias Intergubernamentales y ratificado por el Consejo Europeo de Madrid, la segunda Conferencia, sobre la Unión Política, suscitaría mayores y más esenciales interrogantes. Se trataba, en primer lugar, de delimitar exactamente las políticas que debían ser consideradas como comunitarias, es decir, plenamente integradas en los Tratados de Roma, sujetas al derecho comunitario y a su aplicación por las instituciones comunitarias, de aquellas otras que debían seguir siendo objeto de la cooperación intergubernamental, y para las que se necesitaba, por tanto, un nuevo paraguas institucional.

La solución aquí fue la de seguir considerando las cuestiones referentes a política interior y de Justicia (inmigración, cooperación en materia de asilo, lucha contra el terrorismo y drogas, cooperación en material penal, etc.) como propias de las relaciones entre los Estados miembros en el seno del Consejo Europeo, pero con la posibilidad de que se produzca una mayor comunitarización de las mismas que lleve a su plena integración en el sistema comunitario. Paralelamente, las políticas

desarrolladas en el entorno de las instituciones comunitarias durante los años setenta y ochenta, así como las nuevas políticas de cohesión y desarrollo de las redes de infraestructuras se integran ahora plenamente en el sistema comunitario.

No puede hablarse, sin embargo, de que la cuestión de una mayor responsabilización política de las instituciones y procedimientos comunitarios frente al Parlamento Europeo se haya avanzado sustancialmente. Es cierto que el Parlamento obtiene la algo teórica posibilidad de veto en la moción de investidura del Presidente de la Comisión, pero las disposiciones referentes al nuevo procedimiento de codecisión entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo, no parecen sino recargar excesivamente el ya de por sí enormemente complejo sistema legislativo.

El segundo núcleo de cuestiones a decidir dentro de la Unión Política hacía referencia al avance hacia una política exterior común que englobase también las cuestiones de seguridad y defensa. Tras áridas discusiones la fórmula escogida fue la de que la Unión Europea Occidental se convirtiese en el brazo armado de la Unión Europea. La inoperancia de esta institución y de la diplomacia europea en su conjunto durante la crisis yugoslava ha planteado, sin embargo, serias dudas sobre la eficacia del Tratado en lo referente a la cooperación política y de seguridad.

Auténtica opinión pública europea

Todo ello conlleva que esta extraña situación del post-Maastricht ante de que Maastricht haya sido definitivamente ratificado, presente las siguientes perspectivas de futuro:

- 1) Gracias a los referenda danés y francés, y a los largos procesos de ratificación seguidos en Gran Bretaña y Alemania, el proyecto de construcción europea ha sido objeto de un amplio y sustancioso debate, que era necesario, y que ha puesto en primer plano de la discusión política los objetivos, los medios y las ambiciones de la construcción comunitaria. En particular, las cuestiones referentes a las relaciones entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, y la extensión de las competencias de la Comisión seguirán suscitando un discurso público que es la base esencial para la creación de una auténtica opinión pública europea, primer paso hacia una voluntad constituyente sin la que la Unión Europea no podrá llegar a ser una realidad.
- 2) Tanto el debate sobre la Unión monetaria, como, sobre todo, la actitud de los Bancos Centrales después de que se ampliasen las bandas del SME hasta un 30%, hablan en favor de la irreversibilidad del camino iniciado hacia la Unión Monetaria, a pesar de que los plazos marcados en Maastricht puedan no llegar a cumplirse.
- 3) Como en cada ampliación anterior, es muy probable que el ingreso de, al menos, Austria y Suecia, en 1995, pueda significar un nuevo impulso a la construcción europea. Ello, unido a la mayor estabilidad económica que previsiblemente alcance Alemania durante los próximos dos años, generará una nueva fase alcista en la construcción europea, que coincidirá con las reformas institucionales previstas para el horizonte de 1996.

Fecha de creación

30/12/2011

Autor

José María Beneyto