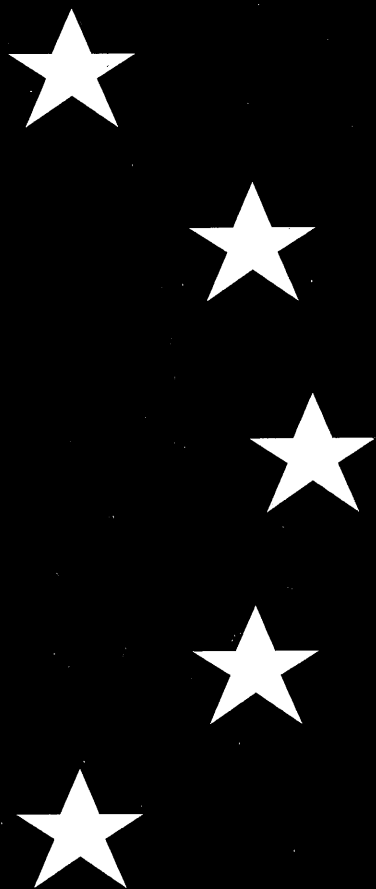


Cuadernos de Europa. n.º 4

1.6



La Union Europea

Enrique Baron

Colección

Cuadernos de Europa

Títulos publicados:

España y el Tratado de Maastricht
Narcís Serra

El Acuerdo de Schengen y la libre
circulación de personas en la CEE
Francisco Lázaro

El Tratado de la Unión Europea
Carlos Westendorp

La Unión Europea
Enrique Barón

España ante el reto Europeo
Manuel Arnal

La Europa en construcción
Yolanda Gamarra

Títulos en preparación:

La Política de Cohesión Económica
y Social en la Unión Europea
Juan Angel Mairal

Cuadernos de Europa. n.º 4

La Union Europea

CENTRO DE DOCUMENTACION
EUROPEA
Facultad de Derecho
Universidad de Zaragoza
ZARAGOZA

24 . 05 . 94

Enrique Baron

CUADERNOS DE EUROPA

Edita:

**Diputación de Zaragoza
(Comisión de Europa)**

Imprime:

Imprenta Provincial

Dirección:

Enrique Rubio

Diseño y maquetación:

Javier Llinares

Fotocomposición:

Luis Jerez Sarto

Fotomecánica:

Ebro, S.A.

ISBN: 84-86947-63-4

D.L.: Z-1247-94

INTRODUCCIÓN

LA UNION EUROPEA

La construcción de la Unión Europea constituye un sugestivo desafío que está modificando de modo radical tanto las estructuras básicas de nuestras sociedades como nuestra propia visión del mundo. Además, se trata de un proceso de construcción política, económica y social que se está realizando ante nuestros ojos, en un contexto de vertiginosos y acelerados cambios históricos. Por ello, más que descubrir realidades perfiladas o proyectos ilusorios, les hablaré en el tiempo del presente activo. Lo haré no como observador sino como coprotagonista de una sugestiva empresa en la que se entremezclan los oficios del albañil y del arquitecto.

En este mundo rápidamente cambiante, hay que situar la decisión de construir la Unión Europea. Nuestro proyecto sigue gozando del aliento de los

padres fundadores que, a partir del Congreso del Movimiento Europeo de la Haya de 1948 (en el que participaron ilustres españoles exiliados) y de la creación posterior de la **CECA**, -Declaración Schumann de 9-V-50-, fueron capaces de desmentir a la Historia, iniciando un proceso de avance a partir de «*pequeños pasos concretos* » con el objetivo de lograr la «*Federación Europea* » . Este sueño arraigó y germinó, logrando por primera vez en la Historia europea canalizar positivamente las inmensas fuerzas creativas de un continente en el que el inmenso poderío, conjugado con la desunión, había producido dos hecatombes mundiales.

La democracia es la piedra angular de la Construcción europea. Los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos, proclamados explícitamente en el Congreso de Europa de 1948 e implícitamente en los Tratados Fundacionales, fueron, desde el comienzo, elementos centrales del proyecto. De hecho, su consolidación es la que ha hecho posible la Europa Unida. No hay que olvidar que tan sólo cinco años antes de la creación de la **CECA**, sólo dos de los actuales miembros de la **CE**

tenían sistemas democráticos y la mayor parte estaba sometida al dominio de un régimen dictatorial con un diseño hegemónico europeo. Después, su ausencia justificó el retraso en el ingreso de las últimas dictaduras que iban quedando. Con razón se puede afirmar que la dimensión europea ha sido cardinal en la consolidación de la democracia en países como Alemania, Italia, Grecia, Portugal o España.

En una primera fase, la afirmación democrática se encarnaba en el Consejo de Europa como expresión de la Europa de la libertad y escuela de democracia. En la Comunidad, con el paso del tiempo la afirmación democrática se ha ido haciendo más fuerte. En la Declaración del Consejo Europeo de 1978, en el que se decidió la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo, se proclaman explícitamente los principios de democracia representativa, el imperio de la Ley, la justicia social y el respeto de los derechos humanos. En el Preámbulo del Acta Única, esta afirmación se refuerza y en los textos de Maastricht adquiere naturaleza constitucional. El papel del Parlamento Europeo en el seno

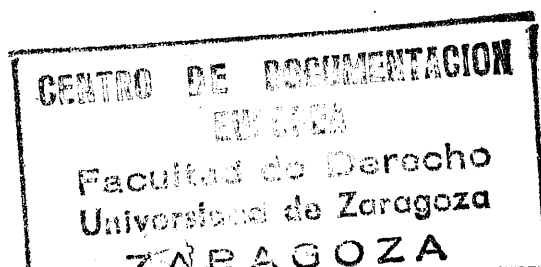
de la Comunidad ha ido evolucionando en consonancia con el proceso: concebido inicialmente como una asamblea consultiva, ha ido engranando y adquiriendo peso paulatinamente, y de manera mucho más rápida a partir de su elección directa.

No les voy a contar en detalle la historia de la Comunidad, pero deseo subrayar que para los grandes hombres que la crearon, se trataba de un proceso abierto, que debía de avanzar consolidándose paralelamente para culminar en una Unión Política. Tras muchos avatares, y múltiples crisis que la llevaron al borde de la disolución, hoy está viviendo su segunda etapa creativa, impulsada por un proceso en el que han concluido el trabajo del Parlamento Europeo a partir de su elección por sufragio universal, en la elaboración del proyecto de Tratado de Unión Política y la ciudadanía; el lanzamiento del programa del Mercado Interior por el Presidente Delors, y la decisión del Consejo Europeo de aprobar el Acta Unica, así como de financiarla. España está participando a fondo en este proceso desde el momento de su incorporación, no sólo a través de un esfuerzo de adaptación y de transición, sino sobre

todo como coprotagonista de un sustancial impulso autoalimentado: el de acondicionamiento del vasto espacio económico y social; que es el Mercado Interior, acompañado del sustancial crecimiento de la entidad política de la **CE**.

Doble impulso típico de la construcción comunitaria, en el que confluye un programa de trabajo a plazo fijo con un proceso constituyente abierto.

Pero al mismo tiempo se ha producido un radical cambio de entorno. La **CE** nació y se consolidó protegida por el equilibrio de fuerzas, fruto del «*statusquo*» entre las dos grandes superpotencias nucleares. Ello creó una situación de clara dependencia del amigo norteamericano, para la contención en el amenazador escenario centroeuropeo. Vale la pena, en este contexto, recordar que el reconocimiento de la **CE** por la **URSS** y el bloque del **COMECOM** se produjo en Junio de 1988. Hoy, ese mundo no existe, sus siglas definitivas han quedado arrumbadas en el desván de la Historia, y la misma **OTAN** se ve asediada por sus antiguos enemigos convertidos en huérfanos en busca de asilo.



Hoy, la Comunidad debe de asumir, para configurar su futuro, las consecuencias de la desaparición de este mundo bipolar, que constituía un paraguas que cubría en alguna medida su coartada de dependencia, por no decir, de inacción. El precipitado deshielo producido por la caída del muro de Berlín, las revoluciones democráticas de Europa Central y Oriental, la crisis del Golfo, la guerra civil Yugoslava y la descomposición de la **URSS**, han planteado un nuevo escenario, en el que la **CE** aparece como el único pilar estable del Continente.

Al respecto, hay que afirmar que las esperanzas superan, con mucho, los temores. Son los valores democráticos que hicieron posible la **CE** los que han puesto fin al totalitarismo en nuestro continente, con la clara primacía de la democracia parlamentaria, y el respeto de los derechos humanos sobre la razón de Estado. Valores afirmados en Helsinki y consagrados en la Carta de París, y unánimemente aceptados hoy por todos los Estados Europeos, incluida Albania.

Además, este proceso se inscribe en un contexto de mundialización, o de universalización, si prefieren el término. Universalización de la democracia, de las ideas, de la información. Aunque no se trata de un proceso lineal, ya que apenas desaparecido el terror, resurgen frustraciones largos años reprimidas. El mundo está hecho de luces y sombras y Europa no escapa a esta dura ley. Braudel la definió, con razón, como «*infierno y paraíso*». Paradójicamente, la tendencia a la universalización coexiste con una tendencia a la fragmentación y al repliegue en sí mismo que, en nuestro mismo continente, plantea el peligro de una vuelta al pasado en su peor dimensión, la de la intolerancia, el racismo y el nacionalismo exacerbados.

La única respuesta válida es la organización de un mundo multipolar, basado en el reforzamiento de la **ONU** y de conjuntos regionales que sepan proteger los derechos de sus ciudadanos y respetarse mutuamente.

La Comunidad puede, y debe de jugar, un papel fundamental en la organización del mundo del

futuro. Tiene el poder económico y comercial para hacerlo, ahora necesita voluntad política y capacidad para hacer frente a sus responsabilidades. Habiendo dominado el mundo en otra época a través de la aventura colonial, la Europa de los 12 es hoy en día una poderosa fuerza de atracción cuyos valores pueden contribuir decisivamente al establecimiento de un orden mundial más justo.

Para comprender La Unión Europea, conviene colocarla sobre este telón de fondo. Como Vdes. saben, he vivido muy de cerca toda la gestación del proceso que ha culminado en el Consejo Europeo de Maastricht, ante el cual tuve la oportunidad de dirigirme en nombre del Parlamento Europeo, en ese difícil ejercicio de apoyo crítico que supone exponer las propuestas y las aspiraciones de la Cámara elegida por más de 300 millones de ciudadanos ante los Jefes de Estado y de gobierno de los 12, cada vez que se reúnen en sesión solemne. Mezcla de sermón episcopal y de comparecencia ante un tribunal de oposiciones.

¿Qué representan sus conclusiones?. En mi opinión, la apertura de una nueva y, espero concluyente, etapa en la construcción de la Unión Europea.

La lectura y comprensión de lo acordado no es fácil ya que se superponen una reforma constitucional con un programa a plazo, en el cual el grado de madurez no es el mismo en todos los socios, lo cual genera la necesidad de acuerdos transitorios, provisionales y parciales. Ello no es de extrañar, porque lo que se ha decidido poner en común pertenece, en gran medida, al núcleo central de los atributos del Estado Nacional tal y como quedó definido a partir del Renacimiento.

En efecto, se trata de unir cuestiones tan fundamentales como la Moneda, la Hacienda, la Política Exterior y de Seguridad. Realidad que se refleja en la misma estructura. La arquitectura básica de la Unión pasa a estructurarse sobre pilares, añadiéndose al tronco central comunitario la llamada **PESC** (Política Exterior y de Seguridad Común) y otras, como la Política de Interior y Justicia, que se mantienen en el plano de la cooperación intergubernamental.

La diferencia fundamental entre los pilares reside en el procedimiento de conformación y toma de decisiones. Lo que es comunitario es decidido por mayoría en el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión; examinado y votado por mayoría en el Parlamento y es susceptible de recurso ante el Tribunal de Justicia. En esencia, es objeto de decisión con debate público y control jurisdiccional, propio de un sistema democrático.

En las materias objeto de cooperación intergubernamental las decisiones se adoptan por unanimidad y a puerta cerrada, y son objeto al máximo de una consulta por el Parlamento, sin control jurisdiccional posible. Es la lógica de la Santa Alianza.

Asimismo, hay materias que comparten ambas características, en una zona intermedia común. Así, en la **PESC** la llamada «acción común» se decide por unanimidad, y sus modalidades y duración por mayoría cualificada. La actuación de Unión (sin personalidad jurídica) coexiste con la Comunidad (con personalidad jurídica) según los campos y los temas.

Sobre estos pilares descansa un frontispicio en el que se han esbozado algunos rasgos básicos definidores de la futura Unión. En primer lugar, la decisión de constituir la y denominarla como Unión Europea, lo cual supone un salto sustancial en relación con el actual de Comunidad, que sucede a la Comunidad Económica y a la más añeja de Mercado Común. Unión decidida por las Altas partes contratantes y se concibe como « *una nueva etapa* » en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa es decir, como un destino compartido. En este punto, la expresión sobre la « *vocación federal* » del borrador no se ha mantenido, como concesión final a la tozudez británica que había convertido la palabra « tabú » en piedra de toque. Comportamiento curioso cuando en la Comunidad hay países como Alemania y Bélgica que se definen como Estados federales. Ahora bien, yendo más allá de la curiosa comprensión británica del término como concentración de poder centralista en torno a la burocracia de Bruselas, que era la hábil caricatura de la realidad comunitaria por la Sra. Thatcher, la verdad es que el Reino Unido ha vivido un apasionado y aleccionador debate

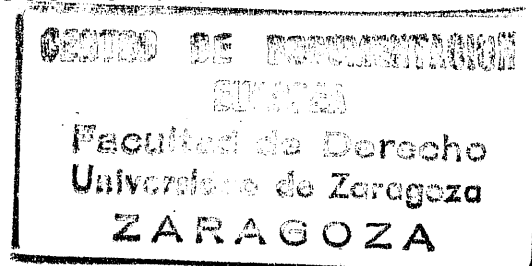
público previo sobre su propio futuro como Estado-Nación, nosotros lo hicimos en torno a la Constitución del 78, otros, como Francia, lo están haciendo después. En cualquier caso, el federalismo se hace al andar, y lo que está claro es que la Unión Europea no debe ser una estructura dominada ni por la hegemonía de uno de sus miembros no por una burocracia uniformadora irresponsable. La Europa de un César, un dictador o un pueblo pertenece a la Historia, hoy debemos hacerla a partir del esfuerzo conjunto, del respeto mutuo y de las reglas democráticas.

NAVEGAR O FLOTAR

El huracán de acontecimientos históricos en el que estamos inmersos, avivado por la difícil coyuntura de recesión económica, está creando una tentación que conviene debatir abiertamente: ¿Merece la pena seguir o es mejor abandonar el esfuerzo de construcción de la Unión Europea?

No otra es la opción que subyace tras el creciente enfrentamiento dialéctico sobre la convergencia como navegación o la conveniencia de la flotación como alternativa. Ya que se utilizan términos náuticos, conviene no olvidar que el sentido de la convergencia, es dirigirse dos o más para encontrarse en un punto, para lo cual es preciso fijar un rumbo. El buen puerto es la Unión Europea -Unión política, económica y monetaria-, que no es sólo un objetivo programático de partido o de Gobierno, sino una decisión de las Cortes Generales. Es ciertamente legítimo contestar políticamente este destino final, pero ello exige plantear la denuncia del Tratado. De no ser así, hay que ver cómo se consigue mejor y con menor costo el converger, es decir, saber si optamos por capear solos el temporal o nos mantenemos en un convoy que nos proporcione seguridad y ayuda, y guía en la navegación. Lo que no se puede es fijar un destino y navegar en sentido contrario, o quedarse al paio.

Y la mar en que navegamos es arbolada. Es un mercado mundial de libre circulación de capitales, que no cesa gracias al desarrollo de las redes



informáticas, en el que cada día se mueve 1 billón de dólares (es decir, unas tres veces el **PNB** español), del que aproximadamente sólo el 5% corresponde a intercambio real de bienes y servicios. En él rige la ley que los antiguos definían de un dinero con «*corazón de conejo y piernas de liebre*». El mercado tiende a ajustar y racionalizar a medio plazo, lo cual no quiere decir que no sea estúpido o histérico a corto plazo.

En el marco europeo, además, vivimos en un área económica muy integrada. Pedir salirse del sistema como solución a través de la «*devaluación competitiva*» supone negar la esencia misma del mercado interior, y de la coordinación de políticas económicas y monetarias porque genera una reacción en cadena desintegradora y un endoso de las facturas. Frente a esta opción, conviene recordar que la Unión Económica y Monetaria reflejada en el Tratado de Maastricht, se basa en una cultura de estabilidad en la línea alemana, y supone una «*desinflación competitiva*».

Cultura de estabilidad que reposa sobre tres pilares: la estabilidad monetaria, con la gestión monetaria de un Banco Central autónomo, la estabilidad presupuestaria a través de una gestión compartida por el Estado Federal, los «Lander» y los municipios, y la estabilidad tarifaria fruto de un sistema de negociación colectiva entre interlocutores poderosos. Por tanto, se trata de un equilibrio en el que participan diversos agentes y esferas vertebrando la sociedad civil, fruto no tanto de una infalible racionalidad teutónica cuanto del aprendizaje de amargas experiencias de hiperinflación, crisis y aventuras suicidas. Paradójicamente, el problema principal con el que nos enfrentamos hoy es que, como consecuencia de la unificación alemana, todo este mecanismo se ve sometido a fortísimas tensiones y a un desequilibrio interno difícil de encauzar. La divergencia de tipos de interés entre las monedas reserva, de 6% en promedio en 1992 entre dólar y marco, debido a la política alemana de elevados tipos de interés para atraer capitales con que financiar el proceso de unificación ha influido poderosamente y la negativa del Canciller Kohl de aumentar los impuestos a corto plazo, mantiene el desequilibrio.

En su momento, algunos defendimos la tesis de que habría que manifestar la cohesión comunitaria contribuyendo abiertamente a la financiación de la unidad. Lo estamos haciendo ahora, por otras vías con más tensión y costes.

Los famosos criterios de convergencia responden a esta cultura de estabilidad y no son las tablas de la ley ni un yugo impuesto desde Bruselas; son normas de gestión prudente que exigen profundos cambios de comportamiento en la sociedad. Concretamente, en relación con la inflación, supone que muchos sectores industriales y de servicios van a tener que dejar de redondear sus resultados gracias a un empujón vía precios. Por otra parte, el que el dinero sea más barato en España es un objetivo deseable para todos, sobre todo para industriales y consumidores, pero qué duda cabe que requiere un dramático proceso de racionalización y mejora de nuestro sistema financiero.

En cuanto al déficit y el endeudamiento, el problema es el de la creación de una moneda única, ¿Estamos dispuestos a aceptar como aportación al

acervo común el pagar el endeudamiento actual italiano o belga?.

Ciertamente, no pueden ser sólo éstos los criterios. Faltan otros muy sensibles, como el desempleo, que se está convirtiendo en el prioritario en toda la Comunidad. En este punto, conviene hacer una precisión previa: con el nivel actual de desarrollo científico y tecnológico, la generación de empleo requiere políticas voluntaristas que tengan en cuenta factores como la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el acceso de los jóvenes al mismo y también el reparto social del trabajo. Un marco laboral concebido en una sociedad industrial estable no permite dar respuesta a esta problemática, y requiere una profunda readaptación. Y a corto plazo, el método más eficaz es la iniciativa comunitaria de crecimiento, que además de proporcionar cofinanciación, ayuda a cebar nuestros principales mercados. Si cabe criticarla es por insuficiente, no por descaminada.

Si al panorama económico se le añade la situación política del continente, no es exagerado con-

cluir que el destino de Europa está pendiente de un hilo

Aunque el debate de fondo sea más amplio, se pueden extraer algunas indicaciones útiles para poder capear con éxito el temporal actual y seguir avanzando hacia la Unión Europea.

Estas son:

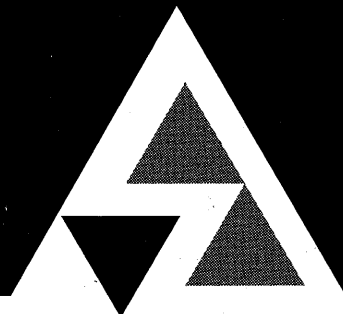
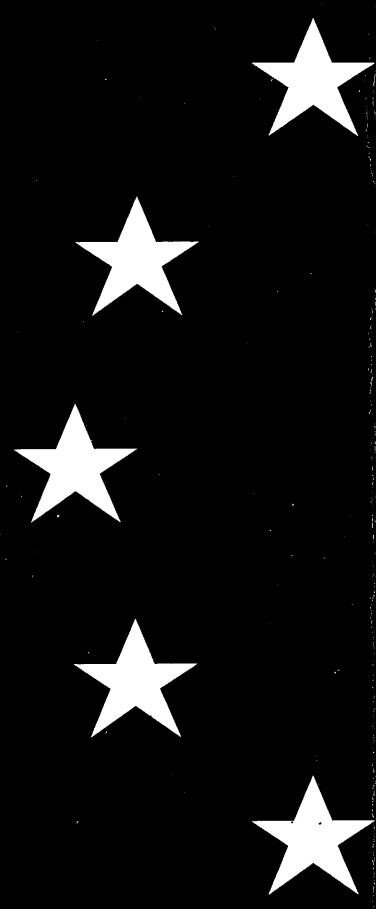
a) La Unión Económica y Monetaria es un elemento imprescindible de la Unión Europea y exige un trabajo de creación y elaboración decidido. Es preciso poner rápidamente en marcha el Instituto Monetario, (que se debe basar como el futuro Banco Central, en una estructura de tipo federativo), con instrumentos de equilibrio y corrección que aprovechen las lecciones de la última etapa, y, sobre todo, con una voluntad de hacer que el **ECU** salga de su actual estado de orfandad. No se puede vivir pendiente sólo de la reunión del Consejo del Bundesbank, exigiéndole una misión estabilizadora europea que desborda sus propios estatutos.

b) En este sentido tenemos que aceptar como normal entre los comunitarios el ejercicio de un cierto «*droit de regard*», -de opinión y consejo al vecino-, para poder resistir juntos e ir compartiendo penas y alegrías. En el caso concreto de Alemania, es urgente que se pueda disciplinar presupuestariamente el esfuerzo unificador. Es de esperar que el pacto de solidaridad lo logre.

c) En el caso de España, la estructura constitucional democrática nos ha dotado de un sistema político que permite fundamentar la cultura de la estabilidad. Aunque no esté todavía consolidada, -necesita una mayor articulación del entramado autonómico y del sistema de relaciones industriales, ésta puede ser la ocasión para dar un paso decisivo haciendo que el plan de convergencia sea un esfuerzo compartido y negociado. El Gobierno tiene, sin duda, un protagonismo central. Sin embargo, no lo puede todo. En el temporal que vivimos, puede aferrarse al timón, pero si la tripulación y el pasaje no comparten el esfuerzo ni desean llegar al mismo destino, su acción se verá condenada al fracaso.

Con todo, lo que parece incompatible con el camino hacia la Unión es la flotación. Los admiradores de la actual política conservadora británica, con su pausada manera de hundirse en su propio 98, deberían explicar cómo se puede avanzar más y mejor quedándose a merced de las olas, y a quien se recurre en peligro de naufragio.

Enrique Barón



DIPUTACION D ZARAGOZA
COMISION DE EUROPA