

Altos y bajos de la unidad política europea

La unidad política del continente europeo es una vieja aspiración. Europa occidental es de hecho una unidad cultural y religiosa puesto que sus países se enorgullecen de una común tradición civilizatoria greco-judía y en ella se hablan lenguas procedentes fundamentalmente de los dos troncos latino y germánico. Pero esa verdadera comunidad civilizatoria, que permite hablar de un espíritu europeo, está fragmentada en una gran diversidad de formas de dominación. Frente a ella, la unidad política se ha querido imponer casi siempre por la vía de la violencia de unos pueblos sobre otros; lo cual explica por qué nunca se ha conseguido de modo permanente y continúa siendo una aspiración. A la idea imperial de Roma, que no era estrictamente europea, vino a añadirse luego la de la civitas christiana, que tampoco lo era pues, por su naturaleza, tenía ambiciones ecuménicas. Pero fue dentro de ese marco cristiano donde echó raíces el proyecto de una unidad política europea. Así, el imperio carolingio había de dar paso al Sacro Imperio Romano Germánico, con un nombre que era un programa, el cual desembocaría en el proyecto unitario de Carlos V. Con posterioridad a éste ha habido dos intentos más de unificación, siempre por la fuerza de las armas, el de Napoleón y el de Hitler. Y ello si no tomamos en cuenta el nunca confeso propósito comunista de unificar el continente bajo la hegemonía de la Unión Soviética. Si de los intentos de dominación militar nos trasladamos a los proyectos teóricos, los planes de unidad europea han sido aun más numerosos, muchos de ellos de carácter decididamente utópico, desde el *De Monarchia*

**RAMÓN
COTARELO**

«La unidad política del continente europeo es una vieja aspiración. Europa occidental es de hecho una unidad cultural y religiosa puesto que sus países se enorgullecen de una común tradición civilizatoria greco-judía.»



de Dante hasta las propuestas del conde Coudenhove-Kalergi, pasando por algunos otros de cierta relevancia, como el proyecto de Saint-Simon, fundamentado en la preponderancia de un Parlamento europeo, extraído a su vez de una mezcla de los dos más rozagantes de la época, el inglés y el francés. Una comparación entre el parlamento del proyecto saintsimoniano y el órgano que actualmente cumple funciones de tal en la Comunidad Europea, que sólo tiene de parlamento el nombre, explica parcialmente por qué el proceso de unidad europea es lento y con altibajos y se caracteriza precisamente por la insuficiencia de la institución parlamentaria. A esta situación, determinante del proceso, es a la que se conoce con el nombre de «déficit democrático» del Parlamento europeo.

Debido a la conciencia de este déficit democrático del Parlamento europeo en su situación prevista en el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, este órgano intentó una especie de golpe de mano constitucional y democrático aprobando en 1984 un proyecto de Constitución de la Unión Europea que venía a configurar a Europa como un Estado único de rasgos federales. Fue un golpe de mano o, quizá, de efecto, pues, por más que quisiera, la aprobación del Parlamento europeo (órgano autoerigido en constituyente sin capacidad para ello) no era suficiente para imponer la entrada en vigor de la flamante Constitución, sino que era necesaria la de todos y cada uno de los parlamentos nacionales de los diez Estados por entonces; hoy doce. El proyecto se abandonó, por tanto, prácticamente en el momento de su aprobación. Pero, cuando menos, puso en claro la necesidad de dar pasos urgentes y decisivos hacia el horizonte de la definitiva unificación política europea, que estaba ya implícito en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. De ahí surgió el Acta Única Europea, firmada en 1986; casi como un premio de consolación: es pronto, se decía, para la unidad política que todos ansiamos, mas procedamos de momento a una verdadera unidad económica.

Este documento, que preveía la creación de un mercado único interior a partir del primero de enero de 1993, fue todo un éxito. No obstante, se limitaba a hacer realidad el objetivo de la unificación puramente mercantil, como decimos. Al margen de ella, el Acta Única resulta llamativamente modesta pues sólo prevé la creación de un mecanismo de cooperación política en materia de política exterior. Fue seguramente esta desproporción entre lo universal y alborozado de la aceptación del Acta Única y lo moderado de sus aspiraciones políticas lo que movilizó a los dirigentes europeos a tratar de aprovechar el impulso y llevarla más allá, hasta una verdadera, aunque cuidadosa, unión política. Tal es el origen remoto del Tratado de la Unión Europea, también llamado Tratado de Maastricht. El Tratado en cuestión parte de una actitud realista y pretende alcanzar su objetivo sin incurrir en precipita-

«Resulta claro que la moneda única y la convergencia de políticas económicas implica una importante cesión de soberanía por parte de los Estados miembros.»



ciones; es decir, quiere ser gradualista. A través de un proceso por etapas pero relativamente rápido, los doce países de la Comunidad Europea han de poner en común sus monedas y articular una política económica única. Ahora bien, este objetivo de la moneda única se prevé lleno de repercusiones difíciles de aquilatar. Por ello, en el comienzo de la segunda fase, en 1994, está pensado que haya una convergencia de las políticas económicas de los países de la CE, cosa que se calibrará mediante una especie de examen del cumplimiento de cuatro requisitos que garanticen esta unidad monetaria. Son los tales: el déficit público previsto o real no podrá superar el 3 por ciento del PIB a precios de mercado; la deuda pública no podrá ser superior al 60 por ciento del PIB a

precios de mercado; la tasa de limación ha de ser próxima a la media de los tres países que la tengan más baja; el tipo de interés, asimismo, ha de ser próximo al medio de los tres países con el más bajo. Como se ve, condiciones y requisitos duros que implican una estricta disciplina en todos los órdenes, sin la cual no se juzga que pueda alcanzarse la unión económica y monetaria (UEM), que parece condición de la política.

A su vez la institución de una moneda única a partir de 1996 o, a más tardar, de 1999, deja algunos aspectos en la ambigüedad, precisados de cierto comentario. No está claro qué configuración tendrá al final la autoridad monetaria central, aunque hay una especie de convicción generalizada en el sentido de que sea conveniente constituir la sobre el modelo del Bundesbank. En realidad, para haber quedado en dicha ambigüedad, lo cierto es que el proyecto de la UEM tiene excesivas repercusiones, lo que obliga a comprender las reticencias de algunas de las partes. Resulta claro que la moneda única y la convergencia de políticas económicas implica una importante cesión de soberanía por parte de los Estados miembros. Es más, conjuntamente con el monopolio legítimo de la violencia, la acuñación de la moneda y la determinación de la política económica constituyen la manifestación superior de la soberanía interior y exterior de los Estados. Incluso cabe sostener que, sin competencia en la acuñación de la moneda y en la determinación de la política económica, resulta difícil hablar de monopolio legítimo de la violencia. No se olvide cómo fue la constitución de una Hacienda Pública la que permitió a los monarcas absolutos constituir ejércitos permanentes, que eran la manifestación de su poder y de su soberanía. En estas circunstancias no es tan extraño, como se ha señalado en algunas ocasiones, el hecho de que durante la negociación del Tratado de Maastricht, y mientras España insiste en garantizar los fondos de cohesión a fin de paliar los presumibles efectos perjudiciales para la economía del proceso de unificación, Alemania pretenda anteponer la unión política a la monetaria. No perciben los alemanes que, al proponerlo, contradicen el espíritu del Tratado mismo que, equivocadamente, con-

«En realidad es obligado decir que, al no resolver el Tratado de la Unión Europea el problema del llamado déficit democrático del Parlamento, resulta razonable el temor de que la unión esbozada en el Tratado sea una unidad por arriba.»



«El proyecto de la unión política europea ignora la caída del comunismo y la unificación alemana y parece partir de la convicción de que Europa es una zona dividida en dos bloques, el occidental capitalista y el oriental comunista.»



diciona la unión política a la monetaria y se quedan solos en el empeño. Finalmente, Alemania ha de aceptar lo previsto hoy en el Tratado por mor de la concordia entre los socios comunitarios. En el Tratado hay en el horizonte de 1999 una unión política europea. Se trata no obstante de algo peculiar. En principio, el Tratado de la Unión Europea recoge algunas de las ideas del viejo proyecto de Constitución de la Unión Europea, del que se hablaba más arriba, pero se queda muy corto respecto al grado de verdadera unidad política. Corto y nuevamente ambiguo. Afirma el principio de subsidiariedad, caro al Tratado de Roma y que también asoma en el Acta Única, pero lo deja impreciso, con lo que algunos Estados, por ejemplo Gran Bretaña, ya han anunciado su intención de solicitar mayores precisiones respecto al alcance jurídico real de dicho principio.

En realidad es obligado decir que, al no resolver el Tratado de la Unión Europea el problema del llamado déficit democrático del Parlamento, resulta razonable el temor de que la unión esbozada en el Tratado sea una unidad por arriba, hecha por y para gentes que no son elegidas y que, dado su carácter de eurócratas, no responden ante nadie. Al respecto ha venido siendo suficientemente ilustrativo el proceso de ratificación del Tratado. Excepto allí donde, por exigencia constitucional o decisión de oportunidad política, se ha procedido a someterlo a referéndum, como ha sido el caso de Dinamarca, Irlanda y Francia, en los demás países se sigue la vía de la ratificación parlamentaria, como si fuera un tratado internacional normal. Ahora bien, resulta evidente que el Tratado de la Unión Europea es algo más que un tratado internacional; es una verdadera superconstitución para Europa. En los tratados internacionales, las partes contratantes adquieren o dejan de adquirir determinadas obligaciones, pero no transforman su esencia profunda de sujetos de derecho internacional por el acto mismo de la firma y ratificación. En el caso del de Maastricht, sí; la firma y ratificación da origen a un sujeto nuevo y transforma esencialmente a los otros doce que, en política internacional, por ejemplo, ya no tendrán doce voces, sino solamente una. (Por no poner más que un ejemplo: ¿qué sentido tiene que, a partir de la ratificación de Maastricht, haya dos puestos en el Consejo de Seguridad de la ONU, uno para Francia y otro para Inglaterra?). Y, si es una verdadera constitución, parece razonable que en su aprobación o rechazo intervenga el pueblo que, al fin y al cabo, es el verdadero constituyente.

Las dificultades repentinas con que ha tropezado el proyecto de la unión política europea dan la impresión de ser de carácter inercial. Dicho de otro modo, que el proyecto finalmente alumbrado en Maastricht y que pretende aplicarse contra viento y marea (según decir de la cumbre de Birmingham) se ha hecho de espaldas a la portentosa alteración política sufrida por el continente europeo en los últimos tres años. El

proyecto de la unión política europea ignora la caída del comunismo y la unificación alemana y parece partir de la convicción de que Europa es una zona dividida en dos bloques, el occidental capitalista y el oriental comunista, de los cuales, a su vez, el primero está subdividido en otros dos, los países de la CE y los de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC). Nada de esto es cierto ya. Los países comunistas han dejado de serlo y la divisoria entre los de la CE y los de la AELC se ha hecho tan tenue que prácticamente ha desaparecido a raíz del establecimiento de un Espacio Económico Europeo en el que se prevé estén conjuntamente los 12 de la CE más los restantes de la AELC en una zona de libre cambio,

Resulta difícil ver cómo pueda llevarse adelante una unidad política que ni siquiera tiene claro a cuántos países acabará abarcando. ¿Por qué han de preferir los daneses unirse políticamente a los españoles antes que a los suecos? Además de ello debe insistirse en que la pretensión alemana en Maastricht de anteponer la unidad política a la monetaria estaba cargada de sentido. De un lado, así se lo probaba su reciente experiencia con la unificación de las dos Alemanias en la que la unidad política y la monetaria fueron prácticamente simultáneas. De otro, también lo recomienda el sentido común. No cabe esperar nada bueno de un proceso de unificación que pone de tal modo el carro delante de los bueyes, de modo que se unifican las monedas pero no las decisiones políticas que influyen sobre su valor y otros atributos. Buena prueba de cuanto se lleva dicho son las turbulencias de los mercados financieros durante la semana anterior al referéndum francés sobre Maastricht. Dichas turbulencias se cebaron en las monedas más débiles del sistema monetario europeo, la lira, la libra y la peseta. La lira y la libra hubieron de abandonar el sistema y la peseta se vio obligada a encajar una devaluación del cinco por ciento. Los tres Gobiernos echaron la culpa de sus dificultades, de un lado a los altos tipos de in-terpes del marco alemán, mantenidos así por el Bundesbank con el fin de financiar la absorción de Alemania Oriental y, de otro, a un repentino movimiento de especuladores, incurriendo en un ejemplo clásico de confusión de causa y efecto. La verdadera causa de tales trastornos suele ser la desidia del Gobierno, su incapacidad para mantener la disciplina monetaria y vigilar los indicadores. Los especuladores no son la causa sino el efecto de esta ineptitud.

En el caso de la peseta, por ejemplo, es evidente que, desde su inclusión en el SME, ha estado protegida y se ha beneficiado de una situación de privilegio como moneda firme y estable relacionada con el marco alemán, mientras seguía depreciándose en términos reales debido a las altas tasas de inflación españolas en relación con las alemanas. Al final, el SME, incluso con las bandas de oscilación, ocultaba una sobrevaloración de la peseta y las autoridades españolas se irritan

«No cabe esperar nada bueno de un proceso de unificación que pone de tal modo el carro delante de los bueyes, de modo que se unifican las monedas pero no las decisiones políticas que influyen sobre su valor y otros atributos.»



«Es posible y hasta probable que el Tratado de Maastricht no dé resultados y aún lo es más que, si los da, sean distintos a los originalmente previstos.»

cuando los mercados bursátiles sitúan a nuestra moneda en su verdadero valor, y hablan de especulación. La semana anterior al referéndum francés puso de nuevo de actualidad una posibilidad que se baraja cada cierto tiempo, aunque siempre para desecharla, esto es, la de una Europa de dos velocidades, incluso de tres. Resulta algo hipócrita la indignación generalizada con que se rechaza la mencionada posibilidad cuando es precisamente la que con mayor claridad se desprende del propio Tratado de Maastricht. Dos y más velocidades es lo que se sigue en el caso hartamente probable de que

alguno o algunos de los Estados miembros no consigan «aprobar» el examen de requisitos de la segunda etapa de la UEM más arriba expuestos. De hecho, la desesperada insistencia con que los gobernantes españoles desean verse en la convergencia «con Europa» (como si nosotros fuéramos África; quieren decir los países más ricos de Europa) supone la posibilidad de que no se consiga, lo cual planteará como necesidad lo que probablemente quepa convertir en virtud: que no todos tenemos las mismas posibilidades.

Es posible y hasta probable que el Tratado de Maastricht no dé resultados y aún lo es más que, si los da, sean distintos a los originalmente previstos. En consecuencia, permitánsenos dos observaciones, a modo de conclusión, una de carácter reconstitutivo y otra paradójica. Por la de carácter reconstitutivo es bueno advertir a todos los partidarios y usuarios del Tratado de Maastricht que su punto de vista no les concede en exclusiva la condición de europeístas, lo cual parecen creer al avisar de que, si no se aprueba el papel como está, el proyecto de unidad europea sufrirá un gran retroceso, quién sabe si un descalabro irrecuperable. Es bueno que se percaten de que tan europeístas como ellos, o quizá más, pueden serlo quienes no gusten del tratado de Marras y propongan alguna otra vía de buena fe en pro de la unidad política europea.

Según la observación paradójica debe señalarse que no tiene mucho sentido pedir el reforzamiento de los poderes públicos como no sea precisamente para llegar a una unidad que incluya también la moneda única; cómo, al mismo tiempo, ésta sólo es cierta si se procede a la creación de una instancia política decisoria centralizada es evidente que el Tratado de Maastricht ha comenzado la casa por el tejado. Mas, tratándose del proceso de unificación europea, con sus altibajos de todo tipo, cabe advertir que el tejado puede llegar a ser un lugar muy adecuado para empezar a construir una casa.