

El estado de la integración europea a la entrada en vigor del Acta Unica

FRANCESC GRANELL*

Con más dificultades de las previstas y coincidiendo con unos días de cierto abatimiento comunitario por el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas, el Acta Unica Europea, que reintroduce el voto por mayoría en la construcción europea y fija toda una serie de avances en la integración comunitaria, ha entrado en vigor el día 1 de julio de 1987.

La oposición británica a los incrementos presupuestarios que no vayan acompañados de una amplia reconsideración del destino actual de los recursos comunitarios ha sido la causa de que el consejo Europeo, celebrado en Bruselas los días 29 y 30 de junio de 1987, haya concluido con una sensación de que la Comunidad Europea está atravesando por una grave crisis lo cual ha ahogado, periodísticamente, el mucho mas importante evento histórico comunitario de la entrada en vigor del Acta Unica.

Si a ello acompañamos el hecho de que la liberalización del tráfico aéreo en la Comunidad se ve de momento bloqueada por la posición española de aprovechar el ingreso a la Comunidad para desbloquear el contencioso de Gibraltar —tema eterno para la política exterior española desde la Paz de Utrecht— la sensación de abatimiento comunitario puede resultar todavía mayor.

La realidad me parece, sin embargo, que circula por caminos que no son del todo congruentes con un planteamiento pesimista de este tipo.

* Catedrático de Organización Económica Internacional en la Universidad Central de Barcelona.

La Comunidad Europea es mucho más que un problema presupuestario puntual o que una fricción política específica relacionada con el Aeropuerto de Gibraltar o más, si se quiere, que una discusión recurrente y casi permanente de los precios agrícolas en su dimensión tanto comunitaria en cuanto concierna al nivel de vida de los agricultores europeos cuanto internacional de la Comunidad respecto al grado de cumplimiento de las normas comerciales internacionales y a la interferencia de que se la culpa sobre el funcionamiento de precios en los mercados mundiales de productos agrarios.

La Comunidad Europea es un proceso de integración económica y —poco a poco— política europea congruente con una milenaria aspiración de unión europea que encuentra en la historia del pensamiento defensores de tanta categoría como Aristóteles, Dante, Briand o Churchill y cuya plasmación operativa es todavía lo suficientemente joven como para que no tengamos que rasgarnos las vestiduras ante desavenencias o reticencias frente a circunstancias puntuales de la integración económica del día a día de la Comunidad. El Acta Unica es, en este sentido un elemento impulsor de nuevos avances en la integración europea y la realización del Mercado Interior Unico así como la puesta en vigor de una serie de modificaciones institucionales interesantes.

Es cierto que el Acta Unica sólo ha podido entrar en vigor tras un largo y azaroso periplo desde su redacción en Luxemburgo y La Haya en febrero de 1986 hasta el referéndum irlandés del 26 de mayo de 1987 pero aún así ello resulta mucho más importante que el resultado de un Consejo Europeo de los muchos que se van sucediendo semestre a semestre.

Como decía, sin embargo y por cuestiones de lógica periodística la entrada en vigor del Acta Unica que constituye un paso de avance —tan humilde como se quiera pero un paso de avance— ha quedado relegado a las páginas interiores de los periódicos o a espacios secundarios de informativos radiofónicos o televisivos mientras que los problemas de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno recibía atención en las primeras páginas y en espacios privilegiados.

Seguramente es cierto que las «good news» no son noticia y que, en cambio, las «bad news» sí lo son pero ésta es una discusión que no es éste el momento de continuar.

LOS AVANCES DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Cuando en febrero de 1987 la Comisión Delors presentó su Comunicación sobre la Nueva Frontera que representaba para Europa el llevar a buen término el Acta Unica se hacía un análisis y balance de la integración europea que vino acompañado por una serie de artículos y declaraciones de responsables comunitarios —que se produjeron coincidiendo con los análisis que aprovecharon el 30 aniversario de la firma de los Tratados de Roma creadores de la CEE y de la EURATOM— resaltando que la realización de la Comunidad debe darse dentro de los marcos de «lo posible» y nunca en base a planteamientos utópicos.

Los especialistas en relaciones internacionales y Organización Internacional situamos esta apreciación en el contexto del proceso neofuncionalista

a que ha estado y a que está sometida la Comunidad a lo largo de su existencia.

En términos teóricos se dice que un Organismo Internacional responde a las exigencias del neofuncionalismo cuando dispone de los elementos necesarios para ir avanzando en el proceso de integración de sus estados miembros por el juego institucional propio.

Contemplando lo que era la Comunidad Europea a principios de los años sesenta y lo que es ahora la comparación da pie a decir, sin ningún lugar a dudas, que la Comunidad Europea ha sido hasta ahora el esquema internacional a través del cual mejor se ha reflejado el proceso de ampliación de actividades supranacionales que se ha ido produciendo a costa de la anteriormente sacrosanta soberanía de los diferentes estados miembros participantes en la unión.

El acervo comunitario actual incorpora toda una serie de normas y de realizaciones que eran casi casi impensables en el momento en que se inició el proceso de integración.

Y eso es cierto en relación a los tres bastiones en que se asienta el proceso integrativo europeo: las instituciones de gobierno comunes europeas, el presupuesto comunitario y la normativa comunitaria en sus más diversos aspectos.

A continuación veremos algo de todo ello pero una comparación internacional se me antoja necesaria pues en este terreno, como en tantos otros, las verdades absolutas no existen y sólo se pueden dimensionar adecuadamente situándolas en un contexto adecuado.

Y este contexto es, lógicamente, el que se liga con, por una parte, la marcha de la economía europea en todo estos años de funcionamiento del esquema de integración y, por otra, con otras experiencias mundiales que se han producido en otras zonas de mundo coincidiendo, en el tiempo, con el proceso europeo.

Ambos contextos no dan pie a un gran optimismo. Todos sabemos que pasada la época dorada de los años cincuenta y sesenta la economía mundial ha venido estando envuelta en una recesión más o menos generalizada que no ha dado, ciertamente, pie a arrebatos ni obcecaciones librecambistas como los que parecían posibles cuando se puso en marcha la cooperación internacional de finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta. Todos sabemos, por otra parte, que las crisis económicas de diverso tipo y los egoismos nacionales han dado al traste o han hecho languidecer a muchos de los mecanismos de integración económica regional que a principios de los años sesenta se crearon con gran ilusión en Latinoamérica, en África o en otras zonas del Mundo.

No es éste el momento de recordar estas experiencias mundiales negativas que están, en muchos casos, debatiéndose entre el quiero y no puedo, la transformación, la inoperancia o la disolución más o menos solapada.

Pese a los proteccionismos y a estas experiencias externas adversas la Comunidad Europea ha ido avanzando en una marcha integradora que no ha sido tan rápida como hubieran querido, ciertamente, los europeístas más vibrantes pero que, en una serie de campos, ha sobrepasado incluso lo previsto en cuanto a cantidad y calidad de la respuesta institucional a los problemas de la economía europea a lo que habían fijado los Tratados

constitutivos de las Comunidades diseñados y suscritos por los Padres de Europa en el glorioso decenio de los cincuenta.

Se puede objetar que algunos de los avances de la integración europea que se han producido han sido hijos de las circunstancias de algún momento y, ello, es, en muchos casos, así pero no creo que esto sea, tampoco, nada negativo sino más bien una consecuencia de la capacidad de respuesta que las instituciones comunitarias han mostrado ante las nuevas situaciones lo cual prueba, precisamente y de forma clara, que las instituciones de gobierno de la Comunidad son mucho más que meros gestores de una serie de principios incommovibles que quedan fuera de juego por poco que el contexto exterior se modifique.

Uno de los éxitos, precisamente, de la Comunidad ha sido ir adaptándose a muchas —desgraciadamente no todas— de las necesidades de cada momento.

Con los tratados fundacionales de las Comunidades la única preocupación energética quedaba centrada en los preceptos incluidos en los tratados CECA y EURATOM y no existía una auténtica política energética que solo empezó a hacerse necesaria cuando la Guerra de Yom Kippur desencadenó la primera crisis de petróleo.

Con los tratados fundacionales la preocupación por la industria era mínima y no podía hablarse de una política industrial propiamente dicha que sólo ha empezado a volverse necesaria como consecuencia de la profunda mutación estructural que se ha producido en la industria mundial como consecuencia de la irrupción en la competencia de los países de nueva industrialización, de la generación del fenómeno de la empresa transnacional o del fuerte proceso de reajuste hacia nuevas condiciones de competencia y productividad a que se han visto abocados amplios sectores de la industria comunitaria en los últimos tiempos para ir de la mano de la renovación tecnológica desencadenada en la propia Comunidad, en los Estados Unidos o en el Japón.

La cuestión monetaria tampoco recibió atención en los tratados fundacionales. En los años cincuenta los tipos de cambio fijos y ajustables establecidos en la Conferencia de Bretton Woods, por la que se creó el Fondo Monetario Internacional en 1944, eran operativos y nadie pensaba en que la Guerra del Vietnam y otra serie de causas técnicas y políticas obligarían en los años setenta a una modificación profunda del Sistema Monetario Internacional por la que los tipos de cambio flotantes se convertían en el centro de gestión de un Sistema que más que Sistema es «no Sistema» lo cual iba a redundar de una forma muy negativa sobre la justicia en la aplicación de los precios marcados por la Política Agrícola Común de la Comunidad a través de sus Organizaciones Comunes de Mercado.

Estos son, entre otros, ejemplos de tres cuestiones que han obligado a la Comunidad Europea a reaccionar con políticas de integración adecuadas. En cuestiones energéticas e industriales, la Comunidad tiene ahora su política o si se prefiere y con una óptica más modesta, al menos, sus políticas. En el terreno monetario la vertebración del Sistema Monetario Europeo y el relativo éxito en la utilización privada de la Unidad Monetaria Europea (ECU) que hasta se ha plasmado en la acuñación de monedas de plata y oro por Bélgica han posibilitado la creación de un cuadro de relativa estabilidad monetaria que aunque precisado de ajustes y realineamientos periódicos

cos configura un cuadro muy diferente al de total inestabilidad monetaria que se produce a nivel mundial sea por los desequilibrios entre Estados Unidos-Japón-Comunidad sea por los grandes problemas de endeudamiento exterior que aquejan a toda una serie en desarrollo.

MUCHAS CUESTIONES POR RESOLVER

Esta serie de apreciaciones optimistas que hasta aquí he explicado sobre la Comunidad Europea no pueden hacer olvidar que son muchos los problemas que connotan la marcha de la integración europea y que condicionan la actitud que los países miembros, las empresas, las regiones o los ciudadanos adoptan o pueden adoptar como posicionamiento ante el hecho comunitario.

Desde España estamos viendo, además, que nuestro ingreso a la Comunidad no ha modificado excesivamente el inventario de problemas que la Comunidad ha venido teniendo, al menos, desde que el ingreso de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda creara un marco de crítica y de desencanto respecto a ciertas de las políticas que la Comunidad diseñó cuando funcionaba con su composición original a Seis miembros —como es el caso de la Política Agraria Común—, a ciertos mecanismos de supranacionalidad existentes —el Presupuesto basado en el sistema de recursos propios— o, hasta, el funcionamiento de algunas de las instituciones comunitarias más características —la dinamización del parlamento Europeo, por ejemplo—.

Si resulta obvio que la presencia de Grecia, España y Portugal en la Comunidad ha modificado un poco el balance Sur/Norte y ha dado entrada a nuevas formas de ver algunas cosas: la importancia que han de tener los fondos estructurales para tratar de hacer llegar al nivel comunitario un cierto marco de justicia social a través de la coordinación de las políticas activas y del reparto de recursos presupuestarios; la reconducción de las relaciones de la Comunidad con América Latina que hasta hace poco habían recibido poca atención de la Comunidad mucho más preocupada por la suerte de los países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico con antiguos —aunque actualmente extinguidos— lazos coloniales con los países de la Comunidad Europea; la atención a prestar a la política mediterránea ante las quejas de ciertos países del Sur de la Cuenca del efecto negativo que para sus exportaciones está teniendo el mejor acceso a los mercados centroeuropeos otorgado a los productos de los países mediterráneos que son miembros de la propia Comunidad Europea.

Y sí resulta obvio, también, que la Comunidad está siendo ahora más criticada que antes por los Estados Unidos en cuestiones directamente afectadas por la política agrícola común como consecuencia, sobre todo, de la imposibilidad de seguir vendiendo maíz norteamericano a España a que los norteamericanos se han visto abocados desde marzo de 1987 y que —pese a una serie de declaraciones— no se encuentra aún manera de solucionar de forma satisfactoria para contentar tanto a los exportadores yanquis de granos como a los agricultores centroeuropeos con producción excedentaria como a los ganaderos o fabricantes de piensos españoles deseosos de poder comprar grano a precios internacionales baratos y no grano europeo a precio de intervención prohibitivo.

Con todo, y tenga Seis, Nueve, Diez, Doce o quizás en el futuro Trece miembros (si llega a materializarse el ingreso de Turquía) la Comunidad está permanentemente buscando soluciones a una serie de problemas que tiene —casi podríamos decir— enquistados desde hace tiempo y que no tienen, muchos de ellos, soluciones fáciles dado el momento actual de escaso crecimiento que está atravesando la economía europea.

Modificar la Política Agrícola Común haciéndola menos absorbente de recursos presupuestarios que hasta ahora es algo que parece prioritario y no tanto por las quejas del Japón, Estados Unidos o los países en desarrollo contra las subvenciones agrarias comunitarias —terreno en el que habría que decir que el que esté libre de culpa que tire la primera piedra— sino, fundamentalmente, por las quejas de los consumidores europeos que —además y por si fuera poco— son además los contribuyentes en el juego presupuestario y los electores que exigen a sus respectivos gobiernos medidas congruentes con las respectivas promesas electorales.

De todas maneras hay demasiados intereses creados como para que una reforma de la política agrícola común resulte de fácil aceptación pues los agricultores exigen compensaciones si se llegan a limitar sus rentas por la vía de la contención de precios y las propuestas que se vienen elaborando para modificar las estructuras agrarias comunitarias no siempre tienen buena aceptación entre los afectados.

La Comunidad está, por otra parte, en un permanente deseo de llegar a constituir una auténtica unión aduanera desde hace años pero el actual mundo neoproteccionista parece torpedear tan loable deseo que pareció encarrilarse bien a finales de los años sesenta cuando los Seis países miembros fundadores de la Comunidad consiguieron suprimir los aranceles de aduanas y los contingentes aduaneros el tráfico entre ellos antes, incluso, de lo previsto en los Tratados fundacionales. Desde entonces, sin embargo, el neoproteccionismo ha avanzado por líneas de defensa de los mercados nacionales que no eran ni siquiera pensables en los años cincuenta y sesenta y algunos de los sectores industriales en crisis muestran un cierto escepticismo a las posibilidades reales de que la Comunidad constituya un auténtico Mercado Único para 1992 de acuerdo con lo que acaba de consagrar el Acta Única Europea.

No parece, sin embargo, que las mayores dificultades que la Comunidad tiene ante sí para avanzar en la integración europea deban proceder, muchos años más, de la falta de libertades de circulación —de mercancías, personas, servicios, derecho de establecimiento, capitales— en el propio interior de la Comunidad, pues esto es algo que, sea en 1992 o sea algo más tarde, se irá consiguiendo o de las incorrecciones en el funcionamiento de las instituciones de gobierno comunitarias que, con el tiempo irán cubriendo más y mejor la orquestación del gobierno europeo sino, sobre todo, de las dificultades de instrumentación de nuevas políticas activas de coordinación y gestión europea en los terrenos cubiertos por los Tratados o vinculados a cuestiones que están bloqueando claramente avances más espectaculares en la cooperación y cohesión europea.

Resulta sorprendente la imaginación que se ha desplegado en la Comunidad para ir creando cohesión a base de políticas e instrumentos complementarios —si no substitutivos de las respectivas políticas económicas nacionales de los Estados miembros de la Comunidad pero no hay duda

de que la falta de presupuesto para llevar adelante ciertas acciones comunitarias y la falta de voluntad política de algunos de los estados miembros a renunciar a parte de su soberanía compartiéndola, a partir de aquí, con el resto de los miembros de la Comunidad a través de las instituciones centrales de gobierno es algo lo suficientemente real como para no poder olvidarlo.

El tema presupuestario, además de la imaginación y de la voluntad política se nos aparece, pues, como clave en el terreno de la integración europea como ocurre, por supuesto, en muchos otras órdenes de la vida.

Cada ciudadano comunitario aporta hoy unos 114 ECUs —este ECU que ha empezado a cotizarse en el mercado de divisas de Madrid el 1 de julio de 1987 a 143, 575 ptas— lo cual es algo así como cuarenta veces menos de los que aporta a la hacienda pública de su respectivo país.

A partir de este dato tendríamos que preguntarnos, evidentemente, lo que el ciudadano comunitario recibe o cree recibir de la Comunidad Europea o de la propia Hacienda Pública por la vía del marco económico genera las intervenciones financieras o presupuestarias o cualquier otro camino.

Esta comparación me parece que resultaría sorprendente en nuestro mundo actual.

No me extrañaría que de aquí unos años y en la medida en que la Comunidad consiga dominar la sangría de sus gastos agrarios, el contribuyente medio europeo vea con mejores ojos un crecimiento importante de los recursos trasvasados al gobierno central comunitario.

Este puede ser un debate para los hacendistas europeos de nuestra generación y de las futuras.

En la España de las Autonomías en la que estamos acostumbrados, últimamente, a discutir de las ventajas o desventajas del gasto central o autonómico, de las dificultades a frenar el aumento del gasto central pese al trasvase de competencias de gobierno a las Comunidades Autónomas o de la justificación del aumento de la presión fiscal, la irrupción del «nivel Comunitario» a nuestro debate va a añadir, sin duda, riqueza de matices a algunas de las cuestiones de federalismo fiscal que nos preocupan.

Trasplantada nuestra discusión doméstica al nivel comunitario la pregunta que quedaría sobre el tapete sería la de saber hasta qué punto los gobiernos de los estados miembros —que son los que en definitiva detentan aún el poder legislativo al nivel de las instituciones de gobierno de la Comunidad Europea por mucho que el Acta Unica trate de dar mas alas al Parlamento Europeo— están dispuestos a renunciar a favor de la Comunidad de una parte de las funciones, competencias y recursos presupuestarios que el desarrollo del «Estado Benefactor» ha puesto en sus manos en los últimos lustros.

En estos últimos tiempos en que Felipe González y Papandreu han encabezado el movimiento de los países del Sur de Europa en pro a una Europa más dotada para políticas comunitarias activas y solidarias en contra de los jefes de Estado de los países Europeos más desarrollados mucho más proclives a apuntar las excelencias de la libertad y la libertad de mercado para el correcto funcionamiento del Mercado Común Europeo, la discusión ésta no puede considerarse, ni mucho menos, como meramente académica.