

LA AGENDA PARA LA UNION EUROPEA A LA VISPERA DEL TERCER MILENIO¹

Willy Stevens*

El 25 de marzo 1997 la Unión Europea celebró el cuadragésimo aniversario de la firma del Tratado de Roma, el lejano precursor del Tratado de Maastricht que se adoptó en 1991. De modo que me parece muy oportuno, no precisamente hacer un balance de estos cuarenta años de cooperación europea, ya que la integración europea es esencialmente un proceso dinámico, sino escudriñar el porvenir mediante un bosquejo de las tres grandes decisiones con las que se ve confrontada la Unión Europea en la víspera de este fin de siglo y de milenio.

A no dudarlo, esta agenda provoca una efervescencia política e intelectual comparable con la evocada por Jean Monnet en sus memorias, cuando nos describía la construcción europea en los años cincuenta "época de división del siglo". Estas importantes decisiones son las siguientes: la revisión del Tratado de Maastricht por la Conferencia Intergubernamental, la preparación del arranque, a partir del 1 de enero de 1999, de la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria (con la moneda única) y, por último, la ampliación de la Unión Europea con miras a incorporar diez candidatos de Europa Central y del Este y dos o tres de la región mediterránea.

Evidentemente esta agenda no se puede ver de manera desvinculada de otros acontecimientos y fechas-clave en Europa. Pienso entre otras cosas en las elecciones británicas del

¹ Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, Abril 1997.

* Embajador de Bélgica para América Central.

enero de mayo próximo, las elecciones nacionales en Alemania y Francia en 1998, la expansión de la membresía en la OTAN, sobre la cual una cumbre en Madrid en julio próximo tomará una definición de principio, la nueva estructura de la Unión de Europa Occidental para la defensa y seguridad, las negociaciones que en el seno de la Unión Europea se iniciarán respecto de tres temas importantes, a saber la nueva política de presupuesto, la reforma a la política agraria europea (un tema que también estará en la agenda de la Organización Mundial del Comercio a partir de 1999) y una reestructuración de la política de ayuda a las regiones europeas. No hay duda de que todos estos hechos ejercerán una influencia uno sobre otro.

La conferencia intergubernamental ya empezó. Hay que revisar el Tratado de Maastricht y corregir las disfunciones de la Unión. En esta perspectiva de una ampliación, resulta imperioso adaptar los procedimientos y las instituciones en función de la eficacia, de la apertura y de la democracia. Hay que consolidar algunos objetivos políticos, por ejemplo la lucha contra la criminalidad y la inmigración. Esta conferencia tendría que terminar a mediados del año 1997, con motivo de la cumbre de Amsterdam, pero la tarea no es nada fácil porque los 15 miembros tienen que estar de acuerdo si esta Conferencia Intergubernamental quiere cambiar el Tratado actual.

La Unión económica y monetaria ha de ser como la cúspide del edificio empezado a construir con el mercado interno y tiene que llegar a constituir un motor de integración. A principio de 1998, y a más tardar en marzo, habrá que tomar algunas decisiones cruciales para que la tercera fase de la UEM entre en vigor a partir del 1^{er} de enero de 1999. Sobre la base de los resultados en 1997 de 5 criterios macro-económicos, se determinará cuáles países entrarán en esta tercera fase.

Por último está la ampliación de la Unión para lo cual se tiene que empezar a negociar seis meses después del fin de la conferencia intergubernamental, es decir hacia mediados de 1998.

Volvamos a tomar estos desafíos en el orden inverso que acabo de mencionarlos.

LA AMPLIACION

El Consejo europeo, es decir la cumbre de los jefes de gobierno que se reúnen en principio dos veces al año, tiene por vocación la de darle a la Unión sus grandes orientaciones. Es precisamente lo que hizo, en el transcurso de los últimos años en lo que se refiere a nuestras relaciones con los países de Europa central y oriental, liberados de una larga noche oscura a raíz del hundimiento del imperio soviético.

(Cuadro N° 1 - lista de los países miembros y de los candidatos)

En Copenhague, en 1993, la Unión aprobó un documento llamado “estrategia de pre-adhesión”. El término en sí es revelador, ya que si se habla de pre-adhesión, quiere decir que también se acepta la idea de adhesión.

En 1994, en Essen, el Consejo Europeo invitó por primera vez a los jefes de gobierno de los países de Europa central y oriental a reunirse con ellos en su segundo día de sesiones. Desde entonces esta práctica de “diálogo estructurado” se transformó en norma.

Si insisto en esta cadena de eventos es porque implica una decisión política importante. En

efecto sin mucha discusión, en realidad, entre los miembros se decidió extender la Unión Europea en cierto plazo y bajo condiciones que quedan por precisar, hasta las fronteras de la antigua Unión Soviética e incluso un poquito más allá (pienso en los países bálticos). Se trata de una decisión política de capital importancia. En mi opinión, obedece a una obligación moral: borrar las secuelas de la división de Yalta. Corresponde también a una necesidad política: asegurar la estabilidad del continente mediante el estímulo a la evolución de las sociedades de Europa central y oriental hacia la democracia, el respeto de los derechos humanos y una economía de mercado. A todas luces esto nos conviene. En efecto, nadie pondrá en discusión que la entrada de países como España, Portugal y Grecia dentro de la Unión Europea favoreció su anclaje con el sistema democrático, después de largos años de dictadura. Lo ocurrido en abril de 1996 en Paraguay, con el intento de apoderarse del poder por parte del General Oviedo, indica que la membresía de Mercosur impidió que el aprendiz de dictador cruzara su Rubicón, por lo que desistió de su atentado contra la joven democracia de su país.

La decisión respecto de la ampliación de la Unión es irreversible. Difícil resultaría imaginarse que en cierto momento, alrededor del año 2000, tengamos que decirles a los jefes de gobierno que hayan asistido desde años a una parte del Consejo europeo que, en realidad, no hay lugar para ellos y que mejor se vayan para la casa. Europa por fuerza se ensanchará. Esto es un hecho político que no se puede obviar.

Este hecho político conlleva consecuencias importantes para la conferencia intergubernamental que se está llevando a cabo. En efecto, en esta conferencia debemos:

- en primer lugar, adaptar las diversas instituciones para que puedan funcionar algún día, con una Unión de 27 o 30 miembros. Esta unión debe operar de manera eficaz y democrática.
- en seguida, tenemos que adaptarnos a la idea de una Europa más heterogénea y diversa en su composición, lo cual presupone flexibilidad o “cooperación reforzada” (en términos del Presidente Chirac y del Canciller Köhl). Más tarde volveré sobre este punto.
- procurar también que no estalle un enfrentamiento potencial respecto de cuestiones institucionales entre “grandes” y “chicos”. De no precavernos, tal choque podría resultar del hecho de que todas las futuras adhesiones se referirán más bien a “pequeños” países.
- finalmente, hay que mantener, hasta donde sea posible y necesario, los grandes equilibrios que hacen que nuestra Europa constituye no solamente un mercado sino una comunidad solidaria. Que nadie sea víctima de la ampliación.

En resumen, la ampliación de la Unión Europea requiere una profunda preparación tanto de parte de los países que se postulan como candidatos como por parte de la Unión misma. Los candidatos tendrán que trabajar gradualmente hacia una participación en el mercado común, mientras que la Unión precisa reformar sus instituciones y revisar sus políticas internas, por ejemplo el sistema de financiación, los fondos estructurales y la política agrícola común. Son temas mayores que se deben a la ampliación y que constituyen el telón de fondo de las negociaciones en la conferencia intergubernamental.

Resulta prematuro hablar de la fecha exacta de las primeras entradas. En lo que se refiere a

Hungría, Polonia y Chequia, primero se pensó en el año 2000. Son los mismos tres países que posiblemente en julio de este año serán admitidos como miembros de la OTAN. Ultimamente no se pronostica las primeras entradas a la Unión Europea sino hasta el año 2002.

Si la adhesión de los países de la Europa Central y del Este implica para la Unión Europea indudables ventajas en lo económico y lo político, conlleva también grandísimos gastos para los actuales miembros. Quisiera mencionar tres rubros específicos al respecto:

a) un aumento considerable de los tres fondos estructurales cuyo propósito es reducir las divergencias sociales y económicas entre países y regiones; según ciertos cálculos el presupuesto de estos tres fondos duplicaría, lo que colocaría bajo presión financiera a los estados miembros que tienen que aportar esos fondos, precisamente en el momento en que la membresía para la Unión monetaria y el Pacto de Estabilidad Financiera los obligan a tener su propio deficit presupuestario nacional bajo 3 % so pena de multa financiera. Pero volveremos sobre este punto.

b) la gran oferta y productividad agrícola de los nuevos miembros necesitará ajustes de la actual política agrícola común; para los productos industriales hay menos problemas porque la Unión europea ya eliminó al respecto casi por completo las limitaciones comerciales tanto tarifarias como no tarifarias.

c) la libre circulación de las personas provocará una emigración desde los nuevos países miembros hacia los más ricos. Allí aumentarán el desempleo y los gastos sociales.

LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA

Obtener una moneda única es una vieja quimera en Europa. Ya en el Siglo III el Emperador Diocleciano intentó vanamente introducir una divisa única, pero fracasó. Cinco siglos más tarde Pepino el Breve y Carlomagno sí lograrían este propósito, pero fue un experimento efímero. Después se escribieron cantidad de conjeturas al respecto, por intelectuales europeos, desde Copérnico hasta John Stuart Mill y Lord Keynes. Pero del dicho al hecho hay mucho trecho. Después de las tempestades monetarias de 1992 y 1993 en Europa, la perspectiva de una moneda única parecía una utopía. Felizmente estos últimos años se han visto desarrollos prometedores y el sueño adquirió hoy en día un nivel de alta credibilidad.

Esta credibilidad se deduce del compromiso político de los gobiernos determinados a hacer los esfuerzos necesarios. Para alcanzar esta meta los gobiernos se ven forzados a lograr criterios de convergencia macro-económica que requieren esfuerzos considerables, muchas veces nada populares.

MODALIDADES Y FASES DE LA UNION MONETARIA EUROPEA Y DE LA MONEDA UNICA

La transición hacia la moneda única europea, llamada originalmente ECU y que ahora se llama EURO, empezó ya en 1971 (cuadro 2 : cronograma) y en realidad puede ver su origen en la supresión de las tasas fijas de cambio que a nivel mundial se dieron a principios de los años setenta. La introducción de la moneda europea transcurre en tres fases o etapas claramente diferenciadas.

Para ser admitido en la moneda única se establecieron cinco criterios de convergencia:

- un déficit presupuestario menor al 3% del producto nacional bruto
- una deuda pública total inferior a 60% del producto nacional bruto.
- una inflación máxima de 1,5% encima del promedio de los tres países de menor inflación de la Unión, es decir el 3,0 %.
- tipos de interés máximos de 2 % encima de los tres países de interés mínimo, es decir 8 %.

Solamente Grecia no satisface este criterio.

- estabilidad en las tasas de cambio.

En abril último la Comisión Europea estableció un informe (cuadro 3: criterios) a partir del cual se deduce, para gran sorpresa, que 13 de los 15 estados miembros obedecen a los criterios postulados. Hasta ahora sólo Italia y Grecia se quedan por fuera. La decisión final respecto de quién será admitido, con base en el respeto de los 5 criterios de convergencia en el año 1997, se tomará sin embargo recién en marzo - abril del próximo año. Evidentemente que ningún país tiene la obligación de entrar en el sistema y se puede tener dudas respecto de la entrada por parte de Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia. Tampoco hay que excluir que en ciertos países se insista en la necesidad de un referendun y entonces no se sabe nunca.

Respecto de la determinación de la mayoría de miembros para formar parte de la moneda única no puede haber dudas. Esta determinación en común ya lleva sus frutos. Llegó a motivar los mercados financieros, cuyo comportamiento indica claramente la convicción de que la moneda

única efectivamente se establecerá. Pudo convencer a los terceros países, y por de pronto a los Estados Unidos: se nota que la Reserva Federal se está preparando ante la existencia de una moneda europea. Por fin, y quizá sea la parte más difícil, esta determinación pudo convencer a los Euroescépticos del Reino Unido, de Dinamarca y de Suecia, no para que participen (nadie está obligado a hacerlo) pero que el asunto se hará, con o sin ellos, lo cual genera grandes preocupaciones en algunos de estos tres países.

De todos modos, la preparación de la tercera fase de la Unión monetaria sigue su curso. En la cumbre de Dublin en diciembre último, por iniciativa alemana y con miras a aumentar la credibilidad de la moneda única europea en los mercados financieros, se logró un acuerdo sobre el Pacto de estabilidad financiera. El propósito de este último es de ser estrictos en el plano presupuestario so pena de que se impongan multas comprendidas entre 0,2 y 0,5 % del producto interno bruto a los países que sobrepasan la norma del 3 % de deficit presupuestario. Los alemanes querían que esta multa fuese lo más automática posible. Solo una recesión fuerte y estrictamente calificada podría implicar un desvío de esta regla. La mayoría de los otros Estados miembros juzgó que la decisión de imponer sanciones tenía que seguir siendo de carácter político y ser tomada caso por caso. Finalmente se aceptó por unanimidad un compromiso de origen belga pero retocado por Luxemburgo. En consideración de que tomar sanciones requiere una mayoría calificada (de dos terceras partes), es probable que el pacto de estabilidad quede como letra muerta, incluso si pueda tener un efecto nada aconsejable sobre países que asumirían las consecuencias de sacudidas económicas por medio de una política presupuestaria demasiado floja.

Los ministros de Hacienda estudian actualmente tres otros temas importantes:

a) los tipos de cambio que habrá que establecer, entre los que participen y los que prevalecerán con los que no participen en esta moneda (los “ins” y los “outs”, en la jerga comunitaria);

b) la seguridad jurídica de los contratos en ECUS después del 1^{er} de enero de 1999;

c) el método para fijar la tasa de cambio de entrada al 1 de enero de 1999. Conviene tener claramente presente que todo eso no tendría sentido y que los citados Ministros no estarían dispuestos a invertir tiempo en la discusión de problemas técnicamente complicados y políticamente delicados, si no fuera porque todos tuviesen la convicción de que la moneda única se está llevando a la práctica.

Esto nos tiene que alegrar. Por una parte la moneda única es no solo un símbolo notorio de la unificación europea, siempre en progreso, sino que constituye además el término y la consolidación del mercado interior para el cual nos hemos esforzado. La sobrevivencia misma de este se vería amenazada si cada uno quedara libre de efectuar devaluaciones competitivas como hicieron Italia, Portugal y España a partir de 1992. Por otra parte la creación de esta moneda tendrá consecuencias mayores para la continuación de la integración. En efecto, impondrá a los participantes una fuerte solidaridad tanto en la política económica, como en la presupuestaria, la fiscal y la del empleo.

VENTAJAS DE LA MONEDA UNICA

¿Cuáles son las cuatro principales ventajas de la moneda única para la Unión?

1) La Unión monetaria es la consecuencia lógica, la prolongación natural del mercado único acabado en 1993. Para sacar un provecho maximal de la libre circulación de personas, bienes y servicios y capitales, instaurados por el mercado único, resulta también imprescindible la moneda única. En efecto, en el seno de la Unión Europea subsiste una frontera interna importante que no existe en los Estados Unidos. Me refiero a la tasa de cambio. La idea a la base del proyecto de unión monetaria consiste en eliminar esta barrera con la supresión de las 14 monedas nacionales. El euro permitirá obtener ahorros considerables porque ya no habrá que pagar comisiones de cambio. La supresión de las variaciones en el cambio conllevará que se elimine una importante fuente de inseguridades que por ahora actúan como freno en contra de los intercambios y de las inversiones intra-comunitarias. La desaparición de las monedas nacionales llevará también a una mayor transparencia de precios en la Unión y a una mayor competencia. Eso será así porque los precios de bienes y servicios estarán todos expresados en la misma moneda y se excluye toda devaluación competitiva. También para América Latina se simplificarán las comparaciones de precios europeos, lo cual permitirá comprar a precios más bajos.

2) Con la puesta en vigencia de la Unión monetaria la política monetaria será asumida por el Banco Central Europeo, cuyo órgano de dirección colegial tendrá un representante de cada Estado y que funcionará según el principio de “un hombre, una voz”. Entonces será posible tener una política monetaria verdaderamente europea, que considere la realidad económica del conjunto de la Unión y ya no únicamente la de Alemania. En efecto, en 1992, durante la unificación de

Alemania, este país, por tener miedo a la presión inflacionaria introdujo una tasa de interés alta, cosa que los otros miembros de la Unión se vieron obligados a aplicar también para proteger su paridad monetaria. Esta política de altos intereses en el preciso momento en que la actividad económica se había reducido en la mayoría de los países, tuvo un efecto muy deflacionario y explica la subida fuerte del desempleo. Con la moneda única ya no habrá posibilidad de una repartición de carga o “burden sharing” unilateralmente impuesta. Para varios países europeos la unión monetaria constituirá la manera de recuperar, compartiendo, la soberanía monetaria que hoy han perdido en gran medida. Y si no, que lo diga un país pequeño como el que yo represento. Más vale ser copiloto en una nave que traza su propio camino, antes que llevar sólo el timón de una embarcación teledirigida por otros.

3) En el plano internacional, la fusión de las 14 divisas europeas en una única le permitirá a Europa disponer de una moneda que pueda entrar en competencia con el dólar. Cuantas veces ocurre todavía que Europa quede a la merced de las fluctuaciones que caracterizan regularmente al dólar y sus tasas de interés. Un solo ejemplo: desde enero 1997 el dólar norteamericano se encareció entre 15 y 20 % respecto de las monedas europeas. Si bien este aumento en valor favorece nuestras exportaciones, dificulta nuestras importaciones y nuestros pagos internacionales y nos obliga a subir nuestras tasas de interés en el momento preciso en que se requieren tasas bajas para acelerar el motor económico. El alcance del marco alemán resulta demasiado estrecho para erigirse en una alternativa frente a las turbulencias del dólar. Estas llegan a veces a desestabilizar los mercados financieros, y a consecuencia afectan nuestras economías. El

euro será capaz de asumir esta misión y de proteger nuestra economía contra una inestabilidad financiera. Gracias a un euro con papel protagónico, Europa resultará más fuerte respecto de los Estados Unidos para llevar a cabo una política monetaria que sirva a la vez los intereses europeos y los de la economía mundial. Además se puede esperar que una parte del comercio extra-comunitario de la Unión Europea (que representa el 24 % del comercio mundial) será facturado en euro. En cuanto a los mercados financieros, al retomar la suma de las cuotas del deutsche Mark y de algunas otras monedas europeas, el euro ocupará un buen segundo lugar muy cerca del dólar y muy adelante del yen. Europa será más fuerte para dar a entender su voz en el escenario monetario internacional y para poner su peso específico en la reforma del actual “no-sistema monetario internacional” que tiene sus raíces en la supresión, en 1971, de los Acuerdos de Bretton Woods. No resulta evidente lo anterior a la luz de la experiencia con la Organización Mundial del Comercio, que pone de manifiesto que cuando Europa habla con una sola voz, su peso es mucho más grande? Gracias al euro se supone que Europa podrá obligar a los norteamericanos a respetar ellos mismos cierto número de reglas del juego, en vez de llevar una política de “benign neglect” respecto de su propia divisa, que sigue siendo la principal moneda de reserva internacional. ¿Resulta aceptable que un Secretario de Hacienda norteamericano, con un realismo al borde de la arrogancia, declaró hace unos años a los europeos que “the dollar is our money but it’s your problem”? En resumen, la moneda única europea reforzará indudablemente aun más la polaridad múltiple del sistema monetario mundial y se convertirá así en una alternativa válida como moneda de referencia para el tráfico económico y como moneda de reserva para carteras privadas y públicas.

4) La moneda única permitirá limitar los efectos negativos de lo que se ha dado en llamar “la burbuja financiera”, es decir esta enorme masa de liquidez errante muchas veces más grande que el valor total del comercio mundial de bienes y servicios. Los países están cada día más cansados de obedecer a leyes de mercado que ya nadie controla, de sufrir ataques especulativos que los obligan a adoptar políticas contrarias a las que desearían llevar, por ejemplo de subir las tasas de interés en período de recesión. Cuando ya no existan más de tres grandes monedas - el euro, el dólar y el yen- la volatilidad de las tasas de cambio se verá considerablemente reducida y la especulación se hará más difícil. Para empezar, esta tendrá menos margen para expresarse, ya que, por definición, ya no será posible jugar una moneda europea contra otra; en seguida, resultará mucho más riesgoso especular contra el euro que por ejemplo contra la libra irlandesa el franco francés o el franco belga. El juego entre autoridades monetarias y financieras se hará menos desigual.

INCERTIDUMBRES Y RIESGOS DE LA MONEDA UNICA

En honor a la verdad no puedo obviar decir que el euro también tiene muchos opositores, tanto en el seno de la Unión europea como fuera de ella. Dentro de la Unión el debate gira alrededor de la pérdida de flexibilidad en la política macro económica nacional y del problema de la estabilidad monetaria versus el crecimiento económico para reducir el desempleo. Algunos economistas señalan que los criterios de convergencia fueron establecidos de manera totalmente ajenos a la ciencia y por tanto resultarán ineficientes. Fuera de la Unión hay quienes, como el

economista norteamericano y premio Nobel Robert Samuelson, no dudan en calificar la moneda única como “una idea loca” que no va a corregir el verdadero problema europeo que consiste en exceso de reglamentaciones y salarios e impuestos demasiado altos.

1) Se ha pretendido presentar la Unión económica y monetaria como un factor de división y de discordia que supuestament opondría a los “ins” y a los “outs” y que llegaría a perjudicar nuestra unidad y nuestra coherencia. Así se expresa Malcolm Rifkind, ex-Ministro Británico de Asuntos Exteriores. Se trata de una presentación artificiosa. La verdadera distinción, igual que en los años 50 y como siempre en los asuntos europeos, se sitúa entre los que quieren y los que no quieren aceptar los sacrificios y los esfuerzos que toda integración conlleva. A mediano y a largo plazo no se ha de excluir a nadie; quedarán excluidos los que se excluyan a sí mismos. A los que “quieren” pero no “pueden” hay que ayudarlos. La Unión Europa ha sido siempre una alianza de los que estén decididos a avanzar [”coalition of the willing”].

2) Se ha pretendido presentar la Unión económica y monetaria como destructora de empleos, tomando en cuenta la política deflacionista que impone para llegar a un mínimo de convergencia macro-económica. Esta consecuencia resulta real pero en mi opinión su efecto no será sino pasajero. Tengo la convicción de que después del período de transición, la UEM llegará a fortalecer el mercado interior que se constituyó en una de las bases de nuestra prosperidad. Fortalecerá nuestra competitividad, ya que pondrá nuestras empresas a salvo del riesgo cambiario. Acrecentará además nuestro peso relativo en el diálogo mundial, el cual determina en última instancia el marco en el cual opera nuestro aparato de producción y de intercambios. Reforzaré

nuestra economía es decir en última instancia, nuestra capacidad para generar empleos.

3) En relación con la flexibilidad y el peligro de perder flexibilidad en una política macro económica, se aduce que la tasa de cambio resulta ser un a cómoda variable de ajuste y, bajo ciertas condiciones, la menos dolorosa. Por ejemplo, cuando un país pasa por un choque asimétrico que sus principales socios no han tenido. Es lo que pasó con Italia en 1992-1996 cuando la acción contra la corrupción frenó las inversiones públicas. Otros ejemplos se encuentran en la unificación alemana, ya mencionada y en las fluctuaciones de los precios petroleros. Estos últimos empobrecen importadores de petróleo y enriquecen a exportadores de petróleo y de gas como el Reino Unido y los Países Bajos. Una devaluación absorbe estos choques asimétricos con el menor daño. Resulta, en efecto, que favorece un desarrollo más cómodo de sus exportaciones y un freno monetario para las importaciones. Permite, en definitiva, volver a encontrar los caminos del crecimiento. Otro ejemplo, en el caso en que un país sufre de una inflación más fuerte que la de sus vecinos. Una baja en su tasa de cambio le permite salvaguardar su competitividad externa. Ahora bien, la moneda única suprime toda posibilidad de ajuste via el cambio para un país individualmente. De manera que un país que esté bajo el efecto de choque asimétrico o que tenga una inflación superior ya no podrá ajustarse mediante la baja de sus precios, un aumento en el desempleo o movimientos migratorios. La Unión Europea no infravalora el argumento según el cual la moneda única hace correr el riesgo de volver más rígida la política macro-económica. Precisamente, los criterios de convergencia tienen como objetivo aumentar la integración macro-económica para hacer que las diversas economías se encuentren estructuralmente en fase en términos de conjuntura.

Personalmente me manifiesto a favor de un presupuesto federal que permita transferencias de ingresos hacia el Estado afectado, lo cual facilitaría los ajustes necesarios volviéndolos menos bruscos y más llevaderos. Siempre en relación con el tema de la política macro-económica, también hay serias divergencias respecto de la independencia del Banco Central Europeo (tesis alemana) versus cierta ingerencia política (tesis francesa).

4) Muchos se preocupan por el hecho de que una vez en marcha la moneda única, el pacto de estabilidad y el sistema de sanciones no estará en condiciones para mantener la necesaria disciplina presupuestaria y que un manejo presupuestario flojo en un solo país condicionará la tasa en toda la Unión Monetaria Europea. En lo personal, no le doy demasiado crédito a este argumento. Los estados individuales sólo tendrán un peso reducido en la Unión Monetaria Europea. Por ejemplo, si Italia lleva un manejo económico no ortodoxo, ella misma tendrá que pagar el precio de los platos rotos. En efecto, la tasa europea a largo plazo se determina principalmente por la oferta en el mercado mundial. La posibilidad que países no ortodoxos pongan en peligro la estabilidad del sistema financiero resulta, pues, reducida.

5) Se dice que dos terceras partes de los alemanes no quieren saber absolutamente nada de la desaparición de su marco alemán a causa de su estabilidad extraordinaria. No sé si eso es cierto. Recordemos en efecto que en este mismo siglo dos generaciones de alemanes perdieron sus fortunas con motivo de devaluaciones sucesivas. Para los alemanes el marco constituye todo un símbolo, el de su portentosa reconstrucción después de la segunda guerra mundial. Hará falta un día para convencerlos de que el euro obtendrá la misma estabilidad. En los otros países de la

Unión Europea la “cultura de la estabilidad monetaria” resulta menos fuerte. Pero allí, el hombre de la calle está convencido de que la obsesión por los criterios de convergencia provocó una situación de fuerte deflación que frena la actividad económica, allí mismo donde las tasas elevadas de desempleo que resultaron de las nuevas tecnologías y de la revolución informática habrían requerido una reactivación de la actividad económica.

La introducción de la Moneda Europea Unica es un proceso irreversible, como la globalización. Tiene sus ventajas y sus inconvenientes, frente a los cuales sólo cabe conformarse. También el nuevo Gobierno británico -del partido Labour- lo entendió así. Estoy convencido de que cuando, a partir de 1999, ustedes viajarán a Europa, muchos precios se indicarán en euros y que a partir de 2002 tendrán que pagar su cuenta del hotel y del restaurán en euros.

LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

(cuadro 4: Pilares de la Unión Europea)

Como se ha señalado ya, la Conferencia intergubernamental tiene como propósito la revisión del Tratado de Maastricht, el cual ha de preparar la Unión con miras a la entrada en el Siglo XXI.

Si tuviera que resumir el desarrollo de esta conferencia intergubernamental, la cual se abrió en Turín en marzo de 1996 bajo presidencia italiana y que continúa desde entonces bajo presidencia holandesa, diría que me parecía dominada, hasta hace pocas semanas, por preocupaciones del pasado. Para muchos se trataba de conservar los derechos adquiridos, de ponderaciones relativas de

los votos, de repartición de poderes y de competencias, de procedimientos antiguos. La negociación se llevaba a cabo en un ambiente conservador, para no decir reaccionario, ya que algunos incluso querían retomar la discusión sobre decisiones anteriores. No se quería hacer ninguna concesión nueva a las instituciones comunes, entre otros al Parlamento europeo y a la Comisión. Se pretendía mantener el mayor tiempo posible, aunque sea la apariencia de la soberanía, que llegó a ser ampliamente ilusoria, incluso para los países europeos grandes, en un mundo confrontado con la globalización. Desde hace poco, gracias al dinamismo de la presidencia holandesa, finalmente las cosas se pusieron a progresar y las negociaciones se orientan por fin más hacia el futuro.

Esto resulta reconfortante porque para la Unión Europea el futuro significa :

- la ampliación, que presupone adaptaciones institucionales y equilibrios políticos a encontrar;
- la Unión económica y monetaria, con lo que exige rigor en la gestión y los equilibrios entre las diferentes políticas.

El porvenir de la Unión implica también :

- una acción exterior fuerte y coherente
- solidaridad interna en la lucha contra los flagelos que atacan la sociedad, como son las drogas, el terrorismo, la criminalidad (incluyendo sus formas aberrantes como la pedofilia, la cual sigue sacudiendo muy dolorosamente la sociedad belga).

Estas preocupaciones respecto del futuro tienen evidentemente consecuencias importantes

para la negociación en curso.

Habrá que reforzar la eficacia de funcionamiento en la Unión ampliada mediante el uso más frecuente del voto mayoritario. Cuantos más seamos, más paralizante resultará la exigencia del voto por unanimidad.

Tenemos que reforzar la dimensión democrática en la construcción de Europa mediante una extensión de los poderes del Parlamento europeo.

Como lo mencioné hace un rato, se trata de reforzar la dimensión económica y social en el tratado, para que haga una especie de contrapeso respecto de lo monetario.

No es cuestión de transferir competencias: la política económica, como la política del empleo seguirán siendo nacionales. Pero tenemos que acrecentar nuestros esfuerzos de concertación y de convergencia.

Por supuesto que también se trata de mejorar el manejo y la visibilidad de nuestra acción externa. En las crisis que nos golpean, como en el caso de Yugoslavia, nuestra ausencia o nuestras divisiones resultan desconsoladoras y la opinión pública lo siente así. Allí mismo donde actuamos de manera concertada, no logramos hacerlo saber. ¿Cuántas personas saben que, en su conjunto, los países de la Unión Europea pagan 80 % de los gastos de la reconstrucción en Yugoslavia ?

Se firmó la paz en Dayton (en los Estados Unidos) y el mundo está convencido que gracias a los norteamericanos las cosas se están arreglando en la ex-Yugoslavia. Es verdad, pero no es toda la verdad. También la Unión Europea está de por medio para mucho.

La Conferencia intergubernamental nos ofrecerá la posibilidad de concretar y de visualizar

mejor la identidad de la Unión Europea en materia de defensa y de seguridad. Un paso importante sería el de integrar en el futuro tratado las misiones Petersberg con lo cual se le permitiría a Europa asumir sus responsabilidades en el campo del mantenimiento o el restablecimiento de la paz y actuar como Europa en el seno de la Alianza atlántica con la cual la Unión Europea desarrollará nexos específicos en el campo de la defensa. Lamentablemente, en lo que se refiere a una política exterior comunitaria más intensiva y el tema de la defensa y seguridad europea, las ambiciones de la actual conferencia intergubernamental tuvieron más bien un retroceso.

También (y es un punto particularmente sensible en Bélgica) hay que mejorar la eficacia de nuestros esfuerzos comunes en el campo de la policía y de la justicia. A raíz de la profunda crisis moral que golpea a mi país, Bélgica está dispuesta a ir muy lejos en este sentido.

Ya en la negociación de Maastricht, Bélgica quería que el tratado fuese más ambicioso y sobre todo que la toma de decisiones se hiciera de manera más eficaz. Quisiéramos que en la actual Conferencia intergubernamental se logren progresos sustanciales, efectivos, para el Tratado que se está negociando. Pensamos que esto implica que una parte significativa de los problemas policiales y de justicia, que actualmente se manejan via cooperación intergubernamental, estén sujetos de ahora en adelante a procedimientos comunitarios, los cuales, hace rato probaron ser más eficientes.

Quisiera en particular llamar la atención sobre la política en materia de visas, de inmigración y de asilo e incluso la cooperación aduanera y la lucha contra las drogas.

La convención Europol nos permitirá además mejorar la eficacia de la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, fenómenos contra los cuales los Estados miembros no son

capaces de luchar individualmente.

Una vez concluido el nuevo tratado, que podría llamarse Tratado de Amsterdam, seguirá el período de las ratificaciones en los respectivos parlamentos. Es probable que la modificación del Tratado de Maastricht sea presentada a referendum en 8 de los 15 estados miembros. Pero eso es otro asunto.

LA FLEXIBILIDAD

Por último, quisiera poner el énfasis en uno de los puntos claves de la Conferencia Intergubernamental. Se trata de la flexibilidad llamada también “diferenciación”, que Chirac y Köhl presentan bajo el nombre de “cooperación reforzada”. Es un tema recurrente en los debates de la Unión Europea desde los años sesenta bajo vocablos diferentes como : “la Europa a dos velocidades”, “Europa à la carte”, “los círculos concéntricos”, “los núcleos duros”, etc. Sin embargo, no es sino ahora que la problemática de la flexibilidad se vuelve tan relevante. Está estrechamente vinculada al problema de la ampliación, tiene vínculos con la Unión económica y monetaria y, evidentemente, está muy presente en los debates de la Conferencia Intergubernamental. Si insisto un momento en este aspecto de la integración europea se debe a que también en América Central se plantea el problema entre los que quieren integrarse más rápido (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), y los que pretenden ir más lentamente o entre los que le dan el énfasis sobre todo a la integración económica y los que prefieren más bien una integración de la política exterior (Costa Rica).

La idea es ésta : dado que la integración económica y política europea es un proceso dinámico, en el cual cada paso adelante hace necesario otro y que los miembros de la Unión Europea no siempre logran ponerse de acuerdo hasta qué punto y a qué velocidad avanzar en la vía de la integración, ciertos países deberían tener el derecho de ir más rápido y más lejos que los demás, sin que este progreso pueda resultar bloqueado por el veto de miembros que todavía no están listos o se opongan al avance de integración propuesto. Poniéndolo en claro : la Unión Europea no tiene por qué estar condenada a avanzar al ritmo de sus miembros más lentos.

La idea de suprimir el derecho de veto en materia de progreso de integración choca con muchísima oposición. Sería capaz de modificar radicalmente la naturaleza de la Unión Europea ya que, hasta ahora, todas las decisiones de reforma de la Unión se toman por unanimidad. Los que se oponen a la flexibilidad, empezando por los ingleses, sean estos del lado conservador o del partido laboral, así como los suecos, pretenden que ésta podría destruir la Unión. En cambio, para los defensores, resulta absolutamente necesaria con miras a evitar que el proceso de unificación se paralice una vez que ésta tenga 25 miembros.

El problema de la “flexibilidad en la acción” no es nuevo. Cuatro ejemplos flexibilidad en la acción.

a) el Benelux sirvió desde el inicio de la Comunidad, como ejemplo de cooperación reforzada fuera del Tratado. La cooperación entre estos tres países siempre resultó más intensa que aquella dentro de la Unión Europea.

b) la Unión de la Europa occidental (Cuadro 5)

Se trata de una organización subregional de defensa que agrupa a diez países. Es un ejemplo de diversidad desarrollada fuera del tratado. A la larga hay que prever la integración de la UEO en el Tratado de la Unión Europea. Pero falta todavía para eso por la oposición inglesa. Los 5 países neutrales, miembros de la Unión Europea tampoco se entusiasman por la idea.

c) los acuerdos de Schengen (Cuadro 6)

Estos organizan la libre circulación de personas entre algunos, (pero no todos) los Estados miembros constituyen otro caso del mismo tipo. A mi parecer el sistema de Schengen tendría que estar ya integrado en el nuevo Tratado.

d) En el Tratado de Maastricht : la Unión económica y monetaria, al inicio, no concierne a todos, y el protocolo social no se aplica al Reino Unido. Son dos ejemplos de flexibilidad dentro del Tratado.

De manera que tenemos muchos ejemplos o antecedentes de flexibilidad, tanto dentro del Tratado como fuera de él. Todo indica además que tendremos necesidad de este tipo de soluciones más adelante, y quizá más todavía que en el pasado.

- primero porque al ampliar la Unión vamos a volverla más diversa, más heterogénea. Tomaremos a bordo a países cuya historia reciente resultó muy diferente de la nuestra. Eso tendrá sus consecuencias.

- en seguida, porque la Unión económica y monetaria impondrá a sus participantes disciplinas y exigencias que de momento no serán vinculantes para los países que no participen. Hay que

integrar esta diferencia en las estructuras de la Unión.

- por último, se hace cada vez más evidente que la voluntad de actuar en común, la voluntad de seguir en el camino de la integración resulta repartida de forma desigual en la Unión Europea.

Es también un hecho que hay que tomar en cuenta.

Por todas estas razones opinamos que los países que están de verdad apegados a la idea de la construcción europea han de prestarle mucha atención y tienen que dedicarle mucho esfuerzo a la búsqueda de soluciones adecuadas para el problema de la flexibilidad.

Desde el punto de vista jurídico, las cuestiones implicadas son muy complejas, especialmente en el campo propiamente comunitario (el primer pilar de Maastricht). En lo político estos mismos problemas causan mucha reticencia, sobre todo de países que temen ser marginados o dejados de lado. Y ciertamente, en esta perspectiva no faltan peligros contra los cuales hay que precaverse. Pero me parece que no tenemos opción. Si deseamos que la construcción de Europa siga adelante según nuestras ambiciones, tenemos que abordar estos problemas, a pesar de los peligros, justamente para poder encararlos mejor. Porque estoy convencido de una cosa : ¡ de todos modos habrá diferenciación !

Más vale organizarla dentro del Tratado que dejar que se desarrolle por fuera. Para los ingleses sería un error táctico oponerse a la proposición de inscribir el principio general de la flexibilidad en el futuro Tratado de Amsterdam. No es que ellos se oponen a una flexibilidad (la aceptaron en materia de moneda única y del pacto social), pero desean que ésta sea decidida caso por caso y siempre por unanimidad. Es también la posición sueca. Esta restricción no tiene sentido

y no implicaría sino pérdida de tiempo. En efecto, los países que de todos modos estarían de acuerdo para avanzar en ciertos campos de la cooperación reforzada (por ejemplo, en tasación, justicia y política exterior común) si es del caso lo harían por fuera de las instituciones de la Unión, donde sus oponentes no tendrían ninguna influencia.

Bélgica no considera la integración diferenciada como una meta en sí sino como un último recurso para evitar bloqueos. De igual modo que otros países del Benelux y de la Comisión europea, postulamos ciertos criterios :

- No admitimos una Europa “à la carte” (como el Protocolo Social) porque cada Estado podría disponer de libre escogencia en cuanto a las opciones en que participar. En principio, cada Estado miembro tiene que suscribir ciertos objetivos en común.
- La flexibilidad o diferenciación solo caben en campos específicos que se presten a ello, como defensa y policía, sin desmedro del buen funcionamiento del mercado interior y lo adquirido a nivel comunitario.
- Claro que puede haber diferenciación en el primer pilar. Pero se impone prudencia en este campo y hay que prever salvaguardas.
- Los Estados miembros que decidan continuar la integración tienen que hacer uso de las instituciones comunitarias.
- Conviene prever la posibilidad de recuperación para los que decidan adherirse en una fase posterior.

Por todas estas razones es deseable que la llave del motor, para enganchar en diferente

velocidad, la tenga la Comisión, por lo menos para el primer pilar de Maastricht. Si la Comisión propone abordar los asuntos de manera diferenciada, eso tiene que ser posible con mayoría calificada.

Si el Tratado hubiera tenido una cláusula general de flexibilidad, no habiéramos tenido necesidad de efectuar el “desvío” desarrollando una cooperación fuera del Tratado para después importarla dentro de él.

La respuesta a estos tres desafíos determinará ampliamente la naturaleza y la configuración de la Europa del Siglo XXI. El camino trazado dependerá grandemente de la flexibilidad que los Estados miembros quieran concederse mutuamente.