

CINCO PREGUNTAS CLAVE EN TORNO AL TRATADO DE MAASTRICHT

EL día 7 de febrero de 1992, en la ciudad holandesa de Maastricht, jefes de Estado y de gobierno de los países de la Comunidad Europea firmaban, aunque pendiente de posterior ratificación, el Tratado de la Unión Europea.

Tal vez convenga decir desde un principio que el Tratado de la Unión Europea es, ante todo, un documento *complejo*, toda vez que abarca aspectos muy diversos respecto al proceso de integración europea, y no sólo —como a veces erróneamente se ha interpretado— contempla la perspectiva económica y monetaria de la unión europea. En segundo lugar, el Tratado de Maastricht no es una mera declaración de principios, es el reflejo de un *compromiso* entre los países miembros en que se fijan plazos y condiciones estrictas para el acceso a la tercera y última fase del Plan Delors: la Unión Monetaria.

Desde los años cincuenta y, particularmente desde la firma del Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el avance en el proceso de integración económica de los países comunitarios ha sido continuo y jalonado por hitos importantes (SME, Acta Unica, mercado único) cuando, como afirma el profesor Varela, «el clima político y la coyuntura económica favorable lo han permitido». En este sentido, Maastricht es un punto más —muy destacado— de ese camino ascendente de la construcción de la unión europea.

Como es bien conocido, el camino de ratificaciones nacionales del Tratado, en unos casos puramente parlamentaria y en otros a través de referendos, ha comportado un amplio debate político y económico, y en no pocas ocasiones ha generado actitudes populares de tibieza, cuando no de clara contestación. El *no* danés del 3 de junio y el limitado *sí* francés del 20 de septiembre son buena muestra de esas actitudes, que han estado además adobadas por la inevitable aparición de movimientos especulativos que han convulsionado el Sistema Monetario Europeo, imponiendo por la fuerza de los hechos un realineamiento de paridades —que tal vez debería haberse abordado en forma premeditada y serena por el propio Sistema, a la vista de la diferente evolución de los «fundamentos» de los países miembros—, poniendo de manifiesto las debilidades del SME para defender la fijeza de tipos de cambio que hoy reclaman la necesidad de su reforzamiento y la búsqueda de soluciones aptas para su defensa en tanto no se alcance la unión monetaria.

Las actitudes críticas y las posiciones tibias ante la meta de la unión europea son, en alguna medida, comprensibles por diferentes razones:

1. La complejidad del Tratado en su dimensión política. Maastricht implica cesión de soberanías nacionales, proyecta temores hacia una burocratización excesiva del centralismo de Bruselas y exige modificaciones del ordenamiento jurídico —constitucional y legal— y organizativo de los diferentes estados miembros.

2. El momento en que el Tratado de Maastricht se plantea coincide con una fase recesiva de la situación económica internacional, dentro y fuera de Europa. Crecimiento débil de las economías, un sistema monetario con turbulencias y dificultades acentuadas por la liberalización de movimientos de capitales, y una convergencia de los países periféricos más lenta y difícil de lo que inicialmente se esperaba no constituyen

ciertamente, como la experiencia demuestra, rasgos favorables para estimular la idea de la unión europea, sino más bien la plataforma adecuada para asentar un creciente «euroescepticismo», y el inevitable afloramiento de tendencias nacionalistas.

3. No se puede, en este terreno, silenciar la falta de información y la más bien torpe promoción de la idea europea entre la población —con escasas excepciones, como es el caso de Irlanda, una síntesis de cuyo documento divulgatorio sobre Maastricht se contiene en este número de PAPELES—, que ha dado más peso de lo conveniente, a la hora de manifestar su posición sobre el Tratado, a la penalización popular de la política interna de los gobiernos en el poder y a los ancestrales temores que en algunos países aún suscita el liderazgo alemán sobre el proyecto comunitario.

Todo ello colabora a crear un ambiente de cierta confusión respecto al Tratado de la Unión Europea, al que contribuye, y no poco, el afloramiento, más o menos expreso, de dos visiones contradictorias de lo que puede ser el futuro de la Europa integrada. Al proyecto más ortodoxo de avanzar hacia la Unión Económica y Monetaria, que propician Alemania y Francia, se contraponen la visión británica, que insiste en la ampliación del número de países que deben integrar la Comunidad —para extender, se dice, los beneficios del mercado único— y recuerda con sospechosa insistencia el «principio de subsidiariedad», que limita la actuación comunitaria a sólo aquellas actividades en que una acción integrada pueda conseguir, mejor que la actuación aislada, los objetivos de los países miembros.

Actitudes contrapuestas a las que las posiciones doctrinales de importantes economistas académicos norteamericanos, como Martin Feldstein, no han dejado de aportar su grano de arena, racionalizando la idea de que una unión monetaria no es imprescindible para el mercado único —incluso puede ser perjudicial desde el punto de vista de los países menos avanzados— con una diligencia que hace sospechar sobre el carácter aséptico de su posición, ante los innegables intereses americanos en juego, en la consolidación o no de la unión europea en su fase final.

Este cúmulo de circunstancias no debe, sin embargo, hacer perder el norte al enjuiciar el contenido y futuro del Tratado de Maastricht. Tanto por lo que éste supone para el futuro de la integración europea como por su papel de catalizador de las reformas internas necesarias para ajustar las economías nacionales. Y ello por varias razones:

1.º Porque, independientemente de Maastricht, la convergencia económica de los países miembros de la Comunidad Europea es necesaria como medio de acceder, por la vía del mercado y la competencia, a una senda de crecimiento sostenido y estable en el futuro.

Sólo abordar con decisión los problemas económicos nacionales, preparando las economías para que puedan aprovechar el impulso de una situación económica internacional más favorable, puede asegurar esa convergencia futura. Y esta es una tarea nacional que se debe abordar desde dentro de cada país, corrigiendo sus desequilibrios fundamentales y flexibilizando el funcionamiento de la economía.

2.º Porque la unión monetaria europea que Maastricht propugna es el complemento lógico de un mercado único. A plazo medio, se hace difícil concebir, conforme a la experiencia disponible, un mercado único con libertad de movimientos de capitales sin una moneda única.

La moneda única elimina los actuales costes de transacción que implica el intercambio entre las diferentes monedas nacionales, ofrece una indiscutible seguridad a las corrientes comerciales dentro del área y facilita el ejercicio de la libertad de movimientos de capitales.

Es muy posible que la tormenta reciente que ha azotado al Sistema Monetario Europeo no hubiera tenido lugar si la unión monetaria fuera una realidad, ya que ésta erradica, por definición, todo juego especulativo sobre el curso de las cotizaciones de monedas nacionales.

Ciertamente, una unión monetaria exige una política monetaria común en el

marco de una plena libertad de movimientos de capitales, lo que, a su vez, reclama una organización institucional adecuada, que supone indudables cesiones de las soberanías nacionales de los países miembros, y que seguramente reclama, por razones de coherencia lógica, avances ulteriores en el proceso de unión política.

Los puntos esenciales del Tratado de Maastricht son, pues, la trama lógica con la que debe tejerse el crecimiento estable de la Europa integrada del futuro. Se puede discutir *cuándo* los países comunitarios adquirirán la madurez necesaria para alcanzar ese grado de integración que la unión europea exige, pero discutir el sentido en que los hechos deben discurrir, a la luz de la experiencia y de la racionalidad económica, no parece justificable.

La importancia del Tratado de Maastricht, y lo que éste significa para el futuro de Europa resulta evidente. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha querido enriquecer el presente número incorporando la valiosa opinión de tres reconocidos expertos en el tema, catedráticos universitarios de Organización Económica Internacional y con una bien cimentada experiencia sobre los temas comunitarios: los profesores **Manuel Varela Parache**, **Joaquín Muns Albuixech** y **Francisco Granell Trias**.

A cada uno de ellos se le sometió un breve cuestionario orientativo compuesto por las cinco preguntas siguientes:

1. ¿Qué *novedades* aportan los acuerdos adoptados en Maastricht al proceso de integración económica europea?
2. ¿Qué *significan* los acuerdos de Maastricht, para *la construcción de la UEM*?
3. ¿Qué *deberes* impone el Tratado de Maastricht a *los países comunitarios*?
4. ¿Cuáles son las principales *exigencias jurídicas* que se derivan de los acuerdos de Maastricht?
5. ¿Qué *problemas* acechan a la construcción de la UEM *en el futuro inmediato*?

Sus interesantes y sugerentes respuestas, que esta Revista agradece expresamente, puede encontrarlas el lector en las páginas que siguen.

Manuel Varela Parache

Profesor Emérito de Organización Económica Internacional. Universidad Complutense

1 Todo aquel que contemple el proceso de integración europea, desde la segunda guerra mundial, apreciará que se trata de una evolución continua hacia la unión europea, con avances mayores cuando el «clima» político lo ha permitido y cuando los vientos de la coyuntura económica ha sido favorables. Una doble circunstancia que, ciertamente, no se da en estos momentos, lo que quizá explique las dificultades con las que está tropezando la ratificación del Tratado de Maastricht.

En cuanto a lo primero, conviene recordar que el proceso de integración europea es anterior a la aparición de la Comunidad. El punto de arranque se sitúa, sin duda alguna, en 1948, con motivo del reparto de la ayuda americana incorporada al Programa de Recuperación Europea. Se creó entonces la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), que en los años siguientes, hasta finales de la década de los cincuenta, consiguió notables avances tanto en el campo de la liberalización comercial como en el de la multilateralización de los pagos intraeuropeos. Así se facilitó la transición hacia la convertibilidad de las monedas, que se consiguió, para las más importantes, en diciembre de 1958.

Todo ello constituyó un magnífico precedente de cooperación en el viejo continente, cuyos éxitos fueron campo abonado para la aparición, en 1957, de la Comunidad Económica Europea

(CEE) en virtud del Tratado de Roma. Seis años antes, en 1951, se había producido un intento de integración sectorial con el Tratado de París, que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Los éxitos y, al mismo tiempo, las limitaciones de esta última hicieron comprender la necesidad de enfocar la integración como un fenómeno global que permitiera establecer compensaciones entre aquellas industrias o sectores que, como resultado de la integración, se creaban o se desarrollaban, y aquellos otros que, por el contrario, se veían obligados a reducirse o incluso a desaparecer.

El Tratado de Roma intentaba conseguir la cuádruple libertad de circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, a lo largo de un proceso progresivo que se iniciaría con la unión aduanera y que iría avanzando hacia la unión económica.

El Tratado de Roma no preveía el establecimiento de una zona monetaria única en la Comunidad. Sus primeros objetivos, para la década de los años sesenta, eran, junto con el establecimiento de la unión aduanera, la elaboración y discusión de una política agrícola comunitaria, así como de las normas necesarias para que la Comunidad dispusiera de un sistema de recursos propios.

Sin embargo, en 1969, los países miembros decidieron, en La Haya, la elaboración de un plan cuyo objetivo era la creación, por etapas, de una unión económica y monetaria. Esta es la unión monetaria objeto de los acuerdos de Maastricht, que, como puede deducirse de lo dicho, no es algo que haya aparecido de manera repentina, sobre todo si repasamos la evolución de los acontecimientos entre 1969 y 1992.

En 1969 se encargó el correspondiente trabajo a un grupo que, presidido por Werner, lo realizó a lo largo del año siguiente, y en 1971 se aprobó el plan conocido por el nombre del presidente del grupo. Se trataba de realizar, por etapas, la unión económica y monetaria a lo largo de un proceso que finalizaría, en 1980, con la adopción de una moneda única en Europa.

Pero entonces entró en juego el segundo de los factores antes mencionados. La década de los setenta nos trajo la crisis del sistema monetario internacional de la postguerra —crisis que ya apuntaba en los años anteriores— y, además, la crisis del petróleo. Es decir, que en esta ocasión la coyuntura económica no acompañó a los deseos de integración y, como consecuencia, los avances hacia la unión monetaria fueron muy modestos. Sin embargo, conviene enumerar ciertas actuaciones que contribuyeron a que la década de los setenta no fuese una década perdida. Así, en 1972 apareció la llamada serpiente monetaria, que supuso la flotación conjunta de las monedas comunitarias, con márgenes menores que los permitidos por el Fondo Monetario Internacional; en 1973 se creó el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), con la misión de apoyar la política monetaria a corto plazo y de administrar las reservas monetarias de la Comunidad; en 1974 se adoptaron dos directivas sobre fomento de la convergencia de las políticas económicas en la Comunidad, y sobre consecución de la estabilidad, el crecimiento y el pleno empleo.

La crisis internacional mencionada impidió avanzar en el sentido propuesto por estas directivas, y las divergencias entre las

políticas económicas tendieron más bien a aumentar. Pero en 1978, y a la vista de la situación, se aprobó el Sistema Monetario Europeo (SME), cuya finalidad era la creación de una zona de estabilidad monetaria en Europa, que se puso en funcionamiento mediante un acuerdo entre los bancos centrales, lo que evitó la necesidad de enmendar el Tratado de Roma. El Sistema Monetario Europeo se caracteriza por una llamada parrilla de paridades —la paridad de cada moneda se fijaba respecto al ecu, obligándose los bancos centrales a intervenir para que no se produjeran desviaciones de los tipos de cambio centrales más allá de los límites permitidos—, por la aparición de una moneda internacional, el ecu, que es una cesta de monedas en la que intervienen las de todos los países miembros, y por una serie de facilidades crediticias a los bancos centrales para que realicen las intervenciones, que son prácticamente ilimitadas a corto plazo.

Este Sistema Monetario Europeo es, evidentemente, el precedente próximo de los acuerdos de Maastricht, y la experiencia extraída de su funcionamiento durante más de una década, un elemento de gran valor para establecer los sucesivos pasos hacia la unión monetaria.

En la práctica, el SME ha funcionado, de hecho, como una zona del marco, porque esta moneda, fortalecida por la política de estabilidad seguida por el Banco Federal Alemán, ha sido dominante, al procurar los restantes países seguir las pautas alemanas y adaptarse, en definitiva, a las políticas económicas de este país. Todo ello no ha dejado de crear problemas en el Sistema, algunos de los cuales se agudizan con la libertad de mo-

vimientos de capitales. Hasta 1992, sin embargo, la imitación de la política monetaria alemana por parte de otros países se ha traducido en un notable grado de convergencia de las políticas económicas, cuyo resultado ha sido una gran estabilidad en el ámbito del SME, aun cuando el precio ha sido una cierta pérdida de autonomía de los países para regular la demanda.

Este repaso a las etapas del proceso integrador que conducen al momento actual, y de sus realizaciones, sería incompleto si no mencionáramos el Acta Unica, aprobada en 1986, y que entrará en vigor al finalizar 1992, que supone la realización del mercado único; es decir, el mercado sin fronteras, con desaparición de todas las barreras —físicas, técnicas y fiscales— aún existentes, y con el resultado de la efectiva consecución de la cuádruple libertad mencionada. El Acta Unica es la base legal necesaria para proseguir el proceso de integración económica. Pero sus exigencias —mayor competencia entre instituciones financieras, libertad de movimientos de capitales, entre otras— afectan a los acuerdos monetarios actuales, exigiendo, en definitiva, un reforzamiento del SME y la coordinación de las políticas económicas, y, muy particularmente, de las políticas monetarias, que es la única posibilidad de conseguir, simultáneamente, dos objetivos: reducir las complicaciones ocasionadas por el libre movimiento de capitales y compatibilizar las políticas nacionales en un marco global pactado por todos. Porque con tipos de cambio fijos (objetivo del SME) y movimientos de capitales libres (impuestos por el Acta Unica), los grados de libertad de un país en el Sistema Monetario Europeo son tan limitados

como los de un pequeño país en el contexto mundial. Se presenta así la cooperación entre los países no sólo como una necesidad para cada uno de ellos, sino como la manera más racional de maximizar la utilidad conjunta.

Técnicamente, la coordinación de políticas económicas que lleve a la integración financiera no exige la unión monetaria. Es decir, el objetivo último, desde el punto de vista económico, es la fijación irrevocable de tipos de cambio entre las monedas. Si se persigue la unión monetaria, que incluye la existencia de una moneda única que sustituya a las monedas nacionales, con una política monetaria también única diseñada por un Banco Central Europeo, los argumentos tienen que ser políticos.

Y esto es lo que ocurre en los acuerdos de Maastricht. Pero es posible que, en este terreno, los líderes de los países se hayan adelantado un tanto al sentir de sus pueblos, y que aún no exista en Europa —al menos de una manera generalizada— el «clima» necesario para un avance tan importante como el que supone la aplicación del Tratado de Maastricht.

La desconfianza en los tipos de cambio fijos que llevó aparejada la crisis del sistema monetario internacional, en los años setenta, ha sido prácticamente eliminada por la experiencia de estabilidad monetaria —sobre todo en términos relativos— que proporcionan diez largos años de funcionamiento del Sistema Monetario Europeo. Los obstáculos que se oponían a los movimientos de capitales años atrás han desaparecido, prácticamente, sin que nadie —o casi nadie— proteste por ello. Pero la notable cesión de soberanía que el Tratado

de Maastricht supone, no sólo en el terreno monetario —en el que «de hecho» los países ya habían renunciado a una buena parte de su soberanía—, sino, sobre todo, en el terreno político, determina un cierto, pero innegable, rechazo. Así, junto a las medidas que afectan directamente a la política económica, encontramos las relativas a política exterior, que apuntan a la existencia de una cierta autoridad en la materia; a política de defensa, que quizá constituyen el embrión de un futuro ejército europeo, y a otros aspectos políticos, más o menos claramente definidos, que podrían revelar, al menos en teoría, un deseo de aumentar las competencias de Bruselas, y que solamente podría ser frenado por una sabia aplicación del principio de subsidiariedad, recogido también en Maastricht, que exige que los órganos comunitarios no entren más que en aquellos aspectos que no puedan resolver otras entidades menores (ciudades, regiones, países), y únicamente en cuanto sea necesario para alcanzar lo objetivos del Tratado.

2 En la perspectiva que contempla el proceso de integración europea como una evolución continua nunca demasiado rápida, pero cuyo paso es tan firme y decidido como permiten las crisis económicas y la mentalidad de los pueblos, los acuerdos de Maastricht constituyen un valioso instrumento para culminar el proceso de integración monetaria. En definitiva, el Tratado establece los fundamentos legales e institucionales necesarios para la realización de la unión monetaria y constituye un acuerdo definitivo —en la medida en que lo es cualquier acuerdo internacional— sobre los aspectos esenciales de la moneda única y sus instituciones; además, este

Tratado incorpora las normas necesarias, con la adecuada jerarquía jurídica, que incluyen, en su caso, reformas del Tratado de Roma, o introducción de protocolos anejos.

Se puede decir que, así como el Acta Unica establece el programa para la construcción del mercado único para antes de 1993, y es el punto culminante de la unión económica europea, el Tratado de Maastricht constituye el punto culminante de la unión monetaria y, también, de ciertos avances hacia la unión política, consecuencia del buen resultado de las dos conferencias que, referidas a estos temas, se desarrollaron a lo largo de 1991. Si dejamos aparte los aspectos políticos, desde el punto de vista económico, el Tratado de Maastricht señala el camino hacia la unión monetaria y establece para recorrerlo un calendario móvil, pero irrevocable.

Siguiendo las líneas apuntadas en el llamado Informe Delors (1998), la unión monetaria se debe conseguir en tres etapas:

1) La primera etapa, que se inició el 1 de julio de 1990, debe servir para aumentar la convergencia de los objetivos y reforzar la coordinación de las políticas económicas en el marco institucional existente; en ella, se modificará el Tratado de Roma —estamos en período de ratificaciones, con los conocidos resultados negativo en Dinamarca y positivo, aunque por poco, en Francia—, se eliminarán los obstáculos a la integración fiscal y se completará el mercado único, reduciéndose las diferencias entre los países.

2) La segunda etapa se iniciará el 1 de enero de 1994. Para entonces no existirán restriccio-

nes a la libertad de movimientos de capitales; los sectores públicos y las empresas públicas no podrán recibir financiaciones especiales, nacionales ni comunitarias; se aprobarán los programas de convergencia; los estados —y, por supuesto, la Comunidad— no podrán garantizar los compromisos de otros estados, y se establecerá un sistema de supervisión de la disciplina presupuestaria.

En el ámbito estrictamente monetario, se creará el IME (Instituto Monetario Europeo), antecedente próximo del SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales), que aparecerá en la tercera fase, el cual preparará la reglamentación de las operaciones de los bancos centrales y la futura emisión de billetes en ecus, y armonizará las estadísticas monetarias.

El IME heredará, además, las funciones que actualmente tiene el Comité de Gobernadores de Bancos Centrales.

3) En la tercera fase, que comenzará el 1 de enero de 1999, o en fecha anterior si así lo hubiera decidido el Consejo Europeo, los países que cumplan las condiciones exigidas constituirán el SEBC (que asumirá las funciones del IME, que desaparecerá en ese momento); se establecerá el tipo de cambio de conversión irrevocable de las monedas, y el ecu sustituirá a las actuales monedas nacionales.

3 Los acuerdos de Maastricht establecen unas condiciones estrictas para el paso a la tercera fase; es decir, a aquella en la que se alcanza la unión monetaria. Estas condiciones, de obligado cumplimiento, han sido impuestas por la posición alemana, país que, conviene recordarlo, dirige «de hecho» el Sistema Monetario

Europeo. El resumen de todas ellas, aun a riesgo de una cierta simplificación, sería el siguiente:

- Que no alcancen la tercera fase —es decir la unión monetaria europea— aquellos países que no dominen la inflación. Como contrapartida a esta imposición alemana, se recogen en el Tratado las posiciones de algunos otros países. Así, atendiendo la propuesta británica, la entrada en la unión monetaria no será obligatoria para nadie, aún cuando nadie podrá vetar el avance de los que decidan seguir por ese camino. Por otro lado, para facilitar la incorporación de los países que en ese momento no cumplen las condiciones exigidas, la segunda etapa no será tan breve como se había pensado, con objeto de dar tiempo y no consagrar la Europa de dos velocidades, aun cuando esto último es difícil que se consiga.

- El procedimiento previsto para el paso a la tercera fase exige un pronunciamiento del ECOFIN (Consejo de Ministros de Economía y Finanzas) sobre el grado de convergencia alcanzado por cada país, de acuerdo con los informes previos que elaborarán la Comisión y el Instituto Monetario Europeo. Las conclusiones del ECOFIN se elevarán al Consejo Europeo, y éste, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, tras consultar con el Parlamento, y por mayoría cualificada, decidirá si una mayoría de Estados cumple las condiciones exigidas para adoptar la moneda única y si se puede, por lo tanto, iniciar la tercera fase. Si la decisión es positiva, se fijará la fecha concreta para el comienzo de dicha fase y el Reino Unido notificará si se adhiere en ese momento. Los países que no lo hicieran —incluido, en su caso, el Reino Unido— podrán acceder

a la unión monetaria con posterioridad.

- Para decidir los países que están en condiciones de formar parte de la unión monetaria, se han establecido cuatro criterios que establecerán el grado de convergencia alcanzado por cada país a lo largo de las etapas primera y segunda. Son los siguientes.

- 1) Criterio de estabilidad de precios. La tasa de inflación durante un año no deberá exceder, en 1,5 puntos, la media de los tres países que hayan alcanzado inflaciones menores.

- 2) Criterio de finanzas públicas. Es doble. Por una parte, el déficit público ha de ser inferior al 3 por 100 del PIB, y por otra, la deuda pública, inferior al 60 por 100 del PIB.

- 3) Criterio sobre tipo de cambio. El país deberá llevar dos años en la banda estrecha del Sistema Monetario Europeo sin tensiones graves.

- 4) Criterio sobre tipos de interés. No pueden exceder en dos puntos, durante un año, el promedio de los tres países miembros con un tipo de interés más bajo.

Debe indicarse que estas cifras, o cualesquiera otras, no tienen un sentido económico único, y así, por ejemplo, un mismo déficit público puede ser excesivo si la inversión interior supera al ahorro privado en porcentaje del PIB, y puede ser aceptable en caso contrario. Ello impone la necesidad de grados de prudencia y flexibilidad suficientes al supervisar la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento público de los distintos países, sobre todo si se tiene en cuenta que las perturbaciones económicas que pueden produ-

cirse —y que de hecho se producirán— no tendrán efectos idénticos sobre los distintos países participantes, y que no se contará con una estructura política federal en la que la política fiscal federal actúe como mecanismo de compensación automática de las llamadas perturbaciones asimétricas. En todo caso, los países que cumplan los criterios de convergencia constituirán, al comenzar la tercera fase, el Sistema Europeo de Bancos Centrales, se establecerán los tipos de conversión irrevocables de las monedas, y el ecu sustituirá a las actuales monedas. Ello ocurrirá, como se ha indicado, el 1 de enero de 1999 como fecha límite.

Por lo tanto, el deber fundamental que el Tratado de Maastricht impone a los países comunitarios es el de la convergencia de sus políticas económicas, que se apreciará por el cumplimiento de los cuatro criterios que se han establecido al efecto. Dicha convergencia se considera indispensable para entrar en la tercera fase, la unión monetaria, que supone una política presupuestaria que si, por una parte, está previsto que permanezca en la esfera de la soberanía de los estados, por otra debe ser formulada de tal manera que no ponga en peligro la política monetaria de estabilidad ni provoque transferencias indeseadas de recursos entre los distintos estados miembros.

4 Como se ha indicado, además de sus aspectos económicos, los acuerdos de Maastricht tienen una vertiente política que no cabe desconocer.

Si desde el punto de vista económico no faltan las críticas a la unión monetaria, aun cuando, en general, se acepte que supone un paso más en el proceso de integración económica en el que

está inmersa Europa desde el final de la segunda guerra mundial, y más claramente desde la aparición de la CE, el Maastricht político no se ha apreciado de la misma manera. En esta línea, no cabe desconocer el importante papel jugado por el Reino Unido al insistir en los riesgos de lo que se ha llamado el «centralismo» de Bruselas.

En general, y en contra de lo que ocurre en el caso de la unión monetaria, no hay una opinión predominante favorable. Desde diversos ángulos, se critican las limitaciones a la soberanía nacional que suponen los acuerdos; así, el necesario retraso que suponen para la ampliación de la Comunidad, que algunos consideran deseable y aún urgente; las «incertidumbres» que subsisten en materias como la política de defensa, la política social, etc.; la concepción de un Banco Central Europeo totalmente independiente de las instancias políticas, y, en resumen, y según el punto de vista británico, un conjunto de temas la mayor parte de los cuales no son importantes por sí mismos, sino por lo que vienen a añadir a la situación interior. Pero es conveniente recordar que ninguno de los pasos anteriores —Maastricht tampoco— tratan de resolver «todos» los problemas que en cada momento se plantean al proceso integrador. Su objetivo es mucho más modesto: intentan facilitar el avance de dicho proceso. En el caso que nos ocupa, la ratificación de los acuerdos de Maastricht se enfrenta, al menos, a tres problemas: la mayoría de los países comunitarios debe proceder a modificaciones constitucionales; la necesidad de reformas estructurales financieras exige, también, modificaciones legislativas importantes, y por último, hay cuestiones nacionales,

de política interna, que complican el debate sobre los acuerdos.

De momento, en tres países —Dinamarca, Irlanda y Francia— se ha sometido a referéndum el Tratado. El resultado —como sabemos— ha sido diferente. Los temas que más preocupaban en Dinamarca eran los costes de la nueva Europa —Dinamarca será un contribuyente neto en el futuro— y la apertura total de las fronteras danesas al resto de los países comunitarios, que ya había pesado en la discusión del Acta Unica, aun cuando entonces la decisión fue favorable. Ahora no. Los aspectos «políticos» son, sin duda, los que han determinado la negativa actual. En Irlanda, por el contrario, el resultado de la consulta ha sido favorable, a pesar de que, junto a argumentos económicos, ha pesado el deseo de mantener el derecho de Irlanda a prohibir el aborto. En Francia, el Presidente y el gobierno han intentado la difícil tarea de evitar que la reforma constitucional que impone la ratificación del Tratado se confunda con una «evaluación» de su gestión política. El punto más espinoso, en el caso francés, ha sido la concesión del derecho de voto a los extranjeros y la pérdida de soberanía sobre las políticas de emigración y asilo. El resultado, positivo por muy poco, y lo duro del debate son de todos conocidos, y poco podríamos añadir aquí a lo dicho en la prensa. La concesión del voto a los extranjeros es también un problema en Luxemburgo, ya que en varias de sus ciudades son mayoría los inmigrantes portugueses, españoles e italianos.

En Alemania, el problema central son los costes de la unión monetaria, porque este país pagará la mayor parte de la correspondiente factura, precisamente

cuando, como consecuencia de la caída de los regímenes comunistas del Este de Europa y la unificación alemana, se ha entrado en una etapa —hasta ahora desconocida en Alemania— de inflación y elevado endeudamiento, al menos en términos relativos. Los problemas para Holanda son semejantes a los alemanes y, en general, los países más desarrollados de la Comunidad se preocupan, sobre todo, por los costes de la unión monetaria; por el contrario, los países menos desarrollados —sobre todo España, Portugal y Grecia— apuntan, más bien, a la obtención de ayudas del fondo de cohesión, mientras que los problemas de la inmigración parecen preocupar menos. El Reino Unido, por su parte, se considera especialmente afectado por la futura posible política social de la Comunidad.

Los países que no han decidido someter la ratificación a referéndum —alguno de ellos podría aún cambiar de opinión— habrán de realizarla de acuerdo con sus normas parlamentarias, en las que las mayorías requeridas son muy distintas. Mayoría simple será suficiente en Portugal, Italia, Grecia, Holanda y Reino Unido —en este caso, tan solo en la Cámara de los Comunes—, mientras que serán precisas mayorías cualificadas en los restantes países. España, como es conocido, ha realizado una pequeña reforma constitucional para permitir que los extranjeros —ciudadanos de otros países comunitarios— puedan ser «elegibles» en las elecciones a organismos locales.

5 De acuerdo con lo ya repetido, los acuerdos de Maastricht deben ser interpretados como un paso más en el proceso

de la integración europea; pero, también, de lo que se ha dicho se pueden deducir, al menos, dos conclusiones adicionales:

Por una parte, y en cuanto a sus aspectos económicos, Maastricht es necesario. La zona de estabilidad monetaria que pretende ser el Sistema Monetario Europeo, y que, de hecho, se ha conseguido desde principios de la década anterior, tendría muchas dificultades para subsistir en las nuevas condiciones determinadas por el Acta Unica, que entrará en vigor al finalizar 1992. En particular, la libertad de movimientos de capital constituye una importante complicación adicional, que exigirá, o bien una mayor flexibilidad de tipos de cambio —que sería contraria al objetivo declarado del Sistema Monetario Europeo—, o bien un mayor grado de intervención por parte de las autoridades monetarias, que es, precisamente, lo contrario a la libertad de movimientos de capital que impone el Acta Unica. La solución es reforzar el SME y coordinar las políticas económicas para que una política monetaria única permita la consecución simultánea de dos objetivos: reducir las perturbaciones producidas por la libertad de movimientos de capital a niveles aceptables, y compatibilizar las distintas políticas nacionales en un marco global pactado por todos. Cabría añadir que la cooperación es no sólo una necesidad para cada país, sino la manera más racional de maximizar la utilidad conjunta de la Comunidad.

Por otra parte, y como se ha indicado, en el Tratado de Maastricht hay elementos que trascienden del ámbito de la economía, porque, a ciertos niveles, está implicada, y de manera importante, la soberanía nacional. Y la expe-

riencia del proceso integrador dice que los problemas técnicos, por difíciles y complicados que sean, o que parezcan, acaban por resolverse. Sin embargo, los políticos —que, en este caso en particular, tienen que acompañar a las soluciones técnicas— encuentran ciertas dificultades, por la implicación que suponen para la soberanía. Si el clima político lo permite, siempre se encuentran soluciones. Pero el camino no puede estar diseñado totalmente de antemano. En este sentido, algunas críticas al Tratado de Maastricht —incluso la procedente del Banco de Pagos Internacionales de Basilea, que lo tacha de «imperfecto» e «incompleto»— parecen no tener en cuenta la experiencia vivida y, por lo tanto, podrían ser menos «realistas» que el propio Tratado, cuyos redactores saben que es indispensable dejar cuestiones abiertas para que las incógnitas se despejen más tarde, como resultado de un compromiso entre las necesidades que planteará el proceso de unión monetaria —y, en su caso, el de unión política— y los intereses regionales y nacionales. Solamente el tiempo puede dar lugar a una evolución positiva a la que, sin duda, podría colaborar, de forma importante, un clima de crecimiento económico, que no es algo con lo que se haya podido contar desde la guerra del Golfo. La solución de los problemas económicos que exigen ajustes es, siempre, menos costosa y complicada en un clima de crecimiento, y la integración económica no es una excepción a esta regla. El crecimiento económico en la época que siguió a la segunda guerra mundial fue, no hay que dudarlo, uno de los fundamentos del importante proceso de liberalización e integración que entoces se produjo. Y ese proceso, a su vez, fue el elemen-

to más determinante del crecimiento. Esta doble relación entre integración y crecimiento es la que, en definitiva, permitirá que ambos procesos evolucionen en la forma deseada. De momento, repetimos, la situación no es la ideal: ni el crecimiento de la economía mundial es satisfactorio —desde hace dos años— ni el efecto inmediato de los acuerdos de Maastricht —aplicación de los llamados programas de convergencia— puede dejar de tener un cierto sesgo contractivo. Sin embargo, como en ocasiones anteriores, los problemas concretos se resolverán a medida que exijan una solución, si el clima político lo permite. Este clima es el que pretenden crear, en principio, los Acuerdos de Maastricht, cuya ratificación tropieza con dos obstáculos: el «no» danés —que requiere, para superar la regla de la unanimidad, un acuerdo «especial» con este país, que ya ha avanzado sus condiciones— y la posición ambigua del Reino Unido, que, a buen seguro, se clarificará cuando resulte evidente que la continuación del proceso de integración europea es imparable. Las apariencias a veces engañan, pero «de verdad» sólo están en contra de dicho proceso los nostálgicos de los regímenes hundidos del Este, o los que añoran una época de países «soberanos» en un grado que la interdependencia actual no permite.

Joaquín Muns

Catedrático de Organización Económica Internacional y Catedrático Jean Monnet de Integración Europea

1 Los acuerdos de Maastricht representan un paso cualitativo de enorme proyección en el proceso europeo de integración. Algunas ideas que sólo quedaron esbozadas en el Acta Unica se han visto reforzadas y convertidas en un objetivo de la Comunidad. Este es el caso de la cooperación política y de las relaciones exteriores. La aparición de la cooperación en el campo de la justicia y de varias materias jurídicas y administrativas es también otra nueva área importante. Pero la mayor novedad —y la más profunda— es la decisión de implantar una unión económica y monetaria (UEM) en tres etapas.

Sería inútil, al lado del hecho de destacar todos estos elementos, no mencionar que el Tratado de Unión Europea, que tal es el título global de los acuerdos de Maastricht, adolece de dos grandes defectos: es confuso y jurídicamente bastante deficiente y, además, ha sido criticado por su carácter desigual: al lado de una UEM muy precisada en sus etapas y requisitos, la colaboración política, de defensa, justicia y asuntos policiales y administrativos queda sólo en el terreno de los proyectos. Otra crítica formulada a los acuerdos de Maastricht es la de que han resultado de un pacto político, y que este consenso, de matices a veces contradictorios, confiere al Tratado un aspecto de parcheo en muchas de sus partes.

Pero, con todos estos defectos,

no cabe duda de que los acuerdos de Maastricht representan pasar la integración europea a una especie de super directa, para utilizar un término automovilístico.

2 La UEM había sido ya intentada en el decenio de 1970 con el famoso Plan Werner. En aquellos momentos, el plan se vio mortalmente afectado por las crisis de la energía que sacudieron aquel decenio. Ahora se ha vuelto a abrir este tema a partir de un estudio realizado por una comisión presidida por el señor Delors, Presidente de la Comisión de la CE.

Entre la elaboración del proyecto Delors y la firma del Tratado de Unión Europea se desarrolló un forcejeo muy importante e interesante entre los países que lideraba Alemania (Holanda, Dinamarca y, en parte, Portugal) y los llamados del Sur (Francia, España e Italia) para ver si la UEM iba a ser un proceso de una élite de países preparados financieramente, con Alemania a la cabeza, o bien un modelo de aplicación a todos los países miembros desde el comienzo.

Esta disputa se zanjó a favor de la segunda tesis; es decir, se descartó la Europa de las dos velocidades, pero al precio de que el paso a la última fase de la UEM sólo la podían realizar aquellos países que presentaban una calificación de «aprobado» en una serie de magnitudes monetarias y fiscales: los famosos criterios de convergencia.

De esta manera, la UEM ha pasado a tener una doble imagen. Por una parte, será, en su momento, una situación de federalismo económico parecido al que existe en los Estados Unidos, pero por otra acarreará un proceso de ajuste y de sacrificios en

un momento que es precisamente de bajo crecimiento. Temo que esta dicotomía entre un final feliz y un camino erizado de dificultades está ya creando muchos problemas, y no sólo de comprensión, sino también de aceptación del Tratado.

3 El Tratado de Unión Europea propone a los países miembros dos tipos de exigencias bastante fáciles de diferenciar. Para la UEM, los criterios de convergencia vienen a significar una carrera de obstáculos seria, que precisará de una buena dosis de voluntad política para llegar a la meta. En este terreno, los compromisos son bien definidos, serios y exigentes. En las áreas de política, defensa y justicia se trata más bien de una colección de buenos propósitos. Es decir, mientras en el dominio de la UEM hay claras y abundantes transferencias de soberanía, en el resto hay la puesta en común de una voluntad de acercar las políticas y las actuaciones.

Naturalmente, esto significa que el Tratado lleva mucho más lejos la colaboración económica que la política. Ello hace que muchos observadores se pregunten si es en realidad posible una unión económica y monetaria funcionando bien con una base política no federalizada. Esta puntualización es, ciertamente, importante, y los alemanes, por ejemplo, recelan de esta combinación desigual de economía y política.

4 Las exigencias jurídicas del Tratado las podemos dividir en dos grupos: toda la legislación interna que los estados miembros tendrán que ir aprobando para transferir las parcelas de soberanía que deben ser transferidas y, antes de ello, el proceso de rati-

ficación del Tratado en cada país, con o sin modificación de la Constitución, según los casos.

Es esta ratificación la que está presentando mayores problemas. Cuando escribo estas líneas, el referéndum francés del 20 de septiembre acaba de realizarse, con exiguo resultado positivo. Anteriormente, en junio, los daneses rechazaron el Tratado en referéndum, también por escaso margen, y ello es muy significativo porque, a menos que Dinamarca vuelva sobre su decisión, o se encuentre una fórmula para acomodar sus recelos, el Tratado está técnicamente muerto. En efecto, según su artículo R, no puede entrar en vigor a menos que lo ratifiquen los doce países miembros. Por la misma razón, tampoco puede ser técnicamente enmendado antes de entrar en vigor con esas doce ratificaciones.

No es, por lo tanto, exagerado afirmar que el Tratado se encuentra, después del «no» danés y del precario «sí» francés, en un verdadero marasmo jurídico. En realidad se confía en que una ratificación de los otros países —que está por ver, salvo en el caso de Irlanda, donde ya ha sido aprobado en referéndum— fuerce la mano a los daneses y les lleve otra vez, de una forma u otra, al «redil». Pero no cabe duda de que los juristas comunitarios estarán muy ocupados durante los próximos meses buscando fórmulas ingeniosas para salvar al Tratado de Maastricht.

5 A pesar de sus indudables defectos, creo que el principal enemigo que tienen los acuerdos de Maastricht no está tanto en ellos mismos como en la manera en que han sido impulsados desde un comienzo por parte de los responsables políticos y en

la forma en que se «venden» a la opinión pública. Estos defectos, lejos de irse superando, se agravan con el aumento de las dificultades. En este sentido, creo que se han cometido y se están cometiendo una serie importante de errores que resumiré en diez apartados.

Primero. Se ha desdeñado, de forma incomprensible, la relación entre el proyecto de unión económica y monetaria y la coyuntura actualmente depresiva de la Comunidad Europea. Se ha olvidado que en los años setenta fue otra coyuntura adversa la que hizo fracasar el primer intento (Plan Werner) de unión económica y monetaria de la CE. El choque de un tratado —el de Maastricht— elaborado como si no existiera una coyuntura determinada con una realidad como la actual europea crea enormes problemas de imagen y de viabilidad para aquél.

Segundo. En relación con lo anterior, se quiso inculcar la idea, por parte de los impulsores del Tratado, de que lo acordado en Maastricht sería precisamente un motor de crecimiento, empleo, etcétera, para Europa. Posteriormente, se ha visto que no sólo este resultado es incierto en sí, sino que la convergencia exigida por los acuerdos adoptados en la ciudad holandesa será, en una primera fase, depresiva sobre la coyuntura interna de la mayoría de países y no anti-coyuntural, como sería de desear.

Tercero. Desde un comienzo se ha rehuído dar explicaciones a los ciudadanos sobre el alcance y significado de Maastricht. A veces se ha dado la impresión —lamentable— de que el tema era de tal altura que la gente se «perdería» o no lo entendería. Me ha chocado cuando he leído que

el señor Delors se había enojado porque el gobierno francés había mandado un ejemplar del Tratado a todos los hogares franceses. Creo que esta actitud de que «yo ya sé lo que le conviene a usted» es inaceptable en la Europa de fines del siglo XX.

Cuarto. Cuando el debate ha empezado, como ha ocurrido recientemente en Francia, se está planteando en unos términos maniqueos que resultan totalmente contraproducentes. Para los defensores del Tratado, es la salvación de Europa; para los que se oponen a él, es su futura ruina política y económica. Obviamente, ni una cosa ni la otra son correctas. Europa puede vivir y prosperar bien con y sin Maastricht. Este ambiente de guerra religiosa, con lo que tiene de simplificación y caricatura, no hace ningún bien al Tratado de Maastricht.

Quinto. Como se vio muy claramente en el famoso debate televisado del Presidente Mitterrand, la defensa de Maastricht está cayendo en una contradicción que levanta suspicacias. Por una parte, el Presidente no paró de subrayar la gran contribución de Maastricht al futuro de Europa; es decir, su enorme alcance. Por otra parte, insistió en que la cesión de soberanía nacional, incluso en el terreno económico, era mínima o no se producía, sin duda para no asustar a los nacionalistas. ¿Cómo puede ser un tratado tan decisivo para Europa si al mismo tiempo se mantiene que no cambia nada? No se puede engañar; en Maastricht hay cesión de soberanía y mucha.

Sexto. Es un grave error convertir Maastricht en el chivo expiatorio del ajuste que necesitan realizar las economías europeas

con o sin este Tratado. De esta manera, e injustamente, Maastricht ha pasado a ser sinónimo de sacrificios y austeridad para muchos.

Séptimo. Los impulsores del Tratado de Unión Europea lo están convirtiendo en una pieza de porcelana fina que sólo se puede mirar, pero no tocar. Rehuyen el debate con los técnicos que denuncian los problemas del texto, juran sobre la Biblia que nada se va a renegociar, etc. Con esto se da la impresión de que Maastricht es más una carambola histórica que el resultado de un proceso de maduración que podría perfeccionarse; es más, que tiene que perfeccionarse.

Octavo. Se ha cometido el error, que en gran parte sigue, de «vender» el Tratado sobre todo por sus ventajas económicas. Los políticos se están dando cuenta, tarde, de que los ciudadanos europeos también valoran muchos otros elementos de su historia que no son económicos, como simplemente el hecho diferencial.

Noveno. Se está utilizando Maastricht con implicaciones de tipo «frenar a los alemanes», «plantar cara a los americanos», etc., que ni son correctas ni convenientes. No son los fantasmas —y menos los del pasado— los que han de hacer aprobar el Tratado.

Décimo. Se está haciendo muy poco para cerrar la enorme brecha entre las aspiraciones de una Europa unida que encierra Maastricht y la realidad de un grupo de países —la Comunidad— que no son capaces hoy de coordinar sus políticas económicas ni de ponerse de acuerdo para ensamblar mínimamente su política exterior. La mejor manera de con-

vencer a los escépticos es presentar pasos concretos en esa dirección, y no sólo palabras.

Los grandes problemas de Maastricht no están tanto en el Tratado, obviamente perfectible, como en lo mal que se está enfocando el tema por parte de los responsables de promocionar la idea y hacerla llegar a buen puerto, fundamentalmente los políticos y la Comisión de Bruselas. Hay una falta muy grande de medida, realismo y prudencia. Mucho me temo que por este camino Maastricht no llegará lejos.

Francisco Granell

Catedrático de Organización Económica Internacional y Director en la Comisión de las Comunidades Europeas

1 La Comunidad Europea se va construyendo en base a grandes y pequeños avances cualitativos y cuantitativos de todo tipo.

En el plano de la integración económica, el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 como culminación de las conferencias intergubernamentales iniciadas en Roma a finales de 1990, constituye un nuevo avance a partir de los niveles de integración alcanzados en el Acta Unica Europea, que entró en vigor en 1987, abriendo nuevos cauces de comunitarización y de coordinación en políticas económicas y sociales ya existentes actualmente en menor estadio de maduración.

Los dos grandes nuevos aspectos de Maastricht —la política exterior y de seguridad común, y la política de asuntos interiores y emigración—, que algunos han calificado de totalmente nuevos, no lo son tampoco tanto si pensamos que ya la «cooperación política» actual y la concertación de ministros en los «grupos de Trevi y Schengen» constituyen embriones de lo que ahora se amplifica con Maastricht.

Dejando a un lado estas líneas, las otras dos grandes novedades de Maastricht son: la construcción del edificio institucional que ha de gobernar la unión económica y monetaria, y el intento de coordinar los niveles de intervención y gasto público a través de la definición del principio de subsidiariedad, para dar seguridad a

los ciudadanos europeos de que las opciones de comunitarización no implicarán desajustes en el panorama global de la intervención pública ni aumentos injustificados de presión fiscal.

De todas formas, es útil recordar que la cuestión de la burocracia europea excesiva y la subsidiariedad es más política que económica, pues no debe olvidarse que la Comunidad no dispone más que de 15.000 funcionarios, y que el Presupuesto Comunitario no supone más que el 1,2 por 100 del PIB de los Doce y el 3 por 100 de la suma de sus presupuestos. Con esta estadística *in mente*, culpar a la Comunidad de los desajustes en el gasto público global es una pura fantasía que, en todo caso, habría que achacar a descoordinación de las intervenciones públicas en los diversos grados de las administraciones nacionales.

2 Significan el reconocimiento de que el Sistema Monetario Europeo y su culminación en la unión monetaria europea, con un ecu para todos, no pueden resultar exitosos si no existe una auténtica unión política que asegure la existencia de mecanismos supranacionales que eviten los desacoplamientos macroeconómicos que están en la base de los vaivenes monetarios europeos.

El caos en que entró el sistema monetario internacional creado en Bretton Woods en los sesenta sirvió para hacer inviables las reglas de estabilidad cambiaria establecidas en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional —antes y después de la adopción de su Primera Enmienda, dando origen a los derechos especiales de giro— y para obligar a adoptar la flotación monetaria como regla del sistema

mundial actual, y sirvió para demostrar que sin un poder político central las diferencias entre los ritmos de inflación que, a la larga, determinan la capacidad adquisitiva de las diferentes monedas y, a su través, su valor internacional son inevitables.

Por este motivo, la CE —inserta en un proceso irreversible de mercado único— creyó que para que la unión económica y monetaria y un ecu con valor irreversible respecto a las monedas de los países comunitarios se hicieran posibles era preciso establecer un Banco Central Europeo capaz de impedir las políticas inapropiadas de algunos estados en relación al objetivo de mantener una moneda estable.

La falta de coordinación de las políticas monetarias ha probado espectacularmente, a través de la crisis de septiembre de 1992, que sin una aproximación de tipo político, como la apuntada en el Tratado de Maastricht, la vulnerabilidad del sistema de cambios del Sistema Monetario Europeo es muy grande mientras persistan las asimetrías macroeconómicas que hoy existen entre los estados integrados en el Sistema, y mientras las inflaciones diferenciadas conduzcan, inevitablemente, a periódicos realineamientos monetarios intracomunitarios.

En este contexto, la discusión sobre si la Comunidad Europea constituye o no un área monetaria óptima no tiene ya demasiado interés práctico, pues no hay ninguna duda de que sin una autoridad monetaria central todo el sistema monetario actual es demasiado débil para resistir los desajustes derivados de las distintas evoluciones de las macromagnitudes de los países del Sistema.

Las propuestas del ministro

Carlos Solchaga de crear un fondo multilateral de reservas para hacer frente a eventuales desequilibrios monetarios especulativos contra las monedas europeas débiles van —lo mismo que el sistema institucional previsto por el Tratado de Maastricht a través del Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo— en esta línea de sentar las bases institucionales de una UEM con posibilidades de impedir que los desajustes cambiarios potenciales mermen los beneficios que los actores económicos pueden esperar del mercado único europeo.

3-4 Los deberes y exigencias que el Tratado de Maastricht impone a los países comunitarios ligan con el proyecto político y económico a que ha conducido la dinámica comunitaria de los últimos años.

En este sentido, yo creo que es un error dramatizar el contenido de Maastricht y los peligros de una excesiva centralización y burocracia europeas, tal como han hecho algunos euroescépticos tras —sobre todo— el voto negativo a Maastricht del referéndum danés del 2 de junio de 1992 y las discusiones entre los partidarios del «sí» o del «no» en el debate del referéndum francés del 20 de septiembre, que concluyó con un triunfo tan apretado del «sí».

Y es un error porque Maastricht supone una evolución hacia arriba de la integración europea, sí, pero no supone una revolución antiestatal como algunos han llegado a decir.

El juego entre la Comisión Supranacional, el Consejo Inter gubernamental y el resto de las instituciones comunitarias se mantiene en el Tratado de Maas-

tricht dándose, esto sí, *a*) un mayor juego al Parlamento Europeo a través del sistema de co-decisión; *b*) un mayor peso a los estados miembros como poder legislativo respecto a la comisión como órgano gestor y de administración, y *c*) por primera vez, y tímidamente, entrada a las regiones en el juego interinstitucional comunitario.

En estas condiciones, y en presencia, además, del principio de subsidiariedad, no creo que pueda pensarse en una futura dictadura de la Comunidad sobre los estados miembros.

En este sentido, la aceptación de los criterios de convergencia hacia la unión económica y monetaria no son una «imposición» a los estados miembros por parte de la autoridad comunitaria, sino la explicitación de que sin poner orden en la economía nacional un país difícilmente puede obtener más beneficios que pérdidas en el proceso europeo.

Lo mismo puede decirse respecto a las actividades de la Comunidad que, según el artículo 3 del Título II del Tratado, pueden extenderse a algunas políticas e intervenciones hasta ahora no contempladas por el acervo comunitario, o contempladas de forma limitada.

No creo, en este sentido, que pueda hacerse la fácil crítica de decir que el Tratado de Maastricht está impregnado de exigencias intervencionistas encaminadas a cercenar la soberanía de los estados, como algunos analistas han dicho, mientras que sí debe decirse, en cambio, que la Comunidad sólo puede ser el auténtico embrión de una futura unión europea si es capaz de resolver a escala supranacional muchos de los problemas de carácter global que lo limitado de las

fronteras y los recursos de cada estado nacional hacen imposible resolver individualmente.

5 El debate de Maastricht está poniendo de manifiesto que algunas de las cuestiones que se negociaron sin demasiada dificultad en años de bonanza económica entrañan graves dificultades de aplicación en estos momentos, en los que la economía europea y la economía mundial están en situación de crecimiento débil y en una situación de crisis que era imprevisible cuando se produjo la caída del telón de acero, y cuando los años de prosperidad hacían pensar que el ciclo económico no iba a cambiar como lo ha hecho.

En este marco, el desempleo y las reivindicaciones sociales se acentúan, al tiempo que los recursos presupuestarios escasean.

Por eso, todo el mundo le pide más a la Comunidad, olvidando lo limitado de su Presupuesto y de sus efectivos funcionariales actuales, al tiempo que todo el mundo está mal dispuesto a transferir nuevos recursos a la Comunidad aumentando el Presupuesto de Bruselas, pero disminuyendo —correlativamente— los recursos de que dispone la hacienda nacional para hacer frente a la demanda social de servicios y de asistencia que es creciente, aun a pesar de los vientos de privatización y menor intervención del Estado que soplan por doquier.

A pesar de ello, los auténticos obstáculos que acechan a la futura unión siguen radicando en el temor a la pérdida de soberanía de los estados nacionales que algunos de los dirigentes de países comunitarios resaltan machaconamente.

La ciudadanía europea ve más beneficios que pérdidas en una unión europea más estrecha, en la que el acceso a bienes, servicios y capitales quedará más abierto, en la que se tendrá derecho de voto tras haber trasladado la residencia y en la que no habrá pérdidas cambiarías al transitar por las fronteras; pero una parte de la clase política y ciertos grupos sociales parecen asaltados por el temor a que el Estado-nación desaparezca ante el ímpetu —por arriba— de la integración europea y ante el ímpetu —por abajo— de los emergentes poderes regionales y locales.