

SASE 2003
Knowledge, Education, and Future Societies

15th Annual Meeting on Socio-Economics
LEST (Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail)
Aix-en-Provence, France
June 26 - 28, 2003

1213 Thurs. 2:45 (O003)
Room: UM 203D
Network: (O) Spanish Language
Política Europea
Organizer: Manuel Angel Rodriguez
Moderator: Luz Maria Cruz Galindo

“CURRENT SITUATION OF THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION: UNFINISHED TASKS, STANDSTILLS AND FISSURES IN THIS ONGOING PROCESS”.

Carmen D. Wehbe Herrera
Universidad de la Laguna
Islas Canarias - España
cwebhe@ull.es

ABSTRACT

The process of European integration has been constructed upon two main concepts and objectives: that of carrying out common policies and that of increasing the number of member states. It is during the nineties when the process of European integration undergoes important transformations, which will eventually provoke several problems and instability, due also to the fact that the very process of integration is strongly market-oriented.

In fact, the process of European integration has been forcedly accelerated in the last decade by the European Union in an attempt to underpin it and to adjust it to the globalisation process. However, in doing so, the European Union is actually disregarding and ignoring certain issues, which are of vital importance for the very process of integration. Therefore, these shortcomings are becoming increasingly prominent.

Precisely, this is the point we are going to focus on, analysing the deficiencies of this process of integration, both from internal and external perspectives.

“SITUACION ACTUAL DEL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEO: TAREAS PENDIENTES, COLAPSOS Y RUPTURAS DE UN PROCESO EN MARCHA”.

Carmen D. Wehbe Herrera
Universidad de la Laguna
Islas Canarias - España
E-Mail: cwebhe@ull.es

RESUMEN

El proceso de integración europeo se ha implementado sobre dos ejes articuladores: el de la profundización y la expansión. La década de los noventa es la antesala de transformaciones importantes en el mismo; al tiempo que se manifiestan claramente las fisuras de un proceso en exceso escorado hacia el mercado.

Efectivamente, la aceleración del proceso de integración europeo en la última década es una huida hacia delante, por parte de la hoy Unión Europea, para apuntalar y acomodarse a la dinámica global. Por el camino la Unión Europea está dejando aparcados cada vez más temas, algunos de ellos de crucial importancia para la propia viabilidad del proceso de integración.

En el momento actual y con la próxima ampliación las rupturas e insuficiencia de este proceso en marcha irán adquiriendo cada vez mayor protagonismo. Es precisamente en este punto en el que nos centraremos analizando las insuficiencias del proceso tanto desde el punto de vista interno como desde el punto de vista externo.

SITUACION ACTUAL DEL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEO: TAREAS PENDIENTES, COLAPSOS Y RUPTURAS DE UN PROCESO EN MARCHA.

Carmen D. Wehbe Herrera
Universidad de la Laguna
Islas Canarias - España
cwebhe@ull.es

El proceso de integración europeo ha estado marcado desde sus orígenes por vaivenes, colapsos y acelerones, que en última instancia ponen de relieve el carácter esencialmente dinámico del mismo. La dinámica del proceso de integración europeo se vertebra sobre dos ejes, la profundización (alcance) y la expansión (dominio). Profundización vía implementación de políticas comunes y diseño de una estructura institucional propia y diferenciada de sus componentes. De otro lado, la expansión continua con un aumento en el número de miembros. A medida que este proceso ha ido avanzando en profundidad y dimensión, las limitaciones inherentes al mismo, lejos de difuminarse, han ido adquiriendo mayor relieve y complejidad.

Para abordar el análisis de las rupturas, colapsos y brechas que presenta el proceso de integración europeo en el momento actual, se atenderá fundamentalmente al plano interno y realizaremos algunas consideraciones respecto a la dimensión exterior de la hoy Unión Europea (U.E.). Esta diferenciación nos es útil a efectos analíticos, pero a ninguno de nosotros se nos escapa la dificultad de establecer una línea nítida y perfectamente definida entre estos dos ámbitos. La imbricación e implicaciones recíprocas crecientes que se observan entre estos dos planos son el reflejo de la propia profundidad y dimensión del proceso de integración europeo y, sobre todo, de las fuerzas motoras que marcan la pauta del escenario global (*que en modo alguno les son ajenas al conglomerado y a los agentes más impuestos que conforman lo que hoy denominamos Unión Europea*). Efectivamente, la Unión Europea (U. E.) y sus Estados Miembros se desenvuelven en múltiples niveles pero todos ellos tienen como común denominador a la globalización neoliberal. De hecho, la dirección y aceleración que ha registrado el proceso de integración europeo en los últimos 15 años no deja de ser una respuesta, más o menos fallida, por parte de los Estados Miembros que forman parte de la Unión Europea a los cambios acaecidos en el escenario internacional, ahora cada vez más global.

Desde la caída del bloque del Este, los cambios dentro de la U.E. se han sucedido con inusitada rapidez respecto al ritmo al que nos tenía acostumbrados hasta entonces el entramado europeo. Si bien es cierto que hemos de ser algo comedidos en esta afirmación, ya que se “presiona el acelerador” en

unos frentes y se “pone el freno de mano” en otros; en unos se profundiza de forma sustancial y en otros únicamente se realizan declaraciones programáticas, de principios... pura “retórica”.

El proceso de globalización neoliberal ha servido de acicate, de justificante y de excusa para que el proceso de integración europeo se escorase aún más hacia el mercado, de forma que, al tiempo que se pliega completamente a los dictados del mismo, lo refuerza y apuntala. No podía ser menos, los Estados Miembros y los agentes e intereses más impuestos no son elementos neutrales, asépticos o inertes en el escenario global; al contrario están plenamente integrados en la dinámica de tensión y conflicto que marca el ritmo de las relaciones internacionales en la actualidad, y de las económicas en particular.

Por lo tanto, las críticas que tradicionalmente se le han hecho al proceso de integración europeo, en el momento actual, siguen estando plenamente vigentes. Las limitaciones e insuficiencias del mismo son cada vez más evidentes, de forma que éstas amenazan con colapsar el proyecto.

Las brechas y rupturas que se parecían en el mismo comienzan a ensancharse y serán aún más evidentes con la próxima ampliación comunitaria a 25 miembros. Ampliación en la que ya estamos inmersos y que será una realidad en Mayo del año 2004.

I.- RUPTURAS EN EL AMBITO INTERNO

1.1.-La Unión Europea en materia de cohesión y convergencia real se enfrenta a problemas crecientes.

A medida que la Comunidad Económica Europea ha ido aumentando el número de sus miembros se ha ido configurando como un espacio cada vez más heterogéneo: la diversidad entre los niveles de desarrollo de los países y regiones que forma parte de ella no ha dejado de crecer, sin embargo, la respuesta a esta problemática desde la Comunidad Económica Europea ha sido tardía y claramente insuficiente. De hecho, no se puede hablar de una política regional europea hasta finales de la década de los ochenta. Si indagamos en las razones que están detrás de este retraso podemos constatar como buena parte de los colapsos que presenta el proceso de integración europeo residen en la “caduca” concepción del mercado como eje vertebrador de todo el proceso.

Efectivamente, el proceso de integración europeo se construye sobre el pilar de un mercado común y en torno la liberalización de los movimientos de mercancías y recursos. En este sentido, se le

asigna al mercado el papel central, de forma tal que se confiaba en que las desigualdades existentes y por venir se autocorregirían en el medio plazo, como consecuencia de la creación de un mercado más amplio y competitivo, según afirmaba ideología liberal.

Con todo, la política regional comunitaria no aparece recogida expresamente como tal en el Tratado de Roma (*aunque en el artículo nº2 y en el Preámbulo se hace referencia implícita a las regiones más atrasadas*). Los redactores del Tratado confiaban en que con el Mercado Común, mediante el crecimiento continuo y desarrollo armónico de las actividades económicas, se llegaría a un aumento acelerado y equilibrado en el nivel de vida, con una reducción automática de las disparidades regionales. Sin embargo, muy pronto se puso de manifiesto que las bondades de la mano invisible no eran suficientes para conseguir una Comunidad cohesionada.

Efectivamente, la prioridad que se le da desde un primer momento a los aspectos mercantiles y al énfasis en el crecimiento económico van fraguando en una polarización creciente. Desde las primeras etapas del proceso de integración económica, se van generando ganadores y perdedores¹. Así las regiones y zonas con menor desarrollo relativo se ven afectadas negativamente por este efecto polarizante, mientras que las mejor posicionadas ven reforzada su posición.

Con todo, a la luz de los hechos, es necesario establecer medidas compensadoras que atemperen los efectos de la polarización de la actividad económica así entendida. De ahí que se comience a tomar conciencia de que se han de amortiguar los desequilibrios generados por los mecanismos sobre los que se ha sustentado la integración, no se trata de un cambio de naturaleza, sino que para preservarla es necesario que en el proceso de integración económica se implementen políticas regionales y sociales.

Así la política regional europea pivotará entre dos criterios, el de eficiencia y el de equidad. A medida que la eficiencia, competitividad, productividad y liberalización se van asentando como ejes directores del proceso, mayores serán los problemas en relación a la equidad y cohesión. Mayor será el grado de insatisfacción y mayores serán las demandas de medidas que atemperen los efectos de este modelo.

¹ En este sentido, no debe perderse de vista que la integración económica no es un objetivo en si mismo sino un mero instrumento en pro del desarrollo económico y social de sus miembros, concepto que además le es bastante ajeno al mercado. Si se obvia esta premisa nos encontramos con que la asimetría se manifiesta rápidamente y ésta puede dar al traste con el proyecto europeo.

Pero, ¿cuál ha sido la evolución de la política regional comunitaria?. La política regional comunitaria comienza a desarrollarse a inicios de la década de los 70. La primera ampliación de la Comunidad con la entrada de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (con un nivel de desarrollo muy inferior al del resto de los Estados Miembros), unido a la situación de crisis en las que se verán inmersas las economías de los Estados Miembros en esta década, inciden en los primeros pasos de la hoy política regional europea.

Efectivamente, en la Cumbre de París de 1972 se pone de manifiesto que era necesario corregir los desequilibrios estructurales y regionales, y como consecuencia de ello se crea en 1975 el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), pero todavía no se puede hablar de una política regional comunitaria. La actuación del FEDER fue la de un mero instrumento de transferencia de recursos hacia las regiones menos desarrolladas y al no existir una verdadera política de cofinanciación comunitaria, la práctica de los estados receptores fue reducir sus propios esfuerzos de desarrollo regional en beneficio de los fondos FEDER. Junto a éste estaban el Fondo Social europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) en su sección orientación, pero cada fondo actuaba de forma diferente e independiente.

En 1981 se incorpora Grecia a la Comunidad Económica Europea, y a mediados de la década de los ochenta se lleva a cabo la primera reforma en profundidad del Tratado Constitutivo de la Comunidad con el Acta Única Europea (AUE) que coincide con la tercera ampliación, con la entrada en la Comunidad de España y Portugal. A partir de ese momento se entra en una fase de profundización importante en el tema que nos ocupa: la realización del mercado interior sobre las cuatro libertades básicas consagradas en el Tratado de Roma se verá acompañada por importantes cambios en el escenario internacional. Efectivamente, la caída del Bloque de Este trastoca las bases sobre las que se había sustentado la dinámica de las relaciones internacionales, lo que unido a un fuerte impulso de la corriente neoliberal y el recrudecimiento de la competencia, ahora a escala planetaria, crean el caldo de cultivo idóneo para un nuevo y decisivo paso en el proceso de integración europeo. Así toma cuerpo un proyecto largamente perseguido por la Comunidad: la creación de una unión monetaria en Europa con el establecimiento de una moneda común². Con el comúnmente conocido como Tratado de Maastricht se abre una etapa de cambios profundos y ajustes en las economías de los países miembros, que bajo el paraguas de la convergencia, impone programas de ajuste donde prima la convergencia nominal, pivotando los criterios sobre los principales agregados macroeconómicos al uso, (la reducción del déficit público, la contención de la inflación, la reducción de los tipos de

² Ciertamente, inicialmente el proyecto era más ambicioso y de hecho el título del nuevo tratado era Tratado de la Unión Política Europea si bien lo de político lo perdió bien pronto

interés...) dejando en un muy segundo plano, por decirlo suavemente, los aspectos referidos a la convergencia real³. Se comienza a hablar, por parte de los sectores más críticos, de la Europa de las dos velocidades, que si bien inicialmente fue rebatido por la Unión en el momento actual, la denominada Europa de geometría variable es un hecho.

En este período se constata, de un lado, que las desigualdades en el seno de la Comunidad se habían incrementado sustancialmente a lo largo de la década de los 70, y de otro, que la implementación del mercado interior claramente escorado hacia la liberalización suponía un importante riesgo para que estas desigualdades se incrementaran.

Si el Tratado de Roma confiaba en el mercado para armonizar el desarrollo y hacer converger los distintos niveles de vida, el AUE admite implícitamente que cuanto más libre sea el mercado y más grande su tamaño y sus proporciones, más difícil será la convergencia entre sus miembros. De forma que por primera vez se hace referencia en el texto del Tratado a la Cohesión Económica y Social (art.23 del AUE). En su nueva redacción el Tratado establece que se deberá promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad Europea y reforzar su cohesión (art. 130 A) y así todos los Estados Miembros se comprometen a conducir y coordinar su política económica para alcanzar estos objetivos de convergencia y cohesión (130 B).

Al tiempo, con la incorporación de España y Portugal, la realidad regional se ve reforzada. Se pasa de hablar de la Europa de los Estados a la Europa de las Regiones. A raíz de todo ello la política regional, que hasta ese momento no tenía una entidad diferenciada o aparecía como algo secundario comienza a tomar mayor protagonismo, y se va consolidando como pilar de la convergencia real⁴.

Con la segunda y tercera ampliación el centro de poder de la Comunidad se desplaza temporalmente hacia la Europa Mediterránea, lo que unido a la decidida actuación del entonces presidente Jaques Delors significará una profundización importante en lo que hoy denominamos política regional europea.

³ El III Informe periódico sobre la situación de las regiones en la Comunidad Económica Europea señala: “ La convergencia nominal, que cifra su objetivo en el mejor control de las evoluciones monetarias y de las rentas nominales, así como en el logro y consolidación de una estabilidad de precios y de un equilibrio global del erario público y en la balanza de pagos. La convergencia real entre las regiones y los Estados miembros, que cifra su objetivo en la equiparación progresiva de los niveles de vida y de generación de rentas dispares en la cota más alta posible y de la equiparación progresiva de los distintos índices de paro en la cota más baja posible”.

⁴ Se lleva a cabo la primera reforma de los denominados Fondos Estructurales (FSE, FEDER y FEOGA-Orientación) sobre una base programática, con criterios más precisos y con un aumento en la dotación de los mismos.

Esta tendencia se ve reforzada, tras la aprobación del Tratado de la Unión, donde la cohesión económica y social aparece recogida de manera explícita (Art. 130 A "A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social"). Se hace hincapié en la necesidad de que el crecimiento se traduzca en la mejora de las condiciones de vida y se vincula todo ello con la necesidad de que el desarrollo sea sostenible. Además de la creación del denominado Fondo de Cohesión, se llegará también el compromiso de la duplicación en términos reales de la dotación de los fondos estructurales y se creará el Instrumento financiero de Orientación pesquera (IFOP).

Sin embargo, esta esperanzadora tendencia se verá truncada muy pronto. Efectivamente, a la hora de discutir el marco financiero para el período 2000-2006 las divisiones en el seno de los 15 son manifiestas: las negativas a incrementar el techo de los recursos propios del presupuesto comunitario, los problemas que acarrea la reforma de la PAC, la falta de consenso en torno a la reforma institucional para hacer frente a la próxima ampliación... unido a una crisis institucional sin precedentes en el seno de la Comisión Europea, conducen a un relativo estancamiento de los recursos presupuestarios de los que dispone la Comunidad. Los Estados Miembros no están por la labor de adecuar el presupuesto comunitario a la altura que requieren las circunstancias. Como en ocasiones anteriores se llega a un acuerdo de mínimos, dejando para mejor ocasión abordar el fondo de la cuestión.

En la actualidad, los datos que arrojan los estudios realizados por la Comisión Europea sobre la cohesión económica y social y la situación de las regiones en la U.E. de 25 Estados son contundentes⁵:

1.- Después de la ampliación, las disparidades en el seno de la U.E. van a aumentar a de forma sustancial. De acuerdo con las estadísticas más recientes, 48 regiones de los actuales 15 Estados Miembros de la U.E., es decir el 18,5 por 100 de la población comunitaria (68 millones de personas), tienen una renta per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. En la U.E. de 25 miembros estas regiones ascienden a un total de 67, es decir el 25 por 100 de la población comunitaria (unos 116 millones de personas).

⁵ [Véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:" Segundo Informe intermedio sobre la cohesión económica y social" COM(2003) 34 final. Bruselas, 30-1-2003.]

[Véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:" Primer Informe intermedio sobre la cohesión económica y social" COM(2002) 46 final. Bruselas, 30-1-2002.]

[Véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:" Segundo Informe sobre la cohesión económica y social". Bruselas, Enero 2001.]

[Véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:" Sexto Informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones" (CX-99-472-EN-C).]

2.- La proporción entre el 10 por 100 de las regiones más prósperas y el 10 por 100 de las regiones menos prósperas, en la U.E. de 25 miembros se sitúa en el 4,4; frente al 2,6 en la Unión de los 15. La relación en una U.E. ampliada a 27 pasaría a situarse en el 5,8. Esto, a pesar de que la tasa de crecimiento a nivel global de los países candidatos en el periodo 1995-1999 ha sido de un 3,2 por 100 anual, casi un punto por encima de la media de la U.E. (2,4 %).

3. - En lo referente a las rentas regionales (PIB) la ampliación de la Unión Europea supondrá una reducción importante del PIB por habitante y un aumento de las diferencias regionales y territoriales " a una escala inédita" respecto a las anteriores ampliaciones⁶.

4. - En cuanto a la evolución de las tasas de actividad y empleo, tenemos que si bien la situación en los 15 países miembros de la U.E ha mejorado, la evolución en los países de la ampliación no es favorable (así en el año 2000 se crearon en la U.E. 300.000 empleos netos mientras que en los países candidatos se perdieron alrededor de 600.000 empleos)⁷

5. -A nivel regional, las diferencias en el ámbito del empleo siguen estando más acusadas entre las regiones que entre los Estados Miembros de la Unión. En el año 2000, la tasa de empleo registrada en las regiones mejor situadas en este apartado (es decir, aquellas con las tasas de empleo más elevadas y con el 10% de la población de los Quince) era de media un 77,2 %, mientras que la tasa de empleo de las regiones peor situadas (es decir, las que tienen las tasas más bajas y que también totalizan el 10 % de la población) era inferior al 46 %.

⁶ Tomando los datos del año 1999 a nivel regional y los del año 2000 a nivel nacional el PIB por habitante disminuiría en un 13 por 100 al pasar de 15 a 25 miembros (si pasáramos de 15 a 27 esta disminución sería del 18 por 100). Estos porcentajes en el momento actual pueden ser aún mayores si se tiene en cuenta la caída en los ritmos de crecimiento registrados en el año 2001. [Véase Mapa nº 1]

⁷ "A pesar del crecimiento económico, el **empleo** en los países candidatos se redujo en el año 2000 en un 1,4 %, lo que equivale a una pérdida neta de aproximadamente 600 000 puestos de trabajo. Habría que crear unos tres millones de empleos para que la tasa media de empleo de los países candidatos se equiparara a la de la Unión Europea. Por otra parte, es previsible que se pierdan puestos de trabajo en el sector agrícola y en la industria manufacturera. En cuanto al sector servicios, el empleo ha progresado claramente en todos los países candidatos aunque la tasa de empleo en este sector sólo representa por el momento las tres cuartas partes de la media de la Unión. Las disparidades regionales en el ámbito del desempleo en los países candidatos continuaron agravándose. En el 10% de regiones mejor situadas, la tasa media de paro fue del 4,9 %, mientras que alcanzó el 23,4 % en el 10% de regiones peor situadas. Una tendencia similar puede observarse en lo que respecta al **desempleo de larga duración y el desempleo juvenil**. En comparación con 1999, el número de desempleados durante más de un año pasó del 44,3 % al 48,2 % del número total de parados. El desempleo juvenil aumentó en un 3 % hasta alcanzar un 26 % en el 2000 (frente al 16 % en la Unión), con tasas superiores al 35 % en el caso de Bulgaria, Polonia y Eslovaquia. En una serie de regiones situadas en los países candidatos en particular, la fuerte dependencia respecto de la agricultura y de las industrias tradicionales hace presagiar, teniendo en cuenta las reconversiones y reestructuraciones previstas en estos dos sectores, nuevos cambios económicos, incluso tras la ampliación".[Véase: COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:" Primer Informe intermedio..", ob. cit.]

Con todo, el balance de la U.E. en cohesión social es poco favorable. A pesar de la relativa reducción del desempleo, los datos más recientes confirman que la pobreza y la exclusión social siguen estando ampliamente extendidas en los Estados Miembros. Aproximadamente el 18 % de la población, es decir, más de 60 millones de personas, viven en hogares que disponen de menos del 60 % de la renta equivalente media (cifra que corresponde al umbral de pobreza), y la mitad de ellas se encuentra en esa situación desde hace más de tres años. Con toda seguridad estos porcentajes aumentarán sustancialmente en la U.E. con 25 miembros.

En cuanto a la distribución de la renta, se observa que el 20 % de la población con la renta más elevada en la UE gana aproximadamente 5,7 veces más que el 20% con menor nivel de renta. Naturalmente, existen grandes diferencias de un Estado miembro a otro, pero las cifras no dejan de revelar la amplitud de las desigualdades sociales y la insuficiencia de la cohesión social.

1.2.- Necesidades crecientes y Presupuesto insuficiente.

Podemos afirmar que la voluntad política declarada desde las instituciones comunitarias de avanzar en el proyecto europeo en términos de convergencia real y cohesión económica y social, desde el punto de vista práctico ocupa un lugar bastante secundario. Para constatar esta afirmación, al tiempo que la retórica que en muchos casos acompaña a las declaraciones del Consejo sobre el particular, basta con observar los últimos acuerdos recogidos en la Agenda 2000 que plantea un horizonte de estabilidad presupuestaria para el período 2000-2006 y una disminución en los recursos comunitarios destinados a este cometido.

El techo que los propios Estados Miembros le han puesto al presupuesto de la Unión es del 1,27 por 100 del PIB comunitario, un porcentaje que arroja una cuantía a todas luces insuficientes para poder hacer frente a las necesidades que la propia dinámica del proceso de integración ha ido generando. Pero además, el análisis de la evolución de los créditos comunitarios revela que ese techo no se cubre⁸.

Dentro de este reducido presupuesto más de la mitad de los recursos los sigue acaparando la Política Agrícola Común (PAC), mientras que los recursos destinados a favor de la cohesión y la

⁸ Tamaño porcentual del Presupuesto de la U.E respecto al PIB conjunto de los Estados Miembros. (1988-2001) (en %)

1988	1993	1997	1999	2001
1,03%	1,18%	1,12%	1,07%	1,09%

Fuente: NIETO, J.A.: "El Presupuesto comunitario y la Unión Económica y Monetaria Europea" Comunicación presentada a IV Reunión de Economía Mundial. La Coruña. 2002

convergencia real entre las regiones representa algo más de una tercera parte del mismo. Esto unido a la escasez del presupuesto comunitario y la autolimitación impuesta por los propios Estados Miembros le impide a la U.E. realizar cualquier esfuerzo de compensación que este a la altura de las necesidades reales.

De otro lado, el establecimiento de la unión monetaria acentuará los efectos polarizantes inherentes al proceso de integración, que en ausencia de mecanismos compensadores, se traducirá en un aumento de las desigualdades en los niveles de renta existentes entre las áreas más y menos prosperas de la U.E. De hecho, el Tratado de la Unión Europea no le asigna específicamente a la unión monetaria cometido alguno en materia de convergencia real. Tal es así que a la hora de establecer los requisitos que debían cumplir los países para poder acceder a la tercera fase con la instauración de la moneda única, fueron en términos de convergencia nominal.

Ciertamente, la competencia de luchar por mayores niveles de convergencia real y de reducción de los desequilibrios no es competencia exclusiva de la Unión Europea sino que mayoritariamente esta responsabilidad está en manos de los Estados Miembros. Sin embargo, las limitaciones que éstos tienen para ello como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los deterioros que en términos de convergencia real puede acarrear la Unión Monetaria, son razones de peso para reclamar avances sustanciales en la configuración en la Unión Económica.

Sin embargo la puesta en marcha de una Unión Económica pasa por la definición de una verdadera Hacienda Pública comunitaria con una política fiscal común y un Presupuesto a la altura de las circunstancias. Sin embargo, ni lo primero ni lo segundo parece que se puede realizar en el medio plazo. De un lado, los Estados Miembros no están por la labor de aumentar el presupuesto comunitario⁹ y de otro la fiscalidad sigue en mano exclusiva de éstos.

Realmente resulta bastante paradójico que se establezca una política monetaria totalmente centralizada y que esté totalmente ausente de la agenda política de la U.E. el establecimiento de una política fiscal común como base de una Hacienda Pública Europea.

Al tiempo, la consolidación de una Europa de varias velocidades o una Europa multinivel es una gran amenaza para la profundización hacia la unión política europea. De un lado estarán los

⁹ En este sentido los resultados de l cierre de la Agenda 2000 en el Consejo Europeo de Berlín de 1999 no pudieron ser más decepcionantes, con el rechazo ala introducción de nuevos recursos propios, el mantenimiento del limite presupuestario, la caída de los recursos destinados a los fondos estructurales y la generalización en el mecanismo de corrección de los desequilibrios presupuestarios.

Estados Miembros que apuestan por una mayor profundización y que pueden acceder a ella, que constituyen el bloque director, y de otro, varios grupos a remolque de los primeros.

1.3.- La escasa e insuficiente atención que se ha prestado al ámbito de lo social

Otra de las limitaciones importantes para un adecuado funcionamiento de la Unión a nivel interno, es la escasa atención que se le ha prestado a los asuntos relacionados con el ámbito sociolaboral. Efectivamente, la ausencia de una política social europea que vaya más allá de meras declaraciones programáticas y más allá de una coordinación sobre mínimos, ha llevado a que las respuestas por parte de la Unión en los temas sociales hayan sido tardías y claramente insuficiente. Hemos tenido que esperar a finales de la década de los 90 para que en el Tratado de Amsterdam se incluyese un capítulo sobre el empleo.

En el momento actual ni siquiera se plantea la posibilidad de elaborar una política laboral comunitaria, al igual que en el ámbito de la fiscalidad, esta posibilidad es muy lejana en el hoy horizonte europeo. Aspectos tan relevantes en esta materia como la remuneración o la seguridad social, entre otros, siguen estando bajo la tutela y criterio exclusivo de los Estados Miembros y no parece que esta situación vaya a cambiar.

En este sentido, podemos decir que el mercado común está cojo ya que la libre movilidad de trabajadores no será posible ni factible hasta que la política social lo sea. No se puede hablar de trabajadores europeos sin una legislación europea, obviar esto es inclinar la balanza ostensiblemente hacia la gran empresa, darle una ventaja clara al capital frente al trabajo.

La prioridad que se le ha dado a los aspectos mercantiles han acabado aplastando una evidencia incuestionable la U.E. no se puede construir al margen de los ciudadanos; y ésta se ha de edificar sobre una “solidaridad de hecho”

1.4.- El proceso de integración europeo presenta un importante déficit democrático.

La política nacional, los gobiernos nacionales y la visión particular de los dirigentes de los estados han marcado de forma clara la evolución del proceso de integración. Un proceso que se ha realizado al margen de la ciudadanía, sin involucrarla en el mismo, y en este sentido podemos decir que se ha edificado sobre bases antidemocráticas.

De un lado, a pesar de que en el Tratado de Roma se establecía la elección directa y por sufragio de los miembros del Parlamento Europeo, habrá que esperar hasta 1979 para que se realicen las primeras elecciones y hemos de esperar casi otra década para que se le comiencen a dar al Parlamento competencias para intervenir plenamente en materia legislativa. Hasta ese momento la capacidad de decisión estaba en manos exclusivas del Consejo, es decir en manos de los Estados Miembros de la Comunidad y sus gobiernos, el Parlamento mayoritariamente sólo tenía una función consultiva. Quizás éste es el ejemplo más palpable del “valor” que se le daba a la opinión de los ciudadanos en los asuntos europeos.

La lucha continua y la denuncia por parte de Parlamento europeo del carácter antidemocrático que “de facto” presentaba el entramado institucional europeo, le ha permitido en la última década ir arañando competencias más acordes con lo que se entiende por “Parlamento” en un Estado de Derecho.

Hoy por hoy ese reconocimiento no es pleno. En efecto, hemos de esperar a que la propuesta que, en este sentido, se recoge en el texto elaborado por la Convención europea sea presentada en el Consejo este mes de Junio y a su posterior debate en la próxima conferencia intergubernamental.

Sin embargo, como es habitual, la respuesta ha sido tardía y es insuficiente para salvar la ruptura con la ciudadanía. Es necesario avanzar en el sentimiento de pertenencia por la vía de la participación, pero además es necesario alentar el sentimiento de solidaridad entre los ciudadanos y los pueblos de la U.E.¹⁰. Sin embargo, las actuaciones de los gobiernos de los Estados Miembros parecen ir poco encaminadas por esa senda. Efectivamente, el papel de las regiones, de los entes locales, de la sociedad civil..., se ve eclipsado por la centralidad que siguen ostentando los estados nacionales en el proceso de integración, y por la particular visión de los gobernantes de los asuntos de estado, como si estos le fueran ajenos a los ciudadanos, o escapasen a su comprensión¹¹.

No se debe perder de vista que las instituciones comunitarias no funcionan en un vacío político: el grado y metas de la integración y solidaridad, la armonización de políticas, la autoridad de la propia Unión, los deciden los asociados en el proceso de integración dentro de un marco operativo concreto.

¹⁰ Ejemplo de ello es el debate en torno a los desequilibrios presupuestarios, que en último termino enfrenta a los ciudadanos de los países que son aportadores netos con los ciudadanos de los países que son receptores netos. Es clarificador que nos planteáramos que ocurriría si e los diferentes estados nacionales que componen la U.E se diese un debate en estos términos.

¹¹ En la encuesta del eurobarometro de la primavera del 2003, donde se encuestaron a 16.410 personas pertenecientes a los 15 Estados Miembros de la Unión, se pone de manifiesto que la mayoría de los encuestados (63%) apoya la idea de una Constitución europea pero al tiempo se observa un gran desconocimiento del trabajo de la Convención sobre el futuro de Europa (la respuesta “no sabe” supera ampliamente el 50 %)

Que duda cabe que comprender sin estar adecuadamente informados es bien complejo.

La brecha entre la clase política y el ciudadano es una realidad que sólo se puede superar a través de una creciente democratización en el proceso de toma de decisiones comunitario. Democratización que ha de ir unida a una mayor participación de los distintos niveles decisionales que convergen en el proyecto comunitario, un delicado equilibrio que, en la actualidad, dista de ser tal.

Desde el punto de vista institucional el proyecto de integración europeo se ha caracterizado por su complejidad, tanto en el proceso de toma de decisiones como en la atribución de funciones entre las diferentes instituciones de las que se ha dotado.

En buena medida esta circunstancia ha venido condicionada por la propia naturaleza del proceso de integración europeo. El diseño que arranca con el Tratado de Roma ha ido tomando forma y contenido al tiempo que el propio proceso de integración se desarrollaba. Efectivamente, quizás el mayor éxito que podemos atribuir al proceso de integración en Europa Occidental ha sido su capacidad de supervivencia a lo largo del tiempo a pesar de las crisis que de forma recurrente se manifiestan en el seno del mismo.

La confluencia de instituciones de carácter supranacional en las que, de un lado, se le daba un papel destacado a los Estados Miembros y, de otro, se velaba por los intereses de la propia Comunidad, ha permitido ir configurando un sistema institucional original, un traje a medida de los intereses de los estados involucrados en el proceso y que, en última instancia, reflejaba la ausencia de una visión común respecto al diseño político en el que, finalmente, debía fraguar el proceso de integración.

En este sentido, y aunque resulte paradójico, los padres fundadores de la Comunidad Económica Europea parecían tenerlo mucho más claro que los actuales dirigentes. La voluntad de avanzar hacia una unión política se acariciaba como el objetivo final del proceso de integración europeo. Las circunstancias de aquel momento histórico revelaban la falta de voluntad política y oportunidad para avanzar en esa línea, pero el anhelo estaba ahí. En el momento actual la falta de voluntad política sigue siendo manifiesta, sin embargo, no podemos decir lo mismo respecto a la oportunidad. La definición del papel de la Unión Europea en el mundo, si es que lo que se pretende que ésta desempeñe algún papel¹², pasa necesariamente por avanzar decididamente hacia la unificación política. Otro tipo de discurso lo único que hace es enmascarar un diseño político de facto, donde los gobiernos se convierten en paraguas, ahora también a escala europea y global, de los intereses de los

¹² [Véase “Conclusiones de la Presidencia –Leaken 14 y 15 de diciembre de 2001” , en concreto el Anexo número I “Declaraciones de Leaken sobre el futuro de la Unión Europea” Pags. 19-26]

agentes más impuestos a escala global, de aquellos directamente beneficiados por una Europa de mínimos, por un concepto de Europa reducido a “mercado europeo”.

Quizás sería conveniente recordar el mensaje que se le ha dado a los ciudadanos europeos y, en parte, también al mundo y que aparece recogido en el preámbulo del documento elaborado por la Convención Europea¹³. A no ser que éste sea pura retórica, la definición política de la Unión Europea es más urgente que nunca. La heterogeneidad creciente del proceso amenaza con colapsar el proceso de integración dejándolo encorsetado al ámbito de lo económico, donde los intereses y agentes más impuestos operen cómodamente. Pero, evidentemente, esto es también política: optar por un concepto de Europa que quede reducido a “mercado europeo” es optar claramente por una política que acuna y protege a determinados intereses guiados por el principio de máxima ganancia. Por lo tanto, entraríamos en una definición de Europa a nivel global que quedaría reducida a la de bloque mercantil; mercados regionalizados interactuando en pro de un proyecto de mercado global y donde los centros de decisión político-económicos, crecientemente imbricados a escala global, redefinen un nuevo orden mundial de acuerdo con sus intereses y particular visión del mundo. Bajo estos parámetros la Unión Europea como entidad propia, diferenciada de los Estados Miembros que la componen, con una voz única en los foros multilaterales, con una postura autónoma y con capacidad de alterar la marcha de los acontecimientos no existe. A lo sumo a lo que puede aspirar es a ser mero espectador y consentidor de los acontecimientos, nunca mejor dicho: “quien calla, otorga”.

¹³ [“Nuestra Constitución se llama democracia... porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría. Tucídides II, 37

Conscientes de que Europa es un continente portador de civilización, de que sus habitantes, llegados en sucesivas oleadas desde los albores de la humanidad, han venido desarrollando los valores que sustentan el humanismo: la igualdad de las personas, la libertad y el respeto a la razón,

Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores siguen presentes en su patrimonio y han hecho arraigar en la vida de la sociedad su visión del valor primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del derecho,

En el convencimiento de que la Europa ahora reunida proseguirá por esta senda de civilización, progreso y prosperidad en bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que esa Europa quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; de que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo,

En la certeza de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están resueltos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común,

Con la seguridad de que, "unida en su diversidad", Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana” [Véase Preámbulo de la Constitución de la Unión Europea. Texto elaborado por la Convención europea. Secretaría. CONV.797/1/03]

II.- ALGUNAS CONSIDERACIONES DE LA DIMENSION EXTERNA DE LA UNION EUROPEA.

En la actualidad, el escenario internacional se caracteriza por la creciente globalización y transnacionalización de la economía mundial. La internacionalización productiva y la innovación tecnológica han reforzado las tendencias intrínsecas del sistema, lo que ha llevado a una mayor concentración y complejidad del mismo y, consecuentemente, a reordenamientos de fuerzas con un aumento de la competencia tanto entre centros como entre agentes más impuestos. Esta lucha por expandir y consolidar mercados, asegurándose áreas de influencia y ampliando la penetración en nuevas áreas, explica en gran medida el renovado interés por la constitución de bloques comerciales por parte de las potencias mundiales, la regionalización y progresiva consolidación de bloques en los que aparecen recogidas las áreas de influencia de los diferentes centros que se van definiendo progresivamente, siendo esta la vía fundamental por la que ha progresado la globalización y mundialización de la economía, dentro del dualismo que ha caracterizado a las relaciones internacionales.

En este aspecto la Comunidad Europea no ha sido una excepción, de forma que, tanto las sucesivas ampliaciones como en la progresiva profundización que se ha dado en la misma, han ido configurando un sistema de relaciones exteriores que no escapa a la pauta general que ha caracterizado la dinámica de las relaciones Norte-Sur. Profundización en la fragmentación, el dualismo y penetración que han contribuido al mantenimiento del “status quo” y, en la mayoría de los casos, a aumentar la brecha existente.

La multiplicidad de cambios y tendencias que se manifiestan en el momento actual configuran un acelerado y dispar proceso de vinculación social a escala planetaria, que coexiste con movimientos en direcciones opuestas que acentúan las fracturas y divisiones. Se está asistiendo a la conformación de un orden global con fracturas crecientes. Global pero no integrado, poniendo en contacto a todas las partes que lo forman pero que mantiene y acrecienta la profunda brecha entre individuos y grupos, países y regiones, donde al tiempo que se generan grandes posibilidades de progreso se le impide a buena parte de la humanidad el acceso a los beneficios del mismo.

En este nuevo escenario la U.E. aparece como un coloso económico y como uno de los principales valedores del proceso de globalización económica neoliberal. En este sentido, la U.E ha llevado una reforma en su sistema de relaciones exteriores con los países menos desarrollados, para

adaptarse a las nuevas circunstancias, profundizando, al no cuestionar los presupuestos de base de un orden económico internacional manifiestamente injusto, en el carácter dual y asimétrico del mismo.

Si el análisis de las rupturas en el plano interno es complejo, a nivel exterior lo es aún más. En el escenario internacional la U.E. se consolida como un “gigante” en el terreno económico y como un “enano” en la arena política.

La diferencia de entidad entre ambos planos en el escenario internacional no es algo nuevo, pero a la luz de los acontecimientos en el momento actual adquiere una dimensión renovada. Efectivamente, con la caída del Bloque del Este la pauta que imprimía la dinámica bipolar a las relaciones internacionales se quiebra, parece que se abre una oportunidad para unas relaciones internacionales sobre una base multipolar. Parecía que se abría la puerta para la construcción de un nuevo orden internacional en el que Europa Occidental pudiese jugar un papel propio en un plano de igualdad con los EE.UU.¹⁴

Al tiempo que en el plano interno se pone en marcha la unión monetaria con el objetivo de la instauración de una moneda única que pudiese competir con el dólar y el Yen. En el Tratado de Maastricht también se incorporan dos nuevos “pilares” al proceso de construcción europea; uno de ellos es la denominada Política Exterior y de Seguridad Común. Pero ésta, a diferencia de la Unión Monetaria, funcionaría bajo criterios estrictamente intergubernamentales. Esto pone de relieve que seguían estando patentes las diferencias de opinión entre los Estados Miembros de la Unión Europea, no sólo en lo referente al papel de la Unión en el mundo sino además en lo referente al calado que debía alcanzar el proceso de integración.

Los acontecimientos que se suceden dentro del propio territorio europeo y en el escenario internacional, revelan la total inoperatividad de la Unión en materia de política exterior. La crisis abierta en la U.E a raíz de la guerra de Irak, ha sido una de las más importantes en la historia del proceso de integración. Crisis aún sin cerrar y que amenaza con ser sólo la antesala de fisuras aún mayores.

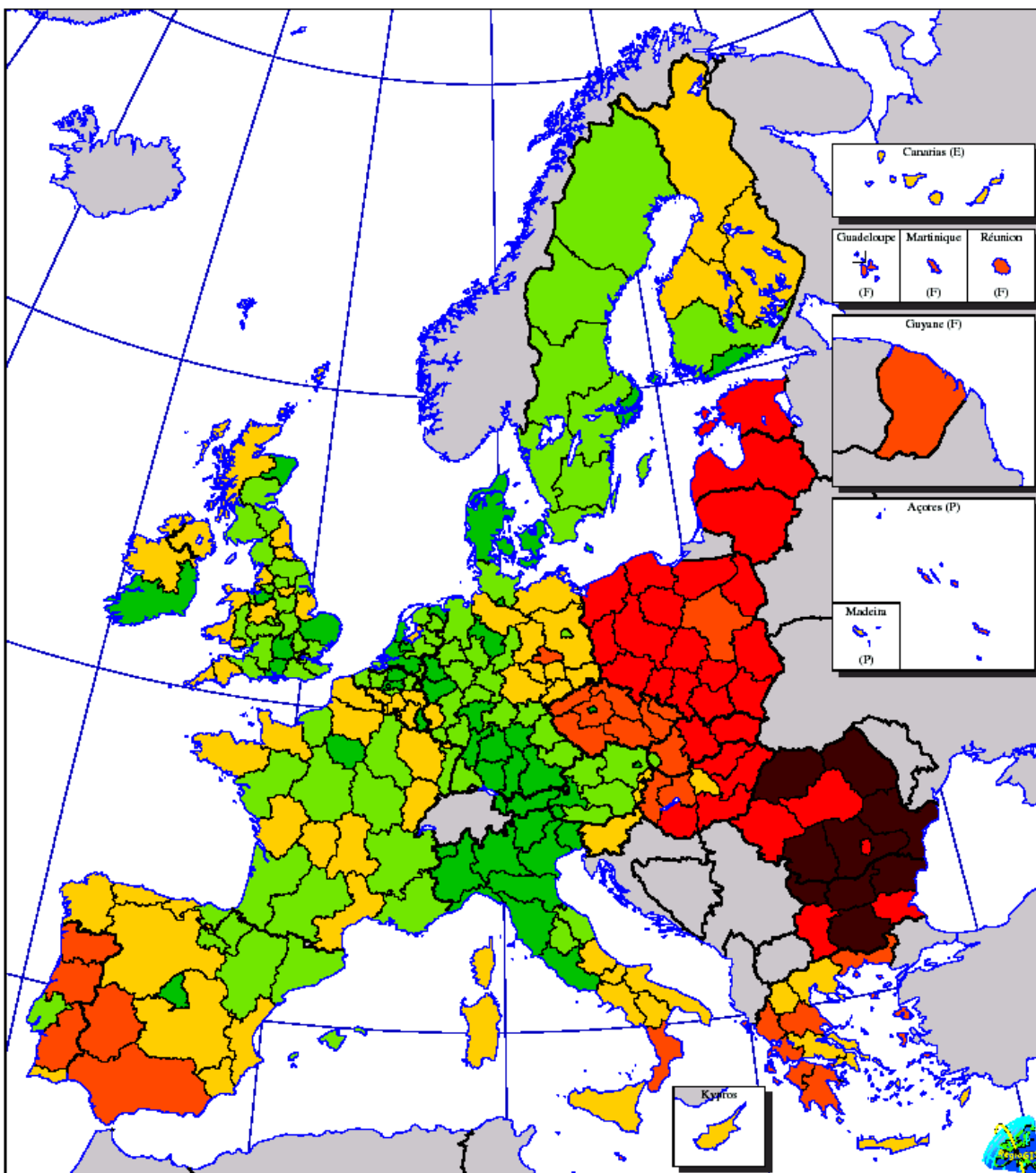
¹⁴ Uno de los objetivos que estaban detrás del inicio del proceso de integración era recuperar el papel que habían desempeñado las grandes potencias de Europa Occidental en el mundo. Papel que se había perdido en el tránsito desde un escenario internacional diseñado bajo la batuta de esas “grandes potencias” a un orden internacional edificado bajo la batuta de “potencias mundiales”, donde la dinámica bipolar pasa a marcar la pauta de las relaciones internacionales.

En mundo crecientemente globalizado que bajo el dogma del neoliberalismo se resiste a contemplar los problemas, y la búsqueda de soluciones a los mismos en la dimensión correcta, la global, los conflictos larvados y por venir son importantes. Esta falta de visión en el plano político tiene importantes consecuencias para la estabilidad del sistema global, sus diversos componentes y actores. Con todo, el sistema se revela como intrínsecamente inestable dado que no se han arbitrado aún los mecanismos estabilizadores que equilibren las fuerzas centrípetas y centrifugas que se desencadenan en el sistema. De hecho es imposible poder abordar esta cuestión desde la estrechez del ideario neoliberal y desde las posturas realistas que hoy por hoy imperan en el mismo. Por lo tanto, las tensiones lejos de atenuarse irán en aumento y al tiempo que el grado de deterioro en términos de seguridad será creciente.

Efectivamente, dada las circunstancias actuales resignarse por parte de la Unión Europea y sus Estados Miembros a no jugar ningún papel como colectividad equivaldría a “fundirse en América”. En este momento y a pesar de los cambios en el escenario internacional sería conveniente que reflexionáramos sobre las “graves palabra de Lord Gladwyin: es posible (...) que la meta de la unidad no se alcance nunca, y Europa, en vez de llegar a ser un objetivo identificable, desaparecerá sin más. Nada de *Götterdämmerung*, esta vez (salvo en la hipótesis muy improbable de guerra nuclear); nada de heroico; sencillamente, un proceso de adaptación a las sendas de una u otra superpotencia o de las dos. El final puede ser incluso imperceptible. (...) Puede ocurrir que la vida sea muy tolerable en nuestra provincia. Pero el que sea o no tolerable, no dependerá en primer termino de nosotros. (...) La provincia no controla su destino”¹⁵

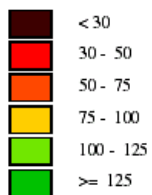
¹⁵ [Véase TRUYOL, A: “La Integración europea. Idea y Realidad”. Ed. Tecnos, Madrid, 1972, pag. 71]

MAPA N° 1



PIB per cápita por región (EPA), 1999

Índice, EUR-27 = 100



Fuente: Eurostat



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas