

A CEE E O CUME DE MAASTRICHT¹

MANUEL ARNAL MONREAL²

Dirección Xeral de Pesca
Comisión das Comunidades Europeas

1. INTRODUCCIÓN

O 46 Cume Europeo celebrada en Maastricht os días 9 e 10 de decembro, concluíu un novo tratado que cobre tanto a Unión Política como a Unión Económica e Monetaria.

Así pois, o compromiso tomado en Roma hai pouco máis dun ano, de celebrar dúas conferencias intergubernamentais (unha sobre a UEM e a outra sobre a Unión Política) rematou de forma satisfactoria, mesmo aínda que as resolucións non correspondan con frecuencia ás esperanzas dos promotores.

Pero as reticencias do Reino Unido fronte a un formidable programa de relanzamento da construción europea non facilitaron o traballo.

As negociacións do devandito cume desenvóléronse, en última instancia, sobre tres cuestións importantes:

- 1) Cáles son as materias que, sendo competencia dos Estados membros, pasarán a competencia comunitaria.
- 2) Qué competencias comunitarias xa existentes se verán reforzadas.
- 3) Cáles serán os procedementos de decisión.

Este último punto paga a pena examinalo en primeiro lugar, posto que permite comprender mellor as controversias sobre os dous primeiros.

As decisións comunitarias, en particular, as chamadas directivas, tanto no Tratado de Roma coma na Acta Única Europea, son tomadas, non polo Parlamento Europeo —que non ten a última palabra, agás para a adhesión de novos Estados, os acordos de asociación, e a adopción do Presuposto Comunitario—, senón polo Consello que pode ser un Consello de

Ministros *especializados* ou un Consello Europeo que reúne ós xefes de Estado e de Goberno.

Así pois, as decisións onde intereses moi importantes estean en xogo, débense tomar por unanimidade.

Sen embargo, a Acta Única prevé explicitamente o voto por maioría cualificada (54/76) para a posta en marcha do Mercado Único, agás en tres materias:

- 1) As disposicións fiscais.
- 2) As relativas á libre circulación de persoas.
- 3) As relativas ós dereitos e intereses dos traballadores.

Foi precisamente a utilización dunha destas excepcións, o que permitiu ós conservadores británicos impedir toda a harmonización europea das rendas de capital e imposibilitou todo avance cara a una Europa social.

Querería determe brevemente na regra da unanimidade (poder intergubernamental) posto que constitúe o punto máis importante de todos.

Efectivamente, onde remata esta regra, comeza a da supranacionalidade, é dicir, o deber de cada Estado de inclinarse ante unha decisión maioritaria dos seus socios, os outros Estados.

Esta decisión adquire forza de lei e, polo tanto, debe aplicala ós seus propios cidadáns.

O poder intergubernamental, isto é, o que ten cada Estado, se o desexa, de seguir sendo dono de si mesmo, está ameazado por outra fronte: a do Parlamento Europeo, aínda que, agás algunhas excepcións sinaladas, non dispón das dúas principais prerrogativas dun auténtico poder legislativo:

- 1) A iniciativa dos proxectos das directivas (monopolio da Comisión).

2) A non decisión en última instancia.

Polo tanto, trátase da esencia mesma do famoso "déficit democrático" que fai que os 518 eurodeputados non teñan case ningún peso fronte ó Consello de Ministros Comunitario.

Nin a maioría dos gobernos nin a Comisión son a priori defensores de incrementa-los poderes do Parlamento contra os cales fan, en xeral, causa común.

En efecto, os conflitos arránxanse máis doadamente con quen falan a mesma linguaxe (o exercicio do poder, do Estado nun caso, da Comunidade en outro), que cos representantes populares que, pola súa mesma natureza, son máis sensibles ós movementos de opinión.

A falta dun verdadeiro espazo político europeo, percibido como tal pola opinión dos Doce, moitos consideran que só o espazo nacional permite aínda o exercicio efectivo da democracia.

Por iso, en xeral, son hostís á maioría cualificada e á ampliación de competencias ó Parlamento.

Fronte a unha decadencia das institucións nacionais, denuncian a fuxida cara adiante que constituiría o paso cara un chanzo superior onde aínda non existe a cohesión.

Neste campo atópanse os "euro-escépticos" do Partido Conservador británico (a Sra. Thatcher á cabeza), o Partido Comunista Francés, certos "gaullistas" históricos, e os partidos de extrema dereita.

Os partidarios dun avance supranacional, tanto polos poderes de codecisión outorgados ó Parlamento, coma pola extensión da maioría cualificada no Consello, non representan unha harmonía ideolóxica.

Así, atopámonos ós ecoloxistas, os partidos socialdemócratas e ós de extrema esquerda.

Pero tamén se atopan partidos de centro-dereita, en concreto Helmut Kohl, que fai do incremento do Poder do Parlamento Europeo, unha condición "sine qua non" para da-lo seu acordo á unión económica e monetaria.

Despois desta pequena análise, podemos responder conxuntamente á primeira e segunda cuestión, é dicir, as materias que pasan a ser competencia comunitaria e as que se ven reforzadas tanto na Unión Política coma na Económica e Monetaria.

2. A UNIÓN POLÍTICA

Con relación á Unión Política os principais aspectos que poderíamos sinalar son:

1) *O VOTO NAS ELECCIÓNS MUNICIPAIS E EUROPEAS*: Os cidadáns da Comunidade poderán votar nas eleccións municipais e europeas, nos países comunitarios en que residan, podendo presentarse ás devanditas eleccións. É un paso moi importante porque se acepta o principio da cidadanía europea.

2) *UNHA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN*: A guerra do Golfo e a crise Iugoslava puxeron en evidencia a incapacidade dos 12 para elaborar unha política exterior autónoma común.

Como escusa habería que dicir que non existían instrumentos comunitarios obrigatorios neste aspecto.

A Acta Única só afirma que os Estados membros se esforzan por formular unha política exterior europea.

No Tratado de Maastricht o obxectivo é poder reaccionar máis rápida e eficazmente ca coa actual cooperación intergubernamental que repousa sobre a regra da unanimidade. O Tratado estipula que os Doce poderán levar a cabo accións comúns e acelera-la súa posta en marcha tomando decisións por maioría cualificada. Así e todo, os Xefes de Estado deberán decidir por unanimidade as materias que serán obxecto dunha acción común.

3) *PERSPECTIVA DUNHA DEFENSA COMÚN*: É a Unión Europea Occidental, que comprende nove Estados comunitarios —agás Dinamarca, Grecia e Irlanda— a encargada de elaborar unha política de defensa común (UEO).

O máis importante era saber se —como querían Bonn e París, que acaban de crear un corpo armado franco-alemán— a UEO ten vocación para constituírse como "o brazo armado do Consello Europeo da Unión Política ou simplemente como querían os británicos "o brazo armado" da OTAN.

Esta elección é fundamental para o futuro das relacións euro-americanas.

É evidente que os dirixentes americanos fixeron todo o posible para conserva-la súa

capacidade de intervención en Europa, ben a través da OTAN ben da Conferencia sobre a Seguridade e Cooperación en Europa onde participan, xunto con Canadá, Rusia e 35 Estados europeos.

Ó final das discusións chegouse a unha solución de compromiso, aceptando tódolos Estados que fose a UEO quen executase as decisións do Consello, Europeo ou de Ministros, en complementariedade coa Alianza Atlántica (Canadá, USA, CEE agás Irlanda, Islandia, Noruega e Turquía).

As relacións da UEO coa OTAN especifícanse nunha declaración anexa ó tratado, que aínda está a ser obxecto dunha interpretación particular británica.

Queda agora por desenvolver-lo papel operacional da UEO.

A comunidade dispón así da base xurídica que lle faltaba para eventuais intervencións militares comúns, base que será obxecto dunha revisión en 1996.

4) O REFORZAMENTO DOS PODERES DO PARLAMENTO EUROPEO: O Tratado enuncia un certo número de materias nas que o Parlamento dispón do poder de "codecisión".

As novas materias nas que é preceptivo o seu acordo para aprobar nova lexislación son: transportes, política económica e monetaria, política social, investigación e desenvolvemento, medio ambiente, redes transeuropeas, industria, saúde pública, cultura e cooperación para o desenvolvemento. Ademais, deberá da-la súa conformidade para a ratificación de tratados e aproba-lo nomeamento dos membros da Comisión (Comisarios).

5) A POLÍTICA SOCIAL: Certas materias necesitarán tan só maioría cualificada: a investigación e o desenvolvemento tecnolóxico, o medio ambiente e a política social, da que —como vostedes sen ningunha dúbida coñecen— o Reino Unido se automarxinou.

John Major foi moi explícito nesta materia ó afirmar "Igual ca algúns de vostedes non poden asina-lo tratado sen disposicións sociais, a min ocoírreme o contrario". Así os once países restantes remataron un protocolo que lles autoriza a aplica-las regras comunitarias con maioría

cualificada en materias tales como a hixiene, a saúde no traballo, na información e participación dos traballadores e na igualdade de sexos no traballo. Sen embargo, as remuneracións, un posible salario mínimo europeo, o dereito sindical e o dereito de folga seguen a ser decisións que requiren a unanimidade do Consello.

Explicando a posición do Reino Unido, o Sr. Mayor afirmaba que a non aplicación polo seu país de decisións tomadas no plano social outorgáballe unha vantaxe comparativa que se traducirá nun incremento dos investimentos estranxeiros.

Na práctica trátase, pois, dun "dumping social". Iso podería traducirse por parte dos outros países comunitarios en dereitos compensatorios ou outras cláusulas de salvagarda.

Así pois, a dinámica do voto por maioría cualificada para certas medidas sociais podería deparar sorpresas desagradables para o Reino Unido. O contrario do que pretendía.

6) EQUILIBRIO COAS REXIÓNS MÁIS POBRES: A petición española créase un fondo de cohesión en medio ambiente e infraestructuras de transportes (estradas, túneles, trens de alta velocidade, etc.) para axudar ás rexións máis pobres da Comunidade.

Este fondo beneficiará a España, Irlanda, Grecia e Portugal. Para poder acollerse a este Fondo deben cumprirse dous requisitos:

- a) Ter unha renda per cápita inferior, polo menos, nun 10% á media comunitaria (a española é o nun 22%).
- b) Que o país membro estea realizando programas de converxencia coa finalidade de poder ingresar na terceira fase da Unión Económica e Monetaria.

O devandito Fondo de cohesión comunitario recóllese no Protocolo do Tratado, o que lle outorga un valor xurídico vinculante. Polo tanto, non se trata dunha simple declaración de intencións. Ademais, para tentar corrixi-lo grave desequilibrio existente entre as distintas rexións comunitarias, os Doce comprométese a "ter máis en conta a capacidade contributiva dos distintos Estados membros no sistema de recursos propios, así como a estudar medios tendentes a corrixi-lo, para os Estados membros menos prósperos, os elementos regresivos que existen

no actual sistema de recursos propios".

Estes son os principios xerais; sen embargo, queda aínda por librar unha última batalla para que estes plans se plasmen nos programas financeiros da CEE no quinquenio 1993-1997.

Estes deberán aprobarse por unanimidade nun cume extraordinario que se vai celebrar en primavera baixo presidencia portuguesa. Para esta batalla o mellor aliado español é a Comisión Europea. A pesar desta victoria española, o noso país corre o risco de ser en 1992 contribuínte neto debido ó alto consumo dos españois e ó gastos dos 50 millóns de turistas que, obviamente, incrementan a recadación do IVE, unha porcentaxe do cal reverte á CEE.

7) A COOPERACIÓN POLICIAL E XUDICIAL: O Chanceler Kohl conseguiu dúas cousas importantes:

a) Que sexa o Consello de Ministros da CEE quen decida, por maioría cualificada a partir do 1 de xaneiro de 1996, os terceiros países ós que se lles esixirá visado para entrar en calquera dos Estados membros da Unión.

O dereito de veto, é dicir, a regra da unanimidade mantense a petición española e pensando en América Latina, para o período 1994-1996.

b) Créase unha Oficina Europea de Policía (Europol) que, inicialmente, só servirá para coordina-la información sobre o narcotráfico. Paulatinamente esta Oficina irá extendendo as súas competencias. Polo momento a "Europol" non forma parte da estrutura comunitaria; trátase tan só dun acordo de cooperación entre Gobiernos e, polo tanto, nin o Parlamento nin a Comisión teñen nada que opinar. Sen embargo, a medio prazo esta oficina pode se-lo embrión dunha policía federal europea, tipo FBI norteamericano.

Os outros aspectos relativos á inmigración e política de asilo reduciranse tamén a unha pura cooperación intergubernamental sen intervención nin do Parlamento nin da Comisión.

3. A UNIÓN ECONÓMICA MONETARIA (UEM)

A sinatura en febreiro deste ano dos Acordos de Maastricht reformará tanto o Trata-

do de Roma de 1957 coma a Acta Única Europea de 1986.

Trala ratificación polos diferentes Parlamentos nacionais, o 1 de xaneiro de 1994 comenza a segunda fase, como se contempla no Plan do Presidente Delors.

A primeira fase da UEM comezou o 1 de xullo de 1990 coa liberalización total dos movementos de capital na CEE.

A devandita segunda fase, iníciase coa creación do Instituto Monetario Europeo que contribúe a realiza-las condicións necesarias para pasar á terceira fase da UEM (1 de xaneiro de 1997 como moi axiña e 1 de xaneiro de 1999 como moi tarde), en concreto:

1) Reforzando a coordinación das políticas monetarias para asegura-la estabilidade dos prezos.

2) Elaborando os procedementos necesarios á aplicación dunha Política Monetaria Única na terceira fase da UEM, á instauración do Banco Central Europeo e á creación dunha moeda única, o ecu, como moi tarde en 1999.

Durante esta segunda fase (1 de xaneiro de 1994 ó 1 de xaneiro de 1997), o Consello, de mutuo acordo coa Comisión, adoptará unha recomendación por maioría cualificada con relación ás directrices que se van seguir en materia de Política Económica, realizando un seguimento do seu grao de aplicación en cada un dos distintos países comunitarios, pudiendo suxerir recomendacións a calquera destes.

Antes de decembro de 1996, a Comisión realizará os informes de cada un dos países para coñece-lo grao de cumprimento das condicións de converxencia esixidas para pasar á terceira e última fase da UEM.

As condicións de acceso son:

- a) Ter un déficit público que non supere o 3% do PNB e unha débeda pública acumulada inferior ó 60% da Produción Nacional.
- b) A inflación non debe ser superior en máis de 1,5 puntos á media dos tres países con mellor estabilidade de prezos.
- c) Os tipos de interese non poderán sobrepassar en 2 puntos á media dos tres mellores.
- d) Obriga de situa-la Moeda nacional na banda estreita do Sistema Monetario Europeo (2,25% como máximo e non o 6% existente no español).

Na actualidade, España só cumpre unha condición: a da débeda pública, polo tanto en todo o demais deberá realizar un importante axuste.

En 1996, tomando en consideración os informes emitidos durante ese ano, tanto pola Comisión como polo Instituto Monetario Europeo, os Ministros de Economía dos 12 indicarán que Estados membros cumpren as condicións para pasar a unha moeda única. Se, polo menos, son sete países, o Consello Europeo, por maioría cualificada, poderá decidir pasar á devandita terceira fase.

A fórmula de maioría cualificada, e impúsose para evitar que o veto do Reino Unido ou de calquera outro país, puidese bloquear a reforma.

Como se lembrará, o Reino Unido non logrou impedir que o Cume de Maastricht dera luz verde á creación dunha moeda única e loitou ata o final sen éxito para que a cláusula de exclusión —a *opting out*— non fora exclusiva para el, senón que a ela puidesen acollerse outros países.

Sen embargo, ó final Londres non podería quedarse fóra do Sistema Europeo se quere seguir a se-la primeira praza financeira de Europa.

Se non se reúnen as condicións a finais de 1998, o Consello Europeo ou de Xefes de Estado decidirá —tamén por maioría cualificada— qué países están preparados para a unión monetaria plena, pois en 1999 —como moi tarde—, crearase unha moeda única (o ECU) e o Instituto Monetario Europeo —creado con carácter transitorio— desaparecerá para dar lugar á creación dun Sistema Europeo de Bancos Centrais (SEBC) e dun Banco Central Europeo (BCE).

Segundo o artigo 105 (1) do Tratado de Maastricht, o obxectivo principal do SEBC é manter a estabilidade de prezos aportando a súa axuda ás políticas económicas xerais da Comunidade.

Como misións específicas e tamén segundo o artigo 105 (2) do Tratado, esta consiste en:

- a) Definir e executar a política monetaria da Comunidade.
- b) Realizar as operacións de cambio.
- c) Custodiar e administrar as reservas oficiais

dos Estados membros.

Como principio xeral, o SEBC está dirixido polos órganos de decisión do BCE, con personalidade xurídica propia en cada un dos Estados, tendo como función vivir que as misións conferidas ó SEBC sexan executadas polo BCE ou polos Bancos Centrais Nacionais.

Os órganos de decisión do BCE son o Consello de Gobernadores e o Directorio. O devandito Consello compónse de membros do Directorio e dos Gobernadores dos Bancos Centrais Nacionais. O Directorio intégrano o presidente, vicepresidente e outros catro membros; teñen un mandato de 8 anos e son elixidos de común acordo polos Xefes de Estado, trala recomendación do Consello e consulta ó Parlamento Europeo.

A súa misión é executar a política monetaria de acordo coas orientacións e decisións tomadas polo Consello de Gobernadores.

4. CONCLUSIÓN

Logo desta análise sobre a Unión Política e Monetaria cabe, para rematar, preguntarse cal é o balance do Cume de Maastricht.

Despois do devandito Cume, a Comunidade suprime o adxectivo "Económica", é dicir, apostou polo político, ou o que é o mesmo, pola "globalización".

Sobre a escena internacional, a Comunidade é, máis ca nunca, unha forza de atracción. Modelo de integración rexional debe —no continente europeo— decidir sobre a política de integración de novos Estados, ofrecer unha esperanza ós países da Europa Central e do Leste, actuar en favor da área mediterránea, proseguir os seus esforzos de paz en Iugoslavia.

As súas responsabilidades a escala internacional tamén son importantes: axudar á integración rexional en Asia, África e América Latina; desempeñar un papel importante en Oriente Medio, e incrementalo nas Nacións Unidas e no "Grupo dos 7" que amosou a súa incapacidade para facer fronte á ameaza dunha grande depresión e aumentala súa imaxinación e firmeza nas negociacións do GATT que se atopan ó borde do fracaso.

Así pois, o Tratado de Maastricht, na súa

dobre vertente política e económico-monetaria creará un espacio que, a fins do século, vai contar polo menos con 14 membros, disporá dunha moeda única, dunha autoridade económica central, dun obxectivo de defensa común, dunha voz propia en temas internacionais, de instrumentos capaces de xerar un desenvolvemento económico equilibrado, de accións consensuadas en materia de fronteiras, policía e xudicial e dunha cidadanía europea.

NOTAS

1. Texto da Conferencia pronunciada nas III Xornadas sobre Comunidades Europeas que, organizadas pola Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais da Universidade de Santiago de Compostela, tivo lugar os días 21, 22 e 23 de xaneiro de 1991.
2. Manuel Arnal Monreal é Catedrático de Economía Aplicada da Universidade de Zaragoza e Director de Relacións Internacionais e Mercados na Dirección Xeral de Pesca da Comisión das Comunidades Europeas.