Asociación de Periodistas Europeos

1992: ¿UNA REVOLUCION TRANQUILA?

Paolo Cecchini

Presidente de Eureka Agora, S.r.l., Neuchâtel

V LECCION CONMEMORATIVA PASCUAL MADOZ



Patrocinada por la Caja de Ahorros y M. de P. de Madrid. Colaboran: Oficina de la Comisión de la C.E. y Oficina del Parlamento Europeo.



PAOLO CECCHINI

1950. Licenciado en Derecho (Universidad de Turín). 1951-1953. Banco Comercial Italiano (Milán) 1954-1958. Banque française et Italienne pour l'Amerique du Sud (París, Caracas): Inversiones extranjeras, intercambios con el extranjero, financiación en grandes industrias y proyectos públicos de trabajo. 1958-1960. O.E.C.E. (París) Delegación de Ingenieros industriales. 1960. Comisión de la Comunidad Económica Europea 1960-1966. Relaciones con los países del Area Mediterránea. 1968-1973. Jefe de la Delegación de Relaciones con los países europeos no candidatos a la Adhesión. 1973-1976. Director de las Relaciones con los países de América Latina y Asia, sistema de la Comunidad Europea con prioridad para los países en vias de desarrollo. 1976-1977. Jefe de la Delegación de la Comisión de la Comunidad Europea en las Naciones Unidas (Nueva York). De 1977 a marzo de 1986. Director General del Mercado Interno y Asuntos Industriales (Dirección General). Actualmente. Consejero de la Comisión de la Comunidad Europea. Director de la investigación del "Coste de la No Europa". Presidente de EUREKA AGORA, S.r.l., Neuchâtel.

Paolo Cecchini

1992: ¿UNA REVOLUCION TRANQUILA? Título original: 1992: ¿Una revolución tranquila?.

1.ª Edición Noviembre de 1988

© Asociación de Periodistas Europeos 1988

REVOLUCION

Traducción de Julia Barrero.

Señor Presidente:

La invitación que me ha hecho su prestigiosa Asociación a pronunciar la Quinta Lección Conmemorativa Pascual Madoz me honra doblemente. Me siento, en efecto, inmensamente halagado de haber sido escogido como sucesor de tan importantes oradores y especialemente de Emile Noël, cuya experiencia europea es a todas luces inigualada e inigualable.

Hace un año Emile Noël, cuando esbozó ante ustedes el difícil camino de Europa hacia su unidad, recordaba que el Mercado Interior y sus consecuencias directas son la base de la "Comunidad de los Doce". Se me hace ahora el gran honor de desarrollar para ustedes el tema fascinante de cómo la prosecución de ls objetivos fijados en la Comunidad por los Tratados europeos, no sólo modificarán la vida económica europea con amplias repercusiones en el resto del mundo, sino que cambiará igualmente el escenario econnómico, social y finalmente político en el que vivimos.

Una vez más un tema de calidad para conmemorar a Pascual MADOZ, porque es cuestión no sólo de un ejercicio complejo y difícil en el arte de gobernar, que fué el suyo, sino también y en grado máximo de una nueva etapa en el camino, que también fué el suyo, de la Libertad y el Progreso.

Faltan cuatro años para que se cumpla, el 31 de diciembre de 1992, el plazo mágico que los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad han fijado en el Acta Unica Europea para la culminación del Mercado Interior Europeo, etapa fundamental en el camino trazado hace treinta años por el Tratado de Roma. Ciudadanos, políticos, funcionarios públicos, empresarios y sindicalistas se interrogan sobre el alcance real de esta decisión, que abre una serie de perspectivas que suscitan al mismo tiempo preocupaciones y esperanzas. Estas preocupaciones y esperanzas no se detienen en las fronteras de la Comunidad, porque la dimensión económica y política de ésta es de tal envergadura que su evolución interior tendrá necesariamente consecuencias en el resto del mundo. Las interrogaciones están por lo tanto enteramente justificadas en Europa y otras partes, porque la definición recogida en el Acta Unica Europea del Mercado Interior como un espacio sin fronteras interiores es a la vez radical y revolucionaria.

Definición radical: todas las fronteras intracomunitarias, cualesquiera que sean su naturaleza y su función, no pueden, de ahora en adelante, ser consideradas más que como barreras que tienen que ser suprimidas desde el momento en que se oponen al

ejercicio de las cuatro libertades fundamentales de circulación: de las personas, de las mercancías, de los servicios y de los capitales, libertades proclamadas por el Tratado de Roma y confirmadas por el Acta Unica Europea. Por lo que de aquí a finales de 1992 estas fronteras tendrán que desaparecer gracias a la puesta en marcha del programa de acción legislativa y reglamentaria expuesto en el Libro Blanco presentado en junio de 1985 por la Comisión de las Comunidades Europeas a petición del Consejo Europeo.

Si el objetivo consistente en realizar las cuatro libertades es antiguo, el Acta Unica Europea es innovadora con relación al Tratado de Roma no sólo por la definición del Mercado Interior, sino también por la fijación de un plazo, por la predisposición a un programa articulado y finalmente por la supresión en la mayor parte de los casos del factor de bloqueo ocasionado por la necesidad de un acuerdo unánime. Gracias a este conjunto de innovaciones no parece demasiado audaz afirmar que la lectura radical de la definición del Mercado Interior dada por el Acta Unica Europea responde también a una exigencia política imperativa. La mayor parte de las fronteras destinadas a la supresión son legítimas según los términos del Tratado de Roma, porque provienen tanto del ejercicio no puesto en duda de la soberanía de los Estados como de la forma diferente por la que la reglamentación o la legislación nacionales protegen los intereses fundamentales de los ciudadanos.

De lo que se deduce que estamos en presencia no de una acción asimilable a las negociaciones comerciales internacionales tradicionales sino de un esfuerzo legislativo y reglamentario que tiende a estrechar las reglas nacionales haciéndolas recíprocamente comptibles en el marco de nuevas reglas comunes. Estas no servirán sólo para modificar situaciones adquiridas y perjudicar los intereses vinculados a las mismas; tendrán con toda seguridad un impacto di-

ferente según los Estado miembros. Por lo que la forma más eficaz para poner a todo el mundo de acuerdo estriba en el método tendiente a lograr la igualdad jurídica absoluta fundada en un objetivo necesariamente maximalista, como el de la abolición total de las fronteras. La discusión actualmente en curso sobre la unión de los impuestos indirectos parece probar que si nos apartamos del principio de igualdad jurídica, entonces la tendencia natural de cada gobierno de buscar soluciones que favorezcan a su país en detrimento de los otros, tanto en el plano económico como en el de la política y procedimientos institucionales, corre el riesgo de dejar sin contenido la resolución unánime de ir hacia delante y de reducir el alcance económico y político de esta última, por lo tanto de su credibilidad global.

La igualdad jurídica no implica necesariamente el equilibrio económico, ni en el espacio ni en el tiempo: el Acta Unica Europea contempla los correctivos necesarios a las diferentes incidencias provocadas por la abolición de las fronteras. No sólo se han previsto expresamente una serie de derogaciones temporales que atiendan a las dificultades particulares, sino que también la Comunidad se ha comprometido además en una acción positiva con miras a reducir la distancia entre las diferentes regiones que la componen y a hacer frente a los problemas específicos de las que presenten debilidades estructurales; esta acción acaba de recibir una serie de medios que el futuro nos dirá si son suficientes, a través de la decisión tomada por el Consejo Europeo, con sede en Bruselas, a comienzos de este año, de duplicar los recursos de los Fondos comunitarios con fines estructurales. man omanamalgar y o dit

La perspectiva abierta por el concepto de espacio sin fronteras es al mismo tiempo revolucionario. Evidentemente la experiencia comunitaria, como por otra parte, la apertura en aumento del mercado mundial, han creado ya un nivel muy elevado de in-

terdependencia que impone serias limitaciones a la autonomía de decisión de las autoridades nacionales en la esfera económica. Sin embargo la forma y esencia de la soberanía nacional no han sido seriamente profundizadas con respecto a la protección de intereses fundamentales del Estado y de sus ciudadanos en el campo de la actividad económica y social. Hasta ahora el sistema jurídico empleado en aplicación del Tratado de Roma, después de haber suprimido derechos de aduana y contingentes, ha cubierto una primera etapa, importante sin lugar a dudas. pero todavía no determinante, consistente en acercamientos económicos parciales, por vía legislativa o reglamentaria. Paralelamente la acción de las instituciones comunitarias se ha dirigido especialmente a la represeión de los comportamientos cotrarios al derecho comunitario tanto de las autoridades públicas -ya se trate de medidas proteccionistas encubiertas bajo aspectos aparentemente legítimos, o de subvenciones a la economía excesivas en sus cantidades y perversas en su forma - como de las empresas -en el terreno de actuaciones ilegales en materia de precios o abusos de posiciones dominantes. Es cierto que esta acción no ha constituido un fin en sí misma, pero ha contribuido, gracias a la jurisprudencia de la Corte de Justicia, a establecer una inestimable interpretación del Tratado y del derecho comunitario derivado. Sin embargo, el "gobierno de los jueces" implica algunas limitaciones bien conocidas sobre todo con relación a ciertas cláusulas de protección de los derechos de los Estados miembros.

El programa del Libro Blanco acomete justamente contra esta contradicción entre la solemne proclamación de las cuatro libertades comunitarias y las trabas para su realización derivadas de las diferentes particularidades nacionales en los campos regidos en principio por la ley comunitaria. Por lo que la realización del programa conducirá a hacer crecer en profundidad la responsabilidad comunitaria en terre-

nos tan sensibles y diferentes como la protección de la salud y la seguridad de los ciudadanos, el marco de la actividad económica y social, y la política fiscal. Como lo indicaba recientemente el Presidente Delors en el Parlamento europeo, la Comunidad asumirá inevitablemente un papel mucho más preeminente de orientación, de estimulación, de control de las condiciones relativas a la actividad económica en su significado más amplio. Este salto cualitativo tiene ya sus símbolos -un Parlamento elegido por sufragio universal, la bandera de estrellas de oro sobre fondo azul, el Himno de la Alegría de Beethoven- que acompaña el debate político entre los conservadores del nacionalismo y los progresistas del federalismo, debate que animará el acontecimiento político europeo más importante de 1989, la renovación del Parlamento por el voto del pueblo.

El carácter revolucionario de la decisión de completar el Mercado Interior para finales de 1992 nos Îleva a no subestimar el esfuerzo de clarificación y de comprensión mutuas que será necesario para aceptar las decisiones de las Instituciones comunitarias encargadas de transferir realmente materias tan importantes de la esfera de la exclusiva responsabilidad nacional a la esfera del sistema jurídico común. La medida de este esfuerzo viene dada por la incidencia de las modificaciones de responsabilidad nacional a la esfera del sistema jurídico común. La medida de este esfuerzo viene dada por la incidencia de las modificaciones que habrá que efectuar, para hacerlos compatibles, en unas estructuras, es decir, en unos comportamientos que son el resultado de tendencias históricas, culturales, sociales y políticas cuyas diferencias se remontan a veces muy lejos en el tiempo.

Las decisiones previstas no representan, de hecho, más que la fase final de un proceso complejo pero generalmente transparente, que comienza en el momento de la preparación de las proposiciones de la

Comisión. A menudo se reprocha a esta última una excesiva complacencia en el momento de los trabajos preparatorios con respecto a los Estados miembros e incluso con los representantes de los intereses específicos; estas críticas olvidan que sería abusivo pretender que la Comisión pueda asumir correctamente la responsabilidad derivada de su derecho monopolizador de propuestas basado en el conocimiento de sus Miembros y de su administración, con la ayuda de algunos estudios de asesores universitarios o comerciales. De hecho la experiencia prueba que las proposiciones de la Comisión que se traducen más rápidamente en decisiones operacionales deben su éxito por la forma en que se han basado en una buena comprensión - se podría decir casi desciframiento - de las situaciones y de los intereses que deben ser acercados.

El alcance de la culminación del Mercado Interior no es menos revolucionario en el plano económico. Incluso cuando no responden a una voluntad proteccionista, las barreras actuales a la libre circulación intracomunitaria han creado igualmente una serie de defensas que permiten a los protagonistas de la economía protegerse de las inclemencias competitivas. Por lo que la transición de la actual fragmentación de los mercados al gran mercado único crea en los medios intersados un sentimiento muy extendido de incertidumbre con relación a las posibilidades reales de mejorar la posición competitiva de cada cual -se trate de las empresas, de las regiones o de los estados- o al contrario de no estar en condiciones de resistir a la nueva situación competitiva y sufrir en consecuencia una presión negativa y desestabilizadora.

Lo que en cualquier caso parece probable es la necesidad de un importante ajuste estructural, porque evidentemente las condiciones de competitividad no serán mañana las mismas que hoy. De la capacidad de adaptación del aparato productivo dentro

de la Comunidad depende también la localización de la apropiación de unas ventajas potenciales, que sin un verdadero acercamiento de las empresas y gobiernos europeos, pasarán facilmente a poder de las empresas extranjeras, especialmente en los sectores de importancia estratégica, en el que el dominio del gran mercado, en tanto que mercado doméstico, constituye la garantía de una presencia significativa en el mercado mundial. Por otra parte sería peligroso hacerse ilusiones sobre la posibilidad política, económica y jurídica de limitar formalmente a los europeos las ventajas derivadas por la supresión de las barreras existentes. No sólo no hay y no habrá en el futuro un consensus político para la construcción de una verdadera "Fortaleza Europa", sino que la experiencia nos enseña que las "Fortalezas", las "Murallas", las "Líneas" crean generalmente un falso sentimiento de seguridad, totalmente vulnerable, cuando estos instrumentos defensivos aparecen como una excelente vía de canalización de los invasores.

El resumen de los cambios profundos e irreversibles que introducirá la culminación del mercado interior en la vida económica, política y social de los ciudadanos de la Comunidad, nos lleva a profundizar su alcance bajo tres aspectos fundamentales:

- la evaluación del impacto económico

 la capacidad de las Instituciones de la Comunidad de, en primer lugar, definir las modalidades de la transición hacia el gran mercado único y en segundo lugar, manejar su funcionamiento.

 el impacto de los cambios internos de la Comunidad en la posición de ésta en el mundo.

El impacto económico

Fijando el plazo de 1992, los más altos responsable políticos de la Comunidad han traducido en un acto de voluntad la intuición tradicional que vé en la progresiva unificación económica de Europa Occidental un instrumento esencial de refuerzo a una economía necesaria y ampliamente abierta a la competencia mundial. Sin embargo, la dimensión de los problemas económicos y políticos originados por la puesta en marcha del Libro Blanco han llevado a la Comisión de las Comunidades europeas a promover un estudio lo más profundo posible de las perspectivas económicas derivadas de la culminación del mercado interior, con relación a la actual fragmentación del mercado dicho "común".

La "Investigación sobre el coste de la no Europa", que he tenido el placer y el honor de dirigir en la mayor independencia y con todo el rigor científico necesario, ha producido unos resultados generales que justifican ampliamente la intuición de los políticos. Con una condición, sin embargo, perfectamente clarificada en el pasaje consagrado a este tema por el Presidente François Mitterrand en su "Carta a todos los franceses", que hace pocos meses constituyó su plataforma electoral:

"Estas brillantes perspectivas valen lo que valen los trabajos de los especialistas (en este caso los mejores): una rigurosa lógica aplicada al devenir de las sociedades no integra nunca totalmente las variables, cuando éstas dependen del humor de los hombres. Sólo la combinación de la voluntad y la necesidad pueden reducir la amplitud de estas variables".

Con esta importante reserva, que denota una visión política, la investigación ha producido una serie de documentos que favorecen una mejor comprensión de la dinámica de integración económica, determinada por la eliminación de las barreras actuales. El volumen "Europa, una apuesta de futuro" publicado recientemente por Alianza Editorial, presenta una síntesis abreviada de los resultados, al mismo tiempo que proporciona las referencias bibliográficas del conjunto del material que ha sido en su totalidad hecho público. Este conjunto de trabajos ofrece, gracias también a importantes innovaciones metodo-

lógicas, una enorme cantidad de datos, generalmente inéditos; constituye, según numerosos observadores un instrumento hasta el presente inigualado de información y de análisis con relación a la integración económica. Los resultados cifrados de la investigación han sido también ampliamente difundidos. Por consiguiente bastará con recordarlos brevemente y consagrar más tiempo a los aspectos metodológicos, en primer lugar, y en segundo a la descripción de los mecanismos complejos provocados por la supresión de las barreras, para finalmente terminar con un resumen de las orientaciones que hay que respetar con miras a obtener los resultados esperados.

Las reacciones de la economía a los cambios en las condiciones de oferta de los bienes y de los servicios se traducirían por una baja de los costes, debida a la eliminación de las barreras al comercio (0,2 a 0.3% del Producto Interior Bruto) así como a las de la producción (2 a 2,4% del P.I.B.); la eliminación de las barreras llevaría a un incremento de la competencia, responsable tanto de una mejora de las economías escalonadas, junto al incremento de la producción (2 a 2,1% del P.I.B.) como de la reducción, es decir de la eliminación de las rentas de monopolio y de las ineficacias de gestión (1,6% del P.I.B.); una estimación global, más conservadora, de los efectos de competencia, situaría al conjunto de estos a 2,1% del P.I.B. En total, los resultados de la diferencia realizable a medio plazo, entre la situación actual y la de la "Europa de 199(3)" se situaría entre el 4,3% y el 6,4% del P.I.B., con un punto central de 5,35%, o sea, a los precios actuales cerca de 30.000.000.000 millones de pesetas para el conjunto de la Comunidad.

Los mismos datos de base, introducidos en dos diferentes modelos macrodinámicos han permitido llegar a un resultado global comparable (4,5% del P.I.B.), al que se ha añadido una interesante conver-

gencia positiva de los principales parámetros macroeconómicos, tales como la reducción de las tendencias inflacionistas (-6%, la mejora del saldo de los gastos públicos (+2% del P.I.B.), la del balance exterior corriente (+1% del P.I.B.), la del empleo (+1.800.000 nuevos puestos de tabajo libres de las pérdidas debidas a los ajustes estructurales). En el momento que estos resultados fueron obtenidos siguiendo la hipótesis del mantenimiento de la actual política económica, una segunda simulación macroeconómica de crecimiento, posible por la disminución de coacciones actuales obtenida gracias al mercado interior: en esta segunda simulación el incremento del P.I.B. podría alcanzar el 7% y el del empleo los 5 millones de nuevos puestos de trabajo.

La investigación ha conseguido varias pistas nuevas. La documentación recogida con relación al tema del impacto de las diferentes barreras, aunque basada en pruebas forzosamente limitadas, ha proporcionado por primera vez datos ampliamente satisfactorios de la carga efectiva que estas barreras hacen pesar sobre la economía. La suma de datos conseguidos por los estudios de base, integrados por análisis sectoriales así como por elementos sacados de documentación ya disponible, se ha manifestado en la primera tentativa fundada en datos sacados sobre la marcha, científicamente explotados, de construir y desarrollar un modelo microeconómico de la interrelación existente entre la eliminación de las barreras a los intercambios y a la producción y la actividad de las empresas y autoridades públicas en tanto que productoras y usuarias de bienes y servicios. Finalmente el tratamiento de los mismos datos por los modelos macrodinámicos ha permitido igualmente obtener por primera vez una imagen de conjunto del impacto macroeconómico potencial de la culminación del mercado interior. Este gran esfuerzo intelectual ha sido llevado a cabo por el grupo de brillantes economistas que me han aconsejado en la

apasionante pero difícil tarea de organización, pero sobre todo por el equipo de funcionarios de la Comisión animada por Michael Emerson y la presencia de los eminentes economistas Alexis Jacquemin y Michel Catinat.

La complejidad de las interrelaciones resultantes de la supresión de las barreras actuales ha sido esclarecida a través de un inteligente análisis de las consecuencias para las empresas:

- La reducción de los costes tenderá a mejorar en primera instancia el margen bruto de explotación, desembocando en un nuevo equilibrio de esta última a consecuencia de la transferencia, al menos parcial, sobre los precios de la reducción de los costes: cada empresa será confrontada a la necesidad de reaccionar lo más eficazmente posible a esta doble tensión;
- paralelamente el incremento de la competencia se manifestará en una serie de efectos algunas veces concomitantes, otras, acumulativos; una fuerte reducción de las rentas de posición y de monopolio adquiridas gracias a las barreras actuales sería acompañada de importantes ajustes con miras a una mayor eficacia de los sistemas de producción, de distribución así como también de la organización y dirección de las empresas; la presión competitiva estimulará y será a su vez estimulada por la innovación de producto y proceso; todos estos diferentes efectos del incremento de la competencia, cuyo impacto variará tanto según los sectores como en función de las orientaciones estratégicas de cada empresa, tendrán que reflejarse en un nuevo descenso de los costes y en una nueva presión sobre la reducción de los precios;
- un instrumento indispensable a fin de obtener los mejores resultados posibles en términos de bienestar colectivo como consecuencia de estas dife-

rentes presiones y contra presiones, radica en la utilización de frenos suficientemente poderosos para detener las eventuales acciones tendentes a oponerse a los efectos normales de la eliminación de las barreras; podría tratarse de prácticas anticompetitivas de las empresas, con el objeto de evitar que repercutan sobre los precios las bajas de los costes; o de que las autoridades públicas retrasen o bloqueen ciertas operaciones expecíficas de ajuste a la ayuda de subvenciones a las empresas en dificultades; el empleo inteligente y continuado de los instrumentos de control de los comportamientos de esta naturaleza que el Tratado de Roma ha confiado a la Comisión y a la Corte de Justicia asume un carácter aún más necesario, en el interés común;

 si la transferencia de la baja de los costes a los precios se logra sin demasiados obstáculos se obtendrá un incremento de la demanda interior y exterior y como consecuencia un incremento de la producción, de las inversiones necesarias a este efecto, y del empleo.

La acción de la culminación del mercado interior abre así una amplia gama de posibilidades a cada entidad, pública o privada. A partir de este momento será una cuestión de cada cual el definir la estrategia con relación a los cambios esperados. Por lo que administraciones públicas, empresas y sindicatos manifiestan sumultáneamente, con una contradicción que es más aparente que real, una orientación global más bien favorable e importantes preocupaciones específicas. En lo que concierne a las empresas esta actitud de expectativa favorable mezclada con ansiedad está confirmada por un sondeo efectuado en el marco de la investigación en 20.000 empresas industriales, de las cuales 11.000 dieron una respuesta aprovechable. En todos los Estados miembros, con la sola excepción de Francia, una mayoría más o menos extendida

de empresas consideran que la puesta en marcha del mercado interior les aportará más oportunidades que riesgos. Este optimismo se traduce en una evaluación media de la baja de los costes esperada en un 2% y en una estimación del incremento esperado de las ventas del orden de 5%. hecho característico de una perspectiva más competitiva, en casi todos los países se espera un descenso de la presencia en su propio mercado nacional más compensado por la conquista de nuevas salidas tanto en el interior como en el exterior de la Comunidad.

Las conclusiones de la investigación describen como muy favorables las perspectivas que abriría a la economía comunitaria la entrada en vigor del mercado interior. Aunque hay que recordar una vez más que como decía el presidente Delors con ocasión de su presentación a la prensa el 29 de marzo pasado no son "un regalo de Navidad" sino el resultado de elecciones a veces muy difíciles. De hecho las evaluaciones efectuadas se han basado en un doble postulado, por una parte, la aplicación aproximativa del plazo previsto en el Libro Blanco y por otra, un guión de reacciones positivas de los participantes en la actividad económica: autoridades, empresas, sindicatos.

En el contexto económico actual parece muy favorable. Y sin embargo haría falta que las políticas económicas nacionales y llegado el caso, comunitarias, estuvieran bien equipadas para reaccionar eficazmente a una eventual baja de la coyuntura mundial y para evitar fluctuaciones incontrolables de las tasas de cambio con el resto del mundo. En efecto, la estabilidad económica internacional es un ingrediente importante de la constelación que permite obtener un beneficio elevado de la entrada en vigor del mercado interior, que, en definitiva, se propone transformar las perspectivas económicas de la Comunidad de su reciente mediocridad a unos resultados más satisfactorios. Probablemente sería prema-

turo atribuir a la expectativa de "1992" la mejora que está a punto de perfilarse, pero sería igualmente exagerado afirmar que esta expectativa no tiene nada que ver en el actual comportamiento de los actores de la vida económica. Sin embargo, a fin de que el movimiento positivo que se inicia y del que testimonian igualmente las numerosas operaciones de compra, de fusión, de acuerdos entre empresas, se mantenga y amplie, es necesario que se den una serie de orientaciones positivas dentro de la Comunidad.

En primer lugar, es preciso que se mantenga el ritmo actualmente acelerado del proceso de decisiones, y que éste sea alimentado por las propuestas de la Comisión aún insuficientes: sobre este último punto sería deseable que la nueva Comisión atribuya al mercado interior una prioridad aún mayor, principalmente en el plano cuantitativo y cualitativo de los recursos humanos, con riesgo de abandonar acciones interesantes, pero de importancia claramente secundaria. El año 1989 será un momento crucial para dos series de decisiones técnicamente complejas y políticamente arduas, de las que puede depender el éxito de la empresa entera. Se trata del tratamiento dado a la fiscalía indirecta, con vistas a la abolición de las fronteras fiscales, y de la eliminación de las disparidades de la política comercial, por ejemplo, en los coches japoneses, en los productos textiles y de confección, en los plátanos, disparidades que se traducen por la necesidad de un control de las fronteras. La capacidad de tomar decisiones sobre estos dos temas candentes representará la prueba decisiva de la voluntad política de los gobiernos, en relación con la consecuencia que se deriva de ella, a saber, la posibilidad real de eliminar las fronteras interiores para las mercancías y servicios, que las empresas consideran como la más significativa de las barreras existentes. ¡Qué justa es la afirmacián de Lord Cockfield!, padre del Libro Blanco, según la cual los que

se oponen a la abolición de los controles en las fronteras empobrecen a Europa y a ellos mismos.

Reconocida como posible por su nivel de negociación como por un control firme sin ser puntilloso respecto a las reglas de competencia aplicables a las autoridades públicas y a las empresas, la acción de la Comunidad corre el riesgo de no lograr dar a la economía de 1992 la eficacia deseada si el cambio esperado no se realizara en unas condiciones equitativas tanto en el plan regional como en el de la repartición de las cargas y ventajas entre los miembros sociales. Este tema no ha sido afrontado por la investigación sobre el coste de la no Europa por dos razones: por una parte, era ya objeto, según el plan de análisis estratégico, de los trabajos de un grupo dirigido por el Sr. Padoa Schippa, cuyos resutados han sido publicados bajo el título de "Eficacia, estabilidad y equidad"; y por otra parte, un análisis económico de los problemas de distribución regional y social de la mutación de la "No Europa" a la "Europa" no sólo presenta un elevado nivel de incertidumbre, sino que exige un examen puntual de las políticas nacionales, que no hacía parte del mandato que me había sido encomendado. Son más bien los gobiernos nacionales los que deben promover el examen en profundidad de la aptitud de las estructuras económicas y sociales de su país para enfrentarse positivamente a los cambios esperados; de esta forma les será posible tomar las decisiones políticas que sugiera la situación así analizada, aunque tenga que encargarse la Comunidad de temas que aparezcan como imposibles de resolver a nivel nacional.

Con frecuencia se ha afirmado que la culminación del mercado interior tendría como consecuencia casi automática la acentuación de las diferencias regionales. Sin embargo no existe una argumentación científica sólida ni para confirmar la ineluctabilidad de semejante perspectiva ni, al contrario, para sostener la automaticidad de la disminución de las diferencias

regionales como consecuencia de la supresión de las barreras a la producción y a los intercambios.

En cambio, es evidente que unas condiciones económicas atrasadas no pueden favorecer plenamente la expansión de nuevas actividades provocada por la apertura de mercados. Las debilidades de una infraestructura física, económica, social y humana sólo pueden repercutir negativamente en la capacidad de las empresas incluso performantes pero situadas en regiones desfavorecidas de colocarse en cabeza de la carrera que desencadenará la entrada en vigor del mercado interior. Como afirmábamos en líneas anteriores, la Comunidad dispone de instrumentos aptos para contribuir, en este aspecto, a la mejora de la situación: la eficacia de su funcionamiento que depende en gran parte de la capacidad de absorción y de organización de los beneficiarios es un problema de interés común, con miras a evitar factores de bloqueo en la negociación y en la gestión de las nuevas reglas comunes.

En el plano social el desfase entre las necesidades casi inmediatas de ajuste y las perspectivas menos próximas a un crecimiento acelerado, junto con la incertidumbre relativa al alcance efectivo de los ajustes necesarios, determina un estado de malestar en las organizaciones de los trabajadores que exige ser tomado en consideración a nivel de las empresas, de las organizaciones representativas de los empresarios, y como último análisis, de los gobiernos. El "diálogo social" lanzado por el Presidente Delors, el comunicado de iniciativa del Comité Económico y Social sobre los aspectos sociales del mercado interior, la reciente comunicación de la Comisión sobre el mismo tema, a iniciativa del señor Marín, son varios de los esfuerzos que se han ido haciendo con miras a una respuesta positiva a la exigencia de equidad en la estructura social. La complejidad del asunto, la diversidad de las situaciones, las preocupaciones a menudo contradictorias, sus declaraciones inspiradas a veces más en motivaciones ideológicas que en la búsqueda de un diálogo constructivo, no permiten un análisis en profundidad, en el breve espacio de una conferencia. Puede ser necesario y suficiente limitarse a comprobar algo fundamental con relación al tema del equilibrio social en Europa. En todos los países que forman la Comunidad este equilibrio se mantiene gracias a la dialéctica entre los interlocutores sociales, con la intervención de los gobiernos para estimular el diálogo y en caso necesario arbitrarlo. Las diferencias importantes entre un país y otro o de un periodo y otro no perjudican esta comprobación, que caracteriza a la sociedad europea en comparación con la sociedad americana o con la sociedad japonesa. Este equilibrio en el plano nacional será perturbado por la creación del gran mercado único, por una ruptura a expensas del elemento más débil del sistema, es decir, los trabajadores. Las empresas constituirán rápidamente su unidad de acercamiento con relación al gran mercado tanto individualmente como en el marco de sus organismos representativos. Los gobiernos, dueños del avance del programa del Libro Blanco, se verán en la necesidad de inventar nuevas formas de autoridad pública transnacional con miras a administrar la nueva conjunción de elementos. Se corre el riesgo de que si por una razón u otra las empresas y los gobiernos no se prestaran a la búsqueda de un nuevo equilibrio social a nivel de la realización del gran mercado, importantes elementos de bloquo políticos, se presentarán en uno u otro Estado miembro, cuestionando el progreso de la negociación y por consiguiente, la concretización de los beneficios esperados.

En conclusión, la decisión de culminar el mercado interior de la Comunidad para finales de 1992 traerá grandes cambios no sólo en las estructuras económicas en el seno de la Comunidad europea sino también en donde son tomadas un número de importantes decisiones por las cuales la autoridad pública

ejerce su función de impulsión, de arbitraje y de control. Es exacto calificar tales cambios como revolucionarios. Es menos exacto que la misma dimensión de estos cambios permita que se realicen sin importantes sacudidas, que pueden ocasionar graves perturbaciones en una u otra región de la Comunidad: en este aspecto la revolución será tranquila únicamente como consecuencia de un extraordinario salto cualitativo en la capacidad de la Comunidad de organizar el cambio y asumir sus consecuencias.

Un nuevo equilibrio institucional

La capacidad de las Instituciones de hacer frente a la situación derivada por la entrada en vigor del mercado interior ha sido y es objeto de un extenso debate. El parlamento Europeo, varios Parlamentos nacionales se sorprendieron negativamente por la diferencia que separaba las disposiciones institucionales del Acta Unica Europea de los importantes progresos que proyectaba el Tratado de Unión Europea que había propuesto el Parlamento Europeo, bajo el impulso de Altiero Spinelli. Es evidente que la presente estructura institucional de la Comunidad no se presta a la formulación y a la promoción de una posición europea en los asuntos mundiales económicos y políticos. Tampoco es discutible que las condiciones políticas no son propicias a un gran e inmediato salto cualitativo: la Comunidad actual ya no corresponde a la imagen que los padres fundadores se habían hecho en los años 50, cuando, al menos, en el continente, la diferenciación en la política, en la economía, en el acercamiento a los problemas sociales estaba mucho menos desarrollada. También hay que recordar que la búsqueda de un genial atajo en la historia, como se puede calificar la tentativa de la Comunidad Política basada en la defensa, ha fracasado en su propia ambición de adelantarse al tiempo.

Emile Noël cuando describía el lento proceso de

Europa hacia su unión política, hace un año, en el mismo marco que nos reúne hoy, recordaba que en el crecimiento de la Comunidad nada es automático, nada es adquirido por adelantada, puesto que se trata de una creación continua. Esta es la razón por la ge el debate institucional está actualmente y en parte, en vilo. Con gran autoridad en el encadenamiento de la historia se afirma de un lado, que en un plazo cercano, una gran parte de las decisiones que orientan la vida económica sólo podrán ser tomadas en común en el marco comunitario, perspectiva que hace necesario corregir el actual "déficit democrático". Por otro lado, se responde que no puede ni hablarse de transferir prerrogativas de los Parlamentos nacionales a una burocracia centralista y jacobina, no refrendada además por el voto popular.

Estas dos propuestas no son exactas porque están incompletas; incluso si muchas decisiones de naturaleza económica deberán ser definidas en común, dentro de la Comunidad, no es menos cierto que la actuación comunitaria continuará desempeñando el papel subsidario que le asignan los diferentes Tratados, puesto que no intervendrá en los temas -y son muchos - que no tengan incidencia en las libertades inscritas en los Tratados. Evidentemente, la tentación es muy fuerte, especialmente por parte del Parlamento Europeo, de encontrar soluciones comunes a todos los problemas de la sociedad: no es verdad que la causa comunitaria esté representada por iniciativas como la de formular un "Comunicado sobre el derecho de los peatones" o una directiva para reglamentar a nivel de la Comunidad la calidad del aire en los edificios públicos. Desgraciadamente la Comisión no tiene siempre el valor de oponerse a iniciativas tan dispersas y sobre todo tan contrarias al principio de subsidiaridad: no obstante estas imperfecciones no atentan de forma substancial al hecho de que la tarea fundamental de las Instituciones comunitarias siga siendo la de poner en marcha las delegaciones de poder que los Estados miembros han consentido de forma explícita.

Con relación al otro aspecto, uno no se imagina cómo se podrían respetar los compromisos tomados en el Acta Unica de crear una gran mercado sin fronteras, sin atribuir a las Instituciones comunitarias la responsabilidad de asegurar su estabilidad y su continuidad: si no fuera así, la construcción sería inestable y no provocaría el esfuerzo de movilización de los intereses económicos esencial para provocar beneficios que superen el coste de los ajustes. Pero no se trata de un problema que necesite una respuesta operacional inmediata hasta que se haya llegado al convencimiento político de la realización del compromiso de crear el espacio sin fronteras. Los poderes institucionales de los que dispone la Comunidad, después de las mejoras incluidas por el Acta Unica, con la extensión del voto mayoritario y la atribución de un papel más amplio por parte del Parlamento en el proceso legislativo, parecen suficientes para hacer frente a la actual tarea más importante que consiste en seguir las decisiones previstas en el Libro Blanco. La prueba la tenemos en el hecho de que el programa, después de inevitables retrasos iniciales avanza, encontrando sólo algunos obstáculos políticos mayores.

Pero el momento de la verdad se acerca, porque desde el momento que se siga la orientación política de ir hasta el final en la eliminación de las fronteras, habrá que responder a dos cuestiones precisas. En primer lugar se trata de identificar cuál es la condición fundamental, particularmente a nivel de empresas, para que sean multiplicados los resultados positivos esperados: desde hace mucho tiempo se sabe que una vez eliminadas las fronteras lo que desean las empresas es la estabilidad monetaria, que sólo puede ser asegurada a través de una evolución de los acuerdos actuales hacia relaciones de cambio fijo o bien hacia una moneda única. En efecto, no ha

sido por casualidad el que las presiones políticas havan sido cada vez más insistentes para avanzar en este campo y que estas presiones hayan llevado a la creación en Hanovre por el Parlamento Europeo de un grupo de alto nivel presidido por el propio Señor Delors. Incluso aunque no haya que esperar resultados espectaculares, el problema de la moneda ha sido va planteado y, según las buenas costumbres comunitarias, terminará por ser resuelto. La segunda cuestión sólo es el corolario de la primera y es el resultado de una rotunda afirmación contenida en el informe Padoa Schioppa. Allí se inicia que en el plano de la simple realización técnica no es posible considerar la coexistencia de un mercado de capitales integrado, de tasas de cambio fija y de doce políticas económicas independientes. Ahora bien la liberalización de los movimientos de capitales ha sido decidida, los estrechamientos de las paridades monetarias es un instrumento necesario para la movilización de la economía con miras a beneficiarse de la eliminación de las barreras, la independencia de las políticas económicas está inscrita en los Tratados y solamente está ligeramente atenuada por las decisiones de coordinación tomadas en el contexto comunitario.

"Hic Rhodus, hic salta" decían los antiguos y es cuando, por encima de las declaraciones políticas abstractas siempre referidas a los dos lados de la línea media en la que se situan desde siempre los progresos de la Comunidad, las elecciones se harán entre los que quieran ir hacia delante juntos en la construcción de una mayor solidaridad sobrepasando cada vez más la economia para invadir el campo de la política —en realidad qué hay de más político que la moneda, que la gestión de la economía hacia el equilibrio de la sociedad— y los que contentándose con un acercamiento mercantil, se contentarán también con las migajas del progreso económico, cuando no corran el riesgo de recibir la mayor parte de

los choques de reajuste provocados por una revolución que será tranquila para los otros, pero no para ellos.

La espera del mundo

La amplitud del cambio previsto en el interior de la Comunidad así como la dimensión económica que tiene actualmente y que reforzará mañana hacen que naturalmente el resto del mundo se interrogue sobre las consecuencias que este cambio acarreará fuera de las fronteras comunitarias. Si no es posible contestar con precisión a esta interrogación, porque en la esfera internacional, lo imprevisible, debido a las variaciones de las relaciones de fuerzas, constituye la regla que dicta la experiencia, se puede, no obstante intentar esquematizar las perspectivas que se abren en el plano internacional.

En primer lugar no cabe prever un cambio de actitud en el enfoque político con relación al exterior. La política económica exterior de la Comunidad seguirá actuando y reaccionando como de costumbre, conciliando los intereses de los productores menos exportadores, relativamente proteccionistas, con los de los productores más exportadores, que temen las represalias eventuales del exterior, con los de los importadores para los cuales el comercio es la única actividad y finalmente con los de los consumidores preocupados por obtener la relación precio-calidad más ventajosa posible. Por lo demás las garantías legales derivadas del derecho comunitario y de los compromisos internacionales vigentes y futuros así como la transparencia que rodea las decisiones comunitarias no se van a ver disminuidas. Este equilibrio político-jurídico desempeñará igualmente un papel en la definición de una actitud común en los casos en que sea requerida para eliminar los controles necesarios en las fronteras a causa de las actuales disparidades de política comercial en los Estados miembros

En segundo lugar un mayor desarrollo en la Comunidad llevará necesariamente a un incremento de los intercambios de bienes y servicios, del que todo el mundo sacará provecho, incluso si es normal esperar que las ganancias obtenidas por las empresas comunitarias permitan a éstas ampliar su parte de mercado, en la medida en que, siempre según las evaluaciones de la investigación sobre el coste de la no Europa, no tenga un efecto desestabilizador en los intercambios internacionales.

En tercer lugar las empresas de capital extranjero establecidas en territorio de la Comunidad figurarán entre las primeras beneficiarias de la eliminación de las barreras actuales. Esta perspectiva favorable depende de su importancia intrínsica: la cifra de negocios de las filiales europeas de empresas americanas se situaría entre 300 y 500 mil millones de dólares, frente a las exportaciones provenientes de USA del orden de 50 a 70 mil millones de dólares; la elevada proporción del número de negocios de otras empresas no comunitarias, como SKF, ASEA-BROWN BOVERI, NESTLE, WINTERTHUR y muchas otras, han sido tenidas en cuenta por la Comunidad. Además las empresas extranjeras tendrán probablemente menos dificultades que las empresas de los paises de la Comunidad a insertarse en el nuevo contexto en el que la unidad de mercado se realizará en un marco policultural al que las empresas extranjeras están va por definición habituadas.

En cuarto lugar, las empresas extracomunitarias se beneficiarán también de la eliminación de las barreras interiores. Sin embargo, no será cuestión en todos los casos de una extensión automática, por dos razones. En primer lugar lo esencial del programa del Libro Blanco no pretende la eliminación de los comportamientos proteccionistas, porque si sólo se tratara de eso, los instrumentos legales previstos por los Tratados comunitarios serían ampliamente suficientes; la única excepción a esta demostración ele-

mental es la de los mercados públicos, para los cuales la falta de transparencia evita la represión de los comportamientos descriminatorios; pero en este campo existe ya en el plano internacional un "código" GATT, que aunque incompleto, ofrece una serie de reglas para hacer frente a las tentaciones proteccionistas. De hecho las otras disposiciones previstas en el Libro Blanco se refieren a la protección de intereses esenciales de los ciudadanos que tradicionalmente son signo de la opción soberana del poder público. Nada impedirá a la Comunidad y a sus interlocutores evitar que a través de acuerdos de poder a poder el ejercicio en estos derechos soberanos no represente un freno a los intercambios internacionales.

Pero sí debía ser cuestión —y esta es la segunda razón - de acuerdos basados en la reciprocidad a la vez formal y substancial. Sería sencillamente sorprendente que una potencia soberana, la Comunidad, acordara ventajas a los extranjeros en su territorio, y sus súbditos no tuvieran acceso a ventajas análogas en el territorio de su interlocutor. Es importante subrayar que las soluciones a este problema pasan necesariamente por elementos de reconocimiento mútuos de las técnicas de protección de los intereses públicos retenidas por una parte y la otra, acompañados por garantías de acceso a la protección legal en los dos territorios: aunque sea cuestión de buscar soluciones bilaterales o multilaterales, en las que la Comunidad está interesada en tanto que gran potencia comercial, no se trata de una tarea fácil.

Es también interesante recordar que los extranjeros comenten una confusión a menudo interesada con respecto a la naturaleza y alcance de la actividad de los múltiples órganos intermediarios de gestión de los asuntos de la Comunidad. En efecto se comprueba que son muchos los Grupos de Expertos, los Comités de Gestión, los Comités de Consulta, etc. y se cree que los acuerdos con la Comunidad deberían contemplar la posibilidad de acceso de expertos extranjeros, incluso a título de observadores. ¡No se dan cuenta de hasta qué punto estas peticiones son inoportunas, y responden a la pretensión que nunca ha progresado dentro de las relaciones contractuales entre potencias soberanas de que un extranjero ocupe un escaño en los órganos de Gobierno de un Estado!

Esta tentativa de esquematización de la incidencia de la evolución interna de la Comunidad en sus relaciones con el resto del mundo tiene un alcance general. Existe, sin embargo, una región donde esta incidencia será más grave tanto en el plano de la economía como en el de la política y en donde por consiguiente las preocupaciones son más vivas. Se trata de los paises de Europa Occidental con economía de mercado, cuya proximidad, los numerosos lazos y de toda naturaleza, con los Estados miembros de la Comunidad, llevan a la búsqueda de soluciones óptimas a los problemas que podrían surgir. En un plano general la doctrina de la Comunidad fué establecida en el momento de su primera ampliación y no se ve ninguna razón para modificarla: para los países de Europa occidental que hayan alcanzado un nivel de desarrollo comparable al de la Comunidad y que gocen de instituciones democráticas la mejor vía es la de la participación plena, entera y sin reservas formales en cuanto al futuro de la construcción comunitaria. Para los paises de esa región que no quieran o no puedan unirse, la Comunidad estará dispuesta a buscar sus soluciones contractactuales, siempre que éstas no puedan cuestionar su autonomía v su desarrollo futuro.

1992 es pues, todo ese conjunto de perspectivas de cambio que van mucho más allá del simple y reductible concepto de la "Europa de los mercaderes". Pero la revolución tranquila no se detendrá. Incluso después de haber franqueado los temibles umbrales de las políticas encaminadas a buscar un mejor equi-

librio regional, a salvaguardar a los trabajadores de cualquier retroceso de las conquistas sociales que, al contrario, deben ser extendidas a los que en la Comunidad no se benefician todavía de ellas, a establecer las tasas de cambio, primer paso hacia la moneda única, a definir de nuevo las relaciones de una Comunidad mucho más fuerte que la actual, con el resto del mundo que depende de ella tanto como ella de él.

El Acta Unica Europea contiene otros elementos que, aunque no están técnicmete relacionados con la realización del gran mercado, se vinculan con él, no sólo en el plan político, porque han sido negociados conjuntamente, sino también en el de los hechos. ¿Pueden imaginarse que el aumento de actividad que debería generar la culminación del mercado interior se acompañaría de una degradación posterior de nuestro medio ambiente, cuando la necesidad de remediar los desastres de un pasado despreocupado está cada vez más presente en los pueblos europeos? ¿Igualmente pueden creer que sería prudente no reforzar, en línea con la mayor eficacia económica deseada, la gran capacidad científica y técnica de la que dispone Europa? Medio ambiente e investigación, dos temas cuya transformación en políticas comunes, mucho más allá de las simbólicas realizaciones actuales, encontrará su lugar en el debate político indispensable para lograr los acuerdos que permitirán hacer de 1992 una realidad.

Más allá de todo esto, habrá que dar una respuesta válida a la cuestión que la realización de 1992 y sus consecuencias directas e indirectas plantea inevitablemente, incluso si algunas mentes tristes y mediocres parecen dispuestas a renegar de los solemnes compromisos más que de responder a ellos: ¿Cómo este enorme espacio económico y social, por lo tanto político será gobernado? 1989 es un año de elecciones europeas: el debate público es por consiguiente inevitable y trae consigo el riesgo de una crisis ma-

yor que podría acabar con las esperanzas nacidas de la idea de 1992.

Formulemos la esperanza de que la primera Presidencia del Consejo española desde la adhesión de su país a la Comunidad, con el apoyo de la energia de una Comisión cuya renovación parcial no impedirá la continuidad gracias a la de su Presidente, sepa aliar la firmeza de los principios a la flexibilidad de los medios de forma que se evite una ruptura que todos los europeos lamentarían.