

# EL ACTA UNICA Y LA UNION EUROPEA: UNA NUEVA SOBERANIA\*

*Luis Marinho*

*Diputado del Parlamento Europeo*

La cuestión de la supranacionalidad y de la pérdida de soberanía es tan vieja como la idea de Europa.

Todos los proyectos europeos, antes del Tratado de París, fallaron porque se quiso organizar políticamente Europa, antes de intentar el rodeo de los intereses y solidaridades económicas.

La cuestión vuelve a ser prioritaria con la actualización de los Tratados producidos por el Acta Unica.

Es legítimo preguntarse ¿significa el Acta Unica una inevitable pérdida de soberanía de los Estados?

Veamos, en primer lugar, qué es el Acta Unica e intentemos analizar sus principales aspectos, para poder responder a esta cuestión.

Muchas veces se tiende a encarar el Acta Unica como si éste equivaliese a una declaración de principios o conclusiones políticas, de valor o efecto semejantes a los textos *producidos* por el Consejo Europeo. La verdad es que no es así. Al contrario de lo que fue habitual en la década de los 70 y años 80 hasta la ampliación, no hay en el Acta Unica ni el lirismo de un proyecto ni la ambición verbal típica de un catálogo de intenciones.

El hecho es que el Acta Unica es un tratado que contiene enmiendas a los tratados originales de París y Roma. No pretende ser la realización de la Unión Europea, pero define un cierto número de objetivos y crea los medios necesarios para realizar progresos concretos.

\* Traducción: M<sup>a</sup> Esther Martínez Quintero.  
Este artículo fue remitido con anterioridad al Tratado de Maastricht.

Su valor deriva del hecho de que sus disposiciones son preceptos de un Tratado. Completan o se insertan en el texto del Tratado de Roma sobre el que se construyó, desde 1958, el enorme edificio comunitario, y sus disposiciones tienen la virtualidad de reforzar o flexibilizar esencialmente la continuación de esa construcción.

Por eso, una vez ratificadas por los Parlamentos Nacionales, esas normas asumen vida propia y escapan a sus autores. Los Estados pierden el poder de negarlas u olvidarlas o incluso de interpretarlas. Solamente el Tribunal de Justicia establecerá la clarificación de sus frases ambiguas o de los compromisos aparentemente equívocos.

El Acta Unica pertenece, pues, desde su entrada en vigor, a la parte más noble de las llamadas *Acquis Communautaire*, esto es, a los compromisos fundamentales de los Estados-Miembros cuyo incumplimiento alteraría todo el edificio construido desde 1958.

Al contrario de la tradición comunitaria de los años 70, las modificaciones y avances en la construcción de Europa, no se producirán solamente cuando los Estados acuerden entre sí el momento oportuno para ponerlas en práctica —como ocurrió en el pasado, con las cuestiones de las tres ampliaciones, la política social, los recursos propios y el establecimiento de las partidas presupuestarias.

Las alteraciones que el Acta Unica provoca se imponen desde su entrada en vigor y nadie podrá impedir las, sin poner al mismo tiempo en cuestión su participación en el conjunto de derechos y obligaciones que constituyen la esencia de la integración en la Comunidad.

El «motor» de la construcción europea que el Acta Unica refleja es, como todos sabemos, la creación de un mercado interno.

Este tema, como el del Carbón y del Acero en la posguerra o el del Mercado Común como zona de comercio libre en la década de los cincuenta es, sin duda, la matriz movilizadora de todos los Estados, partidos, fuerzas económicas y sociales que constituyen la complejidad histórica de la Europa de hoy.

La verdad es que todos están hoy convencidos de que es la Comunidad de los Doce la que debe dirigir, frente a EE.UU., Japón o nuevos países industrializados, la lucha por la competitividad industrial.

Para esto era necesario un funcionamiento de la Comunidad y una armadura institucional capaz de responder a dicho objetivo. Entre tanto, la tradición de las decisiones por unanimidad, la necesidad de forzar consensos para avanzar, las limitaciones de los criterios nacionales de oportunidad, no daban al conjunto de las reglas institucionales del Tratado de Roma, la operatividad que la creación de un mercado interno de 320 millones de consumidores requiere.

Por eso, una de las principales armas del Acta Unica fue la mejora del proceso de decisión, superando la regla de la unanimidad con la de la mayoría.

Al mismo tiempo, las dudas de los que no tenían estructuras productivas aptas para beneficiarse de la nueva dimensión del mercado fueron atenuadas por la definición en el Acta Unica, de una política de cohesión económica y social.

La política de investigación y desarrollo tecnológico tiene en el Acta Unica, un papel central en el «combate» por la competitividad europea.

Las disposiciones en materia monetaria, aun cuando no produzcan un efecto inmediato, consolidan la competencia comunitaria.

Los textos en materia de medio ambiente y mejora de las condiciones de trabajo constituyen los elementos indispensables para lo que podrá llegar a ser una política industrial común.

Así, después de la decisión de ampliación a Portugal y España, superados los efectos perniciosos de las dos confrontaciones, haciéndose cada vez más difícil mantener la idea de Europa, produciéndose interminables discusiones sobre los precios de la leche, la carne, los cereales, cansados de discutir los beneficios líquidos de cada uno de los dos Estados, se comprendió que el salto hacia adelante pasaba por hacer común el diagnóstico económico y social de Europa, por catalogar las solidaridades económicas y sociales y por avanzar con un proyecto, suficientemente movilizador, en cuanto que pragmático, neutro, e inmediatamente palpable: el Gran Mercado.

Ahora bien, la gran cuestión que hoy se plantea es saber si, en materia de política económica, el centro de gravedad va a pasar, a partir del 92, de los Estados a la Comunidad. Esto es, las consecuencias del Acta Unica, en especial la creación del Gran Mercado y todos sus componentes, el social, el monetario, el fiscal, el de la cohesión ¿Imponen transferencias de soberanía?

El Acta Unica hace pasar el centro de gravedad del poder, en materia económica y social, de los Estados Unidos a la Comunidad.

El objetivo es la competitividad internacional de Europa y el método es, en esta lógica, procurar los medios más eficaces, lo que quiere decir, en ciertos casos, exigir una acción común donde ésta parezca más indicada, que las acciones aisladas de los Estados.

Como sabemos, hasta finales del 86, los pilares de la intervención comunitaria en la vida económica fueron la política agrícola y la pesca, la política comercial común en relación a terceros países, así como la política de concurrencias.

Pero el futuro no ofrece una única perspectiva, ni un único método ante los nuevos universos de acción comunitaria que se abren. En materia de reglamentaciones y normas técnicas incluso antes de 1992, habrá un avance espectacular. El establecimiento de reglas comunes o suficientemente aproximadas, o el reconocimiento mutuo de esas reglamentaciones, debe impedir a los Estados poner, aún, trabas a los cambios. La realización del mercado interno debe igualmente confiar a la Comunidad la fijación de niveles adecuados de protección de la salud, seguridad y medio ambiente en los locales de trabajo en todos los Estados Miembros.

Esto no significa, sin embargo, que sea necesaria una reglamentación comunitaria en la generalidad de los sectores de producción y apunta, como salida posible, la propuesta de sacar partido de la oleada de «desregulación» que obtiene actualmente cierto favor en la opinión pública europea.

Por su parte, la política de cohesión económica puede venir a ser una verdadera política comunitaria de desarrollo regional. Para eso es necesario que no se agote en «el símbolo» del diálogo Norte-Sur, sino que sirva tanto a las regiones atrasadas del Sur, como a las en declive en el Norte. Por encima de todo, es necesario, y tal es el sentido de la reciente Reforma de los Fondos, que la Comunidad procure dialogar directamente con las regiones y reparta directamente los recursos, sin estar ligada a cuotas o *fourchettes* establecidas al nivel de los Estados.

También en materia social son conocidas las prestaciones de algunos Estados-Miembros para la creación de un espacio social europeo: Una integración modesta y posible, en el dominio de las condiciones de trabajo, pero lo que se pretende es un papel menos marginal del Fondo Social en la reconversión de los trabajadores, víctimas de las transformaciones industriales. Mientras esto no se produzca, los Estados tenderán a conservar el control de la política de empleo, que es un elemento de su política económica interna. En esto la solución se demoró demasiado, incluso si se piensa que éste es un problema dolorosamente idéntico en todos los Estados Miembros.

En materia monetaria, el Acta Unica consolidó los avances de los años 70, pero no pretende, en esta fase, ir más lejos.

Entre tanto, debemos decirlo, sin el refuerzo substancial del sistema monetario europeo, el mantenimiento de doce monedas diferentes, cada una de ellas sometida a políticas monetarias independientes, provocará reajustes de paridad que conducirán al restablecimiento del control de cambios en países de monedas francas. Ahora bien, para garantizar paridades fijas, es necesaria una autoridad monetaria europea independiente. Si hay algún sector en el que la polémica de la suprenacionalidad esté efectivamente instalado es de hecho, éste.

En materia fiscal, el objetivo es la armonización de la tributación indirecta y de los depósitos, a fin de que la supresión de las fronteras no suscite distorsiones de competencia o provoque el desarrollo de tráficos o fraudes, producidos por las grandes diferencias de nivel entre impuestos y tasas de países vecinos. Sin embargo, esta armonización limita el margen de maniobra de los Gobiernos, cuando éstos establecen su presupuesto nacional y aquélla pone en cuestión opciones de política interna, que, en muchos Estados, independientemente de la izquierda o de la derecha, forman parte del consenso nacional histórico. Mientras, es posible no dramatizar y abordar este problema sin exagerado dogmatismo, siempre que se acepte:

- Que la armonización sólo debe hacerse en la medida de lo necesario para el objetivo del esfuerzo sin fronteras (a ejemplo del sistema americano que permite ligerar diferencias de tasas entre Estados).
- Que deben existir largos períodos de transición, de modo que los gobiernos tengan tiempo de reconstruir, dentro de los nuevos parámetros, sus márgenes de maniobra.

En materia de investigación, la Comunidad está en pleno desarrollo, desde el momento en que éste se concibió como elemento de competitividad internacional.

A pesar del empeño y vitalidad de que da prueba la Comisión para diversificar las fuentes de financiación de los programas comunitarios, falta todavía el elemento financiero presupuestario y, por tanto, la integración sólo da, de hecho, los primeros pasos.

De este análisis sumario pueden así, sacarse algunas conclusiones que sirven de pista para el debate:

1. El Acta Unica no impone una pérdida de soberanía en la concreción de sus líneas fundamentales, fuera de la que resulta, naturalmente, de las consecuencias jurídico-constitucionales de su ratificación.

2. El Acta Unica postula una metodología diversificada y pragmática, diría que acompañada, y, según el sector que se quiere integrar, así define una solución caso por caso, en unos aspectos más exigente, en otros más débilmente integradora.

3. De las consecuencias del Acta Unica lo que importa subrayar es la necesidad de que, a medida que las decisiones se transfieren de la esfera nacional a la común, se legitime la acción legislativa comunitaria por mecanismos democráticos. Estos pueden pasar, por ejemplo, por el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo, por la asunción por los Parlamentos Nacionales de una atención redoblada a los asuntos europeos, por formas innovadoras de cooperación entre Parlamento europeo y Parlamentos Nacionales, por respuestas de los Gobiernos nacionales a la opinión pública a los ciudadanos.

4. Esta legitimación democrática de los expedientes europeos es perfectamente compatible, a nuestro modo de ver, con el concepto de soberanía. Nada se pierde de la soberanía si, por vía democrática, las decisiones comunes, las políticas comunes, las normas comunes recibieran una legitimación popular y no meramente tecnocrática.

5. Concluyendo, diría que no habrá pérdidas de soberanía con la integración y por eso, nada hay que temer sobre el futuro de Europa, con tal de que los partidos, los Estados y por encima de todo los ciudadanos pasen a considerar la «res pública» europea como cosa nacional y se avance, a partir de ahí, hacia cambios institucionales que conlleven un mayor control democrático para el acontecer diario de la Comunidad.