

# Història de la integració europea

Víctor Gavín

PID\_00147591



## Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>1. La CECA i la CED: la resposta francesa al federalisme americà</b> .....	7
<b>2. La CEE: la integració econòmica sense objectius polítics</b> .....	12
<b>3. De la Conferència de la Haia (1969) a la primera ampliació (1973)</b> .....	21
<b>4. Les ampliacions cap al sud d'Europa (1981-1986)</b> .....	26
<b>5. De Maastricht (1992) a Niça (2001) o els límits de la política europea</b> .....	30
<b>6. De la gran ampliació a l'est (2004) al fracàs de la Constitució europea (2005)</b> .....	35
<b>7. El futur, Lisboa?</b> .....	40
<b>8. Altres projectes al món</b> .....	43
<b>Glossari</b> .....	47
<b>Bibliografia</b> .....	49



## **Introducció**

A diferència d'altres processos similars que han tingut lloc en altres continents, el procés d'integració d'Europa mereix ser qualificat d'esdeveniment històric de màxima rellevància. La raó és que Europa, des de 1950, ha protagonitzat un procés no només de col·laboració entre estats, sinó de transferència de parcel·les de sobirania estatal en favor d'una administració supranacional –la Comunitat en el passat o la Unió Europea en el present– i, així, ha fet prevaler l'interès comú sobre els interessos individuals dels estats membre. La renúncia a una sobirania que, fins aleshores, exercien exclusivament els governs nacionals per a tractar aspectes tan emblemàtics com les fronteres i la moneda és un fenomen extraordinari. I encara més, si tenim en compte que s'ha fet de manera voluntària.



## 1. La CECA i la CED: la resposta francesa al federalisme americà

El primer experiment integrador es va centrar en la **siderúrgia francoalemanya**. El **9 de maig de 1950**, **Robert Schuman**, que aleshores era el ministre francès d'Afers Exteriors, va proposar col·locar la producció francoalemanya de carbó i acer –també la dels altres estats que volguessin participar en l'experiència– sota una alta autoritat comuna i, consegüentment, fora de l'abast de la capacitat de decisió unilateral dels estats participants. Mitjançant la declaració de Schuman, el Govern de **França** va provocar una commoció economicopolítica.

1) En primer lloc, renunciava a la pròpia sobirania en un sector essencial per a l'activitat econòmica de l'època.

2) En segon lloc, reconeixia com a igual la nova República Federal d'Alemanya (RFA), creada l'any 1949, hereva dels que havien violat el sòl francès en tres ocasions des de 1870. Tots dos gestos van tenir una transcendència enorme per al futur europeu.

La iniciativa francesa només es pot entendre si també s'entén la naturalesa del canvi que s'acostava a l'RFA i el context que els Estats Units havien creat per a recuperar Europa i el nou estat alemany.

**Washington** no tenia cap dubte que la causa que Europa fos l'origen de la majoria de conflictes, els dos darrers de caràcter mundial, que assolaven el món era l'organització del continent en un mosaic d'estats –nacions independents que pretenien ser autosuficients. Aquesta realitat provocava una rivalitat constant entre els estats que conduïa irremissiblement a conflictes bèl·lics entre aquests mateixos estats.

Tenint en compte aquest diagnòstic, sembla obvi que el remei necessàriament havia de consistir en la superació de l'estat –nació com a estructura bàsica de l'organització política– econòmic europeu.

En vista d'aquesta anàlisi, els Estats Units oferien com a alternativa el seu propi model d'organització interna: cinquanta estats s'organitzen en una federació i cedeixen una part de la sobirania a un govern federal, amb seu a Washington, que la gestiona per al bé comú. D'aquesta manera, mentre el **govern federal** s'ocupa de la política exterior, la política de defensa o les negociacions comercials internacionals, els **govern dels estats** gestionen els afers locals, en què la capital federal interfereix al menys possible. Alhora, les fronteres

entre els estats no impedeixen que les persones, les mercaderies i els serveis circulin lliurement, cosa que, a més de promoure un sentiment d'unitat, proporciona un mercat gegantí per al desenvolupament econòmic. Entenent que aquesta fórmula era la solució dels conflictes europeus continuats, els Estats Units van condicionar la recepció dels programes d'ajut durant la postguerra a l'inici de les mesures necessàries per a dur a terme el canvi de model. Un canvi que, d'altra banda, no només hauria de permetre la recuperació de l'RFA, indispensable per a la recuperació de l'economia europea, sinó també la inclusió d'aquesta república en una Europa nova, articulada i organitzada entorn d'uns principis nous, que no seria cap amenaça per a la pau futura.

L'objectiu dels Estats Units va coincidir amb el que el Govern de França considerava que era prioritari per a reconstruir-se i assolir un bon estatus en el futur:

la creació d'un marc nou de relacions amb el veí més poderós que tenia per a solucionar, de manera definitiva, els problemes de seguretat i competència industrial que Alemanya podia tornar a plantejar-li si, després de la desfeta de la guerra, recuperava la normalitat.

Aquest nou marc havia de proporcionar l'accés sense discriminacions, basades en l'interès nacional, als recursos minerals del Ruhr, conca minera principal d'Europa occidental, on hi havia el carbó necessari per a desenvolupar la indústria siderúrgica francesa. Alhora, el fet que la indústria siderúrgica alemanya estigués subjecta a regles comunes i el fet que es creés un mercat més ampli que el que definien les fronteres estatals prometien unes possibilitats de desenvolupament que eren impossibles d'assolir si només es comptava amb els recursos i els mitjans estatals. D'aquesta manera, ignorar la frontera com a element definidor i limitador del territori i perdre sobirania o capacitat de decisió independent de l'estat en favor d'una autoritat comuna supranacional podia esdevenir, paradoxalment, un avançament net dels interessos del país i no pas un debilitament.

En aquest cas concret, França perdia la capacitat de gestionar de manera independent la seva indústria del carbó i l'acer, sempre que l'RFA fes el mateix, i la cedia a una autoritat superior que no era ni francesa ni alemanya, cosa que garantia la competitivitat futura d'aquesta indústria.

D'acord amb aquests principis, **Robert Schuman** pronuncià la declaració que porta el seu nom el 9 de maig de 1950, encara que el veritable inspirador i redactor en fos **Jean Monnet**.

La **República Federal d'Alemanya**, que tenia una herència històrica terrible i estava desitjosa de recuperar la normalitat internacional, va considerar que la proposta francesa, a més de ser la primera que rebia des del final de la guerra



i de tractar-la d'igual a igual en l'ordre internacional, prometia ser el principi de la fi dels controls unilaterals sobre el seu aparell productiu, conseqüència de l'ocupació del territori, i el marc més segur en què podia desplegar tot el potencial de desenvolupament que tenia sense despertar l'animadversió dels veïns.

Per a l'RFA, la clau era que la declaració de Schuman proclamava que la gestió comuna del carbó i l'acer només era el primer pas cap a una federació europea. D'aquesta manera, l'RFA entenia que se li ofería un bitllet de retorn a la normalitat internacional en el marc d'una Europa nova de caràcter federal, en què s'integraria una Alemanya que també seria nova i més democràtica que la d'abans.

Finalment, l'RFA va acceptar la proposta de París. Tanmateix, també la van acceptar Itàlia, Bèlgica, Holanda i Luxemburg, que volien que es creés un marc que prometia contenir l'Alemanya del futur i, alhora, ofería unes **possibilitats de desenvolupament inèdites** per a les indústries siderúrgiques respectives. A tot això hem d'afegir el **suport dels Estats Units** a un projecte que semblava iniciar el camí cap a la federalització d'Europa que desitjaven. La Declaració de Schuman es va materialitzar en el **tractat de París**, l'abril de 1951, que instituïx una **Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA)** amb una vigència de cinquanta anys i formada pels estats que s'han esmentat més amunt.

Havia nascut l'Europa dels 6.

Tanmateix, s'havia generat un **problema**. Hi havia una diferència fonamental entre la **proposta francesa** i les **intencions nord-americanes**.

Mentre que les segones advocaven per una federalització completa del continent que seguís el model dels Estats Units, la primera, malgrat utilitzar un llenguatge federalista i indicar que la federació europea s'havia posat en marxa, no tenia cap llibre de ruta que indiqués com havia de continuar ni quina havia de ser la segona etapa.

S'havia trobat una solució concreta a un problema concret, la competitivitat de la indústria siderúrgica francesa envers l'alemanya, en un marc que transcendia les fronteres i que prometia tenir sota control el desenvolupament alemany futur. S'havia utilitzat l'objectiu d'assolir una federació per a obtenir el suport dels Estats Units i de presentar positivament la proposta francesa. El problema era que tard o d'hora es plantejaria quina era la segona etapa del

camí, ja que no el podien pas estar iniciant permanentment, aturats en la primera "estació". I encara menys quan el desenvolupament de l'RFA depenia del desenvolupament del projecte.

**La qüestió va sorgir ben aviat.** El **26 de juny de 1950**, les tropes de Corea del Nord van envair Corea del Sud, cosa que va iniciar la **guerra de Corea (1950-1953)**. En aquella època, l'esdeveniment es va interpretar, erròniament, com l'inici de l'expansió comunista a les ordres del Kremlin, que utilitzava la força militar. Es va pensar que, després de Corea, l'escenari bèl·lic següent només podia ser l'altre estat dividit, entre una part procomunista i una part prooccidental, que hi havia al món: Alemanya.

D'aquesta manera, el fet que la República Democràtica d'Alemanya (RDA) envairia l'RFA es considerava gairebé imminent.

L'RFA era un estat **completament desmilitaritzat** des del final de la Segona Guerra Mundial, cosa que plantejava un problema estratègic: el territori que havia de ser el front de la batalla no tenia ni armes ni soldats per a defensar-se. La solució, segons els Estats Units, passava per un rearmament controlat de l'RFA dins l'**Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN)**, que s'havia creat un any abans. Segons París, això era inadmissible, perquè implicava permetre que un canceller alemany tornés a disposar d'un exèrcit a les seves ordres només cinc anys després del final de la darrera guerra. A més, es raonava des de París, la solució nord-americana donava, a l'RFA, la possibilitat d'un desenvolupament de base nacional, per les armes i a l'OTAN, que podia fer-li perdre l'atractiu que sentia per la proposta francesa de desenvolupament dins un marc federal europeu. La solució, per tant, seria donar continuïtat a la CE-CA i utilitzar els exèrcits com a segona etapa del procés. **Què volia dir això?**

Doncs substituir els exèrcits nacionals dels estats membre de l'Europa dels 6 per un exèrcit europeu que estigués al servei d'institucions polítiques europees. D'aquesta manera, hi hauria soldats alemanys per a defensar Alemanya i Europa, però no un exèrcit alemany.

Aquesta proposta s'anomenà **pla Pleven**, perquè la va fer pública el primer ministre de França d'aleshores, René Pleven, el **24 d'octubre de 1950**. Tanmateix, com en el cas de la declaració de Schuman, l'inspirador i redactor d'aquest pla va ser, altre cop, Jean Monnet.

Aquest pla va obtenir el **suport dels Estats Units**, perquè només es podia tirar endavant si es duia a terme la federalització d'Europa, el seu gran objectiu.

Crear un exèrcit europeu implicava crear l'**Europa política** a la qual els militars europeus deuriem la lleialtat.

El salt del carbó i l'acer a l'Europa política era **colossal**, d'una ambició que mai havia passat pel cap dels instigadors de la Declaració de Schuman. Només es va plantejar i proposar perquè França va considerar que, només si donaven continuïtat a la lògica de la Declaració de Schuman, se'n podria mantenir la vigència com a marc per al desenvolupament d'Alemanya. Així, també podrien aturar la proposta nord-americana de rearmament de l'RFA a l'OTAN. D'aquesta manera, el projecte europeu va entrar en un fase de quatre anys (1950-1954) en què, mentre l'Europa política i militar es construïa sobre el paper –signatura del Tractat de la Comunitat Europea de Defensa (CED) l'any 1952, redacció d'un projecte de constitució per a Europa l'any següent–, des de París, el líder teòric del procés, es feia de tot i més per a retardar-ne la posada en pràctica. Tal com s'ha apuntat més amunt, en la Declaració de Shuman, França havia trobat la solució concreta a un problema estructural propi que havia presentat, públicament, com l'inici d'una federalització del continent que, en realitat, no desitjava ni volia.

París no tenia cap intenció de perdre l'exèrcit en favor d'un exèrcit europeu ni de perdre el rang mundial en favor d'una federació europea.

A diferència de la CECA, en què la pèrdua de sobirania es traduïa en un avenç dels interessos com a estat, el que hi havia damunt la taula en aquell moment, no només no feia avançar els interessos de França, sinó que amenaçava de disminuir-la d'una manera inacceptable. França s'havia ficat en un carreró de què era difícil que sortís sense haver d'explicar què pretenia realment amb el **projecte europeu**. L'encarregat de fer aquesta tasca va ser el primer ministre **Pierre Mendès-France**, que va aconseguir enterrar el projecte de la CED al Parlament francès, el **30 d'agost de 1954**, després que Bèlgica, Holanda, Luxemburg i l'RFA l'haguessin ratificat en els parlaments respectius i les comissions parlamentàries d'Itàlia haguessin donat el vist-i-plau per a ratificar-lo. La federació no tornarà a aparèixer mai més com a objectiu a assolir en els documents oficials del projecte d'integració d'Europa.

## 2. La CEE: la integració econòmica sense objectius polítics

A Roma, el **març de 1957**, es van signar dos tractats que van establir dues comunitats europees: l'un establia la **Comunitat Econòmica Europea (CEE)** i l'altre, la **Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (EURATOM)**. D'aquesta manera, els Tractats de Roma es van convertir en el segon pas efectiu del procés europeu d'integració, que s'havia iniciat al principi de la dècada amb el tractat de París. Aviat L'EURATOM va quedar eclipsat per l'èxit de la CEE.

L'Europa occidental de mitjan anys cinquanta no tenia gaire a veure amb la del final dels quaranta.

L'exemple més evident n'era la situació de la República Federal d'Alemanya que, mentre que el 1950 buscava desesperadament arribar a la normalitat internacional, cinc anys després era membre de l'OTAN i havia recuperat la sobirania plena, amb l'única excepció, per a no inquietar els estats del seu entorn, d'un compromís tàcit de mantenir un perfil baix quant a l'acció exterior. Igualment, en l'aspecte militar, renunciava a disposar d'armes atòmiques, químiques o bacteriològiques.

La iniciativa de negociar un gran acord nou de cessió de sobirania es va forjar quan els països democràtics d'Europa occidental es trobaven immersos en una època de creixement econòmic fort, que anava acompanyada d'una estabilitat política i social completament desconeguda en l'escenari europeu des d'abans de la Primera Guerra Mundial.

El fracàs del projecte de la Comunitat Europea de Defensa (CED) i el de la **Comunitat Política Europea**, que l'havia d'acompanyar, va revelar la predisposició nul·la dels estats a transferir parcel·les sensibles de la sobirania que tenien a una entitat supranacional, tret que això no fes que els interessos que tenien com a estat avansessin. Per la seva banda, el suposat lideratge francès del projecte va rebre un cop fort en quedar demostrat clarament que, tret de la retòrica federalista que van fer servir en la Declaració de Schuman, el compromís en favor d'un procés tendent a l'organització federal d'Europa era inexistent. D'aquesta manera, al final de 1954, el camí cap a una Europa organitzada d'acord amb els principis supranacionals semblava que s'havia acabat. La CECA n'era l'única realització pràctica.

Van ser els **Països Baixos** els que van proposar la creació d'un **mercado comú**, sense cap ambició de caire polític, entre els sis membres de la CECA, que n'abastés la totalitat de l'economia, no només un sector. Com a únic estat europeu excedentari en la producció d'aliments, els Països Baixos tenien molt interès a disposar d'un mercat més gran que el mercat que delimitaven les fronteres. Especialment, els interessava el gran mercat alemany, en què podrien col·locar la producció en condicions avantatjoses d'accés i limitar la com-

petència dels estats que tenien una estructura productiva similar, com Dinamarca. Això oferiria unes possibilitats de creixement i desenvolupament desconegudes a la indústria agroalimentària dels Països Baixos.

El principi que vincula la CECA i la CEE és el següent: els problemes que semblaven irresolubles en el marc d'actuació unilateral de l'estat es podien solucionar en un marc multilateral, malgrat haver de compartir la capacitat de decisió.

Els Països Baixos, un estat de tradició comercial forta i amb una economia que depenia molt del comerç internacional, estaven frustrats en veure les diferents fórmules de liberalització comercial mundial (mitjançant l'Acord General sobre Aranzels Duaners i Comerç o GATT) i europea (mitjançant l'Organització Europea de Cooperació Econòmica o OEEC). D'aquesta manera, els Països Baixos veuran tot l'atractiu en una fórmula intermèdia de liberalització comercial que, combinada amb un entramat institucional –copiat de la CECA–, fa que sigui irreversible.

De fet, la Comunitat Econòmica Europea va néixer com a conseqüència de la importància que tots els governs van donar al **comerç** com a **motor fonamental** del desenvolupament econòmic, l'estabilitat política i la cohesió social. En aquest context apareixerà un factor determinant: la significació creixent de l'economia alemanya dins l'entramat comercial europeu i el valor estratègic del comerç bilateral de cada estat europeu amb la República Federal d'Alemanya. L'entramat comercial intraeuropeu anterior al Tractat de Roma s'assentava sobre bases institucionals molt precàries, ja que eren acords temporals per a enfortir les economies europees dins un espai protegit de la competència dels productors de l'àrea del dòlar. La protecció dels productors europeus envers els productors més competitius del món de l'època estava pensada per a permetre l'enfortiment de les economies europees i fer-les viables en un món vertebrat entorn de principis del lliure comerç. Això és el que es va pretendre assolir en un espai de temps curt, en principi quatre anys, de 1948 a 1951, amb el **Pla Marshall**. Va ser així com es va concebre la necessitat de dotar el comerç intraeuropeu d'unes bases institucionals que permetessin fer permanent la protecció envers tercers. Alhora, l'economia alemanya s'encapsulava en favor dels membres d'un sistema comercial europeu propi a mig camí entre el liberalisme a ultrança i el ranci i clàssic proteccionisme europeu. Aquesta idea es concretà en el **Tractat de Roma de l'any 1957**, després d'establir-ne les bases a la conferència de Messina dos anys abans.

La CEE va consistir, essencialment, en l'establiment d'una unió duanera entre els mateixos sis estats que havien signat el tractat de la CECA.

Tots sis es comprometien a eliminar totes les barreres que hi havia entre els uns i els altres per a la circulació lliure de manufactures. Pel que fa a l'exterior, unificaven les mesures de protecció mitjançant la instauració d'un aranzel exterior comú, que garantia una política comercial única i compartida. La unió duanera de la CEE es limitava a les **mercaderies industrials**, ja que per al sector agrícola es reservava un esquema d'intervenció propi en forma de **Política Agrícola Comunitària (PAC)**. La discriminació que provocava una unió duanera constituïda d'aquesta manera envers tercers països es va voler pal·liar i es va establir que l'aranzel exterior comú havia de ser inferior a la mitjana aritmètica dels aranzels individuals anteriors.

Amb la lliçó ben apresada de l'experiència recent, el llenguatge que es va fer servir en el Tractat de la CEE s'adequava més als objectius reals dels membres que el formaven. D'aquesta manera, desapareix el compromís amb la constitució d'una "federació europea" i se substitueix per un objectiu més ambigu, capaç de satisfer tots els estats: la creació d'una "unió cada vegada més estreta" de cara a "un desenvolupament harmoniós de les activitats econòmiques en el conjunt de la Comunitat, una expansió contínua i equilibrada, una estabilitat creixent, una elevació accelerada del nivell de vida i unes relacions més estretes entre els estats que la integren".

La veritat és que la CEE va afavorir la creació d'una base sòlida per a un creixement econòmic comú, és a dir, en interès compartit entre Alemanya i els seus socis comunitaris. El benefici que, per a França, Itàlia i els països del Benelux resultava de l'accés preferencial al mercat alemany, que cada vegada era més dinàmic, es compensava amb la seguretat que el govern de l'RFA sentia en poder desenvolupar tot el potencial de creixement que tenia sense provocar la malfiança dels veïns. D'aquesta manera, el comerç intraeuropeu, entre els estats que eren membres de la CEE, es va convertir en l'objecte d'interès principal dels primers acords comunitaris i va servir de corretja de transmissió del benestar entre els socis de la nova comunitat.

La Comunitat Econòmica Europea es va posar en marxa en un context de dinamisme comercial general fort. En primer lloc, es van posar en funcionament els mecanismes lligats a l'establiment d'una unió duanera que va desembarcar, de manera natural, en una política comercial comuna i, en segon lloc, es van definir els estats que conformarien progressivament la Política Agrícola Comunitària (PAC). Tal com sabem, l'establiment d'una unió duanera implica tant liberalització interior com harmonització de la protecció envers l'exterior.

Va ser precisament la perspectiva de discriminació en mercats europeus amplis, sobretot en el mercat alemany, que era molt dinàmic, el que va fer que diversos estats membre de l'OECE hi busquessin una alternativa. Aquesta organització havia estat, fins l'any 1958, la casa comuna de tots els països d'Europa occidental (tret d'Espanya), en què es portava a terme la liberalització del comerç europeu. Així, el sorgiment de la CEE va implicar que es creessin unes barreres que abans no existien. Per això, Anglaterra i sis estats més que no eren

membres de la CEE (Àustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suècia i Suïssa) van crear, l'any 1960, l'**Associació Europea de Lliure Comerç (AELC)** com a organització alternativa. La història de la CEE no es pot deslligar de la història de l'AELC, sinó tot el contrari.

La **rivalitat** que hi havia entre aquestes dues organitzacions per a mostrar el seu liberalisme els va portar a una cursa de liberalització del comerç intern, de manera que, l'any 1968, totes dues zones havien aconseguit crear mercats interiors lliures d'obstacles per als productes industrials.

La diferència principal que hi ha entre aquestes dues organitzacions, en l'àmbit comercial, radica en el fet que a la CEE els poders en matèria de política comercial es transfereixen a la Comunitat com a competència exclusiva i, per tant, deixen d'estar en mans dels estats. L'**1 de juliol de 1968** es completa la unió duanera i s'introdueix l'aranzel exterior comú. D'altra banda, en el cas de l'AELC, els estats que en són membres mantenen plena autonomia en aquest àmbit. En qualsevol cas, l'efecte principal de l'acció de tots dos grups va tenir com a resultat que la **dècada dels seixanta** del segle passat fos l'època de major **creixement** sostingut dels volums de comerç exterior entre els estats europeus. Sembla obvi que la combinació de dinamisme i estabilitat comercial va tenir conseqüències positives per a tota l'economia, ja que va permetre la identificació, a escala europea, dels sectors més competitius a què es va dirigir la inversió pública i privada. Això va comportar una millora de la productivitat que, a la vegada, va ajudar a elevar els nivells d'ocupació i benestar.

Val a dir que, tot i la competència que hi havia entre les dues organitzacions, es va fer evident ràpidament que el creixement econòmic de l'AELC no resistia la comparació amb el de la CEE. La major complementarietat i la contigüitat territorial que tenien els mercats de la CEE afavorien un creixement econòmic sostingut amb què l'AELC no podia rivalitzar. El resultat d'això va ser que, l'any 1961, l'estat líder de l'AELC, el **Regne Unit**, va decidir demanar l'ingrés a la Comunitat Econòmica Europea. França el va refusar dos cops –recordem que l'ingrés d'un nou estat ha de ser aprovat per tots els estats membres– els anys 1963 i 1967 respectivament. El president de França d'aleshores, **Charles de Gaulle**, entenia que la petita Europa dels 6 no podia qüestionar el lideratge francès, de què París en derivava un rèdit polític evident que l'ingrés del Regne Unit podia fer més difícils. D'aquesta manera, Londres va haver d'esperar que De Gaulle es retirés políticament per a poder aspirar a formar part de la CEE.

Juntament amb la creació d'un mercat comú sense barreres internes i protegit per un aranzel exterior també comú, la política que en aquella època definia la CEE era la Política Agrícola Comunitària o **PAC**, que va ser el resultat d'una combinació de diversos factors. La poca elasticitat de la demanda de productes

agrícoles –ningú compra deu enciams en lloc de dos perquè té més diners–, la vulnerabilitat elevada, per exemple, a les inclemències meteorològiques, o les diferències enormes entre els productors i la capacitat de mobilització del producte formaven i formen part dels problemes estructurals inherents a aquesta activitat. Això, combinat amb la indispensabilitat d'aquests productes, és el que explica que es tracti d'una activitat tradicionalment protegida pels governs i que els agricultors, mitjançant les organitzacions de què formen part, puguin mantenir una influència important sobre l'acció governamental.

Si ens traslладem al final de la dècada dels cinquanta i inici de la dècada dels seixanta del segle passat, topem amb el record, encara viu, de la **fam** que hi va haver durant la **Segona Guerra Mundial**. Ho hem de situar en un context en què Europa, quant a la producció agrícola, no era autosuficient, amb l'excepció dels Països Baixos. Hi hem d'afegir el ràpid canvi estructural socioeconòmic que tenia lloc a tot Europa i que es manifestava en un **massiu èxode** rural del camp envers les ciutats. És en aquest context que els països de la CEE es van embarcar en un procés d'estabilització social, per a aturar o reduir l'èxode esmentat, i de modernització de les explotacions agrícoles.

S'havia de garantir l'abastament d'aliments a les ciutats, cada cop més poblades, cosa que requeria incentivar que part de la població es quedés al camp fent feines agrícoles, però també que se n'augmentés la productivitat.

Per a aconseguir l'estabilització, se sostindrien les rendes dels productors mitjançant la intervenció en els preus agrícoles. En altres paraules, s'incentivaria la gent que es quedava al camp i se'ls garantiria que el preu dels seus productes mai cauria per sota d'un nivell que no en fes rendible la producció ni que situés la seva renda per sota d'un nivell comparable al de la resta d'activitats econòmiques. La modernització per a millorar la productivitat arribaria mitjançant ajudes directes. A més, ara l'augment de la producció tindria l'estímul d'un mercat protegit més ampli que els estatals, el de la Comunitat Econòmica Europea. En definitiva, es tractava de traslladar la protecció estatal tradicional de l'agricultura a l'àmbit europeu amb un mecanisme de gestió conjunta.

Si observem els objectius de la PAC que es van consignar en el **tractat de la CEE (art. 39)**, constatarem el propòsit d'assolir els objectius que s'esmenten a continuació:

- Incrementar la productivitat de l'agricultura.
- Assegurar un nivell de vida equitatiu als agricultors.
- Estabilitzar els mercats agrícoles.
- Garantir els aprovisionaments.
- Assegurar preus raonables als consumidors.



En la **conferència de Stresa (1958)** es van establir els mitjans que haurien de permetre arribar a aquests objectius a partir de la posada en funcionament de la PAC quatre anys més tard:

- Unitat de mercat, és a dir, l'absència de barreres a la circulació de productes agrícoles dins la CEE i de qualsevol acció que impliqui discriminació efectiva o falsegi la competència.
- Establiment d'uns preus bàsics uniformes per a cada producte que, amb massa assiduitat, seran superiors als preus mundials.
- Protecció uniforme davant la producció exterior mitjançant una protecció aranzelària alta envers la importació de productes a preus més baixos que els establerts en els mercats europeus.
- Mecanismes comuns de gestió i intervenció.
- Finançament solidari o responsabilitat compartida en proporció al PIB de cada estat membre, i no a la producció agrícola respectiva, mitjançant el Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícoles (FEOGA).
- Modernització de l'agricultura comunitària per a elevar-ne la productivitat mitjançant els fons d'orientació.

L'última pedra de la PAC era el principi de la preferència comunitària, és a dir, els estats membre havien de consumir preferentment productes comunitaris.

El consum de productes no comunitaris més barats es "castigava" augmentant-ne el preu quan entraven a la CEE amb l'aranzel exterior comú, l'eina que salvaguardava la competitivitat del producte produït dins la CEE. Aquest era i és un mecanisme amb avantatges i inconvenients, ja que mentre que per una banda protegia l'agricultura comunitària i garantia el nivell de vida dels productors de la CEE, per l'altra incitava a la producció.

D'aquesta manera, el problema de l'**autoabastiment** europeu en matèria alimentària es va superar ràpidament. Tanmateix, després va aparèixer un problema de gestió dels **excedents de producció**.

Per pura lògica de mercat, no era possible inundar els mercats amb una quantitat excessiva d'un producte determinat, ja que això comportaria que en baixessin els preus i, precisament, el sistema de la PAC consistia a garantir-ne un preu de base. La "solució" va consistir a acumular els excedents perquè no arribessin al mercat –es per això que s'havia sentit parlar de muntanyes de man-

tega i llacs de llet. D'aquesta manera, s'intentava que els productes tinguessin sortida als mercats mundials, en què forçosament s'havien de vendre a preus mes baixos que els que estaven fixats a la CEE per tal que poguessin competir amb els productes d'allà. La Comunitat pagava al productor europeu, com a subvenció, la diferència que hi havia entre el preu que el producte tenia en els mercats exteriors i el preu mínim que havia fixat la CEE.

A això hauríem d'afegir els problemes que aquest sistema provocava i provoca als productors dels estats no comunitaris: se'ls dificulta l'accés dels productes al mercat europeu mentre que la producció europea, subvencionada, sí que accedeix als mercats d'aquests estats.

L'enfrontament entre aquestes dues posicions queda perfectament reflectit en els dos fragments següents:

El **3 d'octubre de 2002**, el comissari europeu de Comerç d'aleshores, **Pascal Lamy**, declarava:

"Sí, hi ha un model agrícola europeu [...] quin és? Es basa en una posició de principi profundament ancorada en la nostra història i en la nostra cultura: l'agricultura és un sector econòmic que no és pot deixar només en mans del mercat. La raó és simple: per a l'agricultura, escollir sempre el que és més barat té conseqüències que les nostres col·lectivitats no toleren. Perquè la volatilitat dels preus agrícoles fa perillar l'estabilitat de les rendes dels agricultors. Perquè el mercat no remunera els serveis de l'agricultura a la col·lectivitat en matèria de protecció del medi ambient o del medi rural [...], és a dir, si deixem que el consumidor, en un mercat globalitzat, esculli el producte que ofereix el productor més eficient, els sis milions d'explotacions agrícoles d'Europa quedaran reduïdes a un milió. [...] els nostres agricultors no seran els miners del segle XXI. Aquest punt, essencial, distingeix Europa dels que desitgen aplicar integralment a l'agricultura les regles normals de l'economia de mercat."

Per la seva banda, **Blaise Compaore**, president de Burkina Faso, en un discurs que va fer el **10 de juny de 2003**, afirmava el següent:

"Els nostres països, que encara tenen unes economies molt vulnerables, han aplicat mesures per a ser més competitives i incrementar la participació en el comerç mundial. D'acord amb aquestes mesures, els estats d'Àfrica central i occidental han eliminat gradualment subsidis per al sector agrícola. D'altra banda, l'impacte d'aquestes reformes ha estat anul·lat pels diversos subsidis que alguns estats membre de l'OMC encara proporcionen a la seva agricultura. [...]. Així, només l'any 2001, el volum de subsidis que els països rics van donar als seus agricultors va ser sis vegades més gran que el que van donar com a ajut al desenvolupament. [...]. Per exemple, un país com Mali, el mateix any, va rebre trenta-set milions de dòlars en concepte d'ajut però, pel que fa als guanys que produeixen les seves exportacions, en va perdre quaranta-tres a causa de les subvencions per al cotó que altres estats van atorgar als seus productors."

No ha de sorprendre, per tant, la llista de problemes que ha generat la PAC en no modificar-se quan el problema clau que en va justificar el naixement, que Europa no s'autoabastia en matèria alimentària, es va superar:

sobreproducció, frau, assignacions pressupostàries que no tenen cap relació amb el pes actual de l'agricultura en el PIB comunitari, discriminació sistemàtica dels productes mundials que cada dia és més difícil de sostenir combinada amb la protecció d'uns preus europeus molt més elevats, i mesures de difícil comprensió i pitjor justificació, però que són la conseqüència equivalent al problema generat. És el cas del pagament de subsidis per a no conrear superfícies agrícoles o per a produccions que mai arriben al mercat, ja que si hi arribessin provocarien un descens dels preus.

Val a dir que, avui en dia, les institucions comunitàries, amb el suport dels estats que fan les aportacions més grans al pressupost de la Unió Europea, fan tota mena d'esforços per a **reformar la PAC**. Tanmateix, xoquen contínuament amb l'oposició de les organitzacions agrícoles i amb les pors dels governs d'uns estats que temen haver d'afrontar el possible cost polític que aquesta reforma comportaria. Tot plegat condueix als **enfrentaments** que periòdicament veiem en els mitjans de comunicació.

- El conflicte principal és el d'interessos entre els beneficiaris directes de la PAC, els productors agrícoles, i els consumidors, que veuen com la reducció permanent dels preus agrícoles mundials no es tradueix en una reducció dels preus al consum dels productes agrícoles en l'interior de la Comunitat. Sobretot, tenint en compte que els consumidors, mitjançant el pagament dels preus fixats per la CEE/UE aporten, pràcticament, el total dels recursos que reben els productors.
- A tot això caldria afegir la consideració, que cada cop va agafant més força, que qüestiona la lògica, que en ple segle XXI i davant els reptes que Europa té plantejats en un món globalitzat, en el pressupost comunitari encara tingui més pes la despesa agrícola que no pas, per exemple, el capítol de recerca i desenvolupament.

En l'àrea de les **relacions exteriors**, la PAC representa la **principal disputa internacional** perquè és un obstacle magnífic al comerç internacional: la primera potència comercial mundial i segona potència industrial mundial limita les exportacions agrícoles de tercers països i subvenciona les pròpies exportacions. Això representa una contradicció evident amb, per exemple, la política d'ajut al desenvolupament, tal com assenyalava en un paràgraf anterior el president Blaise Compaore. L'ONG **Intermon-Oxfam** s'ha afegit a les queixes del president de Burkina Faso. En un informe recent, l'organització assenyalava que l'ajut oficial al desenvolupament que donen els països de l'OCDE arribava a cinquanta mil milions de dòlars. Tanmateix, aquesta xifra, que es dirigeix a països eminentment agrícoles, es reduïa notablement a causa dels costos que, per a aquests països, impliquen les barreres de protecció. Tal com també de-

nunciava el president Campaore, s'estima que importar la producció agrícola comporta a aquests països un cost de cent mil milions de dòlars anuals, és a dir, el doble de la quantitat que es destina a ajudar-los.

Sigui com sigui, l'**1 de juliol de 1968** la Comunitat Econòmica Europea aconpleia el seu objectiu principal: la unió duanera, és a dir, l'actiu principal del tractat de Roma, es va constituir definitivament.

### 3. De la Conferència de la Haia (1969) a la primera ampliació (1973)

Quan ja s'havia arribat al final de la dècada dels anys seixanta del segle passat i s'havien aconseguit, amb èxit, els objectius establerts (**unió duanera i mercat interior**), va sorgir la necessitat d'establir un sistema de **recursos financers propis**. A diferència del tractat de París o el tractat de la CECA (1950), el tractat de Roma (1957) no va preveure dotar la CEE de capacitat recaptatòria pròpia, però sí de tot un seguit de recursos, gestionats pels estats, que li servien per a finançar les polítiques, com ara la PAC, mitjançant l'aranzel exterior comú. Un altre tema que, en aquest moment, va tornar a aparèixer va ser l'anomenat **dossier britànic** o la possible incorporació de la Gran Bretanya a la CEE. Finalment, la Comunitat es plantejava la necessitat de reforçar la **cooperació en general** i, específicament, en els àmbits en què, per diverses raons, pogués ser més convenient.

L'esdeveniment que va connectar la solució de totes aquestes qüestions va ser la reunió de caps d'estat i/o de govern que va convocar el successor de Charles de Gaulle, **Georges Pompidou**, i que es va celebrar a La Haia al principi del **desembre de 1969**. En aquesta reunió es van adoptar tot un conjunt de compromisos que van definir els perfils de la Comunitat fins a mitjan anys vuitanta i la van transformar, en gran manera, en el que les generacions actuals han conegut.

Essencialment, el 1969 es va decidir crear un gran sistema europeu preferencial basat en la lliure circulació de mercaderies industrials entre tots els països del continent europeu, consolidar definitivament un règim especial per al sector agrícola i diversos graus de cooperació monetària entre els estats que formessin part de la CEE.

Aquest sistema preferencial, que estaria protegit de l'economia mundial mitjançant la preferència comercial i la cooperació monetària, era més fàcil de dur a terme si el Regne Unit formava part de la Comunitat, ja que això convertiria la CEE en una **força econòmica i comercial indiscutible**. Aquest ingrés, però, s'havia de fer sobre la base dels termes comunitaris.

D'aquesta manera, un tema clau, vigent per sempre més, que es va decidir a La Haia va ser que en una ampliació de la Comunitat, era el candidat el que s'havia d'adaptar al conjunt i no al revés.

D'aquesta manera, les **negociacions d'ingrés** de qualsevol estat mai poden qüestionar les polítiques comunitàries que estan establertes en el moment de la negociació. Es poden negociar i establir períodes d'adaptació i, fins i tot, clàusules d'*opt-out* o de no-participació en determinades polítiques o de no-aplicació de determinades lleis –pensem en la Unió Europea actual, en què no tots els estats membre formen part de l'euro o de l'espai Schengen–, però un estat candidat mai no pot qüestionar l'existència d'una moneda única o que un grup d'estats hagin eliminat els controls fronterers que hi ha entre ells. El candidat ha d'acceptar la Comunitat tal com és en el moment de les negociacions i estar preparat per a aplicar la legislació comunitària bàsica o cabal comunitari en el seu territori. Per això els estats membre sempre procuren tancar els temes especialment sensibles abans d'iniciar qualsevol negociació d'ampliació. **El que ells hagin tancat el candidat no ho pot obrir.**

La **primera ampliació comunitària** va ser possible quan els socis comunitaris principals, Alemanya i França, es van posar d'acord en un sistema de recursos propis que consolidava la PAC, tal com estava definida al final dels seixanta, i que en cas que l'ingrés es produís, convertiria el Regne Unit en un finançador net de les polítiques comunitàries, al mateix nivell que la República Federal d'Alemanya. Tanmateix, hi havia una **diferència entre Bonn i Londres**. Alemanya entenia l'acord com el finançament d'un gran pacte de rèdit comercial i polític enorme, ja que oferia tant el mercat comunitari per a la seva indústria, la més potent del continent, com l'estructura fonamental que emmarcava la relació d'Alemanya amb tot el seu entorn exterior i internacional. Per al Regne Unit, però, comportava haver d'acceptar la consolidació d'un entramat intervencionista que contradeia obertament els **principis lliurecanvistes** que, amb tanta convicció, feia més d'un segle que defensava.

Si el 1969 Pompidou va acceptar el que De Gaulle va rebutjar categòricament els anys 1963 i 1967 va ser perquè, a canvi, va obtenir un acord generós de finançament permanent de la PAC, un sistema de recursos propis que feia recaure sobre Alemanya el pes de la càrrega, i finalment el compromís que tot això no es posaria en dubte en les negociacions d'adhesió amb el Regne Unit.

És a dir, Londres s'incorporaria, si volia, a una Comunitat redefinida en benefici de França i, a més, n'hauria de pagar el cost corresponent.

Si **Willy Brandt**, el canceller de la RFA, va acceptar aquestes càrregues financeres va ser perquè, a canvi, va rebre l'acord francès de promoure el lliure comerç industrial dins la CEE, cosa que beneficiava enormement la seva indústria, i d'avançar en la cooperació monetària en un moment en què el sistema monetari internacional de convertibilitat entorn del dòlar havia deixat de funcionar. Els alemanys saben, tal com ho sabia la resta dels socis comunitaris, que

la política monetària nord-americana estava erosionant la credibilitat de tot el sistema de convertibilitat monetària internacional. La solució havia de passar per la creació d'un sistema europeu.

Finalment, **Londres** va acceptar la unió perquè va entendre que, si volia garantir el desenvolupament de l'economia, no tenia més remei que ingressar a la CEE. Les altres opcions, el manteniment de lligams preferencials amb les seves antigues colònies, la relació privilegiada amb els Estats Units i l'establiment d'una organització alternativa o l'AELC no li oferien gaires possibilitats de creixement si es comparaven amb les de la CEE, fins i tot després d'incloure-hi els costos que es derivarien de l'ingrés. A més, hem d'afegir que el Regne Unit del final dels anys seixanta i principi dels setanta començava a experimentar els inicis d'una **crisi econòmica duríssima** que encara no havia arribat al continent. El govern britànic, per tant, considerava que era millor viure-la a aixopluc del gran paraigües de la CEE, en què tindria, a més de la protecció inherent al projecte, els fons d'ajut comunitaris. Era el cas del **Fons Social Europeu**, que formava part del Tractat de Roma, cosa que el convertia en el fons estructural més antic de la Comunitat. L'objectiu d'aquest fons és afavorir la cohesió social i econòmica del conjunt mitjançant el finançament, per exemple, de la formació dels treballadors que s'hagin quedat sense feina.

En definitiva, i en contrast evident amb la retòrica de caire federalista emprada en els inicis de l'experiència, quedava clar que la principal motivació per a formar part de la CEE no era constituir progressivament un gran estat federal, sinó gaudir d'unes possibilitats de desenvolupament econòmic i comercial que els estats, pel seu compte, no podien assolir.

A hores d'ara, ja no es pot discutir que quan un estat ingressa a la CEE/UE no pretén que se'l debiliti en favor d'una estructura d'àmbit continental, sinó que se'l reforci. Sembla obvi que l'estructuració de tot aquest entramat té unes repercussions polítiques innegables i que aquestes repercussions han contribuït a modificar de manera decisiva el *modus operandi* de les relacions entre els estats europeus. Aquest fet contrasta clarament amb el sistema tradicional de relacions europees que hi va haver fins a la Segona Guerra Mundial. Tot plegat sembla evident, però, tal com va assenyalar un comentarista del diari britànic *Financial Times*, la idea de crear un estat federal europeu i dissoldre-hi els estats actuals és més una por o fantasia dels *euroescèptics* que no pas un objectiu dels europeïstes que defensen el projecte actual.

La clau de volta de l'acord que es va assolir a **La Haia** va ser l'establiment de les bases per a crear un mecanisme de finançament de les polítiques comunitàries, l'anomenat **sistema de recursos propis**, que finalment es va acordar l'**abril de 1970**.

Aquest sistema consistia a transferir a la Comunitat la recaptació derivada de l'aranzel exterior comú, que fins al moment gestionaven els estats.

Aquest sistema, de fet, convertia el **Regne Unit**, si les negociacions d'ingrés conclouïen amb èxit, en el **major contribuent net** de la Comunitat. El major contribuent net és l'estat que aporta al pressupost comunitari més diners que no pas en rep mitjançant les diferents polítiques comunitàries. Òbviament, això no inclou els beneficis que l'economia d'aquest estat, el seu teixit econòmic i industrial, obté de poder actuar en un mercat protegit i més ampli que el que delimiten les pròpies fronteres. Si Londres entrava en aquesta categoria era pels tres motius següents:

- En primer lloc, perquè l'economia del Regne Unit seria l'economia comunitària més internacionalitzada.
- En segon lloc, perquè era l'importador d'aliments més gran del món: importava un volum d'aliments d'arreu molt superior al de la resta dels seus futurs socis comunitaris.
- Finalment, perquè rebria menys ingressos a través de la PAC: l'agricultura que tenia era molt limitada.

Per tant, l'única manera de reduir el volum de transferències a la Comunitat seria mitjançant la substitució d'importacions agrícoles internacionals per europees, cosa que, de passada, reforçaria l'agricultura europea perquè n'ampliaria el mercat, n'estabilitzaria els preus, hi facilitaria la sortida d'excedents i, en definitiva, reforçaria la PAC. La clau de l'èxit de les negociacions d'ampliació amb el Regne Unit és l'acceptació per part dels seus negociadors del cabal comunitari tal com havia estat definit entre el desembre de 1969 i l'abril de 1971. Això incloïa tot el paquet de recursos propis, el finançament de la PAC i una política comuna de pesca, que obligava a obrir els rics caladors del mar del Nord i de l'anomenat *Irish box* a la flota comunitària sense discriminació.

Quan Londres va acceptar la preferència comercial, la PAC i el paquet de recursos propis el **juliol de 1971**, van concloure les negociacions de la primera ampliació.

La cimera de La Haia també va posar en marxa l'estudi d'una cooperació més estreta en els camps de la **política** i l'**economia**. D'aquesta iniciativa van sorgir els **Informes Werner d'Unió Econòmica i Monetària** –precedent immediat de l'actual– i **Davignon de cooperació política**. Totes dues iniciatives, malgrat que les propostes que van fer els autors no van arribar enlloc, mereixen molt més reconeixement del que tradicionalment han rebut. Són legió els comentaristes que valoren com un fracàs de la Comunitat la importància que es va



donar a les iniciatives de **cooperació intergovernamental**, en detriment de les que impliquen una transferència de capacitat d'acció de l'estat a instàncies comunitàries mentre que, en realitat, representen un gran èxit.

La cooperació intergovernamental implica que els polítics dels estats membre de la CEE acceptaven el marc de la Comunitat per a dur a terme no només el que s'havia decidit que fos competència europea, sinó també el que no ho era, de manera que es feia evident que l'entramat de cooperació entre estats que la Comunitat havia creat havia esdevingut insubstituïble.

Així, la discussió sobre una unió econòmica i monetària, tot i no produir la **moneda única** que Werner propugnava, va posar de relleu que la cooperació en aquesta matèria era imprescindible davant la incertesa macroeconòmica que la fallida del sistema establert al final de la Segona Guerra Mundial va provocar a partir del **setembre de 1971**. La creació d'un sistema modest de cooperació canviària, l'anomenada **Serp Monetària Europea**, que tan poc han afalagat els analistes –essencialment un mecanisme de control de les taxes de canvi de les diferents monedes europees per a controlar que no superessin un determinat valor ni caiguessin per sota d'un altre valor establert–, va constituir el signe més obvi del compromís dels estats de la CEE en favor d'un sistema europeu, encara que no comportés, de moment, cap transferència de capacitat de decisió a una instància europea.

Finalment, l'any 1973 la CEE s'ampliava a **tres nou estats**: el **Regne Unit, Dinamarca i Irlanda**. L'Europa dels 6 esdevenia l'**Europa dels 9**.

#### Noruega

Hi havia un quart estat que n'havia negociat l'ingrés, Noruega. Tal com tornaria a succeir l'any 1995, en què Oslo va concloure de nou amb èxit unes negociacions d'ingrés, els ciutadans noruecs decidiren en referèndum no validar l'ingrés que havia negociat el seu govern. País ric, amb una de les rendes per càpita més elevades del món, principalment perquè disposa de petroli, el governants no han pogut, en cap de les dues ocasions, convèncer els seus ciutadans dels avantatges que els reportaria formar part de la CEE/UE.

## 4. Les ampliacions cap al sud d'Europa (1981-1986)

La **dècada dels anys vuitanta** del segle passat exemplifica clarament un binomi característic de la Comunitat: la combinació de l'ampliació del seu territori amb l'aprofundiment de les polítiques existents o el llançament de noves polítiques. Aquesta tònica s'havia inaugurat amb la primera ampliació comunitària, quan la incorporació de Dinamarca, Irlanda i el Regne Unit va ser precedida d'acords importants sobre els recursos propis i el finançament de la Política Agrícola Comunitària, la posada a punt de les polítiques pesquera i regional i el llançament del globus sonda sobre la possibilitat d'avançar cap a la unió econòmica i monetària i cap a la unió política. Els anys vuitanta seguiran per aquest camí d'ampliació i aprofundiment tan complex que ja no s'abandonarà fins al present.

L'ampliació dels anys vuitanta cap al sud d'Europa, amb la incorporació de **Grècia** a partir de l'**1 de gener de 1981** i de **Portugal i Espanya** des de l'**1 de gener de 1986**, va ser una ampliació **plena de màgia** que, en alguns aspectes, s'assembla a la que va tenir lloc l'any 2004 a l'est d'Europa. En tots dos casos afectava països que acabaven d'abandonar sistemes dictatorials, que els havien apartat durant dècades de qualsevol lloc rellevant en l'ordre internacional, cosa que, a la vegada, es combinava amb un grau de desenvolupament econòmic inferior al de la mitjana de la Comunitat.

L'ingrés de Grècia, Espanya i Portugal a la CEE és, de fet, el millor exemple de comunitat democràtica i solidària als ulls de les seves pròpies poblacions i del món.

Els tres membres nous havien mantingut, amb un grau d'intensitat diferent, relacions llargues amb la Comunitat.

Des del juliol de 1961, les relacions amb **Grècia** s'enquadraven en un acord d'associació (amb entrada en vigor el novembre de 1962) que establia una unió duanera en igualtat de condicions als estats membre de la CEE com a pas previ a la plena integració. Amb l'arribada de la "dictadura dels coronels" a Grècia, l'abril de 1967, la Comunitat va "congelar" la part política de l'acord d'associació, però va permetre que les clàusules d'unio duanera seguissin el seu curs, de manera que la unió duanera entre la CEE i Grècia es va completar el juliol de 1968. El juliol de 1974, quan la dictadura militar es va col·lapsar, les noves autoritats gregues es van plantejar adherir-se a la CEE com a eina de consolidació de la democràcia, que era nova i fràgil. Tant si la intenció de la Comunitat era aquesta com si no, la sol·licitud grega, del juny de 1975, va portar gairebé immediatament a l'obertura de tres anys de negociacions que

van concloure el 28 de maig de 1979, amb la signatura del Tractat d'Adhesió de Grècia a la Comunitat, que s'iniciaria l'1 de gener de 1981. Ja som, per tant, a l'**Europa dels 10**. Amb l'ingrés grec començava, de fet, una de les característiques de les ampliacions comunitàries, a excepció de la de 1995 envers Suècia, Àustria i Finlàndia, tots tres estats democràtics consolidats: la d'ajudar a consolidar processos de transició cap a la democràcia mitjançant les reformes internes exigides per a esdevenir un membre de la Comunitat.

Cal assenyalar que a la **península Ibèrica**, tot i que la fi de les dictadures ibèriques es va produir de manera gairebé simultània, els anys 1974 i 1975 respectivament, les dictadures espanyola i portuguesa plantejaven un cas diferent del grec: l'origen es remuntava als anys de l'ascens del feixisme a Europa, en la dècada dels anys trenta. Les **dictadures de Salazar i Franco** havien estat com dos vells **anacronismes**, dues reminiscències d'un temps que es considerava que s'havia acabat amb la derrota de les potències de l'Eix a la Segona Guerra Mundial. I tot i que la naturalesa del règim impossibilitava que ingressessin a la CEE, ja que només acceptava democràcies com a estats membre, això no impedia que s'establissin relacions de caire comercial entre estats no democràtics i la comunitat. Tot i així, les relacions de Lisboa i Madrid amb la CEE van distar de ser idèntiques.

**Portugal** s'havia alineat amb les potències aliades durant la Segona Guerra Mundial, cosa que li va servir per a ésser membre fundador de la majoria de les organitzacions de cooperació que es van establir a Europa a partir de 1945: l'Organització Europea de Cooperació Econòmica (OECE), la Unió Europea de Pagaments (UEP), l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN) i, principalment, en el camp que aquí ens interessa, l'Associació Europea de Lliure Comerç (AELC). La participació a l'OECE i la UEP, entre 1949 i 1961, en primer lloc, i a l'AELC, a partir de 1961, va permetre que Portugal anés adaptant l'economia a la competència industrial europea i s'endinsés, progressivament, en una pauta d'internacionalització econòmica a l'europea. Com a membre de l'AELC, va assolir un grau de liberalització comercial paral·lel al que es va dur a terme a la CEE i va formar part de la gran zona de lliure comerç industrial que es va establir a Europa occidental a partir del novembre de 1972, com a resposta als canvis profunds que va comportar el salt del Regne Unit de l'AELC a la CEE. Com a membre de l'AELC, Portugal va saber aprofitar les oportunitats en termes comercials. De fet, el grau d'obertura de l'economia portuguesa, és a dir, el volum total d'exportacions i importacions en termes de PIB, era molt similar a la mitjana comunitària i el perfil del comerç exterior també era "comunitari".

El contrast amb **Espanya** era profund. Tot i que l'Espanya de Franco compartia amb el Portugal de Salazar la naturalesa no democràtica del règim polític que hi imperava, l'afinitat i la relació que va tenir amb les potències de l'Eix durant la Segona Guerra Mundial va comportar, com a penalització i a diferència del cas portuguès, que se l'excloués sistemàticament de tots els mecanismes de

cooperació europeus. Pel que fa a la CEE, l'única vinculació que Espanya hi va aconseguir establir va ser un acord comercial, signat el juny de 1970, pel qual totes dues parts es concedien un cert grau de preferència recíproca.

L'ingrés de Grècia (1981), Espanya i Portugal (1986) a la Comunitat, a més de crear l'**Europa dels 12**, va causar un **dobte impacte**.

Per als nous membres, va comportar accedir a una via ràpida de "normalització" econòmica, política i social. Per a la CEE, va comportar enfrontar-se a nous reptes que requerien els instruments d'acció col·lectiva adequats.

La pobresa i el **subdesenvolupament relatiu** dels tres estats va obligar a **reforçar els fons estructurals**, que tenen la missió, fonamentalment, d'ajudar les regions menys afavorides a desenvolupar-se. Així, la partida pressupostària dedicada a aquests fons va passar de l'11% del total del pressupost de la Comunitat, l'any 1980, al 21% deu anys més tard. En termes de pressupost, Grècia, Espanya i Portugal es van convertir en **receptors nets** immediatament, és a dir, rebien més que no pas aportaven al pressupost comunitari. Alemanya, el Regne Unit i França, per la seva banda, esdevenien els majors contribuents a les arques comunitàries.

En altres paraules, l'Europa dels 9 assumia que l'ampliació cap al sud del continent obligava a fer realitat el concepte de solidaritat comunitària.

Aquesta política de solidaritat financera i de cohesió social estava imposada per una altra circumstància que no convé oblidar: l'acord per a completar el **mercat únic europeu** a partir de l'1 de gener de 1993. L'**Acta Única Europea (AUE)**, signada el **febrer de 1986** i en vigor des de l'1 de juliol de 1987, establia les adaptacions necessàries per a culminar la realització del mercat interior. Això comportava completar la unió duanera que s'havia establert en el Tractat de la CEE de 1957 i assolit l'any 1968. En aquest context, la incorporació de països nous amb un nivell de desenvolupament relatiu més modest combinada amb l'eliminació de totes les traves internes que encara hi havia als intercanvis de béns no agrícoles, serveis i –parcialment<sup>1</sup>– persones, implicava generar per a tot el conjunt un enorme potencial de creixement que s'esperava que pogués permetre reprendre el camí del creixement sostingut que s'havia aturat arran de la crisi iniciada al principi dels anys setanta.

L'AUE va consistir, essencialment, en un compromís d'eliminació de totes les barreres no aranzelàries, però d'efecte equivalent com, per exemple, l'existència d'un munt de formalitats frontereres en diverses llengües, les tra-

<sup>(1)</sup>En aquest últim cas, diem parcialment perquè el reconeixement recíproc i simple de les titulacions nacionals respectives és un tema que encara no s'ha acabat de resoldre.

ves de caràcter administratiu, l'existència de milers de requisits tècnics específics per motius de seguretat i de salut pública, la no-existència ni del principi de reconeixement mutu ni d'una 'marca CEE', etc.

En definitiva, es tractava d'un compromís europeu de liberalització comercial interna per a afavorir el creixement econòmic.

El que es cert és que la perspectiva d'un mercat europeu de dimensions continentals que funcionés sense traves internes va generar una dinàmica d'atracció de la inversió estrangera envers Europa.

## 5. De Maastricht (1992) a Niça (2001) o els límits de la política europea

Els canvis profunds d'ordre geopolític que Europa viu en els anys 1989 i 1990 no podien fer altra cosa que afectar el fenomen de la integració europea. Entre aquests canvis, n'hi havia un que afectava, directament, el cor de la Comunitat:

la possibilitat de superar la divisió d'Alemanya, des de l'any 1949, que la guerra freda havia provocat.

El **conflicte Est-Oest** va fer que la situació que es va crear al final de la Segona Guerra Mundial es congelés sobre el terreny i, consegüentment, que les zones d'ocupació occidental i soviètica a Alemanya es convertissin en dos estats antagònics: la **República Federal d'Alemanya (RFA)** en el bloc occidental i la **República Democràtica d'Alemanya (RDA)** en el bloc oriental. Des d'aleshores, cada estat havia viscut un desenvolupament independent d'acord amb els principis que animaven cada bloc. L'RFA es converteix en la peça central de l'Europa comunitària. La Comunitat li proporciona un marc de seguretat política que li permet desplegar tot el potencial de desenvolupament econòmic, cosa que, alhora, redunda en benefici de la resta dels estats membre de la CEE. D'altra banda, l'entramat institucional característic de la Comunitat i la pròpia dinàmica comunitària limiten la capacitat d'acció unilateral del nou estat alemany, cosa que tranquil·litza la resta dels estats envers qualsevol aventura alemanya nova. És el que l'acadèmic britànic **Timothy Garton Ash** anomenarà *golden handcuffs* o *manilles d'or* sobre Alemanya.

En aprofundir en el tema de la seguretat, hem de tenir present que al costat de la garantia que s'ha apuntat en el paràgraf anterior, n'hi ha dues més que són igual d'importants. L'una és la decisió dels successius governs alemanys, des dels temps del canceller **Adenauer**, de mantenir un perfil baix pel que fa a l'acció exterior a canvi de solidaritat material i financera en totes les operacions en què Occident es vegi implicat. L'altra és la divisió del país, que té un efecte debilitant evident respecte de l'Alemanya que havia causat estralls a Europa des de la segona meitat del segle XIX fins el 1945. Aquestes seran les dues garanties que es qüestionaran arran de la reunificació de l'estat alemany i, per tant, serà la primera que s'ha esmentat, la de les *manilles d'or*, la que adquirirà tot el protagonisme.

Si ens situem en la segona meitat de la dècada dels vuitanta, és indubtable que l'RFA havia extret uns **rèdits enormes** de la pertinença a la CEE. No només havia obtingut una respectabilitat internacional i legitimitat política que li semblaven prohibides al final de la Segona Guerra Mundial, sinó que havia experimentat un desenvolupament econòmic sense precedents.

Quaranta anys després de l'últim conflicte mundial, de què Alemanya havia estat assenyalada com la gran culpable, la seva successora, l'RFA, era la primera potència econòmica del continent europeu, el primer contribuent al pressupost comunitari i la moneda que tenia, el marc, la divisa de més pes en el Sistema Monetari Europeu.

Tot plegat no parava d'**inquietar França**, que va tenir una reacció que es va emmarcar dins els cànons de la lògica comunitària: calia establir un control supranacional sobre la política econòmica i monetària de l'Alemanya federal per por de l'impacte que les decisions unilaterals de Bonn poguessin tenir sobre el conjunt del continent. D'aquesta manera, en la **cimera de caps d'estat i/o de govern** que es va celebrar a **Hannover (juny de 1988)** es va encarregar al president de la Comissió Europea, el francès **Jacques Delors**, que estudiés el tema i les solucions possibles.

En les seves conclusions, Delors va plantejar l'establiment d'una unió econòmica i monetària amb un Banc Central Europeu i una divisa única. El procés es desenvoluparia en tres etapes i la primera començaria el juliol de 1990.

Aquestes conclusions es van aprovar sota la presidència d'Espanya, en la **cimera de Madrid, el juny de 1989**, és a dir, al començament de l'estiu en què es va desencadenar una successió de fets que posarien fi a l'ordre europeu que hi havia hagut durant gairebé mig segle, l'anomenat *ordre de Ialta*, que sancionava la divisió d'Europa en dos blocs antagònics.

L'oportunitat que Alemanya tenia d'assolir la reunificació, tan desitjada; la voluntat decidida del canceller alemany **Helmut Kohl** de dur-la a terme i fer realitat, així, els desitjos de la immensa majoria d'alemanys; l'aversion oberta que aquesta possibilitat aixecava a les principals capitals occidentals, amb París i Londres al capdavant, etc. Tot plegat va produir una situació d'incertesa. En aquell moment, es va considerar que la Comunitat era el millor instrument per a canalitzar una reunificació d'importància històrica enorme d'una manera que fos beneficiosa per a tots. Alhora, s'aprofitaria l'impuls que això comportaria per a aprofundir en la construcció europea.

En altres paraules, Occident acceptaria la reunificació d'Alemanya si l'Alemanya reunificada acceptava les *manilles d'or*, que havien estat molt útils en el cas de l'RFA.

Tanmateix, l'Europa que havia de donar aixopluc a la nova Alemanya havia d'aprofundir en els mecanismes i les estructures que la constituïen per a oferir, d'aquesta manera, un nou exemple de combinació d'**ampliació i aprofundiment**, característic de l'esdevenidor històric de la Comunitat. Tot això va donar lloc a dues conferències intergovernamentals que es van iniciar el 15 de setembre de 1990. L'una sobre la unió econòmica i monetària i l'altra sobre la unió política. Aquestes dues conferències van culminar amb la signatura del **Tractat de Maastricht** o Tractat de la Unió Europea el **7 de febrer de 1992**.

El Tractat de Maastricht va entrar en vigor, després de la ratificació dels dotze estats membre, l'1 de novembre de 1993. A partir d'aquesta data ens comencem a referir al conjunt comunitari com a **Unió Europea** i no pas com a Comunitat Europea. El canvi de denominació no deixa de tenir importància perquè, amb totes les mancances, Maastricht atorga a la construcció europea la **dimensió política** que no hi havia en el Tractat de Roma del maig de 1957, de manera que presenta els conceptes de política exterior i de política de defensa comuna. Entre les aportacions més importants del nou tractat podem assenyalar, entre d'altres, les següents:

- En l'àmbit de la solidaritat es crea el fons de cohesió per als estats en què el PIB per habitant no arribi al 90% de la mitjana comunitària. Espanya en serà un dels principals beneficiaris. A diferència dels fons estructurals, que s'adrecen a les regions, el fons de cohesió s'adreça als estats.
- S'amplia el nombre de casos en què les decisions es prenen per majoria i es limiten, així, els casos en què el requeriment d'unanimitat atorga a cada estat membre el dret de veto.
- Es crea el Comitè de les Regions, de caràcter consultiu, per a oferir una certa presència a escala europea dels nivells polítics, regionals i municipals de caràcter subestatal.
- S'amplien els poders del Parlament Europeu.
- Neix la noció de *ciutadania europea*, que comporta la unificació de passaports, el dret a vot en les eleccions municipals dels residents comunitaris i la protecció diplomàtica conjunta en països extracomunitaris.



- S'estableix l'estructura en tres pilars de la Unió Europea: Política Exterior i de Seguretat Comuna, Comunitari (l'àmbit que fins ara abastava la CECA, la CEE i la Unió Econòmica i Monetària) i Justícia i Interior.

Per damunt de tot, el Tractat de Maastricht assenyala el camí inexorable cap a la **Unió Econòmica i Monetària (UEM)**, que culminarà l'**1 de gener de 1999** amb la introducció de l'**euro**, la moneda única europea (encara que l'ús com a moneda corrent no començarà fins l'**1 de gener de 2002**), l'establiment del **Banc Central Europeu** amb seu a **Frankfurt** i la consegüent pèrdua de capacitat d'acció unilateral de cadascun dels estats que formen part de la UEM en matèria de política monetària.

Aquesta última és la qüestió que més polèmica va provocar a l'interior d'Alemanya quan el criteri, essencialment polític, de **Helmut Kohl** es va oposar al criteri, essencialment econòmic, del governador del Banc Central de l'RFA, el Bundesbank, **Hans Tietmeyer**. Tietmeyer considerava que si l'RFA havia d'acceptar unes manilles més grans que les que ja havia acceptat fins aleshores, era important que continuessin essent d'or. Així, si es caminava decididament cap a la UEM, aquesta unió s'hauria de configurar d'acord amb els criteris que els rectors de l'economia alemanya consideressin propis d'una gestió seriosa i rigorosa. No és estrany, per tant, que els criteris de convergència cap a la UEM només els complissin, inicialment, Luxemburg i Alemanya. A això caldria afegir les pors, gens infundades, que el Bundesbank tenia sobre el cost que la reunificació del país tindria per a les arquees de l'estat alemany, més enllà de les previsions optimistes inicials, engegades per la rellevància política de l'esdeveniment i que el temps s'ha encarregat de desacreditar completament. A causa d'això, argumentava Tietmeyer, Alemanya hauria de prioritzar el procés de cohesió interna de les dues parts del país en detriment dels projectes europeus. La veritat és que, en aquest cas, el criteri polític de Kohl es va imposar al criteri econòmic del Bundesbank, de manera que la reunificació d'Alemanya i l'establiment de la UEM van avançar en paral·lel.

A efectes pràctics, per a la política estatal la creació de la UEM va comportar la renúncia de tots els estats que n'eren membres a gestionar de manera independent i unilateral la pròpia política monetària per a passar a formar part d'un entorn molt més gran i potent amb l'euro com a moneda.

#### Exemple

Així, per exemple, cap estat membre de la zona euro podria, a partir de la introducció de d'aquesta moneda, devaluar la seva moneda per a fer que les seves exportacions fossin més competitives.

Si hem de relacionar el Tractat de Maastricht amb la reunificació d'Alemanya, també hem de vincular el **Tractat de Niça**, signat en aquesta ciutat francesa el **26 de febrer de 2001** que va entrar en vigor, després del procés de ratificació dels estats membre de la UE, l'**1 de febrer de 2003**, amb el procés d'**ampliació a l'est**, que afecta els estats de l'antiga zona d'influència soviètica a l'est d'Europa. Essencialment, Niça es planteja per a resoldre un problema fonamental:

serà impossible funcionar en una unió formada per vint-i-set estats membre que té unes estructures i uns processos de presa de decisió pensats, inicialment, per a una Comunitat de sis membres i que s'han anat readaptant a cada ampliació fins a portar-los al límit de les possibilitats.

Així, hem de relacionar el tractat de Niça i la comissió intergovernamental que el va precedir amb un procés de **redistribució del poder en una Europa ampliada**. Aquest procés va tenir dos temes centrals:

- D'una banda, el qüestionament de la **paritat entre França i Alemanya**, és a dir, que tots dos estats tinguessin el mateix pes en la presa de decisions, en el context d'una formulació nova de la política exterior de Berlín per part del canceller **Gerard Schröder**, que considerava que l'Alemanya del final del segle XX i principi del segle XXI no tenia res a veure amb el Tercer Reich i que, per tant, no havia de limitar l'acció política a causa dels estralls que va provocar.
- D'altra banda, la pugna entre estats grans i petits pel desig dels primers d'exercir un paper director sobre el conjunt i el rebuig dels segons davant el que consideren que seria un **directori dels grans estats**.

El Tractat de Niça es pot considerar el resultat **modest** d'un compromís **inevitable**. Diem inevitable perquè la UE no es podia permetre fracassar en l'empresa de l'ampliació a l'est. Igualment, qualifiquem el resultat de modest, perquè Niça es limita a reformar les regles de funcionament intern de la Unió per a fer-la governable en un horitzó que inclou vint-i-set estats membre. Que la futura UE necessitava canvis més importants, ens ho mostra l'escenari immediatament posterior a Niça, en què trobem una **Convenció per al Futur d'Europa** que s'havia d'encarregar d'elaborar una **constitució per a la Unió Europea**. Aquesta constitució, a més d'establir els valors que caracteritzen la Unió, n'havia de definir les competències polítiques, econòmiques i socials. En resum, havia de definir de què s'ocupa la Unió i què és competència dels diferents estats que la conformen. La veritat és que la raó de fons d'aquest nou projecte era fondre el galimaties de textos comunitaris, el resultat de gairebé mig segle d'evolució, en un sol text simplificat i comprensible per a tothom, no només per als experts. Darrera d'aquest moviment, la força principal era Alemanya, que comparava l'organització de la Unió amb l'organització pròpia, un estat d'organització federal que, a nivell intern, té perfectament delimitades les competències entre el **govern central** i els **lands**. A més, Alemanya surt de Niça convertida en la peça principal en la presa de decisions dins la UE, ja que obté el nombre màxim de vots en el Consell de Ministres, el nombre més alt de diputats en el Parlament Europeu, i essent l'estat més poblat del conjunt, la introducció del criteri de població en les decisions per majoria qualificada.

## 6. De la gran ampliació a l'est (2004) al fracàs de la Constitució europea (2005)

L'ampliació més gran i ambiciosa que la Unió Europea ha dut a terme fins avui, la que va integrar dotze estats entre els anys 2004 i 2007, ens permet establir, detalladament, en què consisteix una ampliació comunitària.

### 1) Què és i què significa una ampliació de la Unió Europea?

Tota ampliació és un procés de negociació que té com a últim objectiu la incorporació d'estats nous a la Unió Europea en qualitat de membres de ple dret i en unes condicions que permetin el bon funcionament d'aquesta Unió. Tres conceptes preliminars resulten bàsics:

- a) És necessària la negociació.
- b) Ple dret implica drets i obligacions.
- c) L'ampliació mai ha d'afeblir la UE.

Tota ampliació té implicacions a tres bandes:

- Per als estats membre constitueix un desafiament que obliga a la reforma dels instruments i de les polítiques existents.
- Per als candidats implica acomodar-se a una disciplina nova.
- Per a la resta del món comporta la consolidació d'un mercat unificat que pot arribar a tenir dimensions continentals.

### 2) Què es negocia quan es tracta de participar en un procés d'ampliació que culmina en un Tractat d'Adhesió?

La disposició i la capacitat d'adoptar i implementar l'anomenat *cabal comunitari*, és a dir, els drets i les obligacions que es deriven dels acords fundacionals i la legislació vigent de la Unió Europea. En concret, es tracta de la transposició a la legislació de l'estat candidat de vint mil actes jurídics que ocupen vuitanta mil pàgines de legislació.

El *cabal comunitari* constitueix la garantia de la integració de l'estat nou al conjunt, ja que és indispensable que aquest estat l'accepti incondicionalment i l'apliqui plenament. A causa d'aquesta raó fonamental, no es negocia aquest cabal, sinó els períodes de transició que són necessaris per tal que els membres nous l'apliquin plenament. El principi és molt clar: el candidat s'ha d'adaptar al conjunt, mai a l'inrevés.

A més de la disposició i la capacitat d'assumir les implicacions plenes de convertir-se en membres de ple dret de la Unió Europea, el Consell Europeu –en la reunió que hi va haver a Copenhaguen l'any 1993– va establir una sèrie de requisits previs o criteris generals per a l'acceptació de països candidat. Són els anomenats *Criteris de Copenhaguen*:

- **Polític** (estabilitat de les institucions democràtiques, capaces de garantir el respecte dels drets fonamentals i la protecció de les minories).
- **Econòmic** (funcionament correcte d'una economia de mercat i capacitat demostrada per a poder assumir la pressió competitiva que es derivarà de la incorporació al mercat únic europeu).
- **Jurídic** (capacitat d'absorbir i aplicar correctament la legislació comunitària).

Igualment, s'hi pot afegir un altre criteri que no està escrit enlloc però que, per exemple, el cas del **possible ingrés de Turquia** ha posat clarament damunt la taula. Ha de funcionar el que podríem anomenar *efecte mirall* en el sentit que els estats membre de la Unió Europea s'han de reconèixer en el candidat, l'han de considerar un dels seus per història, cultura, usos i costums. Això obre una veritable "caixa dels trons", per-

què obliga a definir qüestions molt espinoses com, per exemple, on comença i acaba Europa?, qui és i qui no és europeu?, Europa i Unió Europea han de ser sinònims?

### 3) Qui negocia?

Negocia la **Presidència de la Unió** amb el suport tècnic de la **Comissió**, que té l'obligació d'elaborar les posicions de consens entre els estats membre com a base de la negociació. Atès que qualsevol ampliació requereix l'aprovació unànime de tots els governs i la ratificació parlamentària en tots els estats membre, seria ridícul negar la influència i les interferències contínues de cadascun d'aquests estats en aquest procés.

L'origen de l'ampliació a l'est hem de cercar-lo en el canvi geopolític profund que va comportar, per al continent europeu, l'enfonsament de la zona d'influència soviètica a l'Europa de l'Est i la desaparició de la Unió Soviètica en el període 1989-1991. Aquests fets van tenir com a element icònic la caiguda del Mur de Berlín la nit del 9 al 10 de novembre de 1989. En l'àmbit comunitari, això es va traduir en la recepció, per part del Consell de la Unió Europea, de les sol·licituds d'adhesió següents:

**Xipre:** 3 de juliol de 1990

**Malta:** 16 de juliol de 1990

**Hongria:** 31 de març de 1994

**Polònia:** 5 d'abril de 1994

**Romania:** 22 de juny de 1995

**Eslovàquia:** 27 de juny de 1995

**Letònia:** 13 d'octubre de 1995

**Estònia:** 24 de novembre de 1995

**Lituània:** 8 de desembre de 1995

**Bulgària:** 14 de desembre de 1995

**República Txeca:** 17 de gener de 1996

**Eslovènia:** 10 de juny de 1996

El juny de 1993, en previsió de l'onada de sol·licituds d'adhesió que s'apropava i de la dificultat que tots els candidats poguessin complir els requisits necessaris alhora, el Consell Europeu de Copenhaguen va establir, juntament amb els criteris que s'han esmentat més amunt, el criteri que "cada estat es tractaria segons els propis mèrits que tenia".

- El **Consell Europeu de Luxemburg del desembre de 1997** va permetre l'obertura de negociacions amb Polònia, Hongria, la República Txeca, Eslovènia, Estònia i Xipre, que es van iniciar l'1 d'abril de 1998.
- El **Consell Europeu d'Hèlsinki del desembre de 1999** va permetre l'obertura de negociacions amb Letònia, Lituània, Eslovàquia, Romania, Bulgària i Malta.
- En el **Consell Europeu de Laeken del desembre de 2001** es va concloure que deu candidats (Xipre, la República Txeca, Estònia, Hongria, Letònia,

Lituània, Malta, Polònia, Eslovàquia i Eslovènia) estarien preparats per a concloure les negociacions al final de l'any següent.

- Finalment, en el **Consell Europeu de Copenhaguen (12 i 13 de desembre de 2002)** es va concloure la negociació amb Xipre, Eslovàquia, Eslovènia, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Malta, Polònia i la República Txeca. L'ingrés com a membres de la Unió, després que s'acomplissin els diferents processos de ratificació, va tenir lloc l'any **2004**.
- L'ingrés de Bulgària i Romania no es va produir fins l'any **2007** a causa de l'endarreriment general que aquests dos països presentaven envers els altres candidats.

Així, l'any 2007 la Unió Europea va arribar als **vint-i-set membres**.

Aquestes ampliacions successives van situar la reforma institucional en el centre del debat comunitari, atesa la necessitat evident de reformar un sistema de funcionament que originalment havia estat pensat per a sis estats.

Tal com s'ha apuntat més amunt, el primer projecte per a resoldre els problemes de funcionament de la Unió Europea va ser el projecte fallit de **Constitució europea**.

La finalitat d'aquesta constitució no era crear un gran estat federal, sinó, simplement, substituir el galimaties de textos legals per un de sol i dotar la Unió d'unes regles de funcionament més eficaces.

Ben aviat, el debat entorn del projecte es va escapar de les mans dels que el gestionaven. Hi van ajudar, sens dubte, els conceptes que s'hi van utilitzar (*constitució, convenció*, etc.). Aquests conceptes feien pensar en un projecte de gran abast polític, de caire federal, que els anomenats *euroescèptics* van aprofitar per a atiar les pors dels ciutadans, en el sentit que l'entrada en vigor del projecte de constitució comportaria que els estats perdessin el control dels afers més sensibles que afectaven la seva vida quotidiana. D'aquesta manera, el debat es va centrar en temes que no tenien res a veure ni amb el projecte ni amb Europa.

Per exemple, una de les crítiques que va rebre el projecte de constitució era que no reconeixia el dret a l'habitatge. Sense tenir en compte que la inclusió d'aquest dret en un text constitucional no soluciona gaire el problema de l'habitatge, la veritat és que el debat va ignorar el fet clau: la política d'habitatge mai ha estat transferida a les instàncies europees ni tampoc hi havia intenció de fer-ho, sinó que és una competència dels estats o, fins i tot, d'instàncies polítiques subestats. D'aquesta manera, es criticava la no-inclusió d'un dret en el text constitucional d'una instància que no tenia cap competència per a gestionar-lo! Aquest és un exemple de la desinformació que sovint pateix la ciutadania europea pel que fa a "qui gestiona què" en la política que els envolta. Una gran part de la culpa és, sens dubte, dels mateixos gestors polítics.

La Unió Europea està governada per diversos tractats que s'han anat revisant al llarg de la història. Podríem dir que els tres tractats fundacionals de la Unió són el Tractat de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (1951), el Tractat de Roma (1957) i el Tractat de l'EURATOM (1957). També hi podem afegir el Tractat de Maastricht o de la Unió Europea (1992). Aquest tractats s'han esmenat en diverses ocasions. La primera, l'any 1965, quan els tres primers tractats es van fondre en el Tractat de les Comunitats Europees. A aquesta primera acció podem afegir l'Acta Única Europea (1986), el Tractat d'Amsterdam (1997) i el Tractat de Niça (2001). De fet, fins que el **Tractat de Lisboa** va entrar en vigor, al final de l'any **2009**, la Unió Europea estava governada pel Tractat de Maastricht (1992), esmenat per darrer cop a Niça (2001). El projecte de constitució pretenia, tal com ja s'ha dit, substituir tots aquests textos per un text únic que dotés la Unió Europea de personalitat jurídica pròpia, tant pel que fa les legislacions internes com a la legislació internacional. Igualment, pretenia fondre els tres pilars que l'estructuraven, fet esmentat també més amunt, en un de sol que reconegués, evidentment, l'especificitat en els camps de la política exterior, la seguretat i la defensa. En altres paraules, aquests tres camps continuarien essent àrees d'acció específica i particular dels estats.

Per a redactar el projecte de constitució es va fer servir per primer cop el **mètode de la Convenció**, que feia pensar en la que s'havia reunit a Filadèlfia al final del segle XVIII per a redactar la **Constitució dels Estats Units**. Alhora, això no feia altra cosa que alimentar les pors de tots els que veien que darrere el projecte hi havia l'intent d'eliminar els estats en favor d'una macroentitat europea. Aquesta convenció, que va finalitzar la tasca el juliol de l'any 2003, va reunir tots els interessats en el debat dins una lògica de democràcia representativa: representants dels governs, dels parlaments nacionals, del Parlament Europeu i de la Comissió Europea. També va aplegar observadors del Comitè de les Regions i del Comitè Econòmic i Social de la UE juntament amb representants sindicals a nivell continental i del Defensor del Poble europeu.

No entrarem a fer un anàlisi detallat del projecte de constitució, però sí que val la pena destacar-ne els **aspectes fonamentals**.

A més de dotar la UE de personalitat jurídica, el projecte simplificava els instruments legals que la Unió utilitzava en l'acció política, que passaven de quinze a sis. S'establí un mecanisme simplificat de decisió per majoria qualificada, en els camps en què no es requerís la unanimitat, sempre que s'assolís un 55% dels estats membres que representessin un 65% de la població de la UE a favor d'una decisió. Es creaven les figures de president de la Unió Europea, durant dos anys i mig i amb la possibilitat de renovar un cop, i de ministre d'Afers Exteriors de la UE, que assumia les tasques de l'alt representant de Política Exterior i de Seguretat Comuna i les del comissari de Relacions Exteriors. S'hi s'inclouïa una Carta de Drets Fonamentals dels ciutadans de la Unió. Paral·lelament, els poders del Parlament Europeu augmentaven.

Divuit estats van ratificar el projecte, però el refús dels ciutadans de **França** i **Holanda** l'any 2005 en referèndum va impossibilitar que és posés en pràctica, ja que es requeria el vot unànime favorable de tots els estats membre per a entrar en vigor.

## 7. El futur, Lisboa?

El projecte de constitució havia fracassat, però el problema d'haver de dotar la Unió d'un mecanisme eficient de funcionament persistia. Maastricht amb les esmenes de Niça no era, senzillament, cap alternativa per al futur, només era un pedaç per anar trampejant el present. D'aquesta manera, en la cimera europea del **juny de 2007** es va acordar que s'establirien els principis d'un nou tractat que substituís el projecte anterior. No es va pas parlar de constitució, ja que s'entenia que utilitzar aquest concepte havia estat un problema. En aquest cas, es va convocar una conferència intergovernamental (no pas una convenció, pels mateixos motius que en el cas anterior), que acordà el text d'un tractat de reforma l'**octubre de 2007** i que els caps d'estat i/o de govern van signar el 13 de desembre a **Lisboa**.

El procés de ratificació es va completar el **3 de novembre de 2009**, quan el president txec, **Vaclav Klaus**, va signar la ratificació del tractat a què s'havia oposat de mil maneres diferents. Aquesta oposició es va fer palesa en l'acte de signatura, en què va assenyalar que la República Txeca deixava de ser un estat sobirà. A les reticències de Klaus hem d'afegir el referèndum irlandès, ja que, a causa d'una sentència del tribunal suprem d'Irlanda de l'any 1987, qualsevol canvi major en un tractat de la Unió Europea s'ha de sotmetre a referèndum, no n'hi ha prou amb una simple ratificació parlamentària. **Irlanda** va haver de fer dos referèndums perquè el primer, el 12 de juny de 2008, va registrar un vot negatiu a la ratificació. Tal com passava amb el projecte de constitució, es necessitava la ratificació de tots els estats membre de la Unió. Tanmateix, en aquest cas es tenia clar que no era possible fracassar una altra vegada, de manera que, després d'oferir a Dublín garanties que el Tractat de Lisboa no afectaria les àrees de la sobirania irlandesa que es consideraven més sensibles, el 2 d'octubre de 2009 es va fer un altre referèndum, que va registrar un vot positiu a la ratificació.

Hi ha qui considera que els termes *constitució* i *convenció* són propis d'un estat sobirà, no pas de la Unió Europea, i que els enemics d'un projecte europeu que vagi més enllà de la cooperació intergovernamental en les àrees considerades més estratègiques i de l'establiment d'un mercat interior comú sense fronteres els van fer servir com a espantall. Els governs europeus ho van entendre perfectament. Per això, no només es van encarregar de no fer servir aquests conceptes en el Tractat de Lisboa, sinó que van eliminar d'aquest tractat totes les referències que el projecte de constitució feia als símbols i a l'himne de la UE.



Es tractava de deixar clar que la Unió Europea no és cap estat ni aspira a ser-ho i que tampoc està dotada dels atributs corresponents.

Encara més, mentre que el projecte de constitució incloïa tot el text de la Carta de Drets Fonamentals, el Tractat de Lisboa només hi fa una referència, malgrat voler que tingui la mateixa validesa jurídica.

Sembla obvi que el **Tractat de Lisboa** no té altre objectiu que dotar el conjunt d'un sistema eficient de presa de decisions. Per tant, s'evita tota referència que es pugui interpretar com a senyal d'un projecte polític ambiciós, de llarg abast i no desitjat, especialment per als anomenats genèricament *euroescèptics*, amb gran capacitat organitzativa i d'arribar a les fibres més sensibles del ciutadà europeu. D'aquesta manera, Lisboa manté la figura del president de la Unió Europea, que té una durada de dos anys i mig i la possibilitat de renovar un cop; la de l'alt representant de la UE d'Afers Exteriors, no pas ministre, ja que aquest concepte faria pensar en un càrrec estatal en dotar la Unió de personalitat jurídica. També es manté el sistema de vot per doble majoria (55% dels estats que representin el 65% de la població) i creixen un 40% les àrees en què les decisions es prenen per majoria qualificada. Totes aquestes mesures, i altres de menys significació com ara establir un màxim pel que fa al número d'escons del Parlament Europeu (set-cents cinquanta, amb un mínim de sis i un màxim de noranta-sis per estat) o limitar el número de comissaris en la Comissió Europea (trenca el principi que cada estat n'ha de tenir, almenys, un a partir de l'any 2014), tenen com a objectiu dotar la Unió d'un mecanisme àgil i eficient per al funcionament present i futur, cosa que només el futur ens podrà dir si és cert o no.

El que sí que sembla obvi és l'èxit del projecte europeu, que va començar amb només sis estats i centrat en el carbó i l'acer, i ara compta amb vint-i-set estats membre, abasta tota l'economia, disposa d'una moneda única (encara que no tots hi participin) i, modestament, ja té una dimensió política innegable, encara que quedi lluny dels somnis federals d'alguns. No s'hi inclouen, però, els governs dels estats d'abans ni tampoc els d'ara.

Sembla igualment cert que l'entramat institucional que s'ha anat desenvolupant al llarg del projecte i la dinàmica de relacions que hi ha entre els estats que en formen part no només ha contribuït a un creixement i desenvolupament econòmics solidaris i sostinguts, sinó també a modificar radicalment les relacions entre aquests estats. D'aquesta manera, mentre que durant bona part de la història d'Europa, fins a arribar a la primera meitat del segle xx, la **guerra** formava part de la realitat periòdica i quotidiana dels ciutadans europeus, avui en dia una guerra entre, per exemple, França i el Regne Unit o entre França i Espanya és impensable i risible per a la ciutadania europea. Si hi afegim

l'element clau d'aquest projecte, la cessió de parcel·les de la sobirania estatal per tal que les autoritats europees les gestionin en benefici de tots, és evident que som davant una organització internacional única entre totes les que hi ha al món.

## 8. Altres projectes al món

El projecte d'integració d'Europa no és l'únic projecte del món que té com a objectiu establir una organització comuna a un grup d'estats per a assolir objectius comuns. Això no és altra cosa que el resultat de la constatació que actualment, i des de fa uns quants anys, hi ha objectius que un estat no pot assolir individualment, comptant només amb els propis recursos. Les possibilitats de creixement i desenvolupament que ofereix l'acció conjunta són molt superiors i més estables que no pas les que ofereixen les accions individuals o els acords bilaterals o multilaterals. Ara bé, només la Unió Europea ha arribat al punt de transferir capacitat d'acció individual de l'estat, parcel·les de la seva sobirania, a una autoritat superior. L'exemple més clar n'és l'euro.

Cap altre projecte regional ha substituït les monedes nacionals per una moneda comuna i ha transferit la gestió monetària dels bancs estatals a un banc continental. Això és el que, actualment, converteix la Unió Europea en un exemple únic d'integració.

Si mirem a **Amèrica**, trobem dos exemples d'integració: **TLCAN** i **Mercosur**.

- El primer, **Tractat de Lliure Comerç de l'Amèrica del Nord**, es va crear l'**1 de gener de 1994** entre els Estats Units, Canadà i Mèxic. En termes de població i producció, malgrat les desigualtats evidents que hi ha entre aquestes tres economies, té un pes similar al de la Unió Europea, però els objectius s'aturen en l'establiment d'un mercat interior sense barreres internes. El que no trobem en aquest model són fons equiparables als fons regionals i de cohesió europeus per tal de promoure la cohesió entre els estats membre. D'aquesta manera, mentre que ingressar a la UE comporta disposar d'uns fons d'ajut per a posar l'economia de l'estat nou al nivell suficient per a poder participar en el mercat comú, el TLCAN ho confia tot a les polítiques estatals i a les virtuts del lliure mercat.
- **Mercosur**, en funcionament des de l'**1 de gener de 1995**, agrupa el Brasil, l'Argentina, l'Uruguai i el Paraguai. El mecanisme i els objectius són molt similars als del TLCAN.

A **Àsia** trobaríem dues organitzacions o fòrums, **ASEAN** i **APEC**, que potencialment tindrien la capacitat no només d'igualar-se a la Unió Europea, sinó de superar-ne les fites. En aquest cas, el problema és la **desigualtat i disparitat tremendes** que hi ha entre els estats del continent asiàtic, en què conviuen, per exemple, una de les primeres economies del món, el **Japó**, l'estat que sembla que serà la nova superpotència; la **Xina** i economies subdesenvolupades

com la de **Cambodja**. Aquestes desigualtats i disparitats tenen com a conseqüència l'absència d'una consciència col·lectiva, de formar part d'un mateix conjunt regional i geogràfic, que és indispensable per a l'èxit de qualsevol projecte d'integració.

- **ASEAN**, Associació de les Nacions del Sud-est Asiàtic, es va crear el **8 d'agost de 1967** i està formada per Indonèsia, Malàisia, les Filipines, Singapur, Tailàndia, Brunei, el Vietnam, Myanmar, Cambodja i Laos. Una repassada ràpida a aquests deu estats, ens porta a afegir a les disparitats econòmiques, les desigualtats de sistemes polítics. Així, veiem una democràcia (les Filipines), una ciutat estat (Singapur), una dictadura militar (Myanmar), una monarquia (Tailàndia) i un sultanat (Brunei). No s'ha d'oblidar que, en el cas de la Unió Europea, els vint-i-set estats que la formen són democràcies que accepten el mateix conjunt de normes, que no es contradueix amb els sistemes polítics respectius. Per tant, l'ASEAN, que té com a objectiu establir una zona de lliure comerç entre els estats membre (ja ha començat a utilitzar les reunions per a parlar de temes de seguretat i de política exterior), té el potencial per a convertir-se, mitjançant acords ja existents amb la Xina i el Japó, en el mercat amb més població del món i la capacitat productiva corresponent. Tanmateix, sembla evident que els problemes que ha de superar per a anar més enllà de l'àmbit merament comercial són molt profunds i demanaran dècades de voluntat política.
- **APEC**, Fòrum de Cooperació Econòmica Àsia-Pacífic, està format pels estats i territoris següents: Austràlia, Brunei, Darussalam, el Canadà, Xile, la Xina, Hong Kong, Taiwan, Indonèsia, el Japó, Corea del Sud, Malàisia, Mèxic, Nova Zelanda, Papua Nova Guinea, Perú, les Filipines, Rússia, Singapur, Tailàndia, els Estats Units i el Vietnam. Una ullada ràpida a la llista de membres fa que ens adonem que l'únic que tenen en comú tots aquests estats és l'oceà Pacífic. Per tant, en aquest cas tornem a topar amb els problemes de l'ASEAN, però augmentats. Val a dir que l'APEC mai ha tingut l'objectiu d'assemblar-se a la Unió Europea. Es tracta d'un fòrum de discussió entre estats que comparteixen un oceà i que voldrien establir una zona de lliure comerç, ja que comprenen la majoria de la població mundial i més de la meitat de la producció.

Els problemes que hi ha a l'**Àfrica** són tan bàsics en tots els nivells, polític, econòmic i social, que la integració seria una eina molt poderosa per al desenvolupament del continent. Tanmateix, la pròpia existència converteix en una quimera qualsevol projecte que s'assembla al que s'ha dut a terme a Europa. Malgrat tot, hi ha diverses experiències de coordinació, com la **Comunitat Econòmica dels Estats d'Àfrica de l'Oest**, la **Comunitat Econòmica dels Estats de l'Àfrica Central** o la **Comunitat per al Desenvolupament de l'Àfrica del Sud**. És un exemple dels problemes que han d'afrontar aquestes organitzacions el fet que un dels èxits més grans que ha aconseguit la primera comunitat ha estat enviar una força d'interposició a la guerra interètnica que hi havia a Libèria. Definitivament, l'Àfrica té molts problemes que ha de resoldre abans

de pensar en projectes d'integració com l'uropeu. Tot i així, sembla bastant segur concloure que una experiència com la Unió Europea només pot tenir lloc en territoris que tinguin un grau important d'homogeneïtat a nivell social, polític i econòmic.



## Glossari

**Acta Única Europea** Tractat signat l'any 1987 amb l'objectiu de completar el mercat únic.

**AELC** *f* Associació Europea de Lliure Comerç. En anglès, EFTA (European Free Trade Association).

**APEC** *m* Fòrum de Cooperació Econòmica Àsia-Pacífic.

**Aranzel Exterior Comú** *m* Impost que grava la importació de productes de la resta del món a la Unió Europea.

**ASEAN** *f* Associació de les Nacions del Sud-est Asiàtic.

**BCE** *m* Banc Central Europeu

**cabal comunitari** *m* Base comuna de drets i obligacions que vincula el conjunt dels estats membre de la Unió Europea.

**CECA** *f* Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer.

**CED** *f* Comunitat Europea de Defensa.

**CEE** *f* Comunitat Econòmica Europea.

**CIG** *f* Conferència Intergovernamental.

**Comissió** *f* Instància de la Unió Europea que gestiona les polítiques que els estats han transferit per tal que es gestionin en l'àmbit europeu.

**contribuent net** *m* Estat que aporta més recursos al pressupost de la UE que no pas en rep.

**Consell Europeu** *m* Reunió dels caps d'estat i/o de govern dels estats de la Unió Europea o dels ministres o delegats d'una àrea concreta.

**Declaració de Schuman** *f* Declaració feta el 9 de maig de 1950 pel ministre francès d'Afers Exteriors Robert Schuman. Donarà lloc a la CECA.

**euro** *m* Moneda única dels estats de la Unió Europea que van decidir substituir les monedes nacionals respectives per aquesta moneda a partir de 1999, inici de les transaccions, i a partir de 2002, com a moneda d'ús corrent.

**euroescèptic-a** *m i f* Persona contrària a l'aprofundiment de la integració europea.

**FEOGA** *m* Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola.

**Fons de Cohesió** *m* Instrument d'ajut de la UE per als estats amb un PNB per càpita inferior al 90% de la mitjana comunitària.

**Fons estructurals** *m pl* Instruments d'ajut regional de la UE per a les regions més endarrerides.

**GATT** *m* Acord General sobre Aranzels Duaners i Comerç.

**integració econòmica** *f* Procés d'eliminació de les restriccions i discriminacions entre estats per tal d'augmentar el creixement econòmic conjunt.

**majoria qualificada** *f* Nombre de vots que s'han assolit per a prendre una decisió en les àrees en què la unanimitat no és necessària.

**Mercosur** *f* Unió duanera integrada pel Brasil, l'Argentina, l'Uruguai i el Paraguai.

**TLCAN** *m* Tractat de Lliure Comerç de l'Amèrica del Nord. En anglès, NAFTA (North-American Free Trade Agreement).

**OECE** *f* Organització Europea de Cooperació Econòmica.

**OMC** *f* Organització Mundial del Comerç.

**OTAN** *f* Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord.

**PAC** *f* Política agrícola comuna.

**preferència comunitària** *f* Política de consumir preferentment la producció de la UE.

**Receptor net** *m* Estat que rep més recursos del pressupost de la UE que no pas n'aporta.

**UE** *f* Unió Europea.

**UEM** *f* Unió Econòmica i Monetària.

**UEP** *f* Unió Europea de Pagaments.

**zona euro** *f* Zona formada pels estats membre de la Unió Europea que han substituït les monedes nacionals respectives per l'euro.



## Bibliografia

**Aldecoa Luzarraga, Francisco** (1972). *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea* (Vol. 2). Madrid: Tecnos, 2002.

**Carrillo Salcedo, Juan Antonio** (1991). *El derecho internacional en perspectiva histórica*. Madrid: Tecnos.

**Diez de Velasco, Manuel** (1997). *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

**Gavín, Víctor** (2007). *Europa Unida. Orígenes de un malentendido consciente*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.

**Martín de la Guardia, Ricardo; Pérez Sanchez, Guillermo A. (coordinadors)** (2001). *Historia de la integración europea*. Barcelona: Ariel.

**Méndez Vigo, Íñigo** (2005). *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*. Madrid: Biblioteca Nueva.

**Muniesa, Bernat; Oliver, Joan** (2000). *Diccionario de historia del Mundo actual* (pàg. 321-727). Barcelona: Salvat.

**Pérez-Bustamante, Rogelio** (1997). *Historia de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson.

**Subirats Piñana, José** (1998). *La Unió Europea pas a pas*. Barcelona: Columna edicions.

**Truyol i Serra, Antonio** (1951, 1959). *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea* (Vol. 1). Madrid: Tecnos, 1999.

**Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang** (1998). *Europa de la A a la Z. Diccionario de la integración europea*. Barcelona: Mediterrània.

