

# Historia de la integración europea

Víctor Gavín

PID\_00188616



## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>1. La CECA y la CED: la respuesta francesa al federalismo americano.....</b>	<b>7</b>
<b>2. La CEE: la integración económica sin objetivos políticos.....</b>	<b>12</b>
<b>3. De la Conferencia de La Haya (1969) a la primera ampliación (1973).....</b>	<b>21</b>
<b>4. Las ampliaciones hacia el sur de Europa (1981-1986).....</b>	<b>27</b>
<b>5. De Maastricht (1992) a Niza (2001) o los límites de la política europea.....</b>	<b>31</b>
<b>6. De la gran ampliación al este (2004) al fracaso de la Constitución europea (2005).....</b>	<b>37</b>
<b>7. El futuro, ¿Lisboa?.....</b>	<b>42</b>
<b>8. Otros proyectos en el mundo.....</b>	<b>45</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>49</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>51</b>



## **Introducción**

El proceso de integración de Europa, a diferencia de otros procesos similares que han tenido lugar en otros continentes, merece el calificativo de acontecimiento histórico de la máxima relevancia. La razón es que Europa ha venido protagonizando desde 1950 un proceso no únicamente de colaboración entre Estados, sino de transferencia de parcelas de soberanía estatal en favor de una Administración supranacional –la Comunidad en su momento o la Unión Europea hoy– en la que prima el interés común sobre los intereses individuales de los Estados miembros. La renuncia a una soberanía hasta entonces ejercida en exclusividad por los Gobiernos nacionales en aspectos tan emblemáticos como las fronteras y la moneda es un fenómeno extraordinario, todavía más si tenemos en cuenta que se ha realizado de manera voluntaria.



## 1. La CECA y la CED: la respuesta francesa al federalismo americano

El primer experimento integrador se centró en la **siderurgia franco-alemana**. El **9 de mayo de 1950**, **Robert Schuman**, entonces ministro francés de Asuntos Exteriores, propuso colocar la producción franco-alemana de carbón y de acero y de aquellos otros Estados que quisieran participar de la experiencia bajo una alta autoridad común y, por lo tanto, fuera del alcance de la capacidad de decisión unilateral de los Estados participantes. Mediante la "declaración Schuman", el Gobierno de **Francia** provocó una conmoción política y económica.

1) En primer lugar, renunciaba a su propia soberanía en un sector esencial para la actividad económica de la época.

2) En segundo lugar, reconocía como un igual a la nueva República Federal de Alemania (RFA), creada en el año 1949, heredera de aquellos que habían violado el suelo francés en tres ocasiones desde 1870. Ambos gestos resultaron de enorme trascendencia para el futuro europeo.

La iniciativa francesa solo se comprende si se entienden la naturaleza del cambio que, en torno a la RFA, se avecinaba, y el contexto que había creado Estados Unidos para la recuperación de Europa y del nuevo Estado alemán.

Para **Washington**, no había ninguna duda de que la causa de que el continente europeo fuera el origen de la mayoría de los conflictos que asolaban al mundo, los dos últimos de carácter mundial, era su organización en un mosaico de Estados-nación independientes y con la pretensión de ser autosuficientes. Esta realidad provocaba una rivalidad constante entre los Estados que conducía de manera irremisible a conflictos bélicos entre ellos.

Si este era el diagnóstico, parece obvio que el remedio necesariamente debía consistir en la superación del Estado-nación como estructura básica de la organización política y económica de Europa.

Basándose en este análisis, Estados Unidos ofrecía como alternativa su propio modelo de organización interna: cincuenta Estados se organizan en una federación y ceden parte de su soberanía a un Gobierno federal, con sede en Washington, que la gestiona por el bien común. Así, mientras el **Gobierno federal** se ocupa de la política exterior, de la política de defensa, de las negociaciones comerciales internacionales entre otros asuntos, los **Gobiernos de los Estados** gestionan los asuntos locales con la mínima interferencia desde

la capital federal. A la vez, las fronteras entre los Estados no son ningún impedimento para la libre circulación de las personas, las mercancías y los servicios, lo que aparte de promover un sentimiento de unidad proporciona un mercado gigantesco para el desarrollo económico. Entendiendo que esta fórmula ofrecía la solución a los continuos conflictos europeos, Estados Unidos condicionó la recepción de sus programas de ayuda durante la posguerra al inicio de las medidas necesarias para llevar a cabo el cambio de un modelo a otro; cambio que, por otra parte, debería permitir no solo la recuperación de la RFA, indispensable para la recuperación de la economía europea, sino también su inclusión en una nueva Europa, articulada y organizada en torno a unos nuevos principios, donde no sería ninguna amenaza para la paz futura.

El objetivo de Estados Unidos coincidió con aquello que el Gobierno de Francia identificaba como prioritario para su reconstrucción y estatus futuro:

La creación de un nuevo marco de relaciones con su vecino más poderoso que solucionara de manera definitiva los problemas de seguridad y de competencia industrial que Alemania podría volver a plantearle si recuperaba la normalidad después del descalabro de la guerra.

Este nuevo marco debía proporcionar el acceso sin discriminaciones, basadas en el interés nacional, a los recursos minerales del Ruhr, principal cuenca minera de Europa occidental, donde se encontraba el carbón necesario para el desarrollo de la industria siderúrgica francesa. A la vez, la sujeción de la industria siderúrgica alemana a reglas comunes y, finalmente, la creación de un mercado más amplio que el definido por las propias fronteras estatales prometían unas posibilidades de desarrollo inalcanzables contando solo con los recursos y medios estatales. De esta manera, una solución que ignorara la frontera como elemento definidor y limitador del territorio y basada en la pérdida de soberanía o de capacidad de decisión independiente del Estado en favor de una autoridad común supranacional podía, paradójicamente, convertirse no en un debilitamiento del Estado, sino en un claro avance de sus intereses.

En este caso concreto, era la pérdida por parte de Francia de la capacidad de gestión independiente de su industria del carbón y del acero, siempre y cuando la RFA hiciera lo mismo, y la cesión de esta a una autoridad superior, ni francesa ni alemana, lo que podía garantizar la competitividad futura de esta industria.

De acuerdo con estos principios, **Robert Schuman** pronunció la Declaración que lleva su nombre el 9 de mayo de 1950, aunque el verdadero inspirador y redactor de esta fuera **Jean Monnet**.



Para la **República Federal de Alemania**, con una terrible herencia histórica y deseosa de recuperar la normalidad internacional, la propuesta francesa, además de ser la primera que recibía desde el final de la guerra que la trataba como un igual en el orden internacional, prometía ser el principio del fin de los controles unilaterales sobre su aparato productivo, consecuencia de la ocupación de su territorio, así como el marco más seguro donde desplegar todo su potencial de desarrollo sin despertar la animadversión de sus vecinos.

La clave para la RFA residía en que la Declaración Schuman proclamaba que la gestión común del carbón y del acero solo era el primer paso hacia una federación europea. De esta manera, la RFA entendía que lo que se le estaba ofreciendo era un billete de retorno a la normalidad internacional en el marco de una nueva Europa de carácter federal donde se integraría una Alemania también nueva y más democrática que la precedente.

La propuesta de París, finalmente, será aceptada por la RFA pero también por Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, interesados en un marco que prometía contener a la Alemania del futuro a la vez que ofrecía unas **posibilidades de desarrollo inéditas** para las industrias siderúrgicas respectivas. A todo ello hemos de añadir el **apoyo de Estados Unidos** a un proyecto que parecía iniciar el camino hacia la federalización de Europa que todos deseaban. La Declaración Schuman se materializará en el **Tratado de París de abril de 1951**, que instituye una **Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)** con una vigencia de 50 años y formada por los Estados mencionados más arriba.

Había nacido la Europa de los Seis.

Ahora bien, lo cierto es que se había generado un **problema**. Había una diferencia fundamental entre la **propuesta francesa** y las **intenciones norteamericanas**.

Mientras que las segundas abogaban por una federalización completa del continente siguiendo el modelo de Estados Unidos, la primera, a pesar de utilizar un lenguaje federalista e indicar que se había dado inicio a la federación europea, la verdad es que no disponía de ninguna hoja de ruta que seguir ni estaba programada cuál debía ser la segunda etapa en la ruta federal.

Se había encontrado una solución concreta a un problema concreto como era el de la competitividad de la industria siderúrgica francesa frente a la alemana, dentro de un marco que trascendía las fronteras y que prometía tener bajo control el desarrollo futuro alemán. Se había utilizado el objetivo de alcanzar

una federación con el fin de obtener el apoyo de Estados Unidos y presentar en positivo la propuesta francesa. El problema era que más pronto o más tarde se plantearía cuál era la segunda etapa del camino, ante la imposibilidad de estar permanentemente iniciándolo detenidos en la primera "estación". Más aún cuando del desarrollo del proyecto dependía el desarrollo de la RFA.

**La cuestión se planteó bien pronto.** El **26 de junio de 1950**, las tropas de Corea del Norte invadieron Corea del Sur, lo que dio inicio a la **Guerra de Corea (1950-53)**. El acontecimiento fue interpretado, erróneamente, en la época como el inicio de la expansión comunista, a las órdenes del Kremlin, utilizando la fuerza militar y que después de Corea el siguiente escenario bélico solo podía ser el otro Estado dividido entre una parte pro-comunista y otra pro-occidental que había en el mundo: Alemania.

De esta manera, se pasó a considerar la invasión de la RFA por parte de la República Democrática de Alemania (RDA) como algo casi inminente.

La RFA era un Estado **completamente desmilitarizado** desde el final de la Segunda Guerra Mundial, algo que planteaba el problema estratégico de que al territorio que debía ser el frente de la batalla le faltaban armas y soldados para defenderse. La solución, según Estados Unidos, pasaba por un rearme controlado de la RFA dentro de la **Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)** creada un año antes. Según París, esto era inadmisibles porque suponía permitir que un canciller alemán volviera a disponer de un ejército a sus órdenes solo cinco años después del final de la última guerra. Además, se razonaba desde París, la solución norteamericana lo que hacía era abrir para la RFA la posibilidad de un desarrollo de base nacional, por las armas y en la OTAN, que podría hacerle perder el atractivo que sentía por la propuesta francesa de desarrollo dentro de un marco federal europeo. La solución, por lo tanto, vendría por dar continuidad a la CECA utilizando los ejércitos como segunda etapa del proceso. **¿Qué quería decir esto?**

Pues sustituir a los ejércitos nacionales de los Estados miembros de la Europa de los Seis por un ejército europeo al servicio de instituciones políticas europeas. De esta manera, habría soldados alemanes para defender Alemania y Europa pero no ejército alemán.

Esta propuesta se denominó **Plan Pleven** porque la hizo pública el primer ministro de Francia de entonces, René Pleven, el **24 de octubre de 1950**, aunque, como en el caso del Plan Schuman, el inspirador y redactor de esta fue, otra vez, Jean Monnet.

Este plan obtuvo el **apoyo de Estados Unidos** porque solo era realizable si se llevaba a cabo la federalización de Europa, su gran objetivo.

Crear un ejército europeo implicaba crear la **Europa política**, a la que los militares europeos deberían su lealtad.

El salto del carbón y el acero a la Europa política era **colosal**, de una ambición que nunca había pasado por la cabeza de los instigadores del Plan Schuman y que solo se planteó y propuso al considerar, desde Francia, que solamente dando continuidad a la lógica del Plan Schuman se podría mantener la vigencia de este como marco para el desarrollo de Alemania y detener la propuesta norteamericana de rearme de la RFA en la OTAN. De esta manera, el proyecto europeo entró en una fase de 4 años (1950-1954) en la que, mientras la Europa política y militar era construida sobre el papel (firma del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa –CED– en el año 1952, redacción de un proyecto de constitución por Europa el año siguiente) desde París, el teórico líder del proceso, se hacía todo y más para retrasar su puesta en práctica. Como se ha apuntado más arriba, Francia había encontrado en el Plan Schuman la solución concreta a un problema estructural suyo, que había presentado en público como el inicio de una federalización del continente que, en realidad, no deseaba ni quería.

París no tenía ninguna intención de perder su ejército en favor de un ejército europeo ni su rango mundial en favor de una federación europea.

A diferencia de la CECA, en la que la pérdida de soberanía se traducían en un avance de sus intereses como Estado, lo que ahora había sobre la mesa no solo no hacía avanzar sus intereses, sino que amenazaba con disminuirla a una escala inasumible. Francia se había metido en un callejón de donde era difícil salir sin explicar qué era lo que realmente pretendía con el **proyecto europeo**. El encargado de esta tarea fue el primer ministro **Pierre Mendès-France**, quien consiguió enterrar el proyecto de la CED en el Parlamento francés, el **30 de agosto de 1954**, después de que Bélgica, Holanda, Luxemburgo y la RFA lo hubieran ratificado en los parlamentos respectivos y las comisiones parlamentarias de Italia hubieran dado su visto bueno para la ratificación. Nunca más la federación volverá a aparecer como objetivo que hay que alcanzar en los documentos oficiales del proyecto de integración de Europa.

## 2. La CEE: la integración económica sin objetivos políticos

En Roma, en **marzo de 1957**, se firmaron dos tratados que establecieron sendas comunidades europeas, la **Comunidad Económica Europea (CEE)** y la **Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)**. Los Tratados de Roma se convirtieron así en el segundo paso efectivo del proceso europeo de integración que se había iniciado a principios de la década con el Tratado de París. De ambas realizaciones, el EURATOM quedó pronto eclipsado por el éxito de la CEE.

La Europa occidental de mediados de los años cincuenta tenía poco que ver con aquella de finales de los cuarenta.

El ejemplo más evidente era la propia situación de la República Federal de Alemania, que, si en 1950 buscaba desesperadamente llegar a la normalidad internacional, cinco años después era miembro de la OTAN y había recuperado su soberanía plena, con la única excepción, para no inquietar a los Estados de su entorno, de un compromiso tácito de mantener un perfil bajo por lo que a su acción exterior se refería, a la vez que en el aspecto militar renunciaba a disponer de armas atómicas, químicas o bacteriológicas.

La iniciativa de negociar un nuevo gran acuerdo de cesión de soberanía se forjó cuando los países democráticos de Europa occidental se encontraban inmersos en una época de fuerte crecimiento económico, que estaba acompañado de una estabilidad política y social completamente desconocida en el escenario europeo desde antes de la Primera Guerra Mundial.

El fracaso del proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED), así como el de la **Comunidad Política Europea** que lo debía acompañar, reveló la nula predisposición de los Estados a transferir parcelas sensibles de su soberanía a una entidad supranacional si con ello no avanzaban sus intereses como Estado. Por su parte, el supuesto liderazgo francés del proyecto sufrió un fuerte golpe al quedar claramente demostrado que, al margen de la retórica federalista utilizada en la Declaración Schuman, su compromiso en favor de un proceso tendente a la organización federal de Europa era inexistente. De esta manera, a finales de 1954, el camino hacia una Europa organizada de acuerdo con los principios supranacionales parecía haber llegado a su fin con la CECA como única realización práctica.

Serían los **Países Bajos** quienes tomaron el testigo proponiendo la creación de un **mercado común**, sin ninguna ambición de tipo político, entre los seis miembros de la CECA, y que abarcara la totalidad de la economía de aquellos, no solo un sector. Único Estado europeo excedentario en la producción de alimentos, los Países Bajos tenían todo el interés de disponer de un mercado ma-

yor que el delimitado por sus fronteras, y especialmente el gran mercado alemán, donde poder colocar su producción en condiciones ventajosas de acceso y limitando la competencia de aquellos Estados con una estructura productiva similar, caso de Dinamarca. Ello ofrecería a su industria agroalimentaria unas posibilidades de crecimiento y desarrollo desconocidas.

La vinculación entre la CECA y la CEE la podemos establecer en el principio de que aquellos problemas que parecían irresolubles dentro del marco de actuación unilateral del Estado podían encontrar solución en un marco multilateral todavía al precio de compartir la capacidad de decisión.

Los Países Bajos, un Estado de fuerte tradición comercial y con una economía fuertemente dependiente del comercio internacional, estaba frustrado con las diferentes fórmulas de liberalización comercial mundial (mediante el Acuerdo General de Aranceles y Comercio o **GATT**) y europea (por medio de la Organización Europea de Cooperación Económica o **OECE**), razón por la que verá todo el atractivo en una fórmula intermedia de liberalización comercial que, combinada con un entramado institucional –copiado de la CECA–, la convirtiera en irreversible.

De hecho, la Comunidad Económica Europea nació como consecuencia de la importancia que todos los Gobiernos concedieron al **comercio** como **motor fundamental** del desarrollo económico, la estabilidad política y la cohesión social. En este contexto, aparecerá un factor determinante: la creciente significación de la economía alemana dentro del entramado comercial europeo, así como del valor estratégico del comercio bilateral de cada Estado europeo con la República Federal de Alemania. El entramado comercial intraeuropeo anterior al Tratado de Roma se asentaba sobre bases institucionales muy precarias, ya que consistían en acuerdos temporales para fortalecer las economías europeas dentro de un espacio protegido de la competencia de los productores del área del dólar. La protección de los productores europeos hacia los productores más competitivos del mundo de la época estaba pensada para permitir el fortalecimiento de las economías europeas y hacerlas viables en un mundo vertebrado en torno al principio del comercio libre. Esto es lo que se pretendió alcanzar en un corto espacio de tiempo, cuatro años, en principio de 1948 a 1951, con el **Plan Marshall**. Fue así como se concibió la necesidad de dotar al comercio intraeuropeo de unas bases institucionales que permitieran hacer permanente la protección hacia terceros a la vez que se encapsulaba la economía alemana a favor de los miembros de un sistema comercial europeo propio, a medio camino entre el liberalismo a ultranza y el rancio y clásico proteccionismo europeo. Esta idea se concretó en el **Tratado de Roma del año 1957** después de establecer las bases en la Conferencia de Messina dos años antes.

La CEE fue, en esencia, el establecimiento de una unión aduanera entre los mismos seis Estados que habían firmado el Tratado de la CECA.

Los Seis se comprometían a eliminar todas las barreras existentes entre sí a la libre circulación de manufacturas, mientras que, hacia el exterior, unificaban sus medidas de protección mediante la instauración de un arancel exterior común del que se derivaba una política comercial única y compartida. La unión aduanera de la CEE se limitaba a las **mercancías industriales**, ya que, para el sector agrícola, se reservaba un esquema de intervención propio a modo de **Política Agrícola Comunitaria (PAC)**. La discriminación que una unión aduanera así constituida suponía hacia terceros países se quiso paliar estableciendo que el arancel exterior común debía ser inferior a la media aritmética de los anteriores aranceles individuales.

Con la lección bien aprendida de la experiencia reciente, el lenguaje utilizado en el Tratado de la CEE estaba más de acuerdo con los objetivos reales de sus miembros. De esta manera, desaparece el compromiso con la constitución de una "federación europea", sustituyéndolo por un objetivo más ambiguo, capaz de satisfacer a todos, como es la creación de una "unión cada vez más estrecha" de cara a "un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran".

La verdad es que la CEE favoreció la creación de una base sólida para un crecimiento económico común, es decir, en interés compartido entre Alemania y sus socios comunitarios. El beneficio que, para Francia, Italia y los países del Benelux, resultaba del acceso preferencial al cada vez más dinámico mercado alemán era compensado con la seguridad que sentía el Gobierno de la RFA de poder desarrollar todo su potencial de crecimiento sin provocar el recelo de sus vecinos. De esta manera, el comercio intraeuropeo entre los Estados miembros de la CEE se convirtió en el principal objeto de interés de los primeros acuerdos comunitarios, sirviendo de correa de transmisión del bienestar entre los socios de la nueva comunidad.

La Comunidad Económica Europea inició su marcha en un contexto de fuerte dinamismo comercial general. En primer lugar, se pusieron en funcionamiento los mecanismos unidos al establecimiento de una unión aduanera que desembocó, de manera natural, en una política comercial común y, en segundo lugar, se definieron aquellos que conformarían progresivamente la Política Agrícola Comunitaria (PAC). Como sabemos, el establecimiento de una unión aduanera implica tanto liberalización interior como armonización de la protección hacia el exterior.

Fue precisamente la perspectiva de discriminación en amplios mercados europeos, sobre todo en el dinámico mercado alemán, lo que llevó a varios Estados miembros de la OEEC a buscar una alternativa. Esta organización había sido, hasta el año 1958, la casa común de todos los países de Europa occidental, a excepción de España, donde poder llevar a cabo la liberalización del comercio europeo. Así, el surgimiento de la CEE suponía la creación dentro de este grupo de barreras que antes no existían. Por ello, Inglaterra y otros seis Estados no miembros de la CEE (Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza) crearon, en el año 1960, la **Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)** como organización alternativa. La historia de la CEE no se puede desligar de la historia de la AELC, sino todo lo contrario.

La **rivalidad** entre ambas organizaciones para mostrar su liberalismo los llevó a una carrera de liberalización del comercio interno de manera que, en el año 1968, ambas zonas habían conseguido crear mercados interiores libres de obstáculos para los productos industriales.

La principal diferencia entre ambas organizaciones, en el ámbito comercial, radica en que en la CEE los poderes en materia de política comercial se transfieren a la Comunidad como competencia exclusiva y, por lo tanto, dejan de estar en manos de los Estados el **1 de julio de 1968**, momento en el que se completa la unión aduanera y se introduce el arancel exterior común, mientras que en el caso de la AELC, sus Estados miembros mantienen plena autonomía en este ámbito. En cualquier caso, el efecto principal de la acción desplegada por los dos grupos en la liberalización de su comercio interno tuvo como resultado que la **década de los sesenta** del pasado siglo fuera la época de mayor **crecimiento** sostenido de los volúmenes de comercio exterior entre los Estados europeos. Parece obvio que la combinación de dinamismo y estabilidad comercial tuvo consecuencias positivas para toda la economía al permitir la identificación a escala europea de aquellos sectores más competitivos a los que dirigir la inversión pública y privada, lo que supuso una mejora de la productividad que a la vez ayudó a elevar los niveles de ocupación y bienestar.

Cabe decir que, a pesar de la competencia entre ambas organizaciones, rápidamente se hizo evidente que el crecimiento económico de la AELC no resistía la comparación con el de la CEE. La mayor complementariedad de los mercados de la segunda, así como su contigüidad territorial, favorecían un crecimiento económico sostenido con el que no podía rivalizar la primera. Resultado de ello fue que el Estado líder de la AELC, el **Reino Unido**, decidió ya en el año 1961 pedir el ingreso en la Comunidad Económica Europea, ingreso que fue rehusado dos veces por Francia –recordemos que el ingreso de un nuevo Estado debe ser aprobado por todos los Estados miembros– en los años 1963 y 1967. El entonces presidente de Francia, **Charles de Gaulle**, entendía que la pequeña Europa de los Seis no podía cuestionar el liderazgo francés, del que

París obtenía un evidente rédito político que el ingreso del Reino Unido podía hacer más dificultoso. De esta manera, Londres tuvo que esperar a la retirada política de De Gaulle para poder aspirar a formar parte de la CEE.

Junto con la creación de un mercado común sin barreras internas protegido por un arancel exterior también común, la política que definía a la CEE en aquellos años era la Política Agrícola Comunitaria o PAC, que fue el resultado de una combinación de diferentes factores. La poca elasticidad de la demanda de productos agrícolas –nadie compra 10 lechugas en lugar de 2 por el hecho de disponer de más dinero–; su elevada vulnerabilidad, por ejemplo, a las inclemencias meteorológicas; las enormes diferencias entre los productores y su capacidad de movilización formaban y forman parte de los problemas estructurales inherentes a esta actividad. Esto, combinado con su indispensabilidad, es lo que explica que se trate de una actividad tradicionalmente protegida por los Gobiernos y que los agricultores, mediante sus organizaciones, puedan mantener una importante influencia sobre la acción gubernamental.

Si nos trasladamos al final de la década de los cincuenta y al inicio de la década de los sesenta del siglo pasado, nos encontramos con el recuerdo todavía vivo de las **hambres** sufridas durante la **Segunda Guerra Mundial**, y ello en un contexto en el que Europa no era autosuficiente con respecto a la producción agrícola, con la excepción de los Países Bajos. Añadamos a la situación el rápido cambio estructural socioeconómico que estaba teniendo lugar en toda Europa y que se manifestaba en un **masivo éxodo** rural del campo hacia las ciudades. En este contexto, los países de la CEE se embarcaron en un proceso de estabilización social, en el sentido de detener o reducir el mencionado éxodo, y de modernización de las explotaciones agrícolas.

Se debía garantizar el abastecimiento de alimentos en las ciudades, cada vez más pobladas, lo que requería incentivar que parte de la población permaneciera en el campo haciendo trabajos agrícolas pero aumentando su productividad.

La estabilización se alcanzaría mediante el sostenimiento de las rentas de los productores, vía intervención de los precios agrícolas. En otras palabras, se incentivaría a la gente que se quedaba en el campo garantizándole que el precio de sus productos nunca caería por debajo de un nivel que no hiciera rentable su producción ni que situara su renta por debajo de un nivel comparable al del resto de actividades económicas. La modernización para la mejora de la productividad llegaría mediante ayudas directas. Además, el aumento de la producción tendría ahora el estímulo de un mercado protegido más amplio que los estatales, el de la Comunidad Económica Europea. En definitiva, se trataba de trasladar la tradicional protección estatal de la agricultura al ámbito europeo con un mecanismo de gestión conjunta.



Si observamos los objetivos de la PAC consignados en el **Tratado de la CEE (art. 39)**, constataremos el propósito de alcanzar los objetivos aquí mencionados:

- Incrementar la productividad de la agricultura.
- Asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores.
- Estabilizar los mercados agrícolas.
- Garantizar las provisiones.
- Asegurar precios razonables a los consumidores.

En la **Conferencia de Stresa (1958)** se establecieron los medios que deberían permitir llegar a tales objetivos a partir de la puesta en funcionamiento de la PAC cuatro años más tarde:

- Unidad de mercado, esto es, la ausencia de barreras a la circulación de productos agrícolas dentro de la CEE y de cualquier acción que implique discriminación efectiva o falsee la competencia.
- Establecimiento de unos precios básicos uniformes para cada producto que, con demasiada asiduidad, serán superiores a los precios mundiales.
- Protección uniforme frente a la producción exterior mediante una alta protección arancelaria hacia la importación de productos a precios más bajos que los establecidos en los mercados europeos.
- Mecanismos comunes de gestión e intervención.
- Financiación solidaria o responsabilidad compartida en proporción al PIB de cada Estado miembro y no a la producción agrícola respectiva por medio del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA).
- Modernización de la agricultura comunitaria para elevar su productividad mediante los fondos de orientación.

El fundamento último de la PAC era el principio de la preferencia comunitaria, es decir, los Estados miembros debían consumir preferentemente productos comunitarios.

El consumo de productos no comunitarios más baratos se "castigaba" aumentando el precio de estos cuando entraban en la CEE con el arancel exterior común, la herramienta que salvaguardaba la competitividad del producto producido dentro de la CEE. Era y es este un mecanismo con luces y sombras, ya que si por una parte protegía a la agricultura comunitaria y garantizaba el nivel de vida de los productores de la CEE, por la otra incitaba a la producción.

Así, rápidamente se superó el problema del **autoabastecimiento** europeo en materia alimentaria para pasar a un problema de gestión de los **excedentes de producción**.

Por pura lógica de mercado, no era posible inundar los mercados con una cantidad excesiva de un determinado producto, ya que ello suponía la bajada de los precios de este cuando el sistema de la PAC consistía en garantizar un precio de base. La "solución" consistió en la acumulación de los excedentes para que no llegaran al mercado –por esto, en épocas se habló de montañas de mantequilla y lagos de leche– y en darles salida hacia los mercados mundiales, donde forzosamente se debían vender a precios más bajos que los fijados en la CEE para que pudieran competir con los productos de allá. La diferencia entre el precio al que se debía vender el producto en los mercados exteriores y el precio mínimo fijado por la CEE le era pagado al productor europeo, como una subvención, por la Comunidad.

A esto le deberíamos añadir los problemas que este sistema provocaba y provoca a los productores de los Estados no comunitarios, a los que se les dificulta el acceso de sus productos al mercado europeo mientras que la producción europea, subvencionada, sí que accede a sus mercados.

El enfrentamiento entre estas dos posiciones queda perfectamente reflejado en los dos fragmentos siguientes.

El **3 de octubre del 2002**, el comisario europeo por el Comercio del momento, **Pascal Lamy**, declaraba:

"Sí, hay un modelo agrícola europeo [...] ¿cuál es? Se basa en una posición de principio profundamente anclada en nuestra historia y en nuestra cultura: la agricultura es un sector económico que no puede ser dejado en las solas manos del mercado. La razón es simple: elegir siempre aquello que es más barato tiene para la agricultura consecuencias que nuestras colectividades no toleran. Porque la volatilidad de los precios agrícolas pone en cuestión la estabilidad de las rentas de los agricultores. Porque el mercado no remunera los servicios de la agricultura a la colectividad en materia de protección del medio ambiente o del medio rural [...] es decir, si dejamos al consumidor elegir, en un mercado globalizado, el producto ofrecido por el productor más eficiente, las 6 millones de explotaciones agrícolas de Europa quedarían reducidas a 1 millón [...] nuestros agricultores no serán los mineros del siglo XXI. Este punto, esencial, distingue a Europa de aquellos que desean aplicar integralmente a la agricultura las reglas normales de la economía de mercado".

Por su parte, **Blaise Compaore**, presidente de Burkina Faso, afirmaba en un discurso pronunciado el **10 de junio del 2003**:

"Nuestros países, cuyas economías son todavía muy vulnerables, han aplicado medidas para convertirse en más competitivas e incrementar su participación en el comercio mundial. De acuerdo con estas, los Estados de África central y occidental han eliminado gradualmente subsidios para su sector agrícola. Por otra parte, el impacto de estas reformas ha sido anulado por los diferentes subsidios que algunos Estados miembros de la OMC todavía proporcionan a su agricultura. [...] Así, solo en el año 2001, el volumen de subsidios que los países ricos dieron a sus agricultores fue seis veces mayor que el volumen que dieron como ayuda al desarrollo. [...] Por ejemplo, un país como Mali, el mismo año, recibió 37 millones de dólares en concepto de ayuda pero, por lo que respecta a las ganancias fruto de sus exportaciones, perdió 43 millones debido a las subvenciones al algodón otorgadas por otros Estados a sus productores".

No debe sorprender, por lo tanto, la lista de problemas que ha generado la PAC a causa de no ser modificada cuando el problema clave que justificó su nacimiento, que Europa no se autoabastecía en materia alimenticia, se superó:

Sobreproducción, fraude, asignaciones presupuestarias sin relación con el peso actual de la agricultura en el PIB comunitario, discriminación sistemática de los productos mundiales cada día más difícil de sostener combinada con la protección de unos precios europeos mucho más elevados, así como medidas de difícil comprensión y peor justificación, pero que nos dan la medida del problema generado, como son el pago de subsidios a cambio de no cultivar superficies agrícolas o para producciones que nunca llegan al mercado, ya que de hacerlo provocan un descenso de los precios.

Cabe decir que, a día de hoy, las instituciones comunitarias están llevando a cabo todo tipo de esfuerzos para **reformar la PAC** con el apoyo de aquellos Estados que efectúan las mayores aportaciones al presupuesto de la Unión Europea, aunque no dejan de chocar con la oposición de las organizaciones agrícolas y con los miedos de unos Gobiernos de los Estados temerosos de afrontar el posible coste político que tal reforma implicaría. Este estado de cosas lleva a los **enfrentamientos** que vemos periódicamente en los medios de comunicación.

- El conflicto principal es el de intereses entre los beneficiarios directos de la PAC, esto es los productores agrícolas, y los consumidores, que ven cómo la permanente reducción de los precios agrícolas mundiales no se traduce en una reducción de los precios al consumo de los productos agrícolas en el interior de la Comunidad, sobre todo teniendo en cuenta que los consumidores aportan, prácticamente, el total de los recursos que reciben a los productores pagando los precios fijados por la CEE/UE.
- A todo ello habría que añadir la consideración, que cada vez va adquiriendo más fuerza en el sentido de cuestionar la lógica, de que, en pleno siglo XXI y ante los retos que Europa tiene planteados en un mundo globalizado, en el presupuesto comunitario todavía tenga más peso el gasto agrícola que, por ejemplo, el capítulo en investigación y desarrollo.

En el área de las **relaciones exteriores**, la PAC representa la **principal disputa internacional** dado que supone un magnífico obstáculo al comercio internacional: la primera potencia comercial del mundo y la segunda potencia industrial mundial limita las exportaciones agrícolas de terceros países y subvenciona sus propias exportaciones, hecho que representa una contradicción evidente con, por ejemplo, la política de ayuda al desarrollo, tal como señalaba en un párrafo anterior el presidente Blaise Compaore. A las quejas del presidente de Burkina Faso, se ha añadido la ONG **Intermon-Oxfam**, la cual, en

un reciente informe, señalaba que mientras la ayuda oficial al desarrollo dada por los países del OCDE ascendía a 50.000 millones de dólares, esta ayuda, dirigida a unos países eminentemente agrícolas, veía reducida notablemente su efectividad a causa de los costes que para estos Estados implican unas barreras de protección frente a la importación de su producción agrícola estimada en 100.000 millones de dólares anuales, es decir, el doble de la cantidad destinada a su ayuda, como también denunciaba el presidente Campaore.

Sea como sea, la Comunidad Económica Europea cumplía su objetivo principal el **1 de julio de 1968** cuando la unión aduanera, esto es, el activo principal del Tratado de Roma, quedó definitivamente constituida.

### 3. De la Conferencia de La Haya (1969) a la primera ampliación (1973)

Llegados al final de la década de los sesenta del pasado siglo y habiendo alcanzado con éxito la consecución de los objetivos establecidos, **unión aduanera** y **mercado interior**, surgió la necesidad de establecer un sistema de **recursos financieros propios**. A diferencia del Tratado de París o Tratado de la CECA (1950), el Tratado de Roma (1957) no previó dotar a la CEE de capacidad recaudatoria propia, pero sí de toda una serie de recursos, gestionados por los Estados, que le servían para financiar sus políticas, como la PAC mediante el arancel exterior común. Otro tema, que apareció de nuevo en este momento, era el llamado **dosier británico** o la posible incorporación de Gran Bretaña a la CEE. Finalmente, la Comunidad se planteaba la necesidad de reforzar la **cooperación en general** y, de manera específica, en aquellos ámbitos en los que, por razones diferentes, pudiera resultar más conveniente.

El acontecimiento que va a poner en conexión la solución a todas y cada una de estas cuestiones será la reunión de jefes de Estado y/o de Gobierno convocada por el sucesor de Charles de Gaulle, **Georges Pompidou** y que se celebró en La Haya a principios de **diciembre de 1969**. Fue aquí donde se adoptaron todo un conjunto de compromisos que definieron los perfiles de la Comunidad hasta mediados de los años ochenta, transformándola en buena medida en lo que las generaciones actuales han conocido.

En esencia, en 1969 se decidió la creación de un gran sistema europeo preferencial basado en la libre circulación de mercancías industriales entre todos los países del continente europeo, la consolidación definitiva de un régimen especial por el sector agrícola, así como diferentes grados de cooperación monetaria entre los Estados que formaran parte de la CEE.

Este sistema preferencial, que estaría protegido de la economía mundial mediante la preferencia comercial y la cooperación monetaria, era más fácil de llevar a cabo con el Reino Unido formando parte de la Comunidad, ya que ello convertía a la CEE en una **indiscutible fuerza económica y comercial**, pero siempre y cuando este ingreso se hiciera sobre la base de los términos comunitarios.

Es decir, un tema clave que se decidió en La Haya y que continuaría vigente para siempre es que ante una ampliación de la Comunidad sería el candidato quien debería adaptarse al conjunto y no al revés.

De esta manera, las **negociaciones de ingreso** de cualquier Estado nunca pueden cuestionar las políticas comunitarias tal como están establecidas en el momento de la negociación. Se pueden negociar y establecer períodos de adaptación e incluso cláusulas de *opt-out* o de no participación en determinadas políticas o de no aplicación de determinadas leyes –pensemos en la Unión Europea actual, donde no todos los Estados miembros forman parte del euro o del espacio Schengen–, pero nunca un Estado candidato puede cuestionar la existencia de una moneda única o que un grupo de Estados hayan eliminado los controles fronterizos entre ellos. El candidato debe aceptar la Comunidad tal como es en el momento de las negociaciones y estar preparado para aplicar la legislación comunitaria básica en su territorio. esta es la razón por la que los Estados miembros siempre procuran cerrar los temas especialmente sensibles antes de iniciar cualquier negociación de ampliación. **Aquello que ellos hayan cerrado el candidato no lo puede abrir.**

La **primera ampliación comunitaria** se convirtió en posible cuando los principales socios comunitarios, Alemania y Francia, se pusieron de acuerdo en un sistema de recursos propios que consolidaba la PAC, tal como estaba definida a finales de los sesenta y que, de producirse su ingreso, haría del Reino Unido un financiador neto de las políticas comunitarias al mismo nivel que la República Federal de Alemania. La **diferencia entre Bonn y Londres** estaba en que mientras que Alemania entendía el acuerdo como la financiación de un gran pacto de enorme rédito comercial y político, ya que ofrecía tanto el mercado comunitario para su industria, la más potente del continente, como la estructura fundamental que enmarcaba la relación de Alemania con todo su entorno exterior e internacional, para el Reino Unido suponía haber de aceptar la consolidación de un entramado intervencionista que contradecía abiertamente los **principios librecambistas** que con tanta convicción llevaba más de un siglo defendiendo.

Si en 1969 Pompidou aceptó lo que De Gaulle rechazó categóricamente en 1963 y 1967 fue porque, a cambio, obtuvo un acuerdo generoso de financiación permanente de la PAC, un sistema de recursos propios que hacía recaer sobre Alemania el peso de la carga y, finalmente, el compromiso de que todo ello no se pondría en duda en las negociaciones de adhesión con el Reino Unido.

Es decir, Londres se incorporaría, si este era su deseo, a una Comunidad redefinida en beneficio de Francia y, además, debería pagar el coste correspondiente.

Si **Willy Brandt**, el canciller de la RFA, aceptó estas cargas financieras fue porque a cambio recibió el acuerdo francés de promover el libre comercio industrial dentro de la CEE, lo que beneficiaba enormemente a su industria, así como de avanzar en la cooperación monetaria en un momento en que el sistema monetario internacional de convertibilidad en torno al dólar había dejado de funcionar. Los alemanes sabían, como lo sabían el resto de los socios comunitarios, que la política monetaria norteamericana estaba erosionando la credibilidad de todo el sistema de convertibilidad monetaria internacional. La solución debía pasar por la creación de un sistema europeo.

Si, finalmente, **Londres** aceptó fue porque había entendido que no había alternativa al ingreso en la CEE para el desarrollo de su economía. Las otras alternativas: el mantenimiento de vínculos preferenciales con sus antiguas colonias, la relación privilegiada con Estados Unidos y el establecimiento de una organización alternativa, la AELC, sencillamente no ofrecían posibilidades de crecimiento comparables a las de la CEE incluyendo los costes derivados del ingreso. Además, hemos de añadir que el Reino Unido de finales de los años sesenta y principios de los setenta empezaba a experimentar los inicios de una **durísima crisis económica**, que todavía no había llegado al continente, y para el Gobierno británico no había duda de que era mejor vivirla al cobijo del gran paraguas de la CEE, donde podría contar, además de con la protección inherente al proyecto, con los fondos de ayuda comunitarios. Era el caso del **Fondo Social Europeo**, el cual formaba parte del Tratado de Roma, con lo que era el más antiguo de los fondos estructurales de la Comunidad, que tenía por objetivo favorecer la cohesión social y económica del conjunto financiando, por ejemplo, la formación de los trabajadores que se habían quedado sin trabajo.

En definitiva, y en claro contraste con la retórica de tipo federalista utilizada en los inicios de la experiencia, quedaba claro que la principal motivación para formar parte de la CEE no era la constitución progresiva de un gran Estado federal, sino el hecho de disfrutar de unas posibilidades de desarrollo económico y comercial imposibles de alcanzar por parte de los Estados individualmente.

Es decir, a día de hoy, ya no se puede discutir que lo que busca un Estado cuando ingresa en la CEE/UE no es su debilitamiento como Estado para dar paso a otra estructura de ámbito continental, sino todo lo contrario, salir reforzado de la unión. Que la estructuración de todo este entramado tiene unas innegables repercusiones políticas parece obvio y que estas han contribuido

a modificar de manera decisiva el *modus operandi* de las relaciones entre los Estados europeos, en claro contraste con el sistema tradicional de relaciones europeas hasta la Segunda Guerra Mundial, parece igualmente obvio, pero, tal como señaló un comentarista del diario británico *Financial Times*, la idea de la creación de un Estado federal europeo y la disolución de los actuales Estados en su interior es más un miedo o una fantasía de los euroescépticos que un objetivo de los europeístas defensores del actual proyecto.

El culmen del acuerdo alcanzado en **La Haya** fue el establecimiento de las bases para la creación de un mecanismo de financiación de las políticas comunitarias, el llamado **sistema de recursos propios**, finalmente acordado en **abril de 1970**.

este consistía en transferir a la Comunidad la recaudación derivada del arancel exterior común, hasta el momento gestionado por los Estados.

Este sistema, de hecho, convertía al **Reino Unido**, si se concluían con éxito las negociaciones de ingreso, en el **mayor contribuyente neto** de la Comunidad, entendiendo por contribuyente neto aquel Estado que aporta al presupuesto comunitario más dinero del que recibe por medio de las diferentes políticas comunitarias. Obviamente, ello no incluye los beneficios que la economía de este Estado, su tejido económico e industrial, obtiene de poder actuar en un mercado protegido y más amplio que el delimitado por sus fronteras. Si Londres entraba en esta categoría, era por tres motivos.

- En primer lugar, porque la economía del Reino Unido sería la economía comunitaria más internacionalizada.
- En segundo lugar, porque era el mayor importador de alimentos del mundo, importando un volumen de alimentos de todas partes muy superior al resto de sus futuros socios comunitarios.
- Y, finalmente, porque recibiría menos ingresos vía PAC, dado que su agricultura era muy limitada.

La única manera, por lo tanto, de reducir el volumen de transferencias a la Comunidad sería mediante la sustitución de importaciones agrícolas internacionales por europeas, lo que, de paso, reforzaría la agricultura europea ampliando su mercado, estabilizaría los precios facilitando la salida de excedentes y, en definitiva, reforzaría la PAC. La clave del éxito de las negociaciones de ampliación con el Reino Unido es la aceptación por parte de sus negociadores del acervo comunitario tal como había sido definido entre diciembre de 1969 y abril de 1971. Esto incluía todo el paquete de recursos propios, la financia-



ción de la PAC y una política común de pesca que obligaba a abrir los ricos caladeros del Mar del Norte y del llamado "Irish box" a la flota comunitaria sin discriminación.

Tan pronto como Londres aceptó la preferencia comercial, la PAC y el paquete de recursos propios en **julio de 1971** se pudo decir que las negociaciones de la primera ampliación habían concluido.

La cumbre de La Haya también dio inicio al estudio de una cooperación más estrecha en los campos de la **política** y de la **economía**. De esta iniciativa surgieron los **Informes Werner de Unión Económica y Monetaria** –precedente inmediato del actual– y **Davignon de cooperación política**. Ambas iniciativas, aunque las propuestas hechas por sus autores no llegaron a ningún sitio, merecen mucho más crédito de lo que tradicionalmente han recibido. Son muchos los comentaristas que valoran como un fracaso de la Comunidad la importancia dada a las iniciativas de **cooperación intergubernamental**, en detrimento de aquellas que implican una transferencia de capacidad de acción del Estado a instancias comunitarias cuando, en realidad, representan un gran éxito.

La cooperación intergubernamental implica que los políticos de los Estados miembros de la CEE aceptaban el marco de la Comunidad para llevar a cabo no solo lo que se había decidido que fuera competencia europea, sino también aquello que no lo era, haciendo evidente que el entramado de cooperación entre Estados que la Comunidad había creado se había convertido en insustituible.

Así, la discusión sobre una unión económica y monetaria, a pesar de no producir la **moneda única** que Werner propugnaba, puso de relieve que la cooperación en esta materia era imprescindible ante la incertidumbre macroeconómica que la quiebra del sistema establecido a finales de la Segunda Guerra Mundial provocó a partir de **septiembre de 1971**. La creación de un modesto sistema de cooperación cambiaria, la llamada **Serpiente Monetaria Europea**, que tan pocos agasajos ha recibido de los analistas –esencialmente, un mecanismo de control de las tasas de cambio de las diferentes monedas europeas para controlar que estas no superaran un determinado valor ni cayeran por debajo de otro establecido–, constituyó el signo más obvio del compromiso de los Estados de la CEE en favor de un sistema europeo aunque este no supusiera, de momento, ninguna transferencia de capacidad de decisión a una instancia europea.

Finalmente, en el año 1973 la CEE se ampliaba en **tres nuevos Estados**: el **Reino Unido, Dinamarca e Irlanda**. La Europa de los Seis se convertía en la **Europa de los Nueve**.

#### Noruega

Un cuarto Estado había negociado su ingreso, Noruega. Igual que volvería a suceder en el año 1995, cuando Oslo concluyó de nuevo con éxito unas negociaciones de ingreso, los ciudadanos noruegos decidieron en referendo no validar el ingreso negociado por su Gobierno. País rico, con una de las rentas per cápita más elevadas del mundo, debido principalmente a su disposición de petróleo, sus gobernantes no han podido, en dos ocasiones, convencer a sus ciudadanos de las ventajas que les reportaría formar parte de la CEE/UE.

## 4. Las ampliaciones hacia el sur de Europa (1981-1986)

La **década de los años ochenta** del siglo pasado ejemplifica claramente un binomio característico de la Comunidad: la combinación de la ampliación de su territorio con la profundización de las políticas existentes o el lanzamiento de nuevas políticas. Esta tónica se había inaugurado con la primera ampliación comunitaria, cuando la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido fue precedida de importantes acuerdos sobre los recursos propios y la financiación de la Política Agrícola Comunitaria, la puesta a punto de las políticas pesquera y regional y el lanzamiento del globo sonda sobre la posibilidad de avanzar hacia la unión económica y monetaria, así como hacia la unión política. Los años ochenta seguirán por este complejo camino de ampliación y profundización que ya no se abandonará hasta el presente.

La ampliación de los años ochenta hacia el sur de Europa, con la incorporación de **Grecia** a partir del **1 de enero de 1981** y de **Portugal y España** desde el **1 de enero de 1986**, fue una ampliación **llena de magia** que, en algunos aspectos, se parece a la que tuvo lugar en el año 2004 hacia el este de Europa. En ambos casos, afectaba a países que acababan de abandonar sistemas dictatoriales, que los habían apartado durante décadas de cualquier lugar relevante en el orden internacional; hecho que, a la vez, se combinaba con un grado de desarrollo económico inferior a la media de la Comunidad.

Es, de hecho, el ingreso de Grecia, España y Portugal en la CEE lo que hizo de esta el mejor ejemplo de comunidad democrática y solidaria a los ojos de sus propias poblaciones y del mundo.

Los tres nuevos miembros habían mantenido, con un grado de intensidad diferente, largas relaciones con la Comunidad.

Desde julio de 1961, las relaciones con **Grecia** se encuadraban en un acuerdo de asociación (con entrada en vigor en noviembre de 1962) que establecía una unión aduanera en igualdad de condiciones a los Estados miembros de la CEE, como paso previo a su plena integración. Con la llegada de la "dictadura de los coroneles" a Grecia en abril de 1967, la Comunidad "congeló" la parte política del acuerdo de asociación, pero permitió que las cláusulas de unión aduanera siguieran su curso, de manera que la unión aduanera entre la CEE y Grecia se completó en julio de 1968. No fue hasta el colapso de la dictadura militar en julio de 1974 cuando las nuevas autoridades griegas se plantearon la adhesión a la CEE como herramienta de consolidación de la nueva y frágil democracia. Fuera o no esta la intención de la Comunidad, el caso es que la solicitud griega, de junio de 1975, llevó casi inmediatamente a la apertura de tres años de ne-

gociaciones que concluyeron el 28 de mayo de 1979 con la firma del Tratado de Adhesión de Grecia a la Comunidad, que se iniciaría el 1 de enero de 1981. Ya estamos, por lo tanto, en la **Europa de los Diez**. Con el ingreso griego, empezaba, de hecho, una de las características de las ampliaciones comunitarias, con la excepción de la de 1995 hacia Suecia, Austria y Finlandia (tres Estados democráticos consolidados): la de ayudar a consolidar procesos de transición hacia la democracia mediante las reformas internas exigidas para convertirse en un miembro de la Comunidad.

Yendo hacia la **península ibérica**, hay que señalar que si bien el fin de las dictaduras ibéricas se produjo de manera casi simultánea, en los años 1974 y 1975 respectivamente, las dictaduras española y portuguesa planteaban un caso diferente del griego al tratarse de sistemas cuyo origen se remontaba a los años del ascenso del fascismo en Europa, en la década de los años treinta. Las **dictaduras de Salazar y Franco** representaban dos viejos **anacronismos**, dos reminiscencias de un tiempo que se había dado por finiquitado con la derrota de las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial. Y si bien la naturaleza del régimen imposibilitaba su ingreso en la CEE, ya que esta solo aceptaba democracias como Estados miembros, ello no impedía el establecimiento de relaciones de tipo comercial entre Estados no democráticos y la comunidad. Aun así, las relaciones de Lisboa y Madrid con la CEE distaron de ser idénticas.

**Portugal** se había alineado con las potencias aliadas durante la Segunda Guerra Mundial, hecho que le sirvió para ser miembro fundador de la mayoría de las organizaciones de cooperación que se establecieron en Europa a partir de 1945: la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la Unión Europea de Pagos (UEP), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y, principalmente, en el campo que aquí nos interesa, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). La participación en la OECE y la UEP, entre 1949 y 1961, en primer lugar y en la AELC, a partir de 1961, permitió a Portugal ir adaptando su economía a la competencia industrial europea y adentrándose, progresivamente, en una pauta de internacionalización económica a la europea. Como miembro de la AELC, alcanzó un grado de liberalización comercial paralelo a aquel llevado a cabo en la CEE y formó parte de la gran zona de libre comercio industrial que se estableció en Europa occidental a partir de noviembre de 1972, como respuesta a los profundos cambios que el salto del Reino Unido de la AELC a la CEE supuso. Como miembro de la AELC, Portugal supo aprovechar sus oportunidades en términos comerciales. De hecho, el grado de apertura de la economía portuguesa, es decir, el volumen total de exportaciones e importaciones en términos de PIB, era muy similar a la media comunitaria, así como "comunitario" era el perfil de su comercio exterior.

El contraste con **España** era importante. Si bien la España de Franco compartía con el Portugal de Salazar la naturaleza no democrática del régimen político imperante, su afinidad y relación con las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial supuso, a manera de penalización y a diferencia del caso portugués, su exclusión sistemática de todos los mecanismos de cooperación

Europeos. Y con respecto a la CEE, la única vinculación que España consiguió establecer con ella fue un acuerdo comercial, firmado en junio de 1970, por el que ambas partes se concedían un cierto grado de preferencia recíproca.

El ingreso de Grecia (1981), España y Portugal (1986) en la Comunidad, además de crear la **Europa de los Doce**, supuso un **doble impacto**.

Para los nuevos miembros, supuso acceder a una vía rápida para su "normalización" económica, política y social. Para la CEE, supuso enfrentarse a unos nuevos retos que requerían los adecuados instrumentos de acción colectiva.

La pobreza y **subdesarrollo relativos** de los tres Estados obligó al **reforzamiento de los fondos estructurales**, cuya misión consiste, fundamentalmente, en ayudar al desarrollo de las regiones menos favorecidas. Así, la partida presupuestaria dedicada a estos fondos pasó de suponer el 11% del total del presupuesto de la Comunidad en el año 1980 a representar el 21% diez años más tarde. En términos de presupuesto, Grecia, España y Portugal se situaron inmediatamente como **receptores netos**, es decir, recibían más que aportaban al presupuesto comunitario, mientras que Alemania, el Reino Unido y Francia se convertían en los mayores contribuyentes a las arcas comunitarias.

En otras palabras, la Europa de los Nueve asumía que la ampliación hacia el sur del continente obligaba a hacer realidad el concepto de la solidaridad comunitaria.

Esta política de solidaridad financiera y de cohesión social venía impuesta por otra circunstancia que no conviene olvidar: el acuerdo para completar el **mercado único europeo** a partir del 1 de enero de 1993. El **Acta Única Europea (AUE)**, firmada en **febrero de 1986** y en vigor desde el 1 de julio de 1987, establecía las adaptaciones necesarias para culminar la realización del mercado interior. Esto suponía completar la unión aduanera establecida en el Tratado de la CEE de 1957 y alcanzada en el año 1968. En este contexto, la incorporación de nuevos países con un nivel de desarrollo relativo más modesto combinada con la eliminación de todas las trabas internas aún existentes a los intercambios de bienes no agrícolas, servicios y –parcialmente<sup>1</sup> – personas, suponía generar para todo el conjunto un enorme potencial de crecimiento que, se esperaba, pudiera permitir reanudar el camino del crecimiento sostenido detenido con la crisis iniciada a principios de los años setenta.

El AUE consistió, esencialmente, en un compromiso de eliminación de todas las barreras no arancelarias pero de efecto equivalente como, por ejemplo, la existencia de una cantidad de formalidades fronterizas en diferentes lenguas,

<sup>(1)</sup>En el último caso, decimos parcialmente porque el reconocimiento recíproco y simple de las titulaciones nacionales respectivas es un tema todavía no resuelto del todo.

las trabas de carácter administrativo, la existencia de miles de requisitos técnicos específicos por motivos de seguridad y de salud pública, la no existencia ni del principio de reconocimiento mutuo ni de una "marca CEE", etc.

Se trataba, en definitiva, de un compromiso europeo de liberalización comercial interna con el fin de favorecer el crecimiento económico.

Lo que es cierto es que la perspectiva de un mercado europeo de dimensiones continentales funcionando sin trabas internas generó una dinámica de atracción de la inversión extranjera hacia Europa.

## 5. De Maastricht (1992) a Niza (2001) o los límites de la política europea

Los intensos cambios de orden geopolítico que conoce Europa entre los años 1989 y 1990 no podían sino afectar al fenómeno de la integración europea. De entre todos ellos, uno afectaba directamente al corazón de la Comunidad:

la posibilidad de superar la división de Alemania provocada por la guerra fría desde 1949.

El **conflicto este-oeste** supuso la congelación de la situación sobre el terreno creada al final de la Segunda Guerra Mundial y, con ella, la conversión de las zonas de ocupación occidentales y soviética en Alemania en dos Estados antagónicos: la **República Federal de Alemania (RFA)** en el bloque occidental y la **República Democrática de Alemania (RDA)** en el bloque oriental. A partir de entonces, cada Estado conoce un desarrollo independiente de acuerdo con los principios que animan a cada bloque. La RFA se convierte en la pieza central de la Europa comunitaria, que le ofrece un marco de seguridad política que le permite desplegar todo su potencial de desarrollo económico, lo que a la vez redundará en beneficio del resto de los Estados miembros de la CEE. Por otra parte, el entramado institucional característico de la Comunidad, así como la propia dinámica comunitaria, que limita la capacidad de acción unilateral del nuevo Estado alemán, tranquilizaba al resto de Estados frente a cualquier nueva aventura alemana. Es lo que el académico británico **Timothy Garton Ash** denominará *golden handcuffs* o *esposas de oro* sobre Alemania.

Centrándonos en el tema de la seguridad, hemos de tener presente que al lado de la garantía apuntada en el párrafo precedente, existían otras dos no menos importantes: la decisión de los sucesivos Gobiernos alemanes, desde los tiempos del canciller **Adenauer**, de mantener un perfil bajo por lo que a la acción exterior se refiere, ofreciendo en su lugar solidaridad material y financiera en cuantas operaciones se viera envuelto Occidente, y la garantía última que suponía la propia división del país, que tenía un efecto debilitador evidente respecto a aquella Alemania que había causado estragos en Europa desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1945. Serán estas dos garantías las que se verán cuestionadas con la reunificación del Estado alemán y, por lo tanto, será la primera mencionada, las *esposas de oro*, la que adquirirá todo el protagonismo.

Si nos situamos en la segunda mitad de la década de los ochenta, es indudable que la RFA había extraído unos **enormes réditos** de su pertenencia a la CEE. No solo había obtenido una respetabilidad internacional y legitimidad política que le parecían prohibidas al final de la Segunda Guerra Mundial, sino que había conocido un desarrollo económico sin precedentes.

Cuarenta años después del último conflicto mundial, del que Alemania había sido señalada como la gran culpable, su sucesora, la RFA, era la primera potencia económica del continente europeo, el primer contribuyente al presupuesto comunitario y su moneda, el marco, la divisa de mayor peso en el Sistema Monetario Europeo.

Tal estado de cosas levantaba **inquietud en Francia**, cuya reacción se enmarcó dentro de los cánones de la lógica comunitaria: había que establecer un control supranacional sobre la política económica y monetaria de la Alemania federal por miedo al impacto que las decisiones unilaterales de Bonn pudieran tener sobre el conjunto del continente. Así, en la **cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno** celebrada en **Hannover (junio de 1988)** se encargó al presidente de la Comisión Europea, el francés **Jacques Delors**, que estudiara el tema y las posibles soluciones.

Delors, en sus conclusiones, planteó el establecimiento de una unión económica y monetaria con un Banco Central Europeo y una divisa única. El proceso se desarrollaría en tres etapas, la primera de las cuales empezaría en julio de 1990.

Estas conclusiones fueron aprobadas bajo la Presidencia de España, en la **cumbre de Madrid, en junio de 1989**, es decir, a principios del verano en el que se desencadenaron una sucesión de hechos que acabarían con lo que había sido el orden europeo durante casi medio siglo, el denominado orden de Yalta, que sancionaba la división de Europa en dos bloques antagónicos.

La ventana de oportunidad que se abría para Alemania de alcanzar la tan deseada reunificación, la decidida voluntad del canciller alemán **Helmut Kohl** de llevarla a cabo interpretando así los deseos de la inmensa mayoría de los alemanes, la abierta aversión que tal posibilidad levantaba en las principales capitales occidentales, con París y Londres al frente, todo esto produjo una situación de incertidumbre ante la cual la Comunidad se percibió como el mejor instrumento de canalización de una reunificación de enorme importancia histórica de una manera beneficiosa para todos y para aprovechar, al mismo tiempo, el impulso que ello suponía con el fin de profundizar en la construcción europea.



En otras palabras, Occidente aceptaría la reunificación de Alemania si la Alemania reunificada aceptaba, a su vez, las mismas *esposas de oro* que tan útiles habían sido a la RFA.

Pero la Europa que debía dar cobijo a la nueva Alemania debía profundizar en sus mecanismos y estructuras, ofreciendo así un nuevo ejemplo de combinación entre **ampliación y profundización** tan característica del devenir histórico de la Comunidad. Todo ello dio lugar a dos conferencias intergubernamentales que se iniciaron el 15 de septiembre de 1990, una sobre la unión económica y monetaria y la otra sobre la unión política que culminaron en la firma de **Tratado de Maastricht** o Tratado de la Unión Europea el **7 de febrero de 1992**.

El Tratado de Maastricht entró en vigor después de la ratificación de los doce Estados miembros, el 1 de noviembre de 1993. A partir de esta fecha empezamos a referirnos al conjunto comunitario como **Unión Europea** en lugar de Comunidad Europea. El cambio de denominación no deja de tener su importancia porque, con todas las carencias, Maastricht otorga a la construcción europea la **dimensión política** inexistente en el Tratado de Roma de mayo de 1957 al hacer aparición los conceptos de política exterior y de política de defensa común. Entre las aportaciones más importantes del nuevo Tratado podemos señalar, entre otras, las siguientes:

- En el ámbito de la solidaridad, se crea el fondo de cohesión para aquellos Estados cuyo PIB por habitante no llegue al 90% de la media comunitaria y del que España será uno de los principales beneficiarios. A diferencia de los fondos estructurales que se dirigen a las regiones, el fondo de cohesión se dirige a los Estados.
- Se amplía el número de casos en los que las decisiones se toman por mayoría, con lo que se limita así aquellos en los que el requisito de unanimidad otorga a cada Estado miembro el derecho de veto.
- Se crea el Comité de las Regiones, de carácter consultivo, para ofrecer una cierta presencia a escala europea a los niveles políticos, regionales y municipales, de carácter subestatal.
- Se amplían los poderes del Parlamento Europeo.
- Nace la noción de "ciudadanía europea", que supone la unificación de pasaportes, el derecho a voto en las elecciones municipales en los residentes comunitarios y la protección diplomática conjunta en países extracomunitarios.

- Se establece la estructura en tres pilares de la Unión Europea: política exterior y de seguridad común, comunitario (el ámbito que hasta ahora abarcaba la CECA, CEE y la Unión Económica y Monetaria), justicia e interior.

Por encima de todo, el Tratado de Maastricht señala el camino inexorable hacia la **Unión Económica y Monetaria (UEM)** que culminará el **1 de enero de 1999** con la introducción del **Euro**, la moneda única europea (aunque su uso como moneda corriente no empezará hasta el 1 de enero del 2002), el establecimiento del **Banco Central Europeo** con sede en **Fráncfort** y la consiguiente pérdida de capacidad de acción unilateral de cada uno de los Estados que formen parte de la UEM en materia de política monetaria.

Esta última es la cuestión que más polémica provocó en el interior de Alemania al oponerse el criterio esencialmente político de **Helmut Kohl** al esencialmente económico del gobernador del Banco Central de la RFA, el Bundesbank, **Hans Tietmeyer**. Para Tietmeyer, si la RFA debía aceptar unas esposas mayores que las aceptadas hasta el momento, lo importante era que estas continuaran siendo de oro. Así, si se caminaba decididamente hacia la UEM, esta se debía configurar de acuerdo con aquellos criterios que los rectores de la economía alemana consideraban propios en una gestión seria y rigurosa. No es de extrañar, por lo tanto, que los criterios de convergencia hacia la UEM solo los cumplieran, inicialmente, Luxemburgo y Alemania. A ello habría que añadir los temores, nada infundados, del Bundesbank sobre el coste que supondría para las arcas del Estado alemán la reunificación del país más allá de las optimistas previsiones iniciales, cegadas por la relevancia política del acontecimiento y que el tiempo se ha encargado de desacreditar por completo. A causa de esto, argumentaba Tietmeyer, Alemania debería priorizar el proceso de cohesión interna de las dos partes del país frente a los proyectos europeos. Lo cierto es que, en este caso, el criterio político de Kohl se impuso al económico del Bundesbank y la reunificación de Alemania y el establecimiento de la UEM avanzaron en paralelo.

A efectos prácticos, para la política estatal, la creación de la UEM supuso la renuncia de todos los Estados miembros de esta a gestionar de manera independiente y unilateral su política monetaria para pasar a formar parte de un entorno mucho mayor y potente con el euro como moneda.

#### Ejemplo

Así, por ejemplo, ningún Estado miembro de la zona euro podría, a partir de la introducción del euro, devaluar su moneda con el fin de hacer más competitivas sus exportaciones.

Si el Tratado de Maastricht lo hemos de relacionar con la reunificación de Alemania, el **Tratado de Niza**, firmado en esta ciudad francesa el **26 de febrero de 2001** y que entra en vigor después del proceso de ratificación por los Estados miembros de la Unión Europea, el 1 de febrero de 2003, debe ser vinculado con el proceso de **ampliación hacia al este**, hacia los Estados de la antigua zona de influencia soviética en el este de Europa. Esencialmente, Niza se plantea para resolver un problema fundamental:

Será imposible funcionar en una unión formada por 27 Estados miembros con unas estructuras y unos procesos de toma de decisión pensados, inicialmente, para una Comunidad de seis miembros y que se han ido readaptando a cada ampliación hasta llevarlos al límite de sus posibilidades.

Así, el Tratado de Niza y la comisión intergubernamental que lo precedió los debemos relacionar con un proceso de **redistribución del poder en una Europa ampliada**. Este proceso tuvo dos temas centrales:

- Por una parte, el cuestionamiento de la **paridad entre Francia y Alemania**, es decir, que ambos Estados tuvieran el mismo peso en la toma de decisiones, en el contexto de una formulación nueva de la política exterior de Berlín por parte del canciller **Gerard Schröder**, para quien la Alemania de finales del siglo XX y principios del siglo XXI no tenía nada que ver con el Tercer Reich y, por lo tanto, no tenía por qué limitar su acción política a causa de los estragos provocados por aquella.
- Y, por otra, la pugna entre Estados grandes y pequeños por el deseo de los primeros de ejercer un papel director sobre el conjunto y el rechazo de los segundos frente a lo que consideran sería un **directorio de los grandes Estados**.

El Tratado de Niza puede ser considerado como el **modesto** resultado de un compromiso **inevitable**. Decimos inevitable, porque la UE no podía permitirse el fracaso ante la empresa de la ampliación hacia el este, y calificamos el resultado de modesto porque Niza se limita a reformar las reglas de funcionamiento interno de la Unión para hacerla gobernable ante un horizonte con 27 Estados miembros. Que la futura Unión Europea necesitaba cambios de mayor importancia nos lo muestra el inmediato escenario posterior a Niza, con la convocatoria de una **Convención para el Futuro de Europa** encargada de elaborar una **constitución para la Unión Europea** que, además de establecer los valores que la caracterizan, debía definir las competencias políticas, económicas y sociales de la Unión Europea; en resumen, de qué se ocupa la Unión y qué es competencia de los diferentes Estados que la conforman. Lo cierto es que la razón de fondo de este nuevo proyecto no era otro que el de fundir el galimatías de textos comunitarios, resultado de casi medio siglo de evolución, en un solo texto simplificado y comprensible no solo por los expertos. La principal fuerza última de este movimiento era Alemania, que comparaba la organización de la Unión con la suya propia, un Estado de organización federal que en su interior tiene perfectamente delimitadas las competencias entre el **Gobierno central** y los **Länder**, la cual, además, sale de Niza convertida en la pieza principal en la toma de decisiones dentro de la Unión Europea al obtener el máximo número de votos en el Consejo de Ministros, el mayor

número de diputados en el Parlamento Europeo y –siendo el estado más poblado del conjunto– la introducción del criterio de población en las decisiones por mayoría cualificada.

## 6. De la gran ampliación al este (2004) al fracaso de la Constitución europea (2005)

La mayor y más ambiciosa ampliación llevada a cabo por la Unión Europea hasta el día de hoy, aquella que integró a doce Estados entre los años 2004 y 2007, nos da pie para establecer de una manera detallada en qué consiste una ampliación comunitaria.

### 1) ¿Qué es y qué significa una ampliación de la Unión Europea?

Toda ampliación es un proceso de negociación cuyo objetivo último consiste en la incorporación de nuevos Estados a la Unión Europea como miembros de pleno derecho en unas condiciones que permitan el buen funcionamiento de esta unión. Tres conceptos preliminares resultan básicos:

- a) Es necesaria la negociación.
- b) Pleno derecho implica derechos y obligaciones.
- c) La ampliación nunca debe debilitar a la Unión Europea.

Toda ampliación tiene implicaciones a tres bandas:

- Para los Estados miembros, constituye un desafío que obliga a la reforma de los instrumentos y de las políticas existentes.
- Para los candidatos, supone acomodarse a una disciplina nueva.
- Para el resto del mundo, supone la consolidación de un mercado unificado que puede llegar a tener dimensiones continentales.

### 2) ¿Qué se negocia cuando se trata de participar en un proceso de ampliación que culmine en un tratado de adhesión?

La disposición y la capacidad de adoptar e implementar el denominado acervo, es decir, los derechos y las obligaciones que se derivan de los acuerdos fundacionales y de la legislación vigente de la Unión Europea. En concreto, se trata de la transposición a la legislación del Estado candidato de 20.000 actos jurídicos que ocupan 80.000 páginas de legislación.

El acervo constituye la garantía de la integración del nuevo Estado al conjunto para que su aceptación incondicional y aplicación plena sean indispensables. A causa de esta razón fundamental, este caudal no se negocia, sino que es objeto de negociación durante los períodos de transición necesarios para su plena aplicación por los nuevos miembros. El principio es muy claro: es el candidato quien se adapta al conjunto, nunca al revés.

Además de la disposición y capacidad de asumir las implicaciones plenas de convertirse en miembros de pleno derecho de la Unión Europea, el Consejo Europeo –en su reunión de Copenhague en el año 1993– estableció una serie de requisitos previos o criterios generales para la aceptación de países candidatos. Son los llamados **Criterios de Copenhague**:

- **Político**: estabilidad de las instituciones democráticas capaces de garantizar el respeto de los derechos fundamentales y la protección de las minorías.
- **Económico**: correcto funcionamiento de una economía de mercado y capacidad demostrada para poder asumir la presión competitiva que se derivará de su incorporación al mercado único europeo.
- **Jurídico**: capacidad de absorber y aplicar correctamente la legislación comunitaria.

A todos estos criterios, se puede añadir otro que no está escrito en ningún sitio pero que, por ejemplo, en el caso del **posible ingreso de Turquía** ha puesto claramente sobre la mesa. Debe funcionar lo que podríamos denominar "**efecto espejo**", en el

sentido de que los Estados miembros de la Unión Europea se deben reconocer en el candidato, lo deben considerar uno de los suyos por historia, cultura, usos y costumbres. Lo que abre una verdadera "caja de los truenos" porque obliga a definir cuestiones muy espinosas como son ¿dónde empieza y acaba Europa?, ¿quién es y quién no es europeo?, ¿Europa y Unión Europea deben ser sinónimos?

### 3) ¿Quién negocia?

Negocia la **Presidencia de la Unión** con el apoyo técnico de la **Comisión**, que tiene la obligación de elaborar las posiciones de consenso entre los Estados miembros como base de la negociación. Dado que cualquier ampliación requiere la aprobación unánime de todos los Gobiernos y la ratificación parlamentaria en todos y cada uno de los Estados miembros, sería ridículo negar la influencia e interferencias continuas de cada uno de ellos en este proceso.

El origen de la ampliación al este debemos buscarlo en el profundo cambio geopolítico que supuso para el continente europeo el hundimiento de la zona de influencia soviética en la Europa del Este y la desaparición de la Unión Soviética durante los años 1989-1991, hechos que tuvieron como elemento icónico la caída del Muro de Berlín la noche del 9 al 10 de noviembre de 1989. En el ámbito comunitario, ello se tradujo en la recepción, por parte del Consejo de la Unión Europea, de las siguientes solicitudes de adhesión:

**Chipre:** 3 de julio de 1990.  
**Malta:** 16 de julio de 1990.  
**Hungría:** 31 de marzo de 1994.  
**Polonia:** 5 de abril de 1994.  
**Rumanía:** 22 de junio de 1995.  
**Eslovaquia:** 27 de junio de 1995.  
**Letonia:** 13 de octubre de 1995.  
**Estonia:** 24 de noviembre de 1995.  
**Lituania:** 8 de diciembre de 1995.  
**Bulgaria:** 14 de diciembre de 1995.  
**República Checa:** 17 de enero de 1996.  
**Eslovenia:** 10 de junio de 1996.

En junio de 1993, en previsión de la oleada de solicitudes de adhesión que se avecinaban y de la dificultad para que todos los candidatos pudieran cumplir los requisitos necesarios al mismo tiempo, el Consejo Europeo de Copenhague estableció, junto con los criterios mencionados más arriba, el criterio de que "cada uno sería tratado según sus propios méritos".

- El **Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997** permitió la apertura de negociaciones con Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre, que se iniciaron el 1 de abril de 1998.
- El **Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999** permitió la apertura de negociaciones con Letonia, Lituania, Eslovaquia, Rumanía, Bulgaria y Malta.

- En el **Consejo Europeo de Laeken, en diciembre del 2001**, se concluyó que diez candidatos (Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) estarían listos para concluir las negociaciones a finales del año siguiente.
- Finalmente, en el **Consejo Europeo de Copenhague (12-13 de diciembre del 2002)** se concluyó la negociación con: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. El ingreso como miembros de la Unión, después de cumplirse los diferentes procesos de ratificación, tuvo lugar en el año **2004**.
- El ingreso de Bulgaria y Rumanía no se produjo hasta el año **2007**, dado su atraso general con respecto a los otros candidatos.

Así, en el año 2007 la Unión Europea llegó a los **27 miembros**.

Estas sucesivas ampliaciones situaron la reforma institucional en el centro del debate comunitario, dada la evidente necesidad de reformar un sistema de funcionamiento originalmente pensado para seis Estados.

Como se ha apuntado más arriba, el primer proyecto para resolver los problemas de funcionamiento de la Unión Europea fue el proyecto fallido de **Constitución Europea**.

La finalidad de esta no era crear un gran Estado federal, sino, simplemente, sustituir el galimatías de textos legales por uno solo y dotar a la Unión de unas reglas de funcionamiento más eficaces.

El debate en torno al proyecto pronto se escapó de las manos de sus gestores, sin duda ayudado por los conceptos que se utilizaron: Constitución, convención, etc., que hacían pensar en un proyecto de gran alcance político, de tipo federal, que fue aprovechado por los llamados "euroescépticos" para atizar los miedos de los ciudadanos, en el sentido de que la entrada en vigor del proyecto de constitución supondría la pérdida de control de los Estados respecto a los asuntos más sensibles que afectaban a su vida cotidiana. Así, el debate se centró en temas que no tenían nada que ver ni con el proyecto ni con Europa.

Un ejemplo. Una de las críticas hacia el proyecto de Constitución era que este no reconocía el derecho a la vivienda. Dejando de lado que la inclusión de este derecho en un texto constitucional poco aporta a la solución del problema de la vivienda, lo cierto es que el debate ignoró el hecho clave: la política de vivienda nunca ha sido transferida a las instancias europeas ni había intención de hacerlo, sino que es una competencia de los Estados o, incluso, de instancias políticas subestatales. ¡De esta manera, se criticaba la no inclusión de un derecho en el texto constitucional de una instancia que no tenía ninguna competencia para gestionarlo! Es este un ejemplo de la desinformación que muchas veces sufre la ciudadanía europea con respecto a "quién gestiona qué" en su entorno político. Y en esto una gran parte de culpa la tienen, sin duda, los propios gestores políticos.

La Unión Europea está gobernada por diferentes tratados que se han ido revisando a lo largo de su historia. Lo que podemos denominar los tres tratados fundacionales son el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951), el Tratado de Roma (1957) y el Tratado del EURATOM (1957), a los que podemos añadir el Tratado de Maastricht o de la Unión Europea (1992). Estos tratados se han enmendado en varias ocasiones. La primera, en el año 1965, cuando los tres primeros tratados se fundieron en el Tratado de las Comunidades Europeas. A esta primera acción podemos añadir el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001). De hecho, hasta la entrada en vigor del **Tratado de Lisboa**, a finales del año **2009**, la Unión Europea estaba gobernada por el Tratado de Maastricht (1992), enmendado por última vez en Niza (2001). El proyecto de Constitución pretendía, como ya se ha dicho, sustituir todos estos textos por uno solo que dotara a la Unión Europea de personalidad jurídica propia tanto por lo que se refiere a las legislaciones internas como a la internacional y fundir la estructura en tres pilares, mencionada también más arriba, en una sola, reconociendo, eso sí, la especificidad en los campos de la política exterior, la seguridad y la defensa. En otras palabras, que estos tres campos continuarían siendo áreas de acción específica y particular de los Estados.

Con el fin de redactar el proyecto de Constitución, se utilizó por primera vez el **método de la Convención**, que hacía pensar en la que se había reunido en Filadelfia a finales del siglo XVIII para redactar la **Constitución de Estados Unidos**, lo que, a su vez, no hacía otra cosa que alimentar los miedos de todos aquellos que veían detrás del proyecto el intento de eliminar los Estados en favor de una macro-entidad europea. Esta convención, que finalizó su tarea en julio del año 2003, reunió a todos aquellos interesados en el debate dentro de una lógica de democracia representativa: representantes de los Gobiernos, de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión europea, así como observadores del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social de la Unión Europea junto a representantes sindicales a nivel continental y al defensor del pueblo europeo.

No entraremos en hacer un análisis detallado del proyecto de Constitución pero sí que vale la pena destacar cuáles eran sus **aspectos fundamentales**.



Además de dotar a la Unión Europea de personalidad jurídica, el proyecto simplificaba los instrumentos legales que utilizaba la Unión en su acción política, que pasaban de 15 a 6, y se establecía un mecanismo simplificado de decisión por mayoría cualificada en aquellos campos en los que no se requiriera la unanimidad, siempre que se alcanzara un 55% de los Estados miembros que representaran un 65% de la población de la Unión Europea a favor de una decisión; se crearon las figuras de presidente de la Unión Europea, por 2 años y medio renovables una vez, y la de ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, que asumía las tareas del alto representante para la política exterior y de seguridad comunes y las del comisario para las relaciones exteriores y se incluía una Carta de Derechos Fundamentales de los ciudadanos de la Unión. Paralelamente, se aumentaban los poderes del Parlamento Europeo.

Dieciocho Estados ratificaron el proyecto, pero el rechazo en referendo por parte de los ciudadanos de **Francia** y **Holanda** en el año 2005 imposibilitó su puesta en práctica, dado que se requería el voto unánime favorable de todos los Estados miembros para su entrada en vigor.

## 7. El futuro, ¿Lisboa?

El proyecto de Constitución había fracasado pero el problema de tener que dotar a la Unión de un mecanismo eficiente de funcionamiento persistía. Maastricht, con las enmiendas de Niza, sencillamente no era alternativa para el futuro, solo un remiendo para ir trampeando el presente. Así que en la Cumbre europea de **junio del 2007** se alcanzó un acuerdo en torno a los principios de un nuevo tratado, que no constitución, ya que se entendía que la utilización de este concepto había sido un problema, para sustituir el proyecto anterior. En este caso, se convocó una conferencia intergubernamental y no una convención por los mismos motivos aludidos en el caso anterior, que acordó el texto de un tratado de reforma en **octubre del 2007** que fue firmado en **Lisboa** por los jefes de Estado y/o de Gobierno el 13 de diciembre.

El proceso de ratificación se completó el **3 de noviembre del 2009** cuando el presidente checo, **Vaclav Klaus**, firmó la ratificación del tratado al que se había opuesto de mil maneras, oposición que dejó patente durante el acto de la firma señalando que la República Checa dejaba de ser un Estado soberano. A las reticencias de Klaus, hemos de añadir el referendo irlandés, dado que por una sentencia del Tribunal Supremo de Irlanda del año 1987 cualquier cambio mayor en un tratado de la Unión Europea se debe someter a referendo, y no hay suficiente con una simple ratificación parlamentaria. **Irlanda** hubo de celebrar dos referendos, ya que el primero, el 12 de junio del 2008, registró un voto negativo a la ratificación. Igual que con el proyecto de Constitución, se necesitaba la ratificación de todos los Estados miembros de la Unión pero en este caso se tenía claro que un nuevo fracaso no era posible, así que después de ofrecer a Dublín garantías de que el Tratado de Lisboa no afectaría a las áreas consideradas más sensibles de la soberanía irlandesa, un nuevo referendo tuvo lugar el 2 de octubre del 2009, y este registró un voto positivo a la ratificación.

Fue algo perfectamente entendido por los Gobiernos europeos que los términos *constitución* y *convención* hay quien los considera términos propios de un Estado soberano y no de la Unión Europea y que fueron convenientemente utilizados como espantapájaros para todos aquellos enemigos de un proyecto europeo que fuera más allá de la cooperación intergubernamental en las áreas consideradas más estratégicas y del establecimiento de un mercado interior común sin fronteras, por lo que la Unión se encargó ya no solo de no utilizarlos en el caso del Tratado de Lisboa, sino que se eliminaron de este todas las referencias que el proyecto de Constitución hacía a los símbolos y al himno de la Unión Europea.

Se trataba de dejar claro que la Unión Europea ni es ni aspira a ser un Estado y a dotarse de los atributos correspondientes.

Es más, así como el proyecto de Constitución incluía todo el texto de la Carta de Derechos Fundamentales, el Tratado de Lisboa solo hace una referencia a esta, aunque se pretende que tenga la misma validez jurídica.

Parece obvio que el **Tratado de Lisboa** no tiene otro objetivo que dotar al conjunto de un sistema eficiente de toma de decisiones evitando, por lo tanto, toda referencia que se pueda interpretar como la señal de un proyecto político ambicioso, de largo alcance y no deseado, especialmente por los llamados genéricamente como "euroescépticos", con gran capacidad organizativa y de llegar a las fibras más sensibles del ciudadano europeo. Así, Lisboa mantiene la figura del presidente de la Unión Europea durante un período de 2 años y medio renovable una vez; la del alto representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores, que no ministro, ya que este concepto hace pensar en un cargo estatal, dota a la Unión de personalidad jurídica y el sistema de voto por doble mayoría (55% de los Estados representando el 65% de la población), a la vez que crecen un 40% las áreas donde las decisiones se toman por mayoría cualificada. Todas estas medidas, y otras de menos significación, como establecer un máximo en cuanto al número de escaños del Parlamento Europeo (750, con un mínimo de 6 y un máximo de 96 por Estado) o limitar el número de comisarios a la Comisión Europea rompiendo con el principio de que cada Estado debe tener como mínimo uno a partir del año 2014, tienen por objeto dotar a la Unión de un mecanismo ágil y eficiente para su funcionamiento presente y futuro, algo que solo el futuro nos podrá decir si es cierto o no.

Lo que sí parece obvio es el éxito del proyecto europeo, que empezó con solo seis Estados y centrado en el carbón y el acero y que ahora cuenta con 27 Estados miembros, abarca toda la economía, dispone de una moneda única (aunque no todos participan de ella) y, modestamente, ya tiene una dimensión política innegable aunque esta quede lejos de los sueños federales de algunos entre los que no se incluyen los Gobiernos de los Estados ni de antes, ni de ahora.

Parece igualmente cierto que el entramado institucional que se ha ido desarrollando a lo largo del devenir del proyecto, así como la dinámica de relaciones creada entre los Estados que toman parte en él ha contribuido no solo a un crecimiento y desarrollo económicos solidarios y sostenidos, sino también a modificar de manera radical las relaciones entre estos de manera que si durante buena parte de la historia de Europa, y hasta llegar a la primera mitad del siglo xx, la **guerra** formaba parte de la realidad periódica y cotidiana de los ciudadanos europeos, a día de hoy una guerra entre, por ejemplo, Francia y el Reino Unido o entre Francia y España es algo impensable cuando no risible

entre la ciudadanía europea. Añadamos el elemento clave de este proyecto, como es la cesión de parcelas de la soberanía estatal para que sean gestionadas por autoridades europeas en beneficio de todos, y claro está que estamos ante una organización internacional única entre todas las que existen en el mundo.

## 8. Otros proyectos en el mundo

El proyecto de integración de Europa no es el único proyecto en el mundo que tiene por objetivo establecer una organización común a un grupo de Estados con el fin de alcanzar objetivos comunes. Esto no es otra cosa que el resultado de la constatación de que en el mundo de hoy, y desde hace ya unos cuantos años, hay objetivos imposibles de alcanzar por un Estado individualmente contando solo con sus propios recursos. Las posibilidades de crecimiento y desarrollo que ofrece la acción conjunta son muy superiores y más estables que las ofrecidas por las acciones individuales o mediante acuerdos bilaterales o multilaterales. Ahora bien, solo la Unión Europea ha llegado al punto de transferir capacidad de acción individual del Estado, parcelas de su soberanía, a una autoridad superior. El ejemplo más claro de esto es el euro.

Ningún otro proyecto regional ha sustituido las monedas nacionales por una moneda común y ha transferido la gestión monetaria de los bancos estatales a un banco continental. Esto es lo que convierte a la Unión Europea en un ejemplo único de integración a día de hoy.

Si miramos a **América**, encontramos dos ejemplos de integración: **NAFTA** y **Mercosur**.

- El primero, **North American Free Trade Agreement**, fue creado el **1 de enero de 1994** entre Estados Unidos, Canadá y México. En términos de población y producción, a pesar de las desigualdades evidentes entre estas tres economías, su peso es similar al de la Unión Europea pero los objetivos se detienen en el establecimiento de un mercado interior sin barreras internas. Lo que no encontramos aquí son fondos equiparables a los fondos regionales y de cohesión europeos con el fin de promover la cohesión entre los Estados miembros, de manera que si ingresar en la Unión Europea supone disponer de unos fondos de ayuda para colocar la economía del Estado que acaba de entrar a un nivel suficiente para poder participar en el mercado común, NAFTA se lo fía todo a las políticas estatales y a las virtudes del libre mercado.
- **Mercosur**, en funcionamiento desde el **1 de enero de 1995**, agrupa a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay y su mecanismo y objetivos serían muy similares a los del NAFTA.

En **Asia**, encontraríamos dos organizaciones o foros, **ASEAN** y **APEC**, que potencialmente tendrían la capacidad no solo de igualar a la Unión Europea, sino de superar sus hitos. El problema aquí es la **tremenda desigualdad** y

**disparidad** existente entre los Estados del continente asiático, donde conviven, por ejemplo, una de las primeras economías del mundo, **Japón**, el Estado que parece llamado a ser la nueva superpotencia, **China** y economías subdesarrolladas como la de **Camboya**. Estas desigualdades y disparidades tienen como consecuencia la ausencia de una conciencia colectiva de formar parte de un mismo conjunto regional y geográfico, indispensable para el éxito de cualquier proyecto de integración.

- **ASEAN**, Asociación de Naciones del Sudeste de Asia, fue creada el **8 de agosto de 1967** y está formada por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunéi, Vietnam, Myanmar, Camboya y Laos. Un rápido repaso a estos diez Estados nos lleva a añadir las disparidades económicas, las desigualdades de sistemas políticos. Así, vemos una democracia (Filipinas), una ciudad-Estado (Singapur), una dictadura militar (Myanmar), una monarquía (Tailandia) y un sultanato (Brunéi). No se debe olvidar que, en el caso de la Unión Europea, los 27 Estados que la forman son democracias que aceptan el mismo conjunto de normas, que no es contradictorio con los sistemas políticos respectivos. Por lo tanto, ASEAN, que tiene como objetivo establecer una zona de libre comercio entre los Estados miembros y que ya ha empezado a utilizar sus reuniones para hablar de temas de seguridad y de política exterior, tiene el potencial para convertirse, mediante acuerdos ya existentes con China y Japón, en el mercado con más población del mundo y con la capacidad productiva correspondiente, pero parece evidente que los problemas que debe superar para ir más allá del ámbito meramente comercial son muy profundos y pedirán décadas de voluntad política para superarlos.
- **APEC**, Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, está formado por los siguientes Estados y territorios: Australia, Brunéi, Darussalam, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Taiwán, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa-Nueva Guinea, Perú, Filipinas Rusia, Singapur, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam. Un rápido vistazo a la lista de miembros nos permite darnos cuenta de que lo único que tienen en común todos y cada uno de estos Estados entre ellos es el océano Pacífico, por lo tanto, los problemas que hemos señalado para ASEAN aquí los encontramos aumentados. Cabe decir que APEC nunca se ha planteado como objetivo convertirse en nada parecido a la Unión Europea, no es otra cosa que un foro de discusión entre Estados que comparten un océano y aquellos a quienes les gustaría establecer una zona de libre comercio, dado que entre ellos agrupan a la mayoría de la población mundial y a más de la mitad de su producción.

En cuanto a **África**, aquí los problemas son de tipo tan básico en los órdenes político, económico y social que si bien la integración sería una herramienta poderosísima para su desarrollo, lo cierto es que su propia existencia convierte en una quimera cualquier proyecto del estilo del llevado a cabo en Europa. Aun así, existen varias experiencias de coordinación como la **Comunidad Econó-**

**mica de los Estados de África del Oeste, la Comunidad Económica de los Estados de Centroáfrica o la Comunidad para el Desarrollo de Sudáfrica.** Sirva como ejemplo de los problemas que deben afrontar estas organizaciones que uno de los mayores éxitos de la primera ha sido el envío de una fuerza de interposición a la guerra interétnica que estaba teniendo lugar en Liberia. Definitivamente, África tiene muchos problemas que resolver antes de pensar en proyectos de integración como el europeo, a la vez que parece bastante seguro concluir que una experiencia como la Unión Europea solo se puede dar en territorios que hayan alcanzado un grado importante de homogeneidad social, política y económica.





## Glosario

**acervo comunitario** *m* Base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

**Acta Única Europea** *f* Tratado firmado en el año 1987 con el objetivo de completar el mercado único.

**AELC** *f* Asociación Europea de Libre Comercio. (EFTA en sus siglas en inglés: European Free Trade Association).

**APEC** *m* Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

**arancel exterior común** *m* Impuesto que grava la importación de productos del resto del mundo a la Unión Europea.

**ASEAN** *m* Asociación de Naciones del Sudeste de Asia.

**BCE** *m* Banco Central Europeo.

**CECA** *f* Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

**CED** *f* Comunidad Europea de Defensa.

**CEE** *f* Comunidad Económica Europea.

**CIG** *f* Conferencia Intergubernamental.

**Comisión** *f* Instancia de la Unión Europea que gestiona aquellas políticas que han sido transferidas por los Estados para ser gestionada a escala europea.

**contribuyente neto** *m* Aquel Estado que aporta más recursos al presupuesto de la Unión Europea de los que recibe.

**Consejo Europeo** *m* Reunión de los jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados de la Unión Europea o de los ministros o delegados de un área concreta.

**Declaración Schuman** *f* Declaración realizada el 9 de mayo de 1950 por el ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman. Dará lugar a la CECA.

**euro** *m* Moneda única de los Estados de la Unión Europea que decidieron sustituir sus monedas nacionales por esta a partir de 1999 en las transacciones entre ellos y a partir del 2002 como moneda de uso corriente.

**euroescéptico** *m y f* Persona contraria a la profundización de la integración europea.

**FEOGA** *m* Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas.

**fondos de cohesión** *m pl* Instrumento de ayuda de la Unión Europea para aquellos Estados con un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria.

**fondos estructurales** *m pl* Instrumentos de ayuda regional de la Unión Europea para las regiones más atrasadas.

**GATT** *m* Acuerdo General para los Aranceles y el Comercio.

**integración económica** *f* Proceso de eliminación de las restricciones y discriminaciones entre Estados con el fin de aumentar el crecimiento económico conjunto.

**mayoría cualificada** *f* Número de votos que se han alcanzado para tomar una decisión en aquellas áreas donde no es necesaria la unanimidad.

**Mercosur** *m* Unión aduanera integrada por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

**NAFTA** *m* North American Free Trade Agreement.

**OECE** *f* Organización Europea de Cooperación Económica.

**OMC** *f* Organización Mundial del Comercio.

**OTAN** *f* Organización del Tratado del Atlántico Norte.

**PAC** *f* Política agrícola común.

**preferencia comunitaria** *f* Política de consumir preferentemente la producción de la Unión Europea.

**receptor neto** *m* Aquel Estado que recibe más recursos del presupuesto de la Unión Europea de los que aporta.

**UE** *f* Unión Europea.

**UEM** *f* Unión Económica y Monetaria.

**UEP** *f* Unión Europea de pagos.

**zona euro** *f* Zona formada por los Estados miembros de la Unión Europea que han sustituido sus monedas nacionales por el euro.

## Bibliografía

**Aldecoa Luzarraga, Francisco** (2002). *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea 1979-2002* (vol. II). Madrid: Tecnos.

**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 Sánchez, Guillermo A.** (coord.) (2001). *Historia de la integración europea*. Barcelona: Editorial Ariel.

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

**Muniesa, Bernat; Oliver, Joan** (2000). *Diccionario de historia del Mundo actual* (pág. 361-727). 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** (1999). *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea 1951-1979* (vol. I). Madrid: Tecnos.

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

