

didatos a la presidencia de la Comisión coincidiendo con las pasadas elecciones europeas de 1999. La proximidad y la legitimidad de la Unión Europea ganarían considerablemente. La movilización de los partidos y de sus electores, la competencia en torno a los temas europeos no harían sino estimular la participación y el compromiso de los ciudadanos. El efecto del voto se tornaría más perceptible. Esta relación directa contribuiría a incrementar la participación y la confianza.

Podrían contemplarse otras dos vías para proporcionar un acceso directo a los centros de decisión. La creación de una tercera cámara, una cámara de las regiones y de los municipios y la instauración de referenda e iniciativas a nivel europeo. En el curso de la elaboración del tratado de Maastricht, los *Länder* alemanes propusieron la creación de un Senado de las regiones. Surgió de ello el Comité de las regiones pero se le otorgó un poder de consulta en lugar de un poder de codecisión. La vocación política del Comité de las regiones se hizo patente desde el principio a través de la presencia de representantes electos de las regiones, de las ciudades y de las colectividades públicas. Sin embargo, la disparidad de sus miembros hace difícil, por el momento, su metamorfosis en un Senado de las regiones. No deja por ello de proseguir su evolución hacia una forma de mecanismo intermedio, portavoz de las diversidades regionales, urbanas y locales en el seno de la Unión.

Los referenda danés y francés sobre el tratado de Maastricht plantean una cuestión general: ¿Cómo se justifica que un *no* del 50,7% de los daneses, que representan menos del 2% de los ciudadanos europeos, tenga un efecto de veto? Con el fin de evitar el bloqueo por parte de una pequeña minoría, debería preverse, por ejemplo, un *umbral de ratificación de dos tercios de los Estados miembros*, procedimiento más equitativo y menos paralizante. Por el contrario, un *referéndum europeo* que sirviese para ratificar un tratado-constitución, permitiría proporcionar un fundamento de legitimidad popular a la Unión Europea. De ahí la necesidad de aclarar los fines de ésta, su estructura y su verdadero alcance.

La Unión, sus Estados miembros en vías de regionalización, así como las empresas y las redes de cooperación y de comunicación se aproximan al método federativo, un método que se practica sin que frecuentemente lo sepamos. Desprovista de autoridad pública y de un poder fuerte, la Unión Europea se halla condenada a innovar, ya que su poder reposa sobre la promoción, la coordinación, el estímulo y la adhesión, antes que sobre la coacción o la fuerza armada. La participación, indispensable, y la adhesión libre en el respeto de las diversidades son los dos trazos esenciales de esta empresa política innovadora que es la Unión Europea.

EL PROCESO DE INTEGRACION EN EUROPA: BREVE REPASO HISTÓRICO*

JOSÉ HUMBERTO LÓPEZ MARTÍNEZ
Prof. Titular de Economía Aplicada
Director del Centro de Documentación Europea
Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. INTRODUCCIÓN. UN PROCESO DE MAS DE CUARENTA AÑOS

Para el continente europeo una de las consecuencias más amargas de la II Guerra Mundial fue la destrucción en que quedaron las economías de los países que habían sido el teatro de operaciones y la toma de conciencia de la consecuente pérdida de peso que, a nivel internacional, habían sufrido todos, incluso los países que habían ganado la guerra.

La precaria situación general permitió la clarividencia de las elites gobernantes que consideraron que juntos recuperarían antes el nivel económico anterior y pondrían las bases para que nunca más se repitiera aquel desastre. En este contexto, las voces de Wiston Churchill, en su discurso del 19 de septiembre de 1946, en Zurich, pidiendo unos Estados Unidos de Europa o la propuesta de Robert Shumann, ministro de exteriores francés, en mayo de 1950 de crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), encontraron un estado de opinión pública muy favorable.

De la buena acogida de estas y otras propuestas de colaboración de diversos altos dignatarios europeos surgieron los primeros frutos en 1951. En ese año, el 18 de abril, se firmó el Tratado de París por el que Bélgica, la República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda constituían la CECA y daban el primer paso de un proceso que llega hasta nuestros días. El objetivo que se marcaron entonces fue realizar un mercado común de estas producciones estratégicas, ensayando una colaboración que ofreciera a todos una mutua confianza y señalara el camino para proseguir más allá de la mera integración sectorial.

La dinámica integradora que comienza al echar a andar, en agosto de 1952, una Comunidad, la CECA, dirigida por otro de los fundadores, Jean Monnet, deberá afrontar períodos de avances y de estancamientos, incluso de retrocesos, pero poco a poco irá calando en los países europeos, entre sus autoridades y en la ciudadanía, como atestiguan los diversos referéndum realizados y, casi siempre, ganados.

* Trabajo preparado para la Escuela de Alto Gobierno de Bogotá (Colombia).

La coyuntura económica en este, prácticamente, medio siglo ha influido de un modo muy notable en el ritmo de profundización en el proceso integrador, produciéndose avances en épocas de bonanza y parones en situaciones de crisis económica. Sin embargo, la voluntad política y el empuje de las instituciones comunitarias fueron capaces de superar los malos momentos en que predominaba el «euroescepticismo» y aprovechar los buenos para progresar. El resultado, en nuestros días, es que los avances en el terreno económico han conseguido un alto nivel de integración que ha favorecido que la calidad de vida de los ciudadanos de la Unión esté entre las más altas del mundo. La tabla estadística que se ofrece a continuación nos da cifras de algunos de los indicadores que ilustran esta afirmación.

TABLA Nº 1

	1995 Población Hab/Km ²	1993 Prot. Social Gasto en % PIB	1994 Participac. Sector. Serv. en VAC %	1994 Carrt. en Km por ca- da 199 km ²	1992 Ayuda al 3 ^{er} Mundo mil. \$	1996 PIB pr m mrd ECU (pr corrient)
Bélgica	332	26,34	69,0	462	—	208,4
Dinamarca	121	32,31	69,3	166	—	137,7
Alemania	228	29,70	64,7	179	—	1.854,0
Grecia	79	15,48	60,5	31	—	96,5
España	78	23,20	63,0	32	—	462,7
Francia	107	29,18	69,9	167	—	1.217,5
Irlanda	52	20,44	58,2	131	—	55,3
Italia	190	24,53	65,1	271	—	956,5
Luxem.	157	24,00	67,5	175	—	13,8
Holanda	376	32,12	68,0	258	—	309,2
Austria	96	—	58,7	126	—	173,7
Portugal	108	17,33	61,3	78	—	81,9
Finlandia	15	—	62,1	23	—	97,7
Suecia	20	—	58,1	30	—	197,1
R. Unido	242	26,52	67,4	159	—	902,5
EUR 15	115	27,52	66,4	116	33.776	6.764,9
EE.UU.	28	—	—	69	11.709	5.961,0
Japón	331	—	—	301	11.151	3.628,9

Fuente: Eurostat. (Tipo de cambio 1996, 1 dólar= 0,80 ECU)

En los siguientes epígrafes vamos a recordar como ha sido la evolución del proceso de integración en Europa a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

2. EL TRATADO DE ROMA: LOGROS Y DUDAS

El éxito de la CECA dio argumentos a los partidarios de proseguir el proceso de integración, para aventurarse en otros ámbitos como la defensa o la política. Se trabajó para crear una Comunidad de Defensa Europea con los mismos seis países, vinculándola a una posterior Comunidad Política Europea, sin embargo, estos esfuerzos fracasaron en 1954, cuando el Parlamento francés votó en contra de la aprobación de la primera, lo que implicaba el rechazo, también, de la segunda.

Estos fracasos en el terreno político eran muestra de que fuera del campo económico las dificultades para la cesión de soberanía eran insalvables en aquellos años en que la confrontación Este-Oeste estaba en pleno auge y el sentimiento nacional todavía primaba sobre un sentido colectivo e independiente de la defensa y la política europea. Sin embargo, al año siguiente de este tropiezo, los Ministros de Asuntos Exteriores de los «Seis» reunidos en Mesina, Italia, acordaron seguir adelante en el terreno más propicio, en la economía. Para ello se creó un comité intergubernamental presidido por Paul Henri Spaak, notorio político belga, que preparó los Tratados de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, conocida popularmente como Euratom.

Las negociaciones entre los representantes de los gobiernos precisaron de un período de tiempo dilatado, ya que el importante paso que se iba a dar requería acuerdos en temas de gran trascendencia que implicaban una notable transferencia de soberanía económica a instancias supranacionales. Al final, los Tratados se elaboraron y el 25 de marzo de 1957 pudieron firmarse en Roma, entrando en vigor el 1 de enero de 1958.

La firma de los Tratados no significó automáticamente un alto nivel de integración económica, ni eran el colofón de un proceso previo y ya finalizado, fue el comienzo de un camino bien cimentado pero largo u difícil. Los «Seis» países signatarios previeron unos períodos transitorios en los que se adaptarían a los Acuerdos firmados y con un amplio abanico de cautelas y salvaguardas para situaciones comprometidas a nivel nacional o internacional.

De la lentitud del proceso nos da una idea el que los cuatro primeros reglamentos agrícolas, el primer reglamento financiero y el reglamento de la competencia se adoptaran en el Consejo de Ministros del 14 de enero de 1962, cuatro años después de estar en funcionamiento el TCEE. Además, las tres Comunidades mantuvieron sus instituciones independientes hasta el 1 de julio de 1967. Sin embargo, en otros aspectos, como el de la libertad de circulación de mercancías (uno de los principios en los que se asienta la Comunidad Europea), el progreso en el tiempo fue notable y la Unión Aduanera, con un arancel exterior común, pudo entrar en vigor el 1 de julio de 1968.

Otro principio fundamental, la libertad de circulación de trabajadores nacionales de los «Seis» en el área de integración entró en vigor el 29 de julio de aquel mismo año.

Más difícil ha sido, y aún quedan, en el último caso, pequeños flecos, el garantizar la libertad de circulación de los capitales y la libertad de establecimiento para profesionales.

Además de estas cuatro libertades, el TCEE creaba un mercado común con una serie de políticas comunes como, por ejemplo, la política agrícola o la política social.

En esta primera etapa del proceso no se logró establecer un auténtico mercado común, aunque en algunos sectores el avance que se realizó lo superó, nos estamos refiriendo al sector agrícola, donde las autoridades supranacionales disponían de todos los instrumentos para actuar sobre los productores y los mercados.

El sentido pragmático de las instituciones comunitarias siempre consideró posible dar los primeros pasos de las etapas posteriores en la dinámica de integración aún cuando la del momento no estuviera completada, máxime si la coyuntura económica internacional y europea era favorable.

Esto último fue lo que ocurrió en la segunda mitad de los años 60 y los primeros años de la siguiente, la coyuntura era positiva y los Estados comunitarios quisieron aprovecharlos y avanzar. Así, los Jefes de Estado o de Gobierno se reunieron en La Haya a primeros de diciembre de 1969 para discutir la realización del mercado común y para la introducción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) de forma gradual en un período de tiempo que llegaría hasta 1980. Asimismo, se acordó iniciar las negociaciones para la primera ampliación de la CEE que iba a incorporar a Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido.

La Comisión de las Comunidades emprendió las tareas encomendadas por los Estados y se encargó al Primer Ministro de Luxemburgo la elaboración de un plan para la realización progresiva de la UEM, fue el conocido como Plan Werner. Fueron los primeros pasos de un proceso que culminará el próximo siglo. Sin embargo, en aquel momento los objetivos temporales previstos no se lograron, la causa principal fue la crisis del dólar de 1971 que arrastró al FMI y que dejó las aspiraciones comunitarias limitadas a una vinculación entre sus monedas dentro de unos márgenes. A pesar de este contratiempo, se siguió trabajando para dar estabilidad a las divisas comunitarias consiguiéndose, el 13 de marzo de 1979, que entrara en vigor el Sistema Monetario Europeo, que suponía un notable paso adelante hacia la UEM.

Por otro lado, en el terreno político, la CEE se amplió con los candidatos previsto a excepción de Noruega cuya ciudadanía rechazó el ingreso en un referéndum. Así, el 1 de enero de 1973 las Comunidades pasaban de tener seis miembros a nueve.

3. LA PRIMERA REFORMA DE LOS TRATADOS: EL ACTA ÚNICA EUROPEA (AUE)

El Consejo Europeo¹ de Milán celebrado los días 28 y 29 de junio de 1985 decidió por mayoría convocar una Conferencia Intergubernamental para revisar los Tratados e introducir aquellas modificaciones que el paso de los años habían demostrado que eran necesarias y sobre las que había un consenso.

¹ Formado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros se reunió como tal por primera vez en Dublín en marzo de 1975.

En el terreno económico, núcleo fundamental del proceso de integración, se trataba de dar los pasos definitivos para la creación real de un mercado común o único y de establecer nuevos instrumentos de redistribución de la riqueza. Con este último objetivo se creó el Fondo de Cohesión, destinado a aportar recursos para la cofinanciación de proyectos de infraestructuras y de protección del medio ambiente en Estados miembros que tuviesen una renta nacional media inferior al 75% de la media comunitaria.

Las negociaciones para la redacción del AUE coincidieron con el final de las que se mantenían con España y Portugal con vistas a su integración y con un período de bonanza económica en Europa, así pues, se vivía un momento de ilusión por la ampliación a doce miembros (Grecia ingresó el 1 de enero de 1981) y de voluntad política de profundizar en la integración.

El 1 de enero de 1986, la Comunidad pasó a ser de los «Doce» equilibrándose el peso de la Europa del norte y la del sur y en febrero de 1987 se firmó el AUE, aunque tuvo que esperar para entrar en vigor, al alargarse las ratificaciones nacionales del texto firmado, hasta el 1 de julio.

El AUE supuso dar los pasos definitivos hacia la creación de un mercado común que ya se propugnaba en el TCEE de 1957, y la superación del estancamiento de la dinámica de integración que produjo las crisis económicas derivadas del alza de los precios de las materias primas energéticas. Este impulso positivo fue favorecido, además, por los estudios realizados sobre los costes de no proseguir el proceso. La presentación, a finales de marzo de 1988 del «Informe Cecchini» sobre los costes de mantener los mercados nacionales frente a un mercado único hizo desaparecer las reticencias de los euroescépticos y permitió conseguir un amplio consenso al respecto del camino que había que seguir.

El establecimiento real de un mercado común² puso de manifiesto que eran necesarias medidas complementarias que hicieran a este un mercado semejante a un mercado nacional. Así, se trabajó para armonizar los impuestos indirectos y, sobre todo, se dieron los primeros pasos en la senda definitiva de la UEM.

El Consejo Europeo de Dublín de junio de 1990 acordó convocar una Conferencia Intergubernamental para la creación de una UEM en tres fases y otra sobre la unión política.

4. LA REVISIÓN DE MAASTRICHT

La fortaleza de la voluntad europeísta en los «Doce» durante la segunda mitad de la década de los años 80 fue capaz de promover una reforma en profundidad de los Tratados comunitarios. Se pretendía impulsar la UEM y avanzar sustancialmente en el terreno político, lo que era y es bastante más complicado.

² Las medidas que culminaban prácticamente el mercado único se aplicaron el 1 de enero de 1993.

Tras casi año y medio de negociaciones intergubernamentales, la Cumbre del Consejo Europeo celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 1991, en Maastricht llega a un acuerdo sobre el Tratado de la Unión Europea (TUE). En febrero del año siguiente, el día 7, el Tratado fue firmado en esta ciudad holandesa.

Los avatares para la entrada en vigor de este texto reformador no acabaron aquí, ya que al someterlo a referéndum en Dinamarca, un 50,7% de los daneses lo rechazó al llevar mas allá de lo que deseaban la cesión de soberanía nacional. Por su parte, Francia también realizó una consulta popular, ganándose solamente por un 50.1 de los votos, probablemente, por no recoger las esperanzas de profundización de la integración.

Finalmente, en un segundo referéndum en Dinamarca realizado el 18 de mayo de 1993, el 56,8 votó a favor al aceptar la Comunidad las excepciones propuestas por el gobierno danés. Salvados todos los obstáculos, el 1 de noviembre de aquel año el TUE pudo entrar en vigor.

Básicamente y de una forma resumida, este texto legal establece tres pilares o facetas de la Unión Europea, uno que se refiere a las Comunidades Europeas (CE, CECA y Euratom), un segundo pilar que contiene la Política Europea de Seguridad Común (PESC) y el tercero, que establece la cooperación en materias de justicia e interior.

Al igual que en otras ocasiones, en el terreno político (pilares segundo y tercero) los avances siguen siendo mas lentos y dificultosos que en el económico (primer pilar), con parones y fracasos como en el caso de la guerra en Yugoslavia. Por contra, en el pilar económico los éxitos son mas abundantes. Se fijan las condiciones y los pasos para llegar a una moneda única con un Banco Central Europeo y una mayoría de países miembros son capaces de cumplirlas, de los quince³ estados once acceden a la tercera fase de la UEM lo que nos llevará a que en el año 2002 exista una moneda común: el euro.

³ Austria, Suecia y Finlandia ingresan en la Unión Europea el 1 de enero de 1995.

TABLA Nº 2.
LA UME. PAÍSES QUE CUMPLEN DE LAS CONDICIONES DE MAASTRICHT

	Inflación %	Déficit púb. % PIB	Deuda púb. % PIB	T. de interés a largo plazo
Límites TUE	2,7	3,0	60	7,8
Bélgica	1,4	2,1	122,2	5,7
Alemania	1,4	2,7	61,3	5,6
España	1,8	2,6	68,8	6,3
Francia	1,2	3,0	58,0	5,5
Irlanda	1,2	-0,9	66,3	6,2
Italia	1,8	2,7	121,6	6,7
Luxem.	1,4	-1,7	6,7	5,6
Holanda	1,8	1,4	72,1	5,5
Austria	1,1	2,5	66,1	5,6
Portugal	1,8	2,5	62,0	6,2
Finlandia	1,3	0,9	55,8	5,9

TABLA Nº3
PAÍSES QUE NO DESEAN INCORPORARSE O NO CUMPLEN LAS CONDICIONES

	Inflación %	Déficit púb. % PIB	Deuda púb. % PIB	T. de interés a largo plazo
Reino Unido	1,8	1,9	53,4	7,0
Dinamarca	1,9	-0,7	65,1	6,2
Suecia (*)	1,9	0,8	76,6	6,5
Grecia	5,2	4,0	108,7	9,8

Fuente: Comisión de la CE. (*) La corona sueca no ha participado nunca en el mecanismo de tipos de cambio comunitario.

5. AMSTERDAM: HACIA LA UNIÓN POLÍTICA

El TUE remitía a una nueva Conferencia Intergubernamental en 1996 «para que examine... las disposiciones del presente tratado para que las que se prevea una modificación». Esta Conferencia se inauguró el 29 de marzo de 1996 dándose un plazo de doce meses para elaborar propuestas sobre justicia y asuntos de interior, proximidad al ciudadano, transparencia, mejoras de la eficacia institucional y de las estructuras de toma de decisiones en política exterior.

El comienzo se presentaba ambicioso, los logros, bastante menos. El año de plazo se tuvo que prorrogar hasta el 2 de octubre de 1997, fecha en que se firmó el Tratado en Amsterdam debido a las reticencias de los Estados a ceder soberanía en su política exterior y las diferentes opiniones respecto de la reforma de las instituciones comunitarias, tema este sobre el que se tendrá que volver cuando se produzcan las ampliaciones de la Unión hacia el Este.

En el campo de lo político, el Tratado se encamina a mejorar la eficacia de la PESC, dotándola de una infraestructura dirigida por el Secretario General del Consejo Europeo que actuará como Alto Representante de la PESC frente a terceros y dará asistencia a la Presidencia del Consejo, responsable de las decisiones que tome esta institución. Además, se prepara el camino para integrar en la Unión Europea la estructura militar de la Unión Europea Occidental (UEO).

En lo que respecta al tercer pilar de la UE, se incrementa la coordinación entre las Justicias de los Estados miembros y entre sus policías (se crea Europol).

Finalmente en el terreno de la economía, se incorpora al Tratado de la Unión los derechos de los trabajadores que ese contenían en la Carta de 1989 y se fomenta la educación y la formación profesional como elementos que permitan elevar la competitividad de los trabajadores y de las empresas europeas en los mercados mundiales. Asimismo, se señala que el Consejo coordinará las políticas económicas de los Estados. Por su parte, política monetaria, dentro de la UEM, es competencia del Sistema Europeo de Bancos Centrales, una institución parecida a la Reserva Federal de los EE.UU..

El Tratado de Amsterdam, aún limitado en sus logros, sienta las bases en la economía, la política y las instituciones de la Unión para la ampliación hacia el Este que se producirá a comienzos del siglo XXI. La Unión Europea del próximo siglo quizá multiplique por cinco el número de los Estados que comenzaron el camino de la integración en Europa, lo cual será un signo evidente de que el proceso, no sin dificultades, está teniendo éxito.

Las sucesivas ampliaciones, desde la primera en 1973, han revitalizado a la Comunidad ya que, a la postre, significan el reconocimiento exterior de los logros conseguidos en cuanto a la estabilidad política y económica, lo que, sin duda se refleja en la alta calidad de vida de sus ciudadanos que están dispuestos a compartir parte de su soberanía nacional y a dotarse de un sistema político supranacional.

TABLA Nº 4
ADOPCIÓN DE DECISIONES POR LOS ESTADOS MIEMBROS
O POR LA COMUNIDAD (%)

