

LA DECLARACIÓN DE BERLÍN A LOS CINCUENTA AÑOS DE LOS TRATADOS DE ROMA

FRANCESC GRANELL TRIAS*

- I. EL RECORRIDO HASTA LA DECLARACIÓN DE BERLÍN DE MARZO DE 2007.
- II. CINCUENTA AÑOS DE AVANCES DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.
- III. LOS PROGRESOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS HASTA LA TRANSFORMACIÓN DE LA COMUNIDAD EN UNIÓN.
- IV. LA REVOLUCIÓN NEOFUNCIONALISTA DE MAASTRICHT.
- V. LOS EXCESOS CUANTITATIVOS AMPLIATORIOS 2004/2007.
- VI. EL FUTURO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE LA UE.

I. EL RECORRIDO HASTA LA DECLARACIÓN DE BERLÍN DE MARZO 2007

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros actuales de la UE han celebrado con una Cumbre informal extraordinaria celebrada en Berlín, los días 24 y 25 de marzo de 2007, los 50 años de los Tratados de Roma de 27 de marzo de 1957 por los que los Seis crearon la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. De la reunión ha salido la Declaración de Berlín —con un total de 708 palabras— dividida en tres partes: los ideales comunes de Europa, los desafíos que no se detienen en las fronteras nacionales y que debe ser abordados colectivamente y los pasos futuros que hay que asumir.

Hasta llegar a cumplir los 50 años y poder aprobar la declaración de Berlín, la integración europea ha llevado a cabo un muy interesante peri-

* Catedrático de Organización Económica Internacional, Departamento de Derecho y Economía Internacionales de la Universidad de Barcelona. Director General Honorario de la Comisión Europea (fgranell@ub.edu).

plo. Los Tratados de Roma fueron hijos del temor existente a una nueva Guerra —tras las tensiones de Corea y Suez—, del éxito sectorial del Tratado de París de 19 de abril de 1951 por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de los progresos que se intuía alcanzaría el uso de la energía nuclear como energía alternativa al carbón y del revés a la marcha hacia la Unión Política que significó el rechazo por la Asamblea Nacional francesa del Tratado de París de 27 de mayo de 1952 por el que los «Seis» que constituían la CECA iban a crear la Comunidad Europea de Defensa¹.

Hoy, cincuenta años después de tales Tratados de Roma, la Unión Europea está inmersa en una severa crisis consecuencia, tanto, de las dudas sobre el camino futuro que debe tomar la UE para hacer frente a los retos que Europa debe afrontar en el siglo XXI, como del trauma derivado del resultado negativo de los referendos francés y holandés sobre el «Tratado por el que establece una Constitución para Europa» firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 que debía poner al día el juego institucional, clarificar y simplificar los 17 Tratados de Derecho Primario hoy existentes y dar más transparencia, legitimidad, y proximidad a la UE de acuerdo el Mandato del Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) que lanzó la Convención Europea que condujo a la firma del Tratado Constitucional². En este sentido la Declaración de Berlín hace votos de futuro aunque en unos términos bastante inconcretos: «nuestra historia nos reclama que preservemos esta aventura para las generaciones venideras. Para ello debemos seguir adaptando la estructura política de Europa a la evolución de los tiempos. Henos aquí, por tanto, cincuenta años después de la firma de los Tratados de Roma, unidos en el empeño de dotar a la Unión Europea de fundamentos Comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009».

¹ El voto negativo de la Asamblea Nacional francesa se produjo a finales de agosto de 1954 con una ambivalente actitud del primer ministro Mendes France que algunos atribuyen a los compromisos adquiridos con la URSS para resolver sin demasiado daño para Francia la Conferencia de paz de Ginebra sobre Indochina. El fin de la CED, que molestó a los EEUU, los ingleses y los otros cinco firmantes de la CED, abrió el camino para la plena integración de la R.F. Alemana en la UEO y la OTAN. Vid FURSDON, E., *The European Defence Community, A History*, Macmillan, Londres 1980.

² El Director General del Servicio Jurídico del Consejo Jean-Claude Piris ha hecho un estudio exhaustivo sobre la problemática asociada con el Tratado Constitucional para Europa y sobre las opciones imaginables para desbloquear la situación creada por los noes francés y holandés. Vid. PIRIS, J.-C., *El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

Muchas veces se afirma que la integración europea ha dado sus mejores pasos adelante tras situaciones de crisis agudas y de europesimismo, eurofatiga y euroescepticismo, pero el problema actual ya no es sólo desbloquear el Tratado Constitucional sino analizar si el modelo por etapas pensado por los creadores de Europa es capaz de asegurar que a base de avances en la integración económica se va a llegar algún día a la «unión político-federal», si tal objetivo se ha desvanecido o, incluso, si el modelo actual ha dado de sí todo lo que podía ante la reticencia expresada por algunos de los 27 miembros actuales de la UE de seguir cediendo soberanía a las instituciones europeas en la línea neofuncionalista hasta ahora seguida³.

La Declaración de Berlín de marzo de 2007 debía constituir un elemento de reflexión para pulsar el grado de satisfacción existente sobre el grado de integración hasta ahora alcanzado y sobre cómo los Jefes de Estado y de Gobierno de los estados miembros de la UE ven el futuro de la integración europea extrapolando, o no, futuros avances cuantitativos respecto a número de miembros y cualitativos neofuncionalistas que la Comunidad Europea (La Unión Europea desde el 1 de noviembre de 1993) a partir de lo que se ha ido experimentando en estos cincuenta años. La realidad ha sido, en cambio muy otra. En la declaración de Berlín los vetos de algunos países sobre cuestiones claves como el Euro o Schengen han impedido referirse a éxitos integradores de este tipo por el hecho de que no todos los estados están en ellos. En la Declaración de Berlín se arrincona cualquier proyecto de Europa Federal al decirse «En la Unión Europea preservamos la identidad de los estados miembros y la diversidad de sus tradiciones. Valoramos como una riqueza nuestras fronteras abiertas y la viva diversidad de nuestras lenguas, culturas y regiones. Hay muchas metas que no podemos alcanzar solos, pero sí juntos. Las tareas se reparten entre la Unión Europea, los Estados miembros, sus regiones y sus municipios»

³ El término neofuncionalismo se usa en el sentido introducido por Ernst B. Haas para designar procesos expansivos competenciales de las Organizaciones Internacionales a partir de competencias próximas asumidas con anterioridad. Vid. HAAS, E. B., *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964.

II. CINCUENTA AÑOS DE AVANCES EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La Declaración de Berlín de marzo de 2007, como no podía ser de otro modo, rinde tributo a los cincuenta años de avances de la integración europea y a algunos de los logros alcanzados hasta ahora.

Cuando Churchill lanzó la idea de la integración europea en Zurich en 1946 o cuando Robert Schuman —inspirado por Jean Monnet— lanzó su exitosa proclama por una Unión Europea el 9 de mayo de 1950 poco podían imaginarse que sus ideas progresaran tanto como lo han hecho desde entonces.

Avanzar hoy hacia «más integración» o hacia una «mejor integración» Europea ya no puede asentarse, sin embargo, sobre motivaciones que movilizaron a las generaciones que habían vivido la Guerra Mundial pero que ya no movilizan a los ciudadanos del 2007 acostumbrados a una Europa en paz.

Los nuevos avances de Europa ya sólo pueden cimentarse en que Europa es capaz de resolver los problemas que hoy preocupan y que solamente una Europa Unida puede resolver mejor que los estados europeos aislados en un siglo XXI en que China se perfila como potencia al nivel de los Estados Unidos y en que la Globalización avanza vertiginosamente por más que los grupos antisistema la cuestionen. Ni el grupo de los «Economistas Europeos por una política Económica Alternativa» proponen la desaparición de la Unión Europea o aspiran a que ésta sea irrelevante⁴, pero el problema es saber en qué debe traducirse esta aspiración en términos de avances de carácter supranacionalista o en avances de carácter meramente técnico hacia áreas funcionales capaces de preservar y hacer avanzar el «estado del bienestar europeo» en un periodo en que los problemas energéticos, medioambientales y de seguridad parecen primar sobre los exclusivamente económico-comerciales que hasta ahora Europa ha venido resolviendo.

Es en este contexto que no resulta ocioso aprovechar el análisis de la Declaración de Berlín del 50 Aniversario de los Tratados de Roma para ver de qué forma la integración europea, durante su período CEE y a partir de su periodo UE han ido avanzando hacia funciones que ni siquiera

⁴ ETXEZARRETA, M., «Una aproximación crítica a la Economía de la Unión Europea», *Revista de Economía Crítica*, núm. 3, 2005, pp. 97-127

ra habían intuido los «Padres de Europa» y si las perspectivas de futuro nos pueden o no conducir hacia algún tipo de estado federal europeo.

III. LOS PROGRESOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS HASTA LA TRANSFORMACIÓN DE LA COMUNIDAD EN UNIÓN

En el periodo de existencia de la Comunidad Económica Europea, la integración experimentó avances cualitativos que enriquecieron el acervo comunitario y experimentó tres ampliaciones o cuatro, si se considera que la incorporación a los trabajos europeos de los länder de la República Democrática Alemana constituyeron, en 1990 una «cuarta» ampliación solapada.

En los primeros años de la construcción europea el camino de enriquecimiento de la integración estaba sólo balizado por las reglas previstas en el Tratado CECA de París de 18 de abril de 1951⁵ respecto a creación de instituciones comunes, fijación de un presupuesto supranacional y adopción de normativas europeas, así como por las normas de los Tratados firmados en Roma el 25 de marzo de 1957 dando vida, respectivamente, a la CEE y al EURATOM con sus instituciones y normas referidas a la integración económica general y al progreso de, la energía atómica con fines pacíficos.

En dichos primeros años, hasta que desapareció el veto ampliatorio francés cuando De Gaulle dejó el Eliseo, solamente pudieron avanzar los elementos cualitativos de enriquecimiento del acervo comunitario (profundización), pero no los cuantitativos (ampliaciones).

Entre los avances cualitativos más significativos de los sesenta deben mencionarse el perfeccionamiento de la Unión Aduanera con la consabida supresión de los aranceles de aduanas internos y el establecimiento del Arancel Exterior Común y la consolidación del marco institucional, legal y presupuestario sobre el que se ha podido ir cimentando la construcción europea hasta el presente. A principios de los sesenta se iniciaba la puesta en marcha de la Política Agraria Común (PAC) —pensada para una «CEE

⁵ El Tratado de París por el que se creó la inicial Comunidad Europea del Carbón y del Acero se estableció por un periodo de 50 años pasados los cuales llegó a expiración. Después de esta expiración los logros integradores de tal Tratado revirtieron al proceso global de integración. Vid. GRANELL, F., «La expiración del Tratado CECA y el futuro de la UE», *Cuadernos de Información Económica de la CECA*, núm. 170, sept-oct 2002, pp. 59-65.

a 6» deficitaria en alimentos y que quería que la agricultura se desarrollara y los agricultores vivieran mejor aun a costa de un elevado coste y un alto proteccionismo que incorporaba el embrión de los excedentes agrícolas y las fricciones internacionales que, ya desde finales de los años sesenta y hasta hoy, no ha dejado de provocar pese a los esfuerzos desplegados a favor de su reforma⁶. En 1965 se produjo la primera gran crisis de la integración: la Silla Vacía de la Francia de De Gaulle.

En los años setenta la transformación de la Comunidad fue tanto cualitativa como cuantitativa. Cuantitativa porque con la primera ampliación de la Comunidad pasaba, desde enero de 1973⁷, de los Seis a los Nueve miembros con lo que ello conllevó respecto al acervo comunitario entonces existente.

La historia nos ha demostrado, posteriormente, que De Gaulle tenía razón al no aceptar el ingreso de Gran Bretaña pues, ya desde su entrada en la CEE, Londres se ha mostrado reticente en avanzar hacia una Europa federal como los seis estados miembros fundadores parecían tener asumido.

Con el ingreso del Reino Unido la política de relaciones exteriores tuvo que asumir los compromisos que el Reino Unido tenía con los miembros de la Commonwealth⁸. En términos de supranacionalidad y de avances cualitativos el decenio vio el paso de un sistema presupuestario basado en las contribuciones nacionales a otro basado en un sistema de recursos propios lo cual obligó, además, a impulsar la armonización de la

⁶ MILLET, M., GARCÍA-DURÁN HUET, P., «La PAC face aux défis du Cycle de Doha», *Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne*, núm. 494, enero 2006, pp. y GARZÓN, I., *Reforming the Common Agriculture Policy : History of a Paradigm Change*, Palgrave-Macmillan, 2006.

⁷ La primera ampliación comportó el ingreso de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca. Ello se produjo el 1 de enero de 1973. Noruega —que había negociado y aceptado las condiciones de la adhesión establecidas en las Actas de Adhesión firmadas en Luxemburgo en 1972 se quedó finalmente fuera como consecuencia del resultado negativo del referéndum convocado el 24 de septiembre de 1972. Los tres países ingresados en 1963 habían solicitado su adhesión en 1961 pero De Gaulle los vetó en 1967 y 1967. Dimisido De Gaulle en 1969 la Cumbre de La Haya de diciembre de 1969 decidió relanzar el proceso.

⁸ El impacto más paradigmático en este sentido es la conclusión del Acuerdo de Lomé. El antiguo grupo EAMA (países africanos y malgache asociados) se transforma en el Grupo ACP para dar entrada a los países de África, Caribe y el Pacífico miembros de la Commonwealth en adición a las antiguas colonias de los estados miembros originarios. La Comunidad se veía, además, forzada a romper parcialmente su proteccionismo agrario para algunos productos importados tradicionalmente de Australia y Nueva Zelanda por el Reino Unido.

fiscalidad indirecta en base al Impuesto sobre el Valor Añadido en seguimiento de las recomendaciones del Informe Neumark. El Sistema supranacional de recursos propios entonces impulsado aún subsiste en la actualidad aunque se ha degradado con la introducción del recurso PNB ante la ausencia de elasticidad de los recursos propios tradicionales (recurso aduaneros, exacciones agrícola y % IVA).

El segundo avance cualitativo importante de los setenta fue la creación de la Política Regional que tan fértiles resultados ha producido con posterioridad. Con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975 se corregía la idea inicial del Tratado CEE de que el establecimiento del Mercado Común generalizaría la prosperidad, pero se atendía, sobre todo, a la presión británica de ver reducido su déficit presupuestario en relación con Bruselas consecuencia de sus altas importaciones agrarias extracomunitarias y de su escaso aprovechamiento de las compensaciones agrarias.

La creación del FEDER respondiendo a la presión británica abrió, sin embargo, un frente peligrosos para la evolución posterior de la integración europea que ha gravitado y sigue gravitando sobre la integración actual: el de la lucha por el justo retorno que llegaría, años después, al paroxismo con el Cheque Británico obtenido por Gran Bretaña en Fontainebleau en 1984. Esto abría además una nueva vía de reivindicaciones que a partir de entonces ha estado siempre presente y que todos los estados que han ido accediendo a la integración han aprendido rápidamente: que la UE reconoce que la distribución de los beneficios de la integración no es homogénea y que los nuevos estados miembros tienen derecho a pedir que se corrijan los desequilibrios territoriales a través de acciones comunitarias complementarias a las medidas regionales nacionales. Podría decirse que ello está en la lógica de los valores de solidaridad que inspiran la integración europea pero de allí ha derivado, también, el muy cuestionable principio de que los países contribuyentes netos al presupuesto de la UE planteen también reivindicaciones para conseguir compensaciones presupuestarias contradictorias con el principios de «federalidad» y «solidaridad» que debería presidir la aplicación del presupuesto de la UE.

La Declaración de Berlín nada dice de todo esto, salvo una brevísima alusión a la «justicia y la solidaridad, mezclados con otros objetivos a alcanzar, lo cual no es extraño si pensamos lo difícil que fue aprobar las Perspectivas Financieras 2007-2013 por el tira y afloja entre los que desde una situación de desventaja relativa invocan el principio de la solida-

ridad y los que desde una situación de contribuyentes netos a las finanzas comunitarias adoptan posiciones cicateras.

Ahondando, en la cuestión de la solidaridad financiera intracomunitaria, la creación del FEDER abrió un camino opuesto al anterior pues consagró la idea de que hay que compensar a las zonas pobres para que vean reducidas sus diferencias respecto a las zonas comunitarias más ricas y esto ha sido un logro en la integración europea. Ello permitiría la creación, en 1994 del Fondo de Cohesión para Irlanda y los países mediterráneos y permitiría que, desde 1989, los futuros miembros de la UE empezaran a gozar de ayudas pre-adhesión ya antes, incluso, de haber visto aceptada su calidad de miembro de la UE en los siguientes decenios, aunque, desgraciadamente, la «época de las vacas gordas» de las transferencias intracomunitarias ha ahora decaído por lo que antes ha quedado dicho.

En los años setenta, la Comunidad debió asumir el impacto desequilibrador para el orden comercial intracomunitario —ya sin aranceles interiores— derivado del abandono por el Fondo Monetario Internacional de los tipos de cambio fijos que había funcionado desde la creación del Sistema de Bretton Woods en 1944. A lo largo de los años cincuenta y sesenta se habían producido numerosos movimientos de ajuste de los tipos de cambio en que el entonces fuertísimo Deutsche Mark se había revaluado en varias ocasiones produciendo desajustes en el sistema de precios únicos para la agricultura, pero nunca se había sentido la necesidad, de controlar los tipos de cambio utilizados. Tras la Cumbre Europea de La Haya de 1969⁹ y el Plan Werner, la idea de que la Comunidad debería entrar en un terreno hasta entonces ignorado era aceptada: la coordinación monetaria intraeuropea ni siquiera esbozada en los Tratados de Roma. En abril del 1972 se ponía en marcha con la Serpiente Monetaria Europea y al final de los setenta, en 1978, se creaba el Sistema Monetario Europeo en torno a una nueva unidad monetaria: la cesta de monedas ECU, que, pese a sus problemas y disfuncionamientos, constituyó una buena base para llegar —en 1999— a la moneda europea única (Euro) con el consiguiente abandono de la soberanía sobre las políticas monetarias que ello ha supuesto para los estados miembros aunque ello, como se verá más adelante, no ha tenido un impacto político grave pues, con la libera-

⁹ Hay que recordar que el Consejo Europeo como tal no existió hasta la decisión adoptada por la Cumbre de París de diciembre de 1974 lo cual no excluye que desde 1961 se hubiera realizado varias Cumbres de jefes de estado y de gobierno de los estados miembros. En los últimos años se ha producido una cierta banalización de los Consejos Europeos que tratan, muchas veces, de temas menores.

lización de los movimientos de capitales, los mercados de divisas han funcionado de manera que, de hecho, los bancos centrales de los estados miembros de ya habían perdido una buena parte de la soberanía, antes ya de ceder el resto que les quedaba al Banco central Europeo.

En estos años setenta fracasaron los intentos de reforma y reforzamiento de las instituciones propuestas por los informes Tindemans (1975), Spierenburg (1979) y los tres sabios (1979) y no se ve como podrá ahora lograrse el avance institucional que pretende la declaración de Berlín si todos los intentos que se han producido desde aquel 1975 han fracasado y Europa sigue gobernándose con el sistema institucional que se creó con el Tratado de fusión de 1967 con algún que otro pequeño cambio. Lo único que se atreve a decir la Declaración de Berlín a este respecto es «estamos unidos en el empeño de dotar a la UE de fundamentos comunes renovados»: algo demasiado inconcreto para sentar las bases de la Conferencia Intergubernamental que debe lanzar la reforma institucional que debe substituir a la prevista por el Tratado Constitucional Europeo.

Europa estaba atravesando a finales de los setenta una aguda etapa de europesimismo que se prolongaría hasta los inicios de los ochenta.

En los años ochenta la Comunidad entró en su fase más activa de avances cualitativos (con la etapa de la presidencia de Jacques Delors al frente de la Comisión Europea: 1985-1995) que se vio acompañada, al mismo tiempo, por el estirón cuantitativo ampliatorio que vino de la mano del ingreso en el esquema integrador de Grecia, Portugal y España —recién salidas de sus respectivas dictaduras—. Estas tres ampliaciones resultaron positivas para la marcha de la integración pero resultaron letales respecto a hacer creer a los países de fuera de la Comunidad que entrar en ella era la vía para solucionar todos sus problemas. Sería en base a esta pretensión que los países del Este solicitarían el ingreso en la UE tras la caída del Telón de Acero generando la «indigestión ampliatoria» que más adelante analizaremos y a la que no se hace referencia, ciertamente, en la Declaración de Berlín de 2007.

En el plano cualitativo, la integración se perfeccionaba notablemente, desde finales de los ochenta, con el establecimiento del Mercado Interior Único Europeo lanzado por el Consejo Europeo de Milán de junio de 1985 y que, tras la correspondiente Conferencia Intergubernamental, quedó plasmado en el Acta Única Europea¹⁰ entrada en vigor el 1 de julio de

¹⁰ Al margen de las sucesivas Actas de Adhesión a la Comunidad referidas a la primera, segunda y tercera ampliaciones de la CE, el Acta Única Europea, firmada en Luxem-

1987. La idea de lanzarse al Mercado Único no procedía de ningún idealismo europeísta sino del análisis del «Coste de la no Europa» que realizara un equipo encabezado por Paolo Cecchini y en que se ponía en evidencia que la realización del mercado interior con la eliminación de las barreras técnicas, administrativas y fiscales que impedían aún la libre circulación interna de mercancías hacía superar los costes que suponía la fragmentación del mercado europeo lo cual hacía aumentar la renta de los estados miembros de la UE por encima del nivel posible con mercados cerrados por las barreras aún existentes a pesar que desde 1968 hubieran desaparecido los aranceles aduaneros intracomunitarios¹¹. El esquema contemplado en el Acta Única Europea se basaba en directivas armonizadoras y en una nueva aproximación que tenía mucho que ver con la filosofía que había introducido la sentencia Cassis de Dijon de febrero de 1979 impidiendo que Alemania frenara las importaciones del Cassis legal en Francia en base a sus preceptos nacionales.

Con su cruzada contra los Obstáculos no Arancelarios a la libre circulación intracomunitaria de mercancías la Comunidad se ponía en sintonía con lo estaba pasando en el GATT que observaba cómo se erosionaba el proteccionismo arancelario que era substituido por el proteccionismo de los Obstáculos no arancelarios¹².

El establecimiento del Mercado Interior Único de 31 diciembre 1992 dio lugar a muchas suspicacias de países terceros sobre el efecto «Europa

burgo el 17 de febrero de 1986 por nueve estados miembros y en La Haya el 28 de febrero de 1987 por los tres restantes, fue el primero de los tratados que han modificado en profundidad el Tratado de Roma por el que se creó la Comunidad Europea. Se elaboró en base a una Conferencia Intergubernamental aunque su inspiración venía del Libro Blanco elaborado por la Comisión Europea. Completado el ciclo de ratificación el Acta Única entró en vigor el 1 de julio de 1987. Vid. de RUYT, J., *L'Acte Unique Européenne*, Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, 1987.

¹¹ La Comisión Europea encargó una serie de estudios y una encuesta lanzada sobre 11.000 empresas determinó el impacto positivo que suponía para la economía europea llegar a un mercado interior único. Un resumen de todos estos análisis fue publicado bajo autoría del que fuera director de su equipo de trabajo. Vid. CECCHINI, P., *Europa: Una apuesta de futuro: Informe del proyecto de investigación «El coste de la no Europa» patrocinado por la Comisión de las Comunidades Europeas*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

¹² Es preciso recordar el contexto mundial de pérdida de significado de las barreras aduaneras y de creciente relevancia de los obstáculos técnicos y de neomercantilismo de promoción de exportaciones en que se produjo el Acta única. Vid. GRANELL, F., *El debate libre-cambio protección a finales del Siglo XX*, Discurso de Ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Barcelona, 1995.

Fortaleza» que podría suponer dicha iniciativa en una época en que la OMC no había aún substituido al GATT.

El Acta Única Europea abría, también, tres puertas políticas que tendrían una considerable importancia para la evolución posterior de la integración europea: la aceptación de la mayoría cualificada para la adopción de muchas decisiones, la institucionalización de la Cooperación Política Europea —pese a las reticencias iniciales de los británicos— y la concesión de mayores poderes del Parlamento Europeo al establecerse el procedimiento legislativo de cooperación que aunque hoy nos parece poco respecto al procedimiento de Codecisión introducido en 1993 por el Tratado de Maastricht suponía un considerable avance respecto a los nuevos poderes presupuestarios que el Parlamento Europeo había recibido en 1970 y 1975 cuando sus miembros no eran aún elegidos por sufragio universal directo (cosa que solo sucedió a partir de 1979).

Los años ochenta (fundamentalmente desde la llegada de Delors a la presidencia de la Comisión en 1985) y principios de los noventa constituyeron una etapa brillante respecto a avances en la integración europea gracias a que Delors contó con el soporte de europeístas convencidos como François Mitterrand (presidente de Francia entre 1981 y 1995), Helmut Kohl (canciller de Alemania entre 1982 y 1998) y Felipe González (presidente del gobierno español entre 1982 y 1996) que consiguieron ahogar la falta de interés por avanzar en el proceso cualitativo de integración que mostraron los sucesivos gobiernos conservadores británicos hasta la llegada de Blair al poder en 1996. La Europa de la Declaración de Berlín ha carecido de este tipo de liderazgos, pese a la buena voluntad desplegada por la canciller alemana Angela Merkel para reavivar la integración y lanzarse a un cierto nuevo ejercicio constitucional, pues Francia estaba en las últimas bocanadas de Chirac al frente del Eliseo, Blair está ya preparando las maletas para abandonar Downing Street y el italiano Prodi bastante tiene con tratar de mantener su complicado gobierno de coalición. Solamente España y Luxemburgo —los dos países que han ratificado el Tratado Constitucional por referéndum— han asumido un cierto liderazgo para hacer revivir la Constitución pero su perfil no ha sido suficiente para vencer las reticencias anti-integradoras existentes en la Europa del 2007. Los mayores avances en la integración europea se han asentado siempre en el eje franco-alemán y en la Declaración de Berlín se ha notado que este eje no ha existido.

Retomando el hilo de la historia de estos cincuenta años hay que re-

cordar que la Comunidad de aquellos años ochenta debió hacer frente a la nueva situación derivada de la desaparición, en 1989, del Telón de Acero y, con ello, el fin de la Guerra Fría (la reunificación occidental frente al Este fue un motivo para crear la CEE), la reunificación alemana (en 1990), y la necesaria asistencia a los países ex-comunistas con vistas a su transformación sistémica y a su consolidación como países democráticos. Con la perspectiva de los últimos años, parece bastante evidente que aquel laudable deseo de ayudar al Este, cara a su democracia y a la economía de mercado integrando a aquellos estados bajo el paraguas protector y pacificados de la UE, ha complicado terriblemente que la integración europea pueda avanzar cualitativamente.

Con Delors la Comunidad dio un salto cualitativo respecto a su vertebración presupuestaria estableciéndose por primera vez unas Perspectivas Financieras plurianuales (Paquete Delors I) en 1988. Ello abrió al camino a este tipo de prácticas hoy bien asentadas aunque sujetas a una progresiva controversia por la pérdida de fuerza de la Comisión Europea en el juego institucional comunitario con las Comisiones Santer, Prodi y Barroso¹³ y con la cicatería presupuestaria que algunos estados miembros con saldo excedentario en sus cuentas con Bruselas empezaron a manifestar desde la discusión de las perspectivas financieras de la «Agenda 2000 por una Europa más fuerte y más ampliada» y, sobre todo, en la discusión —bajo presidencias luxemburguesa y británica— de las Perspectivas Financieras 2007-13 en que no se ha conseguido ni siquiera mantener el hito histórico del Consejo de Edimburgo de 1992 —en que se elevó el techo del Presupuesto Comunitario hasta el 1,27 % del PIB de los Estados (ahora reconvertido al 1,24 % de la RNB)— pese a que los compromisos derivados de la Unión Económica y Monetaria y de las ampliaciones hacia el Este con el ingreso de países relativamente pobres hubiera tenido que hacer vencer la cicatería de los países contribuyentes netos al esquema presupuestario europeo. En este sentido la creación, en 1994, del Fondo de Cohesión y la duplicación de los fondos estructurales impulsada por Delors fueron las últimas alegrías presupuestarias que la CEE se ha permitido. Desde entonces se habla mucho de aumentar la eficacia del

¹³ La pérdida de acción propulsora y de peso interinstitucional de la Comisión Europea tras la etapa Delors ha sido bien estudiada por el profesor Ángel Viñas —que ostentó cargos de responsabilidad en la Comisión Europea durante quince años— ver VIÑAS, A., *Al servicio de Europa: Innovación y Crisis en la Comisión Europea*, Madrid, Editorial Complutense, 2005.

«parco presupuesto unitario», y se debe compartir el ya escaso presupuesto con nuevos usos (como la financiación de los costes inherentes a la estructura necesaria para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), habiéndose llegado a inventar expedientes para redistribuir tal escueto presupuesto hacia usos adaptados a una Europa que se quiere más dinámica y menos redistribuidora e intervencionista pero «menos financiadora» y todo ello basándose en un pretendido liberalismo y sentido del mercado (sobre todo de acuerdo con la Agenda de Lisboa de 2000) con bastante menos vocación federalista y de Europa del Bienestar que la vida en la etapa Delors¹⁴.

IV. LA REVOLUCIÓN NEOFUNCIONALISTA DE MAASTRICHT

Europa, de acuerdo con la Declaración de Berlín de 2007, parece no reconocer siquiera haber accedido al «nivel político» que conllevó su transformación en Unión Europea a consecuencia del avance cualitativo neofuncionalista importante que, en la última etapa de Delors, constituyó el Tratado estableciendo la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 tras una ardua conferencia intergubernamental política desdoblada de la montada con vistas a la Unión Económica y Monetaria.

Estas dos Conferencias Intergubernamentales alumbraron la Unión Europea (a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993) con una UE a tres pilares: el Comunitario y los nuevos: «Política Exterior y de Seguridad Común» (PESC) y «Asuntos de Justicia e Interior» (AJI)¹⁵.

El Tratado de Maastricht constituyó un fuerte avance en la integración europea respecto al sólo pilar comunitario anterior en línea con las exigencias mundiales del momento¹⁶, pero en Maastricht no hubo acuerdo

¹⁴ Ver, a este respecto, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System deliver: Report of an independent High-Level Study Group, chaired by André Sapir, established on the initiative of the President of the European Commission*, Brussels, July 2003.

¹⁵ CORBETT, R., *The Treaty of Maastricht: From Conception to Ratification: A comprehensive Reference Guide*, Longman, 1994.

¹⁶ GRANELL, F., «El contexto internacional de armonías y tensiones para la Unión Europea de los noventa», en ABELLÁN, V., et al., *Hacia un nuevo orden internacional y Europea, Estudios en homenaje al prof. D. Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 917-931.

para «comunitarizar» los dos nuevos pilares políticos de la integración europea, en una situación que sólo remedió parcialmente el Tratado de Ámsterdam de 1997 creando el espacio de «Libertad, Seguridad y Justicia» —más allá del Tratado de Schengen de 1985 sobre libre circulación de personas—.

El Tratado de Maastricht fue un paso cualitativo neofuncionalista importante respecto a muchas cuestiones ya esbozadas en la integración existente hasta entonces pero poco institucionalizadas. El segundo pilar del Tratado referido a la PESC era una evolución enriquecida de la Cooperación Política Europea que ya se había introducido en el Acta Única Europea y algunas propuestas del Tercer Pilar sobre cuestiones de justicia e interior derivaban de la cooperación de los ministros de interior comunitarios a través del Grupo de Trevi que venía funcionando desde 1975.

La creación de la moneda europea única —después llamada Euro—, con aditamento, esta vez, del Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo, derivaba de la aceptación de la conveniencia de los tipos fijos que Delors lanzó poco después de ver aprobado su Paquete Financiero de 1988. El Euro es, según el texto del Tratado por el que se establece una Constitución Europa uno de los símbolos de Europa —junto a la bandera y al himno— y, sin embargo, la única mención que se hace de él en la Declaración de Berlín es decir «el mercado común y el euro nos hacen fuertes». Las presiones del Reino Unido para borrar referencias sobre el futuro del Euro queda patente.

Otras políticas mencionadas en el Tratado de Maastricht venían a dar base jurídica real a prácticas que de hecho se habían iniciado con anterioridad: la política de cooperación al desarrollo es un patente ejemplo de ello¹⁷. El tratado ampliaba, asimismo, los ámbitos en que podían adoptarse decisiones por mayoría cualificada y daba poderes de codecisión al Parlamento Europeo en una línea de constitucionalización del poder legislativo en la UE que no ha dejado de crecer desde entonces¹⁸.

Contemplado en perspectiva el gran problema introducido por el Tratado de Maastricht fue el aceptar la idea de la integración diferenciada como consecuencia de la cooperación reforzada y las escapatorias y op-

¹⁷ Vid el salto, a este respecto en GRANELL, F., *La coopération au développement de la Communauté Européenne*, Buxelles, Université Libre, Collection J. Mégret, núm 13, 2ème édition, 2005.

¹⁸ BARÓN, E., *Constitucionalización del poder legislativo en la UE*, Pamplona, Thomson-Civitas-Aranzadi, 2006.

ting-outs que se introdujeron en el propio Tratado y que si ya al principio planteaban dudas¹⁹ han permitido, luego, a varios miembros de la UE no avanzar con los demás en todos los ámbitos de la integración creando una geometría variable y haciendo avanzar la idea de que los avances integradores deben circunscribirse a un grupo central o duro de estados más europeístas y no a todos los 27 miembros. Esto no juega en la línea de una Europa federal como tampoco juega en esta línea el hecho de que los dos pilares políticos de la integración europea introducidos por el Tratado de Maastricht sean intergubernamentales lo cual ha menoscabado el sistema comunitario mantenido a cal y canto mientras la integración europea se asentaba sobre un solo pilar. La no ratificación del Tratado Constitucional Europeo que preceptuaba la unificación de pilares hubiera podido remediar esta situación.

Contrariamente a lo que hubiera sido posible esperar, el avance cualitativo de Maastricht hacia las cuestiones de política exterior y defensa no hizo detener el avance cuantitativo que iba a suponer la cuarta ampliación comunitaria por el acceso de tres países neutrales (Austria, Finlandia y Suecia) y en que solamente el país que se autoexcluyó (Noruega) era miembro de la OTAN²⁰. Claro está que ésto puede interpretarse negativamente en el sentido de que si países neutrales aceptaron entrar en la PESC es porque ésta no era un auténtica política que pusiera en peligro su neutralidad.

A partir del avance cualitativo de Maastricht (con el negro presagio del referéndum negativo danés que debió rehacerse y de la inauguración de la Europa a la carta con la aceptación de los opting outs y las cooperación reforzadas) y del avance cuantitativo del ingreso del ingreso de Austria, Finlandia y Suecia a la UE el 1 de enero de 1995, el proceso europeo posterior no ha generado nuevas profundizaciones cualitativas del primer pilar salvo las previstas en el Tratado de Maastricht respecto a la creación del SME, el Banco Central Europeo y el Euro²¹ aunque si ha

¹⁹ AREILZA CARVAJAL, J. M. y DASTIS, A., «Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿Nuevos métodos para una Europa Nueva?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1, núm. 1, 1997 pp. 9-28.

²⁰ El Tratado de la Union Europea firmado en Maastricht entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, después, ya, de unos meses de negociaciones de adhesión a la entonces CE de los países de la EFTA, vid. GRANELL, F., «The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden», *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, núm. 1, March 1995, pp. 117-141.

²¹ La creación del euro se decidió en el Consejo de Madrid de diciembre de 1995. El Euro se lanzó el 1 de enero de 1999 con participación de once estados miembros de la

permitido desarrollos interesantes no tanto comunitarios como intergubernamentales respecto a cuestiones de segundo y tercer pilar por medio de los Tratados de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997 y entrado en vigor el 1 de mayo de 1999) que definió el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia superador de lo acordado en el Tratado de Schengen de 1985 y, años después, del Tratado de Niza (firmado el 26 de febrero de 2001 y entrado en vigor el 1 de febrero del 2003) que estableció los arreglos institucionales bajo los que funciona actualmente la UE y que la presidencia alemana considera necesario revisar si nos atenemos a la letra de la Declaración de Berlín de 2007.

El hecho de que un antiguo Secretario General de la OTAN (Javier Solana) haya ocupado la Secretaría General del Consejo y comparta tal cargo con el de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999) ha sido de gran importancia para el enriquecimiento de esta faceta política y de defensa de la Unión Europea al trasplantar a la UE experiencias adquiridas en la UEO respecto a acciones humanitarias y de paz Petersberg, pudiéndose completar la PESC con la Política Exterior y de Defensa que se ha ido vertebrando a partir de la declaración franco-británica de Saint Malo de 1998, el contenido de los Tratados de Ámsterdam y de Niza y las Conclusiones de varios Consejo Europeos.

Con elementos embrionarios respecto a lo que pueda ser un futuro ejército europeo —asociado necesariamente a Estados Unidos, a través de la OTAN, por la escasez de presupuestos que Europa destina a la defensa—, con la creación de una Agencia Europea de Defensa el 12 de julio de 2004 y con las acciones de lucha contra el terrorismo como expresión, como ha dicho Mr. PESC, Javier Solana, de que las cuestiones de seguridad y defensa dentro de un marco multilateral son esenciales a la integración europea²² los europeos parecen reconocer que uno de los elemen-

entonces UE —15 que cumplían con los criterios de Maastricht respecto a deuda, inflación, tipos de interés y tipos de cambio, aunque solo empezó a circular como moneda «física» única el 1 de enero de 2002. En 2002 Grecia entró en el Euro y en 2007 Eslovenia se ha incorporado también a la Eurozona. Vid. GRANELL, F., «El Euro y el sistema internacional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 5, núm. 3, enero-junio 1999, pp. 7-26.

²² La filosofía de J. Solana a este respecto queda muy bien reflejada en su Informe al Consejo de Salónica de 2003: *A Secure Europe in a Better World* y en su Conferencia de Septiembre de 2004, en París, en la Conférence annuelle de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne.

tos básicos para el futuro de la integración es su seguridad frente a retos externos y la defensa en común de sus valores sobre paz, seguridad, democracia y derechos humanos que difícilmente pueden defenderse a nivel de un solo estado miembro.

V. LOS EXCESOS CUANTITATIVOS AMPLIATORIOS 2004/2007

La Declaración de Berlín de 2007 se enorgullece de que «la unificación europea nos ha procurado paz y bienestar» pero sin hacer distinción explícita entre los países fundadores y los nuevos llegados y sin referirse a que la UE ha ejercido un efecto magnético sobre los países vecinos que se han ido cobijando en el edificio comunitario para asegurarse la paz y la seguridad y para participar en los horizontes de progreso económico que el modelo europeo propicia.

Lo que no dice tampoco la Declaración de Berlín es que los últimos años no han visto avances cualitativos profundizadores importantes y sí han visto, en cambio, un desmedido proceso cuantitativo de ampliaciones, explicable si se concibe la UE como una gran área económica integrada que cuanto mayor sea mejor, pero poco explicable si se concibe la UE como el embrión de una futura Europa federal.

Es lógico que tras la caída del Muro de Berlín en 1989, la reunificación alemana y el desmoronamiento de la Unión Soviética, la Unión Europea asumiera responsabilidades respecto a la transición pacífica de los países de Europa Central y Oriental bajo su paraguas pacificador, pero creo que puede afirmarse, ya, que no se analizó convenientemente la «capacidad de absorción de la UE»²³ para casi duplicar su número de estados miembros sin perder las posibilidades de avanzar en su profundización sin tener que recurrir a ritmos de integración diferenciados para poder seguir adelante. Hasta la ampliación de 1995 la Unión había conseguido que los progresos cualitativos y cuantitativos fueran de la mano. Los británicos daban la proyección hacia la Commonwealth y su sentido parlamentario. Los países ibéricos acercaban Europa a Latinoamérica. Los países nórdicos hacían integrar a Europa en el sistema de Naciones Unidas en que ellos eran países muy respetados.

Tras la ampliaciones registradas a partir a partir de los 10 Dictámenes de 1999 incorporados a la «Agenda 2000 por una Europa ampliada y más

²³ SCHOCKENHOFF, A., «Enlargement: Six Test for the EU's absorption capacity», *Europe's World*, núm 4, Autumn, pp. 90-97.

fuerte» la Unión ha perdido los impulsos cualitativos que tuvo hasta los tiempos de Delors sin precipitarse, por ejemplo, en aceptar las solicitudes de adhesión de Malta y Chipre —pese a que habían presentados sus solicitudes de ingreso antes que los estados EFTA que entraron en 1995— como consecuencia de que se intuyeron los problemas que supondría tener que dar a estos pequeños estados el mismo estatuto que a los «normales» a falta de una reforma institucional previa.

El ingreso en la UE de los Países de Europa Central y Oriental ha reunificado Europa y ha sido, seguramente, necesaria y conveniente en términos de consolidación de la democracia y la economía de mercado en los países de las ampliaciones de mayo de 2004²⁴ y de enero de 2007²⁵ pero ha aumentado las disparidades económicas en Europa a unos niveles difícilmente solucionables con la parquedad actual del presupuesto de la UE y ha creado muchas divisiones en Europa respecto a una amplia diversidad de posicionamientos respecto a cuestiones PESC (relaciones más o menos intensas con la OTAN) al tiempo que ha generado problemas de apreciación sobre la importancia de continuar con la ayuda al desarrollo (con los países del Este poco experimentados al respecto), ha hecho aparecer nuevos desequilibrios macroeconómicos (piénsese en la desestabilización alemana tras la reunificación y las implicaciones que esto ha llegado a tener sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y ha llevado a plantearse si unas instituciones concebidas para la Europa de los Seis son operativas para la Europa de los 27 y si aún lo serían menos si Turquía y Croacia llegan a convertirse un día en miembros de la UE si culminan sus respectivas negociaciones de adhesión a la UE.

Muchos de los nuevos países miembros no creen en la posibilidad de una Europa Federal con lo cual el grupo antifederal de los antiguos estados miembros se ve reforzado y cuando se habla de hacer avanzar la integración europea ya no se piensa que esto pueda llevarse a cabo con la

²⁴ El Tratado y Actas de Adhesión de Atenas de 16 de abril de 2003 permitió el ingreso a la UE de 3 países de la antigua URSS (Estonia, Letonia y Lituania), 2 estados mediterráneos (Chipre y Malta) y cinco Países de Centro Europa: Polonia, Hungría, Rep. Checa, Rep. Eslovaca y Eslovenia el día 1 de mayo de 2004. vid GRANELL, F., «El Tratado de Atenas y la quinta ampliación de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, Año 2003, núm. 1, revista electrónica.

²⁵ Bulgaria y Rumanía entraron en la UE en enero de 2007 tras haber firmado su Tratado y Actas de Adhesión el 23 de abril de 2005. Vid. GRANELL, F., «La Sexta Ampliación de la Unión Europea», *Boletín Información Comercial Española*, núm. 2902. (1 enero 2007), pp. 19-32.

Europa de los 27 sino a través de cooperaciones reforzadas que tendrían como protagonistas a unos pocos estados miembros de la UE.

Por si esto fuera poco y desde el punto de vista del análisis del neofuncionalismo antes expresado, las ampliaciones de la UE del siglo XXI han hecho desaparecer el paralelismo entre los procesos cualitativo y cuantitativo que había caracterizado la evolución de la integración europea desde sus inicios y en que cada nueva ampliación veía, además, nuevas profundizaciones en el nivel de integración y nuevas políticas comunitarias. El hecho de que algunos de los nuevos miembros de la UE se hayan mostrado como euroescépticos desde su adhesión corrobora esta idea.

Con ello los más europeístas contemplan con desolación como la UE ha entrado en una nueva fase de euroescepticismo que se ha hecho patente con el fracaso ratificatorio del Tratado estableciendo un Constitución para Europa atribuido, parcialmente, a las ampliaciones y a las inmigraciones que de ellas pueden derivar.

El tema de las nuevas ampliaciones no reúne unanimidades en la Europa actual y, por ello, la Declaración de Berlín nada ha dicho sobre el particular.

VI. EL FUTURO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE LA UE

A partir de aquí cabe preguntarse si el proceso federalista o, al menos, el proceso cualitativo neofuncionalista de expansión continua de competencias europeas cercenando progresivamente las soberanías nacionales resulta suficiente para llegar a un nivel de integración superior si no se producen nuevos impulsos políticos.

El idealismo federalista parece borrado del mapa y los últimos intentos de reactivar el proceso cualitativo se han visto frustrados. La propia Declaración de Berlín es muy poco ambiciosa a este respecto.

Los tres últimos ensayos para salir del atolladero han fracasado pese a plantearse bajo el signo de la ambición respecto a la reforma institucional. En este sentido hay que recordar que fueron muy pobres los resultados cualitativos obtenidos en las Conferencias intergubernamentales que condujeron a los Tratados de Ámsterdam de 1997, y de Niza de 2001 lo cual hizo que ya antes de que éste último entrara en vigor, se lanzara un ejercicio de revisión (mediante una Convención lanzada en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 y que se reunió entre febrero de

2002 y julio de 2003) que condujo a la firma del Tratado estableciendo una Constitución para Europa que fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 y que ampliaba de nuevo las competencias comunitarias y establecía un cierto nuevo orden institucional, replanteándose el reparto de competencias entre la Unión y sus estados miembros, unificando pilares y dotando a la UE de personalidad, simplificando los tratados, clarificando conceptos difícilmente entendibles para el gran público e introduciendo mejoras en el sistema comunitario y en la transparencia del juego decisonal²⁶.

El bloqueo del Tratado Constitucional, pese a que lo han ratificado ya 18 estados miembros que representan más de la mitad de la población comunitaria²⁷, ha creado una nueva división en Europa entre (a) los maximalistas que querrían ver el Tratado Constitucional en vigor tal cual o con alguna declaración para salvar las no ratificaciones o añadiendo, incluso, nuevas cuestiones que no se habían cubierto suficientemente en el Tratado Constitucional y que tienen gran actualidad, (b) quienes preferirían olvidar el Tratado y conformarse con el acervo comunitario acumulado hasta el Tratado de Niza a la espera de mejores tiempos, (c) los minimalistas que se conformarían con un «Minitratado» o acuerdos referidos sólo a algunos arreglos aceptables para todos y (d) los que crearían un núcleo duro de países más europeístas y decididos a profundizar en la integración.

La Declaración de Berlín se conforma, a este respecto, con decir que mantenemos el «empeño de dotar a la UE de fundamentos comunes renovados» lo cual no parece muy orientativo para la Conferencia Interguber-

²⁶ La literatura sobre el proceso y el contenido de la propia Constitución Europea es muy amplia. Vid, por ejemplo, FRANCISCO ALDECOA, «Una Europa», *su proceso constituyente 2000-2003, la innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado constitucional y su política exterior.*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003 y Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, *El Tratado Constitucional Europeo: Cuestiones y Debates*, Barcelona, 2005. Vid. También, el libro de J-C Piris citado en la nota pie de página núm. 2.

²⁷ A marzo de 2007 sólo dos estados han rechazado la Constitución Europea (Francia y Holanda), Alemania la tiene pospuesta hasta que su Tribunal Constitucional vea la suerte del Tratado y siete estados tienen la ratificación pospuesta : tres con referéndum obligatorio (Polonia, Irlanda y Dinamarca); uno con referendo probable (Rep. Checa), dos con referendos posibles (Reino Unido y Portugal) y uno con necesidad sólo de ratificación parlamentaria (Suecia); Vid. la tabla de ratificaciones en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y TORREBLANCA, J. I. (Coords.), *El futuro de la Constitución Europea: opciones para España*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2007.

namental que debe tratar de conseguir formulas de «adaptación de la estructura política de Europa a la evolución de los tiempos» que es una fórmula absolutamente minimalista para decir que hay que hacer algo que permita que la integración europea desembaranque de su situación actual. Es lógico que en este terreno la Declaración de Berlín no haya podido ser más explícita pues los posicionamientos de los diferentes estados miembros respecto al futuro Constitucional difieren grandemente. España y Luxemburgo (los dos países que han ratificado la Constitución por referéndum) lideran un «Grupo de amigos de la Constitución» formado por los países que ya la han ratificado, empujaron un ejercicio a favor de hacer avanzar el Tratado Constitucional y con él el avance cualitativo de la integración pero ya en la preparación de su primera reunión de Madrid de 26 de enero de 2007 constataron que ante la falta de consenso constatado en Europa respecto a la posibilidad de ir hacia «más Europa» había que conformarse con luchar por una «Europa Mejor».

El Tratado Constitucional que se preconiza por España y Luxemburgo debería incorporar, de llegarse a un acuerdo al respeto, nuevos elementos hoy importantes para que la UE se adapte a la globalización y que no se incluyeron suficientemente en el Tratado Constitucional en su texto firmado en octubre de 2004 en Roma: elementos para que la UE actúe con una sola voz en el Mundo e instrumentos para hacer frente a temas que hoy preocupan a la ciudadanía europea como son los referidos a empleo, salud lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, inmigración ilegal, cambio climático, precariedad laboral, seguridad energética, coordinación macroeconómica y cuestiones de defensa²⁸.

A la Europa futura, y tras las ampliaciones registradas en el siglo XXI, no le queda demasiado recorrido para nuevos avances cuantitativos (¿Croacia, Turquía, Balcanes, Ucrania, Noruega,...?²⁹) y, menos aún, si las reticencias, amenazas y realidades respecto a Turquía y sus referentes históricos paraliza el proceso cuantitativo de nuevas ampliaciones de la UE.

A la Europa actual sí le queda, en cambio, mucho trecho cualitativo por recorrer si los Estados miembros lo aceptan. Pues, aunque se haya renunciado al objetivo de un Estado federal europeo tal como los padres de Europa veían podría culminar el proceso integrador, hay áreas temáticas a abordar para «enfrentarnos a los grandes desafíos que no se detie-

²⁸ Navarro, A. y Schmit, N., «Por una Europa mejor», *El País*, 27 enero 2007.

²⁹ GARCÍA-DURÁN HUET, P., «Las potenciales ampliaciones de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 23, enero-abril 2006, pp. 201-220.

nen en las fronteras nacionales y a las cuales la UE es la respuesta». Como reza la Declaración de Berlín «sólo unidos podemos preservar en el futuro nuestro ideal europeo de sociedad, en beneficio de todos los ciudadanos y las ciudadanas de la UE».

La idea de Europa de la Declaración de Berlín es instrumental. La ambición de llegar a una Europa política integrada parece abandonada y se esta de retorno a la «Europa de las patrias» que en su día concibiera De Gaulle en la etapa en que le preocupaba más la Guerra de Argelia que el propio proceso europeo.

Llegados aquí y respetando la necesidad de avanzar —con Constitución a sin ella— hacia los objetivos que el Consejo Europeo de diciembre de 2001 celebrado en Laeken respecto a reformar la UE (legitimidad en base a reformar las instituciones, eficacia con mayor recurso a la mayoría cualificada, identidad, democracia, simplificación de los actuales 17 Tratados y de la normativa europea muchas veces abstrusa,...). La Declaración de Berlín no muestra excesivas ambiciones respecto a un futuro hacia «más Europa» porque la presidencia alemana ha tenido que escribirla venciendo muchas resistencias de ciertos estados miembros que consideran que con una Europa con libre comercio y con muchos estados miembros ya tienen bastante. Es curioso, por ejemplo, que el Reino Unido se haya negado a aceptar inscribir en la Declaración de Berlín una alusión «fuerte» sobre el Euro como símbolo de la Europa actual con lo que, por ejemplo también, le va resultar difícil a la Comisión el poder lanzar una iniciativa hacia una segunda fase de la Unión Económica y Monetaria si Gran Bretaña no está siquiera en el Euro.

Al margen de la Declaración de Berlín y de algunas actitudes proteccionistas y populistas, que se han manifestado y se manifiestan, la mayoría de los europeos consideran que la Unión Europea le ha reportado beneficios que van desde el poder movilizar estudiantes a través del programa Erasmus hasta la facilidad que supone el Euro o el espacio Schengen para los turistas.

La mayoría de los europeos no ve los beneficios que le reporta la integración en términos de «idealismo» o «romanticismo» europeísta, sino en términos de que la Europa actual les aporta en términos de movilidad o de impulsos económicos y sociales o en términos de haber permitido vencer «los costes de la no Europa».

Con esta constatación la única manera en que la UE va a poder ir avanzando en su proceso cualitativo es convenciendo a los gobiernos y a

la ciudadanía de que Europa solamente va poder hacer frente a los problemas globales del siglo XXI respecto a paz y seguridad, comercio, pagos, energía, medio ambiente, salud y otros si consigue vertebrar una respuesta auténticamente comunitaria a todos estos problemas y retos globales haciendo evidente que una Europa fuerte, unida y bien integrada es más necesaria que nunca para hacer frente a los grandes retos que la globalización plantea y que no pueden afrontarse con garantías de éxito si no es de una forma conjunta.

La UE debe reemprender su marcha de profundización cualitativa guardando los equilibrios institucionales precisos y consiguiendo la legitimidad y la eficacia que el «Tratado Constitucional para Europa» debía darle pero no puede tratar de ser una simple utopía idealista o federalista sino un instrumento capaz de convencer a los 500 millones de ciudadanos de los 27 miembros estados miembros de que «Más Europa» va a servirles más y va a aportarles instrumentos útiles y necesarios para todos.

De la misma manera que en 1987 la Comisión Delors impulsó la integración haciendo ver que había que vencer la fragmentación pues ella tenía un coste, «el coste de la no Europa», la Comunidad actual debería hacer avanzar la integración convenciendo a los europeos de que la no «más Europa» tiene un coste claro y bien definido.

La Declaración de Berlín no da demasiadas pistas sobre el futuro cualitativo ni cuantitativo de la UE, pero permite abrir la puerta hacia una nueva fase de diálogo intraeuropeo sobre el futuro de la integración.

LA DECLARACIÓN DE BERLÍN A LOS CINCUENTA AÑOS DE LOS TRATADOS DE ROMA

RESUMEN: Aprovechando la firma de la Declaración de Berlín para conmemorar los 50 años de los Tratados por los que se crearon la CEE y el EURATOM, el trabajo hace un análisis de los procesos cuantitativos y cualitativos que han llevado a la UE hasta su nivel actual de integración y de los problemas que quedan por resolver ante la falta de ratificación del Tratado Constitucional Europeo. En el trabajo se sostiene que el salto cuantitativo de 2004/2007 (con la ampliación de 15 a 27 miembros) ha debilitado el proceso de integración. El artículo concluye afirmando la necesidad de avances cualitativos y profundización en pro de «más y mejor Europa» para que Europa y sus estados miembros puedan afrontar los retos del siglo XXI.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo cualitativo y cuantitativo de la integración europea, ampliaciones de la UE, profundización neofuncionalista, Tratado Constitucional para Europa.

THE BERLIN DECLARATION, FIFTY YEARS
AFTER THE SIGNING OF THE ROME TREATIES

ABSTRACT: Coinciding with the Declaration of Berlin to celebrate the Fifty Anniversary of the Treaties of Rome creating the European Economic Community and the EURATOM, this article analyses the quantitative and the qualitative processes that have pushed the European integration to its present level and the problems to solve after the non ratification of the European Constitutional Treaty. According to the author the 2004/2007 enlargements of the EU (from 15 to 27 members) have weakened the integration process. The article concludes by saying that the EU needs further qualitative advances for a «Deeper and Better Europe», in order Europe and its Member States to be able to cope with the XXI Century Challenges.

KEY WORDS: Qualitative and Quantitative of the European Integration, Enlargements of the EU, Neofunctionalist Deepening, Constitutional Treaty for Europe.

LA DECLARATION DE BERLIN, CINQUANTE ANS
APRES LA SIGNATURE DES TRAITES DE ROME

RESUMÉ: En relation avec la Déclaration de Berlin de mars de 2007, commémorant les 50 ans des Traités de Rome de création de la CEE et de l'EURATOM, le travail analyse les processus qualitatifs et quantitatifs qui ont porté l'UE à son actuel niveau d'intégration ainsi que les problèmes qui restent à résoudre suite à la manque de ratification du Traité Constitutionnel Européen. L'auteur affirme que l'avancement quantitatif du Siècle XXI (avec l'élargissement de 15 à 27 membres) a affaibli le processus d'intégration. L'article finit réaffirmant le besoin d'avancements qualitatifs en faveur d'une «Europe plus approfondie et meilleure» pour que l'Europe et ses Etats membres puissent faire face aux défis du XXI siècle.

MOTS CLÉS: Développement qualitatif et quantitative de l'intégration européenne, élargissement de l'UE, approfondissement neofonctionnaliste, Traité Constitutionnel pour l'Europe.