

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

Por JOSÉ MARÍA GARCÍA ALONSO

Introducción. Objetivos y metodología

La construcción de la Unión Europea constituye uno de los procesos mas sugestivos y brillantes de la historia contemporánea, con la particularidad de que se trata de un conjunto de hechos concatenados que muy probablemente han cerrado varios siglos de guerras en el continente europeo y constituyen, a la vez, un serio y bien articulado intento para elevar el nivel de vida de los pueblos de Europa Occidental.

Si desdeñamos el importante antecedente de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que surge del Tratado de Paris (1), la historia de la Unión Europea (antes Comunidad Económica Europea) se inicia hace poco mas de 40 años. Durante este tiempo su construcción ha experimentado diferentes altibajos, con épocas muy brillantes y otras que lo han sido mucho menos.

El objetivo básico de este trabajo es el de realizar un análisis diacrónico de ese proceso destacando las razones de fondo que explican lo ocurrido. Para ello vamos a correlacionar la evolución de la construcción de la U.E. con el ciclo económico, en cuanto aparecen, con la perspectiva de los cua-

(1) Firmado el 18 de abril de 1951, auténtico laboratorio que sirvió para confirmar las enormes ventajas de la integración económica, aunque fuese sectorial y la funcionalidad de las instituciones supranacionales surgidas del citado Tratado.

tro decenios transcurridos, signos evidentes de que el proceso se acelera en las épocas de favorable coyuntura económica y, por el contrario, se frena, sin pararse, en las épocas de crisis.

En ese sentido, cabe identificar dos ciclos completos en la construcción europea, con sus correspondientes fases de expansión y de crisis. El primero comienza en 1957, fecha en la que se firman los Tratados de Roma, y llega hasta finales de 1982, con una fase de profundización y avance rápido hacia los objetivos marcados en Roma que discurre entre la primera de las fechas indicadas y 1973, seguida de otra de avance mucho más lento, encuadrable cronológicamente entre 1974 y 1982. El segundo ciclo se extiende entre 1983 y 1996, con una fase de progreso que llega hasta 1992 tras la cual sigue una época de desaceleración en el ritmo de construcción de la Unión Europea que abarca hasta 1996, año en el que se atisba, con el relanzamiento de la Unión Monetaria, el inicio de un nuevo ciclo.

El primer ciclo de la integración europea: 1957-1982

El 25 de marzo de 1957 en la sala de Horacios y los Curacios del palacio Campidoglio de Roma se firmaron los Tratados que dan vida a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), más conocida como Euratom. Tal hecho constituye un hito de obligada referencia al hablar de la construcción de la Europa Comunitaria.

Y es que no deja de ser sorprendente que apenas doce años después de que terminase la última y feroz guerra en Europa los antaño aliados/enemigos se comprometiesen ahora en un complejísimo y difícil proceso hacia la integración económica —en primer término— y hacia la política —a largo plazo— que suponía, de entrada, entregar importantísimas parcelas de soberanía nacional a un sofisticado e innovador mecanismo institucional comunitario, que dictará desde entonces las pautas a seguir en un creciente número de actividades económicas y no económicas dentro de los Estados miembros (EEMM).

Habría pues que preguntarse cómo pudo darse tan espectacular giro en la mentalidad de algunos gobernantes y sociedades europeas para que ese hito fuera posible. Referirse a ello, aunque de forma rápida, tiene sentido porque el caso europeo es hasta ahora un caso único de integración con éxito, quedando por el camino del fracaso otros varios intentos nacidos con el empuje que la moda integradora tuvo en los años 60.

Pueden considerarse como principales causas de ese cambio que propicia la integración europea, las siguientes:

- 1ª La capacidad europea de respuesta ante los retos. Lo había dicho Churchill, Europa o se une o no será nada (discurso en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946). Y es que la antaño altiva Europa había salido de la guerra derrotada y humillada por poderes extraeuropeos. No sólo las potencias del Eje, también los países europeos vencedores, como Francia, habían quedado fuera de los centros básicos donde se tomaban las decisiones mundiales. Únicamente el Reino Unido, que participará de la mano de los Estados Unidos en las conferencias que diseñan el mundo de la posguerra: Yalta, Bretton Woods, etc., escapa en parte a tal situación, pero lo hace como potencia declinante que no es capaz de imponer ninguna de sus tesis, por muy razonables que fuesen, en los citados foros.
- 2ª La conciencia entre los pueblos europeos de pertenecer a algo común, por su historia y su cultura.
- 3ª Causa de raíz claramente económica, el convencimiento, —ahora avalado por la experiencia de los años 30— de que las medidas proteccionistas no resuelven los problemas económicos nacionales o internacionales, al contrario, los agravan. Así pues hay que pasar del proteccionismo a la cooperación y, si es posible, a la integración. Como aclaración debo añadir que se suele entender la cooperación como el fomento del comercio reduciendo los aranceles y la integración como la total eliminación de estos y otras barreras no arancelarias, como las restricciones cuantitativas.
- 4ª La solución a lo que se ha denominado con el eufemismo de «la cuestión alemana». Algo difícil de entender con mentalidad española, pero evidente para un francés, un belga o un danés, aunque tampoco sea fácil precisarlo. Se trata del temor que ha suscitado la prodigiosa capacidad alemana para resurgir de sus cenizas y convertirse, en otras épocas, en una amenaza económica, militar, comercial, tecnológica, etc, para sus vecinos. Con la creación de la CEE y la incorporación de la República Federal Alemana como socio fundador, de un impecable comportamiento europeísta, esa amenaza se ha disipado totalmente.
- 5ª La existencia de una gravísima amenaza externa: el expansionismo soviético de la postguerra.
- 6ª La presión norteamericana en favor de la cooperación económica europea como exigencia ineludible para recibir la ayudas contenidas en el Plan Marshall. El conjunto de donaciones y créditos que los Estados Unidos vierten sobre la destruida y hambrienta Europa de la última

postguerra suponen un hito en la historia de la Humanidad, puesto que fue el mecanismo que permitió la rápida recuperación económica de los países del occidente europeo. Pero el generoso e imaginativo plan, que también le solucionaba a los Estados Unidos muchos problemas industriales y de comercio exterior, imponía la necesidad de la cooperación económica tal y como antes se ha definido, y para vigilarla y coordinar las ayudas se creó el 16 de abril de 1948 la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), con sede en París, cuyo funcionamiento fue tan eficaz que mostraría a los europeos las ventajas de las medidas de fomento del comercio. En síntesis, el Plan Marshall exigía la cooperación económica, excelente laboratorio de la integración.

En 1957, los seis Estados europeos que firman los Tratados de Roma ponen en marcha un ambicioso proyecto con objetivos económicos a corto y medio plazo y fines políticos a largo plazo. Sin tratar de reflejar todos los logros conseguidos, a veces tras durísimas negociaciones para superar los particularismos y egoísmos nacionales, que han llegado a sacudir los cimientos del edificio europeo, intentaré resumir y comentar los más relevantes en los 15 primeros años de funcionamiento.

El primer gran logro fue la unión aduanera, conseguida con año y medio de anticipación con respecto a la fecha prevista. Este objetivo de la etapa inicial de la CEE es muy relevante, puesto que ningún otro intento de integración económica lo ha fijado o lo ha conseguido dadas las enormes dificultades que comporta. Precisamente por esto, en el Tratado de Roma-CEE se fijó un plazo de doce años para lograrlo mediante un proceso escalonado de eliminación de los aranceles y de las restricciones cuantitativas entre los seis Estados Miembros fundadores, unido al acercamiento de sus aranceles frente al resto del mundo a la Tarifa Exterior Común. La dificultad del proceso aconsejó a los Seis agregar a los doce años previstos tres más por prudencia, sin embargo, todo se culminó en diez años y medio.

Frente a este éxito se han planteado matizaciones. La primera es que se trató de una unión aduanera industrial que excluía los productos agrarios. Efectivamente, esto fué así porque a la agricultura se le dió un trato distinto postponiendo en algunos años la creación de un solo mercado interior por las peculiaridades del sector. En todo caso, esto no desmerece el logro en cuanto que el comercio entre los Estados Miembros es básicamente industrial, suponiendo los productos agrarios una pequeña fracción de los intercambios intracomunitarios.

Otra matización que cabe hacer es que la consecución de la unión aduanera estuvo lastrada por la aparición de prácticas de picaresca proteccionista, mediante restricciones administrativas y sanitarias, que sin impedir el libre tránsito de mercancías lo dificultaron en ocasiones, siendo precisa la promulgación de toda una batería de directivas para eliminarlas.

El segundo éxito fué el conseguir articular políticas comunes en varios e importantes ámbitos económicos, como el agrario, el pesquero, el regional, de competencia, etc; así como armonización de las políticas en materia fiscal, de transportes, etc.

El tercer gran logro ha sido el institucional. Los tres Tratados fundacionales de la CECA, CEE y CEEA crearon un imaginativo, original y eficaz entramado institucional que ha funcionado bastante bien, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades a las que se ha tenido que enfrentar. Tal entramado se convirtió en común a las tres Comunidades por el Tratado de Bruselas (8 de abril de 1965, también conocido como Tratado de Fusión), estando presidido por la Comisión, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, como instituciones básicas. El poder ejecutivo y legislativo lo ostentan las dos primeras, según un delicado mecanismo de equilibrio por el cual la capacidad de decisión le corresponde en exclusiva al Consejo de Ministros, pero tal poder esta limitado por la competencia de iniciativa o propuesta que también en exclusiva posee la Comisión. En síntesis, el Consejo es quien decide, pero solo puede hacerlo sobre aquello que le propone la Comisión. El Parlamento también tiene importantes competencias en materia de presupuesto, moción de censura contra la Comisión, aprobación del informe anual, etc, si bien no son comparables a las de un parlamento nacional, lo que ha llevado en algunos casos a hablarse de déficit democrático, no tanto porque se cuestionase el intachable proceso de elección de los eurodiputados, como por utilizar el criterio nacional de competencias para juzgar a una institución ya diferente desde su origen. No obstante, en las modificaciones de los tratados que se han hecho a partir del Acta Única Europea se han reforzado sus poderes, especialmente mediante los procedimientos de cooperación y concertación.

El cuarto éxito fue el lograr el acervo comunitario. Este término, inicialmente utilizado en la Cumbre de la Haya de 1969, está ya acuñado en la literatura comunitaria, empleandose profusamente en el Tratado de Maastrich de 1991. El acervo es el sistema jurídico comunitario y esta integrado por el Derecho primario y el derivado. El primero comprende los tratados

fundacionales, los tratados que los modifican y los tratados de adhesión de nuevos EEMM. El segundo es el que deriva del propio funcionamiento de las instituciones y está constituido, básicamente, por las normas típicas vinculantes, esto es, los reglamentos, las directivas y las decisiones. Este complejo sistema jurídico innegociable desde fuera, es invocable y aplicable en el interior de los EEMM y su jerarquía es superior a la de los ordenamientos jurídicos nacionales. El Tribunal de Justicia —la otra gran institución comunitaria antes citada— y los tribunales nacionales tienen al respecto un eficaz reparto de funciones: aquél interpreta y estos lo aplican.

El quinto logro fué el de compatibilizar, sin demasiadas dificultades, la profundización en el proceso integrador, persiguiendo metas cada vez más ambiciosas, con la ampliación del número de EEMM, desde los seis fundadores a nueve en el periodo que estamos considerando.

El sexto éxito fué el de asociar —mediante un vínculo especial aprobado en el 1er Convenio de Lomé en 1973— a una larga lista de países del Tercer Mundo, conocidos como Grupo ACP. El vínculo consiste en una unión aduanera en un solo sentido, a lo que se le añadirán unos originales mecanismos de ayuda al desarrollo, el primero de los cuales, el programa STABEX para estabilizar los ingresos por exportaciones de esos países, entró en vigor por el Convenio ya mencionado. La unión aduanera en un solo sentido implica que los productos originarios de los países ACP entran sin pagar aranceles en el mercado comunitario, sin reciprocidad, esto es, los productos comunitarios sí tienen que pagar aranceles al traspasar las aduanas de esos países. Tal asimetría, aparentemente muy favorable para los países del grupo ACP, también implica ventajas para los países comunitarios que se abastecen a precios de origen (sin arancel) de productos exóticos que, además, no compiten con la producción interna.

El séptimo logro fué la creación de un sistema de recursos propios constituido por los derechos de aduana, las exacciones agrarias (los prelevamientos) y un determinado porcentaje de la recaudación por el impuesto sobre el valor añadido (IVA), de obligada introducción dentro de los sistemas fiscales nacionales de los EEMM.

Frente a esta lista incompleta de éxitos —estos son sólo los más relevantes— no cabe contraponer una lista de fracasos, porque no los hay. No se trata de un planteamiento sesgadoamente pro-europeísta, es simplemente la realidad de lo ocurrido. Eso sí, los éxitos comunitarios durante los quince años que estamos considerando están salpicados de problemas graves y de tensiones que, en ocasiones, han bloqueado el avance del proceso

integrador pero que, finalmente, se han resuelto. Entre esos graves problemas consideraremos los tres mas relevantes: la crisis de la silla vacía, los dos fallidos intentos del Reino Unido para ingresar en la CEE y el desbordamiento de los gastos agrarios dentro del presupuesto comunitario.

El problema de la silla varia consistió en la ausencia del correspondiente representante francés en el Consejo de Ministros de la CEE durante siete meses de 1965, paralizando el funcionamiento de esta institución básica y conmocionando toda la construcción comunitaria. Aunque la causa inmediata de la ausencia gala estuvo motivada por discrepancias respecto al mecanismo de toma de decisiones; concretamente la postura francesa exigía la exclusiva utilización de la regla de la unanimidad para poder vetar el proyecto de la Comisión para financiar los gastos agrarios con recursos propios, la razón de fondo estaba en la propia concepción de la construcción europea, pues la Francia del general De Gaulle sentía aversión a toda pérdida de soberanía. La grave situación creada se resolvió gracias al Compromiso de Luxemburgo, firmado el 29 de enero de 1966, auténtica pieza maestra del lenguaje diplomático que satisfizo a la antagónicas posturas enfrentadas por la utilización de la regla de la unanimidad.

El segundo gran problema de la época es el de la doble fallida entrada del Reino Unido en la Comunidad, que arrastró a otros países: Dinamarca, Irlanda y Noruega.

El Reino Unido aunque fué invitado a participar en las conferencias que a lo largo de los años 1955 y 1956 diseñaron los dos Tratados de Roma y llegó a incorporarse a algunas de ellas, mostró unos planteamientos inadmisibles para los Seis, al tratar de torpedear, con diversas iniciativas disgregadoras, la fase inicial del proceso de construcción de la Europa Comunitaria y terminó retirándose. Su reacción frente a la constitución de la CEE fué la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), nacida por el Tratado de Estocolmo de 3 de mayo de 1960, a la que se sumaron Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Sin embargo, muy poco después —el 9 de agosto de 1961— solicitó su ingreso en la CEE como miembro de pleno derecho, desencadenando una cadena de peticiones análogas por sus socios en la EFTA (2).

(2) Dinamarca lo hizo el 10 de agosto de 1961 y Noruega el 10 de mayo de 1962. Austria, Suecia y Suiza solicitaron la asociación bilateral en diciembre de 1961, debido a los problemas que la neutralidad suponía para el ingreso como países miembros. Portugal, por diferencias muy acusadas de desarrollo, también solicitó ese tipo de vinculación el 18 de mayo de 1962.

Las difíciles negociaciones entre la CEE y el gobierno conservador del Reino Unido se iniciaron el 10 de octubre de 1961, prolongándose con muy pocos avances ante la intransigencia británica defendiendo sus intereses nacionales y sus especiales vínculos con los países de la Commonwealth. Por fin, el general De Gaulle, el 14 de enero de 1963, en una de sus habituales conferencias de prensa comunicó su veto a la entrada británica, veto formalizado por su ministro de asuntos exteriores M. Couve de Murville en el Consejo de Ministros Comunitario del 29 de ese mismo mes (3). Poco después el partido conservador perdía las elecciones.

Los laboristas británicos, dirigidos por Wilson, tremendamente hostiles al ingreso en la CEE mientras que estuvieron en la oposición cambiaron radicalmente su postura al llegar al poder, anunciado el primer ministro Wilson en la Cámara de los Comunes, el 10 de noviembre de 1966, su intención de solicitar nuevas negociaciones. La carta de petición británica, fechada el 11 de mayo de 1967, fué seguida por solicitudes análogas por parte de Dinamarca, Noruega e Irlanda (4), que en 1963 habían vinculado su ingreso al del Reino Unido y, obviamente, habían quedado fuera. Esta vez ni siquiera hubo negociaciones ante la falta de cambios sustanciales en la posición británica, en la reunión del Consejo de Ministros Comunitarios del 19 de diciembre de 1967 se acordó —sin necesidad de votación— que no había lugar para las negociaciones. También, como cuatro años antes, los otros tres candidatos vincularon su suerte a la británica.

La dimisión el 24 de abril de 1969 del general De Gaulle como primer presidente de la V República Francesa y su sustitución por el más flexible G. Pompidou, unido a importantes cambios en la postura británica, especialmente en lo que se refiere a la Commonwealth, facilitaron la entrada del Reino Unido. En este sentido, en la Cumbre de la Haya (1 y 2 de diciembre de 1969) los Seis decidieron reabrir las negociaciones que solo dura-

(3) La decisión del general De Gaulle se basó en la evidencia de que el Reino Unido lo que pretendía era modificar de forma sustancial el Tratado de Roma-CEE según su conveniencia, pero tuvo como elemento fulminante el Acuerdo de Nassau (diciembre de 1962), entre el presidente norteamericano J.F. Kennedy y el primer ministro británico H. Mac Millan. Por este acuerdo, el Reino Unido, cediendo a la presión de los Estados Unidos, abandonó sus esfuerzos para dotarse de misiles propios para sus SSBN de la serie «Resolution» (base de Faslane), aceptando los «Polaris» norteamericanos. Tal acuerdo fué interpretado por De Gaulle como la preferencia británica por el vínculo atlántico en detrimento del europeo.

(4) Irlanda fue el primero de todos en solicitar su ingreso como Estado Miembro, el 31 de julio de 1961.

ron un año. El 22 de enero de 1972. Dinamarca, Irlanda, Noruega y el Reino Unido firmaron los Tratados de Adhesión a la CEE. El problema se había resuelto (5).

El tercer gran problema será el relativo al excesivo peso que dentro del presupuesto comunitario alcanzarán los fondos dedicados a la agricultura, sobre todo de los dirigidos a la regulación de los mercados.

La agricultura, aunque inicialmente excluida de la unión aduanera no había quedado fuera del Tratado de Roma —CEE, que ya en su artículo 3.d fija como uno de sus objetivos el establecimiento de una política agraria común (PAC), y en el título II, los artículos 38 al 45 contienen las definiciones, objetivos y mecanismos en los que se basará esa PAC. Para su gestión y financiación se creará, en enero de 1962 (Reglamento 25/1962), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), uno de los organismos más importantes de la construcción de la Europa Comunitaria, sobre todo por su dotación presupuestaria, que llegará a alcanzar a principios de la década de los ochenta casi las tres cuartas parte de todo el presupuesto de la CEE. Aunque no tiene por qué existir una proporcionalidad estrecha entre la importancia de un sector y su dotación presupuestaria, resultaba excesiva la asimetría entre lo que suponía económicamente el sector dentro de la Comunidad —generaba algo menos del 5 por 100 del PIB y empleaba en torno al 8 por 100 de la población ocupada— y lo que recibía, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de los fondos se dirigían a las intervenciones encaminadas al sostenimiento de los precios (sección de garantía del FEOGA) y una cantidad mucho menor a promover los cambios estructurales en un sector muy necesitado de ello (sección de orientación).

Para hacer frente al problema apuntado se tomarán dos medidas, aunque estas ya corresponden cronológicamente al segundo ciclo de la evolución de la CEE. La primera consistirá en potenciar financieramente otras políticas comunitarias, como los Fondos Estructurales; la segunda estriba en la propia reforma de la PAC que se efectúa en 1992.

La crisis económica desencadenada en 1973 por el primer choque petrolero, pero ya apuntada por los problemas financieros internacionales de 1971, cierra un largo periodo de crecimiento económico, durante el cual los

(5) El gobierno noruego sometió el Tratado a referéndum y fué rechazado, así pués, este país no ingresó en la CEE.

países de la CEE cimentaron avances muy importantes en su integración. Sin embargo, la crisis varió la dinámica de la Comunidad. Los países miembros vieron como su tasa de crecimiento del PIB caía en picado, el paro se elevaba hasta niveles ya no recordados, la inflación superaba la barrera de los dos dígitos y sus balanzas por cuenta corriente presentaban preocupantes déficits. Pero a la vez que los problemas energéticos llevaban a esta situación, la ausencia de una política común en este ámbito provocó que cada uno tratara de enfrentarse a esos problemas con políticas independientes o bien a través de actuaciones extra-comunitarias, como la Agencia Internacional de la Energía (AIE).

Aunque entre 1974 y 1982 la evolución de la CEE siguió una trayectoria vacilante y mucho menos dinámica que en la época anterior —son los años en los que se habla de la «euroesclerosis» de la construcción europea— también hubo algunos avances de cierta relevancia, lo que permite afirmar que aunque el ritmo de la integración disminuyó no hubo parálisis. En este sentido, cabe destacar cuatro importantes avances en el camino de la integración.

El primer logro relevante de los años de crisis es la creación del Consejo Europeo (6), por decisión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los EEMM, celebrada en París en diciembre de 1974, institucionalizándose desde entonces tres reuniones anuales. En la «Declaración solemne sobre la Unión Europea», firmada en Stuttgart el 19 de junio de 1983, se fija su composición al afirmarse que «el Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros así como al presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión».

El segundo avance será la entrada en funcionamiento del Sistema Monetario Europeo (SME) en marzo de 1979, con el fin de garantizar —mas eficazmente que lo hizo la serpiente monetaria establecida en 1972— la fluctuación concertada y organizada de las monedas europeas mediante un sistema de cambios estables —no fijos— pero ajustables. El primer acuerdo para su creación se adopta en el Consejo Europeo de Copenhague (7 y 8 de abril de 1978), confirmandose en el Consejo Europeo de Bremen (6 de julio de 1978) y autorizándose su puesta en marcha en el Consejo Europeo de París (12 de marzo de 1979).

(6) No confundir con el Consejo de Europa.

El SME es un eslabón importantísimo en la cadena que llevará hasta la Unión Económica y Monetaria por lo que merece que nos detengamos brevemente en él. Su propósito es el de lograr la estabilización de los tipos de cambio entre las monedas participantes a fin de garantizar el correcto funcionamiento de la unión aduanera agraria e industrial. Se trata de un mecanismo notablemente mejorado de la serpiente monetaria, cuyos elementos básicos son los pivotes bilaterales, el ECU y el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM). Los primeros son los cambios que de forma oficial se establecen entre las monedas de los Estados que entran en el Sistema, cambios que deben mantener y defender si la apreciación/depreciación de su moneda alcanza en más o menos el 2,25 por 100 del cambio pivote, aunque normalmente la actuación se dispara cuando el tipo de cambio alcanza el 75 por 100 del límite de divergencia, porcentaje que se conocerá como umbral de divergencia.

El ECU (European Currency Unit) es la unidad de cuenta del SME, también utilizada como tal en el presupuesto de las Comunidades y en el balance y contabilidad del Banco Europeo de Inversiones. Se trata de una unidad monetaria formada por la «cesta» o conjunto ponderado de todas las monedas de los EEMM.

El FECOM, creado el 6 de abril de 1973, es un organismo con personalidad jurídica propia y sede en Luxemburgo, cuyo objetivo es el de conceder créditos a los bancos emisores nacionales de los EEMM hasta el total de la aportación de cada país, cifrada en el 20 por 100 de sus reservas en oro y dólares.

El tercer avance destacable es el establecimiento de la política regional con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en 1975. Las sucesivas ampliaciones y el mismo funcionamiento del mercado acentuaron las diferencias de nivel de desarrollo en el seno de la CEE, para corregirlas surge el organismo antes mencionado, el cual mediante la co-financiación de actuaciones en las áreas regionales con problemas de atraso, de desempleo estructural, con industrias en declive o con dificultades derivadas de su situación fronteriza tratará de paliar los problemas.

El cuarto avance será la potenciación de la política de ayuda al desarrollo añadiendo a lo ya apuntado el programa SYSMIN.

Para finalizar ya el análisis del periodo 1957-1982 de la construcción de la Europa Comunitaria debe destacarse que a lo largo de ese cuarto de siglo el Tratado de Roma-CEE —tratado marco por excelencia— ha sido el

pivote sobre el que ha girado, y todavía sigue girando, la construcción europea, ya que las sucesivas reformas que ha experimentado, la última y más reciente en Amsterdam, han permitido su adaptación a las necesidades de cada momento.

El segundo ciclo de la integración europea: 1983-1996

Nos ocuparemos primero del ciclo económico para relacionarlo después, como hemos hecho en el caso anterior, con la construcción europea.

El corto periodo comprendido entre la 59 Reunión de ministros del petróleo de la OPEP (Bali, diciembre de 1980) y la 60 Reunión (Ginebra, mayo de 1981) marca un cenit en la evolución del precio de los crudos, al situarse entre los 36 y los 41 dólares el barril, pues a partir de entonces la situación se va tornando progresivamente adversa para el cartel petrolero, ante el doble impacto de los efectos renta (reducción del consumo por la crisis) y sustitución (desplazamiento del crudo en el consumo por otras energías primarias), que venían actuando desde el inicio de la crisis. Las consecuencias se hacen notar ya en 1982, año en el que el precio del crudo spot (de entrega inmediata) queda bastante por debajo del precio oficial de referencia. La situación es tal que fuerza a la OPEP, en 1983, a reducir el precio de los crudos, hecho que no había ocurrido desde comienzos de la década de los 70. Aunque en los años inmediatamente posteriores esa organización intente frenar la tendencia, entre el invierno de 1985 y el verano de 1986 el precio se derrumba desde los 28 a los 14 dólares el barril de crudo. Las economías europeas que empezaban a recuperarse tras una larga y profunda crisis ven así impulsado al alza su crecimiento económico. Creo que esas fechas merecen ser recordadas por las coincidencias que se dan en el plano de la construcción europea.

Tras los años de la denominada «euroesclerosis», expresión exagerada que alude al menor dinamismo en la profundización de la integración económica, a poco de iniciarse la década de los 80 se decide dar un golpe de timón para acelerar el ritmo de la construcción europea y lo hará el Consejo Europeo en su reunión de Stuttgart (19 de junio de 1983), en cuya Solemne Declaración ya se alude a nuevos y ambiciosos objetivos sobre la Unión Europea. Pero será en el Consejo Europeo celebrado en Milán, los días 28 y 29 de junio de 1986, en donde se decida convocar una conferencia intergubernamental para la revisión de los tratados fundacionales, de esa conferencia surgirá el Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo

y la Haya (el 17 y el 28 de febrero de 1986, respectivamente) y cuya entrada en vigor se produce, tras los preceptivos refrendos parlamentarios, el 1 de enero de 1987.

Aunque los tres tratados fundacionales (el de París y los dos de Roma) habían sido ligeramente modificados o completados por otros textos legales (7), constituye, en síntesis la expresión jurídica del objetivo esencial de la CEE para los años 80 y principios de los 90, la consecución de un Mercado Interior Único, que se pretende alcanzar plenamente el 1 de enero de 1993.

A pesar de que su nombre no resultó demasiado feliz, el AUE supone importantísimas aportaciones entre las que merecen ser destacadas:

- a) El reconocimiento como institución comunitaria —por su artículo 2— del Consejo Europeo.
- b) La introducción de nuevas y potentes políticas comunes, como la de medio ambiente y la de I+D.
- c) La modificación del proceso de toma de decisiones.
- d) La instrumentación de los Fondos Estructurales.
- e) La instauración de la Cooperación Política Europea.

Como las dos primeras aportaciones, por su concreción y comentarios anteriores, no precisan quizás explicaciones adicionales aclaratorias, nos centramos en las otras tres.

Una de la críticas mas comunes que se habían venido haciendo al Parlamento Europeo era la relativa a la debilidad de sus competencias respecto al Consejo de Ministros y la Comisión. Esto es algo a lo que hemos aludido anteriormente, al referirnos al funcionamiento de las instituciones comunitarias. Pues bien, para reforzar su papel en el proceso de toma de decisiones se instauraron los procedimientos de cooperación y de concertación, que sin incluir al Parlamento en el exclusivo club de las instituciones decisorias, si le permiten un cierto grado de participación en las mismas.

Los Fondos Estructurales (FD) constituyen un mecanismo que armoniza y da cohesión a una serie de actuaciones ya existentes. Quizás con una

(7) Son: el Compromiso de Luxemburgo sobre la aplicación de la regla de la unanimidad, ya mencionado; el Tratado de Bruselas de fusión de los ejecutivos, de 8 de abril de 1965; los Tratados de Luxemburgo (22 de abril de 1970) y Bruselas (de 10 y 22 de julio de 1976), sobre temas financieros y presupuestarios; finalmente el Tratado de Bruselas para la salida de Groenlandia de la CEE (del 13 de marzo de 1983).

parábola se aclara mejor la cuestión. Se trató de construir un mueble —los Fondos Estructurales— para coordinar y dar un planteamiento unificador a unos cajones que ya existían, como la sección de orientación del FEOGA, el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Social Europeo y el FEDER. Adicionalmente se incrementó de forma muy notoria su dotación presupuestaria, duplicándose en dos años y alcanzando, en 1988, el 27 por 100 del presupuesto comunitario. Por esta vía se conseguía un segundo objetivo, la reducción del peso relativo de los gastos agrarios.

La otra gran aportación del AUE es la instauración de la Cooperación Política Europea (CPE), modo con el que se denominó a una tímida política exterior comunitaria.

Aunque los objetivos políticos ya figuran en el Tratado de Roma-CEE, si bien de manera un tanto difusa, muy poco se había avanzado desde 1957 por esta senda, en contraste con los importantísimos logros alcanzados en el ámbito económico. Parecía llegado el momento, tras casi 30 años de funcionamiento de la CEE, de avanzar en el plano político, y esto es lo que implica la CPE, a pesar de todas sus limitaciones. La más importante es que se trata no de una política común sino de una estructura intergubernamental, fuera de las instituciones comunitarias y no sometida a su sistema jurídico y judicial. Tal estructura dual —Comunidades y CPE— se vincula en la cúpula gracias al Consejo Europeo, que actúa como piedra angular.

El otro gran impulso a la construcción europea se produce en la reunión del Consejo Europeo que aprueba en Maastricht, los días 9 y 10 de diciembre de 1991, el Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht, como habitualmente se le conoce. Los trabajos preparatorios se realizaron en las dos Conferencias Intergubernamentales celebradas a lo largo del citado año.

Al TUE se le ha considerado como un «tratado de tratados» o un «tratado holding» al reunir en su seno diversos subsistemas institucionales y jurídicos. Su complejísimo texto se completa con 17 protocolos vinculantes y 33 declaraciones. Se firmó el 7 de febrero de 1992, entrando en vigor el primero de enero del siguiente año, no sin pasar por diversas dificultades, como las derivadas del negativo resultado del referéndum danés para su ratificación.

La gestación del TUE se hace ya en una época de cambio en el ciclo económico tras unos años de expansión, lo que explica los problemas que sur-

gen tanto para su aprobación, como para su ratificación. En el primer sentido es de destacar el peculiar acuerdo logrado sobre política social, del que se excluye el Reino Unido, y su engorrosa articulación con números y letras, además de las continuas remisiones que desorientan y aburren al mas ilusionado lector.

Tratando de simplificar y sintetizar al máximo podemos convenir en que el contenido del TUE se centra en el objetivo de la Unión Europea, precisamente el nombre que sustituye a CEE. Ese gran objetivo tiene dos componentes de desigual peso: La Unión Política y la Unión Económica y Monetaria.

La Unión Política descansa en dos pilares, por un lado la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que sustituye a la CPE y constituye un cierto avance sobre ella, y por otro la Política de Cooperación en asuntos de Justicia e Interior.

Por su parte, la UE. y M. tiene tres componentes básicos: nuevas políticas comunitarias, el Fondo de Cohesión y la Unión Monetaria. Respecto al primer punto se puede afirmar que en Maastrich se consolidan las competencias ya asignadas por los anteriores tratados a las instituciones básicas a la vez que se extienden esas competencias estableciendose nuevas políticas comunes (artículo G) en los ámbitos social, de educación y formación profesional, de cultura, protección a los consumidores, industria, salud pública y redes transeuropeas.

El nuevo Fondo de Cohesión (artículo 130D y Protocolo de Cohesión) supone la introducción de un nuevo mecanismo financiero compensador a favor de aquellos EEMM cuya renta per cápita sea inferior al 90 por 100 de la media comunitaria. Esto, en principio afecta a Grecia, Portugal, Irlanda y España. Existen dos problemas, el primero es el referido a su contenido ya que únicamente incluye inversiones en medio ambiente y en redes transeuropeas; el segundo es su limitada financiación. Con respecto al contenido hay que advertir de lo insatisfactorio del mismo, pues las inversiones asumibles en el F.C. pueden afectar muy poco al crecimiento económico, solo las dedicadas a infraestructuras pueden considerarse condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo.

La Unión Monetaria es, sin duda, la gran estrella del TUE, aunque su gestación es anterior, iniciandose en el Consejo Europeo de Hannover celebrado los días 27 y 28 de junio de 1988, en donde se decidió encargar a un Comité presidido por J. Delors, por entonces Presidente de la Comisión,

el estudio y propuesta de las fases concretas que llevasen hasta el ambicioso objetivo marcado.

La importancia de la Unión Monetaria es tal que requiere un estudio específico dentro del esquema general abordado por el Grupo de Trabajo, por esto evitamos aquí una referencia mas profunda. Simplemente queremos apuntar ahora las dificultades surgidas para finalizar la crucial 2ª etapa, que inicialmente estaba previsto alcanzar el 31 de diciembre de 1996. La coincidencia con una época recesiva obligará a retrasar en dos años su culminación, como ya se reconoció en el Consejo Europeo celebrado en Madrid, en diciembre de 1995.

Epílogo

La mejora de la coyuntura económica en los países de la Unión, que ahora comprende 15 EEMM tras el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia a principios de 1995 (8), permite afirmar que salvo graves contingencias monetarias, que no cabe desdeñar, en la primavera de 1998 once países podrán entrar en la 3ª fase, este es en el momento en el que se escriben estas líneas —noviembre de 1997— el escenario mas probable. Tan optimista perspectiva ha sido posible por el esfuerzo realizado por países como Irlanda, Portugal y España para cumplir los cuatro conocidos criterios de convergencia. Todo hace suponer que únicamente quedarán fuera de la moneda única cuatro países: el Reino Unido por decisión oficial ya tomada; Grecia por imposibilidad de cumplimiento de los criterios; Finlandia y Suecia por autoexclusión aún no oficial.

Obviamente, los próximos meses podrán variar este panorama.

(8) Noruega nuevamente se autoexcluye al someter una vez mas su ingreso a referéndum.