

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: Una perspectiva institucionalista

**Tesis que presenta
ERIKA RUIZ SANDOVAL
para obtener el título de
Licenciada en Relaciones Internacionales**

Directora de tesis: SOLEDAD LOAEZA

México, D.F., 1999

A mi madre

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN, HIPÓTESIS Y PLANTEAMIENTOS INICIALES | 1 |
| Neofuncionalismo | 1 |
| Intergubernamentalismo | 3 |
| Otras explicaciones y la validez relativa del intergubernamentalismo | 6 |
| Institucionalismo histórico | 8 |
| 1. ORÍGENES Y DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (1945-1952) | 12 |
| Reconstrucción, reconciliación e integración: el Plan Schuman | 12 |
| El ideario de Jean Monnet | 13 |
| Nociones de federalismo y de unidad europea | 13 |
| Factores internos y externos que impulsaron la integración | 15 |
| La gestación de la CECA | 19 |
| El entramado institucional de la CECA | 24 |
| Otras iniciativas: la CED y la CPE | 27 |
| La CECA en retrospectiva | 30 |
| 2. LA CREACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: LOS TRATADOS DE ROMA (1954-1957) | 33 |
| El primer relanzamiento europeo: rumbo a los Tratados de Roma | 33 |
| La Conferencia de Messina (1955) y el Comité Spaak | 35 |
| Factores que impulsaron la aprobación de los Tratados de Roma | 38 |
| La estructura de los Tratados de Roma | 39 |
| Las peculiaridades institucionales de los Tratados de Roma | 46 |
| Evaluación general de las instituciones del Tratado de Roma | 52 |
| 3. AVANCES Y RETROCESOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN (1958-1979) | 55 |
| Los primeros triunfos de la Comisión: la unión aduanera y la PAC | 56 |
| Los enfrentamientos entre la Comisión y de Gaulle: la crisis de la “silla vacía” | 61 |
| El Compromiso de Luxemburgo y sus consecuencias | 64 |
| Balance general de la contribución gaullista a la construcción europea | 66 |
| La fusión de las instituciones de las tres Comunidades | 68 |
| Una década de transformación (1969-1979) | 69 |
| El “espíritu de La Haya” | 71 |
| Consecuencias de la cumbre de La Haya | 73 |
| Del “eurooptimismo” a la “eurodepresión”: La crisis económica mundial | 75 |
| El impacto institucional de la primera ampliación | 78 |
| La cumbre de París de diciembre de 1974 y la creación de mecanismos paralelos | 79 |

| | |
|---|------------|
| 4. DEL “EUROPESIMISMO” A LA “EUROFORIA”: EL ACTA ÚNICA EUROPEA (1979-1989) | 85 |
| “Los Avances Hacia la Unión Europea”: la Comisión adquiere un papel activo | 85 |
| Roy Jenkins y el Sistema Monetario Europeo (SME) | 85 |
| Las primeras elecciones directas para el Parlamento Europeo | 89 |
| Hacia la expansión mediterránea | 90 |
| Crisis presupuestarias | 92 |
| El Plan Genscher-Colombo (1981) | 94 |
| Perspectivas sombrías sobre el futuro de la integración europea | 96 |
| La Declaración Solemne de Stuttgart (1983) | 97 |
| El proyecto de Tratado de la Unión Europea del PE | 97 |
| Mitterrand y la cumbre de Fontainebleau | 99 |
| La reforma de la Política Agrícola Común | 101 |
| El Comité Dooge o Spaak II y el Comité Adomino | 102 |
| Presiones internas y externas para el cambio | 103 |
| La presidencia de Delors, el Informe Dooge y la cumbre de Milán (1985) | 104 |
| La Conferencia Intergubernamental (CIG) | 108 |
| El Acta Única Europea en retrospectiva | 112 |
| La construcción del mercado único: convertir en realidad el AUE | 114 |
| | |
| 5. UNA NUEVA EUROPA, ¿UNA NUEVA COMUNIDAD?: EL TRATADO DE MAASTRICHT (1989-1993) | 118 |
| El nuevo entorno | 118 |
| La caída del muro (1989): respuesta de la CE | 120 |
| Hacia la Unión Monetaria | 121 |
| La reunificación alemana | 124 |
| Hacia el Tratado de Maastricht | 125 |
| Los problemas para la ratificación | 130 |
| Evaluación general del Tratado de Maastricht | 141 |
| Reflexiones sobre el paso de la Comunidad a la Unión Europea | 142 |
| La estructura de la Unión | 143 |
| ¿Una estructura más integrada? | 144 |
| ¿Un sistema de compartimentos sellados? | 147 |
| Una segunda evaluación | 150 |
| | |
| CONSIDERACIONES FINALES | 154 |
| | |
| REFERENCIAS | 158 |

INTRODUCCIÓN, HIPÓTESIS Y PLANTEAMIENTOS INICIALES

La evolución de la Comunidad Europea (CE)¹ ha fascinado durante años a propios y extraños. Desde hace más de cuatro décadas, algunos de los Estados nación más sólidos han llevado a cabo un extraordinario experimento político. Avanzando esporádicamente, pero siempre en una misma dirección, los Estados miembros de la CE han ido compartiendo soberanía en cada vez más áreas, por medio de instituciones colectivas de gran importancia. Sin duda, la creación de estas instituciones dio inicio a un proceso que ha transformado por completo la naturaleza de la política europea.

La explicación sobre el desarrollo de estas instituciones y la naturaleza del sistema actual ha sido materia de gran controversia. *Grosso modo*, hay tres alternativas teóricas para explicar la integración: el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo y el institucionalismo. Tanto el neofuncionalismo como el intergubernamentalismo buscan explicar los éxitos y fracasos de la integración europea durante las últimas cuatro décadas por medio de un análisis de los sucesos históricos y sus consecuencias. Ambas teorías difieren significativamente en su enfoque y, por consiguiente, en lo que esperan encontrar. Ninguna de las dos, sin embargo, considera o incorpora el papel de las instituciones europeas en el proceso de integración. Como resultado, ambas teorías son incapaces de explicar el ritmo de la integración europea.²

Neofuncionalismo

El neofuncionalismo es una adaptación de la teoría funcionalista. La teoría funcionalista predecía que la integración ocurriría a través de un proceso gradual de establecimiento y cambio de alianzas en el ámbito individual. Según esta teoría, conforme los ciudadanos empezaran a tener sus necesidades y demandas satisfechas gracias a las organizaciones supranacionales y no a los organismos nacionales tradicionales, su reacción natural sería transferir su lealtad personal hacia las instituciones supranacionales. Por consiguiente, la integración ocurriría en el ámbito individual, por

¹ Indistintamente se utilizarán los términos Comunidad Europea y Unión Europea.

² El proceso de integración se caracteriza por etapas de estancamiento seguidas de periodos de efervescencia. Esto es lo que se conoce como el ritmo de "stop-and-go" del proceso (George Tsebelis y Amie Kreppel, "The History of Conditional Agenda-Setting in European Institutions", Paper presented at the 91st Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, agosto 31-septiembre 3, 1995., p. 5).

medio de la creación de una “comunidad” supranacional en la que los bienes sociales y económicos (bienestar) se distribuirían a través de las instituciones supranacionales.

El enfoque neofuncionalista difiere del funcionalismo original en que el nivel en el que ocurre la integración es más abstracto y la acción está lejos del público en general. El neofuncionalismo sostiene que la integración se logra a través de un proceso de “spillover” político en el que las ganancias producto de la integración en un área específica llevan a intentar la integración en otra para obtener beneficios similares.³ Así, por medio de un proceso gradual, los pasos menores hacia la integración europea se expanden hasta incorporar áreas más amplias y más significativas, y lo que comenzó como una integración económica se “derrama” hasta convertirse en integración política.

El proceso de “spillover” puede ocurrir de dos formas: bien gracias a las actividades de técnicos y burócratas quienes intercambian información entre sí, o por medio del crecimiento de dependencias funcionales. En el primer caso, los funcionarios y participantes de otras áreas toman nota de los avances y beneficios alcanzados dentro del área integrada y buscan repetir el esquema en la suya.⁴ Estos actores llevarán a cabo funciones de cabildeo para que se expanda la integración con el fin de incluir su propia área. Esta expansión puede ocurrir por medio de la intervención formal del gobierno o haciendo uso de canales burocráticos previamente establecidos. De hecho, el “spillover” no va aparejado de un entusiasmo continuo de parte de las élites; por el contrario, su importancia es más evidente cuando se continúa la integración regional a pesar de haber disminuido el entusiasmo inicial.⁵

El segundo camino para profundizar la integración según los neofuncionalistas es cuando la expansión limitada de la integración en un área obliga a tomar medidas similares en áreas

³ El gran teórico del neofuncionalismo en el contexto de la integración europea es Ernst Haas, en su libro The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Londres, Stevens Press, 1958.

⁴ *Ibid.*, p. 243 y 283-317.

⁵ Robert Keohane y Stanley Hoffmann, “Institutional Change in Europe in the 1980s”, en Keohane, Robert y Stanley Hoffmann, (eds.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Boulder, Col., Westview Press, 1991, p. 19.

adyacentes. Esto ocurre cuando dos áreas están funcionalmente vinculadas de tal forma que no pueden funcionar eficientemente si una está integrada y la otra no. Los “desequilibrios creados por la interdependencia funcional o los vínculos inherentes entre tareas pueden presionar a los actores políticos para redefinir sus tareas comunes”.⁶ Esta forma de neofuncionalismo sirve para explicar el supuesto que tenían los primeros observadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Económica Europea de que “la llamada integración económica de Europa es esencialmente un fenómeno político”⁷ y que “aunque el proceso de integración lleve el adjetivo de económico, es esencialmente político”.⁸

Intergubernamentalismo

Durante los años setenta, se desarrolló una nueva teoría para explicar el proceso de integración que se ha convertido en el paradigma dominante para el estudio de la CE. En buena medida, este nuevo enfoque se inspiró en el enfrentamiento del General Charles de Gaulle con las instituciones comunitarias, particularmente a partir de 1961. La capacidad de un solo líder para bloquear tanto la ampliación (la entrada de Gran Bretaña) como la profundización (la entrada en vigor de la Tercera Etapa del Tratado de Roma) de la integración europea llevó a muchos estudiosos del proceso a descartar teorías previas para construir la perspectiva intergubernamentalista.⁹ Esta teoría se concentra en las actividades de la élite política de los Estados miembros en vez de en los tecnócratas y su manipulación de los efectos de la integración inicial. Considera que la integración europea es simplemente “la práctica ordinaria de la diplomacia bajo condiciones específicas de las que nacen oportunidades extraordinarias para realizar intercambios altamente institucionalizados y

⁶ Joseph S. Nye, “Comparing Common Markets: A Revised Neofunctional Model”, en Lindberg y Scheingold, (eds.), Regional Integration, Cambridge, Harvard University Press, 1971, p. 200.

⁷ Walter Hallstein, Europe in the Making, (trad. C. Roetter), Londres, George Allen and Unwin Press, 1972, p. 22.

⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁹ Andrew Moravcsik, “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, en International Organization, vol. 45, núm. 1, invierno 1991, p. 41.

obtener bienes colectivos”.¹⁰ Desde esta perspectiva “intergubernamentalista”, la CE es esencialmente un foro para la negociación entre Estados miembros.

El intergubernamentalismo sostiene que la integración ocurre gracias a las decisiones conscientes de los líderes políticos nacionales para crear nuevos acuerdos y tratados y avanzar en la integración con base en ciertos límites. Por consiguiente, el avance hacia una comunidad más integrada sólo es posible cuando hay consenso o “convergencia de preferencias” entre los líderes de los Estados miembros. Por consiguiente, los grandes pasos hacia la profundización de la integración tales como el Acta Única Europea se explican en términos de convergencia de preferencias. Así, para los intergubernamentalistas “el Acta Única Europea, como el Tratado de Roma, [...] fueron el resultado de la convergencia de intereses nacionales en torno a un nuevo patrón económico, más que de una explosión de idealismo”.¹¹ La misión de los intergubernamentalistas es, entonces, explicar por qué y cuándo tiene lugar dicha convergencia en las preferencias de los Estados miembros. Esto se complica aún más por la creencia generalizada de que todos los líderes nacionales consideran que deben defender a ultranza la soberanía nacional.¹²

Según el intergubernamentalismo, la decisión de los líderes políticos nacionales de expandir la integración está motivada por factores externos, tales como las crisis económicas o el cambio en los mercados internacionales. Estos sucesos externos sirven como catalizadores para la integración, ya que los retos que suponen pueden superarse mejor con una Europa unida e integrada que con las acciones individuales de los Estados miembros. En particular, el crecimiento de los bloques comerciales y la incapacidad de los países por separado para competir en el mercado internacional son considerados como factores que han impulsado a muchos líderes a apoyar más integración económica.¹³ Los Estados miembros también pueden buscar mayor integración por presiones internas que no encuentran escape en el ámbito nacional.

¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹ R. Keohane y S. Hoffmann, art. cit., pp. 23 y s.

¹² A. Moravcsik, art. cit. pp. 26 y s.

¹³ R. Keohane y S. Hoffmann, art. cit., pp. 19 y 22.

Sin embargo, la teoría intergubernamentalista no se ha interesado o no ha podido explicar e incorporar las realidades cotidianas de la integración europea.¹⁴ Una de sus variantes se concentra exclusivamente en el contenido de los Tratados. Por ejemplo, algunos afirman que “de la firma del Tratado de Roma a la elaboración del Tratado de Maastricht, la CE se ha desarrollado por medio de una serie de negociaciones intergubernamentales famosas, cada una de las cuales ha establecido la agenda para el período posterior de consolidación. La tarea fundamental de un relato teórico de la integración europea es explicar estas grandes negociaciones.”¹⁵ Al enfocarse sobre todo en los “momentos definitorios” tales como la elaboración de nuevos tratados o acuerdos, el intergubernamentalismo no toma en cuenta el panorama general. El texto de los acuerdos en sí mismo no es suficiente para explicar el avance del proceso de integración. Muchos acuerdos, como la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983, no han producido grandes cambios; mientras que otros, como el AUE —la cual, en un principio, se creía que no iba a tener mucho impacto en los poderes del Parlamento Europeo (PE)—han tenido consecuencias inesperadas.¹⁶ Mucho depende de lo que ocurra dentro de la CE después de firmados los acuerdos o tratados. El intergubernamentalismo no puede explicar las diferencias entre los textos constitutivos y la puesta en práctica de los mismos debido a que se concentra en las élites políticas de los Estados miembros, y excluye la interpretación cotidiana que se hace de los tratados elaborados durante los “momentos definitorios” de la integración europea.

Otras formas de intergubernamentalismo estudian el proceso de toma de decisiones en el Consejo como si dichas decisiones y sus consecuencias dependieran solamente del Consejo. En términos de sujeto de estudio esta variante es similar al institucionalismo, pero al concentrarse exclusivamente en el Consejo este enfoque ignora completamente el hecho de que, según los tratados, esta institución no establece su propia agenda, sino que discute las propuestas que le

¹⁴ *Ibid.*, p. 15.

¹⁵ Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community”, en *Journal of Common Market Studies*, núm. 31, 1993, p. 473.

¹⁶ R. Keohane y S. Hoffmann, art. cit., p. 3.

presenta la Comisión, y estas propuestas generalmente pasan por las reglas establecidas para su aprobación o modificación.

Es claro que tanto el neofuncionalismo como el intergubernamentalismo se concentran en aspectos muy distintos de la CE; en consecuencia, llegan a explicaciones muy diferentes tanto sobre el proceso en sí como sobre el éxito o fracaso relativo de la integración europea. En resumen, mientras que el neofuncionalismo sostiene que la integración ocurre por medio del fenómeno de “spillover” y avanza lentamente, el intergubernamentalismo se concentra en los grandes momentos definitorios en los que los líderes de los Estados miembros son los actores principales. En el caso del neofuncionalismo, todo ocurre en el ámbito de la burocracia o de los tecnócratas y pasa inadvertido para la élite política y el público en general. Para el intergubernamentalismo, la integración avanza gracias a las acciones de la élite política, sobre todo por medio de tratados y acuerdos muy anunciados. Aunque en muchos aspectos ambas teorías son completamente opuestas, tienen una característica en común: ninguna de las dos es capaz de explicar por qué la integración europea ha avanzado a diferentes velocidades a lo largo de su historia o por qué diferentes actores institucionales se han convertido en los participantes claves en distintos periodos.

Otras explicaciones y la validez relativa del intergubernamentalismo

No han faltado explicaciones rivales para estas perspectivas. A últimas fechas gran parte de los autores europeos han considerado a la CE como una estructura política más compleja y plural, menos controlada por los Estados miembros. Buena parte de estos trabajos no buscan construir una teoría sobre la integración, sino brindar una descripción detallada del desarrollo europeo día por día, particularmente en áreas en las que el papel de la CE es importante. Desde esta perspectiva, la Comunidad parece más una sola unidad política (aunque muy fragmentada) que el foro para las maniobras diplomáticas entre Estados miembros autónomos del que hablan los intergubernamentalistas. Dentro de Europa, los análisis que consideran a la CE como un sistema casi

federal –“un punto de referencia obligado para la Comunidad Europea”¹⁷—son cada vez más comunes.

Esto es igualmente cierto para el caso de los comparativistas, quienes a últimas fechas se han ocupado del estudio de la CE. La razón principal detrás de este nuevo interés es reveladora: los estudiosos de un amplio rango de actividades gubernamentales, incluyendo la política industrial, regional, social y medioambiental, se han dado cuenta de que ya no pueden explicarse los procesos internos y sus resultados sin tomar en cuenta el papel que desempeña la CE. Estos estudios también presentan a la política europea como el resultado de un proceso complejo y plural, que no está del todo bajo el control de los Estados miembros y que no puede explicarse solamente con base en la simple negociación diplomática. Sin embargo, al partir de la investigación detallada de áreas de política interna específicas para explicar un fenómeno radicalmente nuevo, los comparativistas tienen pocas herramientas teóricas que puedan aplicarse directamente. Al igual que otros analistas, han tendido a considerar a la Comunidad como un sistema político casi federal, o de múltiples niveles. Sin embargo, estos términos sirven más para *describir* el estado actual del desarrollo europeo que para *explicarlo*. Así, a pesar de que cada vez son más las investigaciones que buscan alternativas a los paradigmas dominantes para explicar la CE, los críticos de estos enfoques no han podido consolidar una verdadera opción frente a los relatos intergubernamentalistas o neofuncionalistas.

Cabe destacar que casi siempre es posible, *ex post*, encontrar el conjunto de preferencias de los Estados miembros que aparentemente explican los resultados observados y confirman que los Estados miembros ejercen un control casi total sobre el proceso de integración. En los casos en los que los resultados no corresponden a las preferencias esperadas de los Estados miembros, éstos se pueden explicar como parte de un arreglo previo o como un ejemplo de compensación. Así, el intergubernamentalismo tiene herramientas conceptuales flexibles que pueden explicar por qué los Estados miembros favorecieron los resultados observados. Por consiguiente, sin una explicación

¹⁷ Renaud Dehousse, “Community competences: Are there limits to growth?”, en Dehousse, Renaud, (ed.), Europe after Maastricht: An ever closer union, Munich, Beck, 1994, p. 103.

teóricamente sólida sobre las limitaciones de los Estados miembros, estas investigaciones detalladas no podrán convencer a quienes apoyan el intergubernamentalismo.

Los críticos que ponen más énfasis en la teoría han tomado algunos aspectos de la tradición neofuncionalista de las relaciones internacionales para explicar cómo los procesos de “spillover” y las acciones autónomas de los actores supranacionales (incluyendo a la Comisión y a la Corte Europea de Justicia) contribuyen a la formulación de políticas en el ámbito europeo. Los esfuerzos recientes para actualizar el neofuncionalismo han mostrado con éxito las limitaciones de los relatos intergubernamentalistas. Sin embargo, el neofuncionalismo también tiene serios problemas. Dada la fuerte posición institucional que tienen los Estados miembros en la CE, los neofuncionalistas atribuyen más autonomía a los actores supranacionales de la que realmente tienen. Aunque los argumentos neofuncionalistas sobre la acción independiente de la Comisión y de la Corte de Justicia tienen su mérito, no hay duda que los Estados miembros, actuando de manera conjunta en el Consejo, siguen siendo quienes más poder tienen en el proceso de toma de decisiones. En la mayor parte de los casos es igualmente probable que busquen asegurar sus propios intereses, cualesquiera que éstos sean. Pero sobre todo, los Estados miembros mantienen la autoridad legal para interrumpir las negociaciones si así lo consideran pertinente para salvaguardar sus intereses. En consecuencia, en cualquier tiempo y circunstancia, las premisas claves de la teoría intergubernamentalista son válidas.

Institucionalismo histórico

Sin embargo, hay otra perspectiva interesante para explicar el desarrollo de la integración europea. Así, el propósito de esta investigación es presentar la historia de la integración europea de tal forma que se puedan distinguir las limitaciones que enfrentan los Estados miembros. Se busca explicar por qué aparecen brechas en el control que tienen los Estados miembros sobre el proceso de integración conforme evolucionan las instituciones europeas, por qué estas brechas son tan difíciles de cerrar y cómo estos espacios permiten que otros actores, distintos a los Estados miembros, ejerzan su influencia sobre el proceso de integración, a la vez que reducen el margen de maniobra de todos

los actores políticos. La base para este relato es lo que algunos autores han llamado institucionalismo histórico.¹⁸ Es institucionalismo porque pone énfasis en que muchas de las implicaciones contemporáneas de estos procesos temporales están inscritas en las instituciones –sean éstas reglas formales, estructuras o normas.¹⁹ Es histórico porque reconoce que el desarrollo político debe entenderse como un proceso que avanza en el tiempo.

El argumento principal del institucionalismo histórico es que los actores pueden estar en una posición inicial fuerte, buscar maximizar sus intereses y, no obstante, llevar a cabo reformas institucionales que transforman radicalmente sus propias posiciones (y las de sus sucesores) en formas imprevistas o no deseadas. Los intentos por adentrarse en un proceso de integración que está en constante evolución en un punto dado en el tiempo, sólo permiten tener una visión “fotográfica” que evidentemente tiene distorsiones fundamentales en aspectos centrales. Parte importante del análisis es poner énfasis en los aspectos temporales del desarrollo integracionista: los períodos comprendidos entre las decisiones y sus consecuencias en el largo plazo, al igual que las limitaciones que emergen de la adaptación y los cambios en las preferencias de los Estados que ocurren en el interin. Cuando la integración europea se examina en el largo plazo, las brechas que aparecen en el control que ejercen los Estados miembros sobre el proceso son más evidentes que en los relatos intergubernamentalistas.

En contraste con los relatos funcionalistas de las instituciones que subyacen a los análisis intergubernamentalistas, el institucionalismo histórico pone énfasis en las dificultades existentes para ejercer un control férreo sobre la evolución institucional. El funcionamiento actual de las instituciones no necesariamente se deriva de las aspiraciones originales de sus padres fundadores. Los procesos que evolucionan a lo largo del tiempo llevan a resultados inesperados. Por consiguiente, la descripción que se haga de la CE depende de si uno examina una fotografía o una

¹⁸ Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis”, en *Comparative Political Studies*, vol. 29, núm. 2, abril 1996, p. 126.

¹⁹ Al hablar de instituciones usaré la definición de D. R. North (en *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 3) que cita Paul Pierson en *ibid.*, p. 126: “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, ... los límites impuestos para moldear la interacción humana”.

película. Al igual que una película a veces revela significados que no podrían haberse discernido de una sola fotografía, una visión de largo plazo sobre el desarrollo de la integración europea permite tener una visión más rica y completa de la naturaleza de la construcción europea. En cualquier momento de la integración europea que se analice, las maniobras diplomáticas entre Estados miembros son enormemente importantes, y la perspectiva intergubernamentalista tiene mucho sentido. Sin embargo, vista como un proceso histórico, la integración europea debe entenderse a la luz de que el alcance de la autoridad de los Estados miembros parece más reducido, y tanto la intervención de otros actores cuanto las limitaciones acumuladas producto del desarrollo institucional parecen más grandes.

El propósito de la tesis es hacer un análisis del proceso de integración europea usando el institucionalismo histórico por considerar que dicho enfoque permite estudiar la integración europea como un proceso que se desarrolla a lo largo del tiempo, en el que las instituciones europeas desempeñan un papel fundamental, y no sólo como una serie de decisiones espectaculares que se toman exclusivamente entre Estados miembros. Asimismo, permite una definición de la Comunidad Europea que va más allá de considerarla un instrumento multilateral, de alcance limitado y totalmente dominado por los Estados miembros. Por el contrario, permite definirla como una entidad cuasi supranacional, que incluye competencias burocráticas amplias, un control judicial unificado y una capacidad significativa para desarrollar o modificar ciertas políticas.

No se pretende sugerir que los Estados miembros no desempeñan el papel principal dentro de la construcción europea y por eso buena parte del análisis se centra en las ideas y acciones de los líderes de los Estados miembros. Sólo se busca señalar que, a pesar de su importancia, dichos líderes actúan en un contexto que no controlan del todo. El análisis en el largo plazo permite afirmar que, aunque los Estados miembros mantienen un enorme poder, su influencia es cada vez más limitada y que a veces las consecuencias de algunas de sus decisiones no se apegan a los planes originales. El proceso de integración europea ha inscrito a los Estados miembros en un denso entramado

institucional, por lo que su desarrollo no puede entenderse exclusivamente en términos de la diplomacia tradicional o la mera negociación entre Estados con intereses similares.

CAPÍTULO 1

ORÍGENES Y DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (1945-1952)

Reconstrucción, reconciliación e integración: el Plan Schuman

El ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, colocó la primera piedra de la integración europea con su declaración sin precedente del 9 de mayo de 1950. En ella exponía el plan, de la autoría intelectual de Jean Monnet, para "colocar la totalidad de la producción franco alemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común en el marco de una organización abierta a la colaboración de los demás Estados de Europa".²⁰ El trasfondo de esta propuesta era, por un lado, el convencimiento de que tenía poco sentido imponer a Alemania controles unilaterales y, por otro, el sentimiento de que una Alemania totalmente independiente constituía aún una amenaza potencial para la paz. La única salida a este dilema era integrar política y económicamente a Alemania en una comunidad europea, dotada de una estructura sólida.

Es difícil apreciar hoy la audacia de la propuesta de Schuman. Los años que nos separan de ese momento parecen haber borrado nuestra capacidad de comprensión, no sólo de la profundidad de la desconfianza hacia Alemania en los primeros años de la posguerra, sino también de la importancia del carbón y del acero para la reconstrucción europea y la prosperidad del continente. El acierto de la Declaración Schuman está en que delineó una estrategia para reconciliar la recuperación económica alemana con la seguridad nacional francesa. Dicha reconciliación era no sólo el núcleo de un nuevo orden europeo, sino que también pretendía establecer las condiciones que hicieran improbable, cuando no imposible, cualquier guerra. Asimismo, al aceptar a la recién establecida República Federal Alemana como un igual económico y otorgar la responsabilidad sobre las industrias de carbón y acero

²⁰ Cit. por Klaus-Dieter Borchardt, en su libro La Unificación Europea: Nacimiento y desarrollo de la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 4ª ed., 1995, p. 9.

de ambos países a una autoridad supranacional, el Plan Schuman dio sustancia a la hasta entonces vaga noción de unidad e integración europeas.²¹

El ideario de Jean Monnet

Sin duda, Jean Monnet era un hombre especial. Además de haber desarrollado una creencia en el valor de la planeación económica al fungir como director del Plan de Modernización francés, Monnet estaba comprometido con la cooperación internacional en general, y con la integración económica en particular, pues pensaba que era la única forma de evitar el conflicto en Europa. En una nota dirigida al Comité Francés de Liberación Nacional en Argelia, Jean Monnet escribió en 1943 que no habría paz en Europa "si los Estados se restablecían a sí mismos con base en la soberanía nacional, con todo lo que ésta implica en relación con el prestigio político y el proteccionismo económico". Por eso, Monnet argumentaba "que los Estados europeos debían formar una federación o una "entidad europea", que hiciera de ellos una sola entidad económica".²²

Nociones de federalismo y de unidad europea

Aunque dichas ideas parezcan radicales en retrospectiva, no eran inusuales en aquel momento. Por el contrario, durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial figuras públicas de ambos lados del Atlántico apoyaron la integración europea. La repugnancia hacia la masacre de dos generaciones en igual número de guerras civiles europeas, además de la depresión económica y el extremismo político del periodo de entreguerras, alimentaron el apoyo popular para la reorganización

²¹ Puede decirse que ésta es la "historia oficial" de la integración europea en la cual Monnet y Schuman aparecen como grandes visionarios que se mantuvieron muy por encima de las discusiones de la Europa de la posguerra, señalando el camino hacia la tierra prometida de paz y prosperidad a la que se llegaría por el camino de la integración económica y política. Sin duda, Monnet y Schuman eran hombres que sinceramente creían en las virtudes de la integración y en la necesidad de la unidad europea. Pero la declaración del 9 de mayo debe tanto al interés nacional como al altruismo internacional y tuvo raíces tanto en la experiencia del periodo de entreguerras como en las circunstancias aparentemente únicas del mundo de la posguerra. Al igual que la Declaración Schuman fue en sí misma el producto de un cálculo político audaz, también lo fueron las instituciones que resultaron de una intensa negociación internacional.

²² En su libro Memoirs, Nueva York, Garden City, Doubleday, 1978, p. 222.

del sistema internacional. Palabras como "integración", "unión", y hasta "supranacionalismo" se manejaban entonces como la panacea para curar los males de Europa. A fines de los años cuarenta, dicho clima popular y político dio origen al movimiento europeo, encarnado en un grupo de individuos y grupos de interés pertenecientes a todos los matices del espectro político –de la izquierda no comunista, hasta la desacreditada derecha extrema– que compartían el compromiso con la unión europea.²³

Políticos de tendencias tan diversas como Konrad Adenauer, Leon Blum y Anthony Eden abrazaron la causa de la integración política y económica. Un político por encima de todos los otros se volvió la personificación misma del movimiento europeo: Winston Churchill, entonces el estadista más conocido y popular de Europa. Churchill levantó la moral europea haciendo un llamado para formar los "Estados Unidos de Europa" en su famoso discurso de Zurich, pronunciado en septiembre de 1946.²⁴

Pero Churchill quería una forma más limitada de integración europea que la que buscaban muchos de sus colegas en el continente. El Movimiento de Europa Unida, que lanzó Churchill en mayo de 1947, promovía lo que se conocía como la posición "unionista", para distinguirla de la posición "federalista" y más radical de Altiero Spinelli y su Unión de Federalistas Europeos. Las diferencias entre los unionistas y los federalistas, basadas en consideraciones políticas, geográficas y culturales, se hicieron presentes en el Congreso de Europa celebrado en La Haya en mayo de 1948. Ambos bandos estuvieron de acuerdo sólo en lo deseable que sería la unidad europea y en la necesidad de institucionalizar dicho ideal con el establecimiento de una organización internacional, dotada con un órgano parlamentario. Para los unionistas, dicho órgano sería solamente una asamblea consultiva que debía obedecer a un comité de ministros gubernamentales. Para los federalistas, en contraste, el órgano parlamentario sería una asamblea constituyente, encargada de redactar una constitución para los Estados Unidos de Europa.²⁵

²³ Para una revisión exhaustiva de la historia de la integración europea y del Movimiento Europeo véase Walter Lipgens, *History of European Integration*, Londres, Oxford University Press, 2 vols., 1981 y 1986.

²⁴ "The Zurich Speech by Winston Churchill, (Septiembre 9, 1946), Excerpts", (mimeo.), s.l., s.f., s.p.

²⁵ Aquí pueden ubicarse los orígenes del debate intergubernamentalismo vs. supranacionalismo.

Lo que emergió del Congreso de La Haya y de las negociaciones posteriores que tuvieron lugar a fines de 1948 y a principios de 1949 parecía un compromiso entre ambos bandos, pero en realidad fue la capitulación clara de los federalistas. El Consejo de Europa que siguió se quedó bastante lejos de lo que los federalistas querían inicialmente. Aunque comprometido con "alcanzar una unión más estrecha entre sus miembros para proteger y promover los ideales y principios que constituyen su herencia común e impulsar su progreso económico y social", el Consejo de Europa sirvió para poco más que intercambiar ideas e información sobre asuntos sociales, legales y culturales.²⁶

Monnet se mantuvo aislado del movimiento europeo de los primeros años de la posguerra y del Consejo de Europa que emergió de él. A diferencia de los demás europeos influyentes del momento, pensaba que la vía de acceso a la unidad europea tenía que ser la de la poco glamorosa senda de la integración funcional. La cooperación estrecha entre los países en sectores económicos específicos, según Monnet, era la clave para superar la soberanía nacional y lograr finalmente la federación europea.

Factores internos y externos que impulsaron la integración

Dos situaciones ominosas alarmaron enormemente a los gobiernos europeos y sirvieron de combustible para que avanzara el movimiento europeo. La primera fue el estado de la economía europea tras seis años de invasión y ocupación, *blitzkrieg* y bombardeo aéreo. Sin embargo, tal vez el aspecto más sorprendente de la guerra --precisamente por las innovaciones estratégicas y tecnológicas que la caracterizaron-- sea que los seis años de lucha incesante no hubieran causado aún más daños y destrucción físicos. El impacto material más importante de la guerra fue menor en la planta industrial que en la infraestructura, aunado a la escasez de materias primas y mano de obra calificada. La demolición de caminos, puentes, canales, diques y muelles durante la guerra fue un reto enorme para los planeadores de la recuperación.

²⁶ Pierre Gerbert, "The Origins: Early Attempts and the Emergence of the Six (1945-52)", en Roy Price, (ed.), The Dynamics of European Union, Londres, Croom Helm, 1987, pp. 40 y ss.

La tarea de la recuperación económica era indudablemente un reto difícil de superar, pero podía asumirse sin hacer modificaciones de fondo en el sistema internacional y sin minar la autoridad del Estado-nación. Aunque la extensión sin precedente de la destrucción material durante la Segunda Guerra Mundial fue un factor importante para el crecimiento del movimiento pro integración europea durante la posguerra, éste no era, según Monnet, suficiente para generar una reacción política del tipo que haría que los países europeos cedieran su soberanía y la concentraran en una entidad supranacional única. Y tampoco fueron suficientes por sí mismos el colapso de la Gran Alianza ni el surgimiento de la Guerra Fría para producir el resultado que Monnet anhelaba.

Mientras se intensificaba la hostilidad entre las superpotencias, los gobiernos de Europa occidental se alarmaban cada vez más, no tanto por la posibilidad de un ataque soviético directo, sino por la posibilidad un tanto cuanto más realista de la subversión comunista interna. Es importante destacar que los partidos comunistas alcanzaron gran popularidad en Europa occidental inmediatamente después de la guerra y obtuvieron buenos resultados en las primeras elecciones tras el fin del conflicto, especialmente en Italia y Francia. Estos partidos debían su popularidad a la correspondiente impopularidad del capitalismo —una reacción en contra de la depresión económica del principio de los años treinta y el estallido de la guerra al final de la década. Pero más importante aún, los partidos comunistas cosecharon las recompensas electorales producto de su participación en el movimiento de resistencia durante la guerra.

Conforme se fueron deteriorando las relaciones entre la Unión Soviética y las potencias occidentales, las relaciones entre los partidos comunistas y sus contrapartes no comunistas también se fueron degenerando dentro de los Estados europeos. Aunque el comunismo mantuvo su popularidad entre un buen número de ciudadanos, el apoyo electoral decreció a la par que se intensificaba la Guerra Fría, particularmente después del golpe comunista de febrero de 1948 en Checoslovaquia y durante el bloqueo de Berlín entre 1948 y 1949. No obstante, las consecuencias económicas de la guerra, exacerbadas por la sequía del verano de 1946 y el duro invierno de 1947, parecían ofrecer condiciones ideales para que los partidos comunistas revolucionarios explotaran al máximo dicha situación.

El surgimiento de la Guerra Fría y sus repercusiones políticas en el interior de los Estados europeos occidentales contribuyeron al crecimiento del movimiento europeo, cuya retórica enfatizaba la necesidad de que los países de Europa, que alguna vez fueron el centro del sistema internacional, se unieran para lograr un lugar destacado en un mundo cada vez más rígidamente bipolar. Conforme se intensificó la Guerra Fría y la "cortina de hierro" descendió abruptamente para dividir al continente, la integración se convirtió en el medio para que Europa occidental se defendiera, en estrecha colaboración con Estados Unidos, de la amenaza soviética externa y de la amenaza comunista interna. Más aún, la relativa debilidad económica de Europa occidental y su supuesta vulnerabilidad política involucraron más profundamente a Estados Unidos en los asuntos del continente y convirtieron a Washington en un entusiasta partidario de la integración europea.

El Plan Marshall fue el instrumento principal de Estados Unidos para fomentar la integración europea.²⁷ Pero el Plan Marshall —o Programa de Recuperación Europea, como se llamó formalmente— tenía muchos objetivos, todos ellos interconectados. Uno era de naturaleza humanitaria. Otro era el interés de Estados Unidos por que Europa se recuperara y creciera, para que las exportaciones estadounidenses no se estancaran y se repitiera la depresión.

La preocupación menos inmediata, pero no menos palpable, sobre la seguridad económica hizo la diferencia finalmente. El principio de la Guerra Fría proveyó de un poderoso incentivo para que Estados Unidos asumiera el liderazgo en los asuntos europeos. Si bien el resurgimiento futuro de Alemania, poco probable en 1947, se veía ya como una posible amenaza para la seguridad de Estados Unidos, el peligro inmediato parecía venir del Ejército Rojo en el este y de los partidos comunistas locales en el occidente.

La amenaza soviética directa podía contrarrestarse con una intervención inmediata de Estados Unidos —como en Grecia en 1947— y la construcción de una alianza militar bajo el liderazgo estadounidense —como en el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) dos años

²⁷ Para el relato sobre el Plan Marshall y su relación con la integración europea véase Alan Milward, The Reconstruction of Western Europe, Londres, Methuen, 1984.

más tarde. La amenaza comunista indirecta, en contraste, podía contrarrestarse al devolver a Europa occidental su salud económica. En ambos lados del Atlántico, la receta se basó en la importancia de la integración para asegurar la paz y la prosperidad futuras en Europa. Por su parte, muchos europeos de la época estaban conscientes de los peligros inherentes a depender demasiado de la grandeza económica de Estados Unidos y de su protección militar, y consideraban que la integración europea era un buen medio para asegurar la independencia del continente.

Sin embargo, y a pesar de todas las declaraciones sobre las bondades de la integración, los gobiernos europeos todavía no estaban dispuestos a convertir la retórica en realidad. Para cumplir con los prerequisites del Plan Marshall, establecieron la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE). Pero la OCEE era demasiado grande y heterogénea para funcionar como un instrumento institucional de integración. Las diferencias entre culturas políticas y experiencias de guerra hizo que la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la integración fuera extremadamente remota.²⁸

A pesar de todo el interés por la integración y la unidad europeas, los gobiernos seguían renuentes a dar pasos concretos. Sin embargo, el Plan Marshall provocó indirectamente la crisis que Monnet esperaba para impulsar al gobierno francés a actuar. Al incluir la reconstrucción de Alemania occidental como parte de la reconstrucción de Europa, el Plan Marshall creó el escenario idóneo para que se tomara una serie de decisiones diplomáticas con el fin de rehabilitar gradualmente al otrora enemigo. La amenaza para la propia recuperación económica y la seguridad de Francia era inmensa. Ésta era la crisis que Monnet esperaba y que podía explotar al máximo.

Es importante recordar que, en un principio, Francia quería imponer condiciones severísimas contra Alemania: debía ser desmilitarizada, descentralizada y desindustrializada.²⁹ A pesar de todas sus demostraciones de apoyo a la integración y a la reconciliación, ni siquiera Jean Monnet se salvó de la

²⁸ A. Milward, *op. cit.*, pp. 466 y ss. Es importante destacar que poco después de que entrara en funcionamiento la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1958, la OCEE se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

²⁹ Véase John W. Young, Cold War Europe: 1945-1989: A Political History, Nueva York, St. Martin's Press, 1990, pp. 4 y s.

ola germanófoba que azotó a Francia durante esos años, y diseñó su plan para la modernización económica francesa con base en una política punitiva hacia Alemania. El carbón y el acero, dos sectores industriales clave para la Europa de la mitad del siglo XX, eran el alma misma del Plan de Modernización. La rehabilitación económica alemana, si tenía lugar antes de que se pusiera en práctica el Plan Monnet, pondría en grave peligro el destino de la economía francesa y, por consiguiente, la estatura internacional de Francia.

Al darse cuenta de que el Ruhr era el corazón industrial de Europa, Estados Unidos pugnó más y más por la recuperación industrial de Alemania como un requisito esencial para la recuperación económica europea. Estados Unidos también estaba consciente de las implicaciones que esa política tenía para París y entendió que era necesario involucrar totalmente a Francia en la construcción de un nuevo orden económico y estratégico duradero en Europa. En consecuencia, Washington y Londres presionaron a París para que diseñara una solución aceptable para todos en el tema del Ruhr y tomara la iniciativa para proponer una nueva política aliada hacia la República Federal.

Las autoridades francesas poco a poco tuvieron que aceptar que su política hacia Alemania tendría que modificarse, sobre todo para salvar el Plan de Modernización. Así pues, en los meses siguientes, las autoridades francesas buscaron una estrategia que pudiera satisfacer la preocupación de su país con respecto a la seguridad, saciar sus demandas industriales con una oferta adecuada de carbón y acero y que, además, le permitiera liberarse de la presión estadounidense para diseñar una política compatible con la cada vez mayor capacidad económica alemana.³⁰

La gestación de la CECA

Monnet se aprovechó del sentimiento prevaleciente en los círculos franceses de que la política hacia Alemania en el futuro debía basarse en la asociación económica en vez de en el antagonismo y se acercó a Robert Schuman con la idea de crear una comunidad del carbón y del acero. Así, el levantamiento de las restricciones aliadas sobre la producción alemana de acero y la perspectiva de que

³⁰ Sobre el cambio en el pensamiento francés que llevó al Plan Schuman, véase A. Milward, *op. cit.*, p. 492.

podiera revertirse el *status quo ante* de las relaciones franco alemanas provocaron la crisis que, según Monnet, forzaría a su gobierno a dar un paso decisivo en el camino hacia la reconciliación franco alemana y la integración europea.

Antes de hacer pública la propuesta, Monnet y Schuman necesitaban la aprobación de las tres partes clave: los gobiernos francés, alemán y estadounidense. El canciller Adenauer respondió favorablemente. Al igual que Schuman, Adenauer deseaba fervientemente la reconciliación franco alemana. Más aún, profundamente consciente del alcance de la desconfianza francesa hacia la nueva República Federal, Adenauer pronto se dio cuenta de que compartir la soberanía permitiría lograr la rehabilitación internacional alemana. Sólo al integrarse con países europeos vecinos podría Alemania remover los controles restantes sobre su política interna y exterior.

Por otra parte, Monnet y Schuman sabían que Dean Acheson, secretario de Estado de Estados Unidos, apoyaba fuertemente no sólo la integración europea, sino también la necesidad de que los esfuerzos franceses la hicieran realidad. Acheson había dicho a Schuman que "[la] política [de Estados Unidos] hacia Alemania, y el desarrollo de un gobierno alemán que pueda tomar su lugar en Europa occidental, depende de que su país asuma el liderazgo en Europa".³¹ Asimismo, Acheson había informado a los embajadores estadounidenses en Europa que "Francia sola puede asumir el liderazgo decisivo para integrar a Alemania occidental a Europa occidental".³²

Con el apoyo de Acheson³³ y Adenauer, Schuman tuvo pocas dificultades para convencer a sus colegas en el gabinete francés de que era conveniente apoyar el plan. En vez de mantener sometido al enemigo tradicional, Francia construiría una nueva Europa basada en su igualdad con Alemania. El carbón y el acero, los dos sectores clave para la producción industrial y el potencial bélico, dejarían de

³¹ Foreign Relations of the United States, 1949, vol. 3, p. 625, cit. por Desmond Dinan, Ever Closer Union? An Introduction to the European Community, Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 22.

³² Foreign Relations of the United States, 1949, vol. 4, pp. 412-415, 419-421, 429, 438-440, 445-447, 456-458, cit. en *loc. cit.*

³³ Era de esperarse que Acheson apoyara el Plan Schuman. Sin embargo, su reacción inmediata fue cautelosa y allí inició lo que sería una fuente permanente de tensión entre Estados Unidos y la Comunidad Europea. Al principio, Acheson temía que el Plan Schuman fuera en realidad un disfraz para "un cártel europeo gigante". A pesar de la aceptación de Acheson, las sospechas estadounidenses sobre el compromiso de la Comunidad Europea con la competencia económica internacional se profundizaría en los años por venir.

estar bajo el control nacional y se pondrían bajo una autoridad supranacional única. Según Monnet, "si... los vencedores y los vencidos aceptaran ejercer soberanía conjunta sobre parte de sus recursos conjuntos... entonces un vínculo sólido se forjaría entre ellos, se abriría el camino para más acciones colectivas en el futuro, y se daría un gran ejemplo a otras naciones de Europa".³⁴

La oferta de abrir la organización del carbón y del acero "a la participación de otros países de Europa" no era tan extravagante como parecía. Por un lado, los países de Europa del Este quedaron automáticamente excluidos por el inicio de la Guerra Fría. Por otro, los países escandinavos se habían mostrado escépticos frente a la idea del supranacionalismo. Para Schuman y Monnet, la integración europea significaba, en esencia, la integración franco alemana. Alemania era el enemigo tradicional, el centro del poderío económico de Europa y el país que encarnaba la mayor amenaza para Francia. La reconciliación franco alemana, por medio de la integración "europea", aparentemente ofrecía la única oportunidad de evitar la repetición del conflicto que caracterizó las primeras cinco décadas del siglo XX europeo. La imagen de Schuman de "otros países de Europa" significaba, en realidad, los países vecinos de Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia.

Es importante destacar que, paradójicamente, Gran Bretaña no estaba incluida en la visión francesa de la "nueva" Europa. Después de todo, el aliado tradicional de Francia en el siglo XX había sido Gran Bretaña y se esperaba que fuera el primer país con el que Francia contaría para su plan. Incluso se había propuesto una unión anglo francesa durante la guerra. Igualmente se había dicho que "la clave para la reorganización político económica de la Europa continental estaba en las relaciones franco británicas".³⁵ Aún en 1948, "la integración de Europa occidental sin Gran Bretaña era inaceptable para Washington".³⁶

Sin embargo, entre 1948 y 1950, tanto Francia como Estados Unidos descartaron a Gran Bretaña como socio en la integración europea. No fue un solo acontecimiento el que llevó a esta conclusión. La evidente renuencia de Gran Bretaña para involucrarse en la integración europea, a pesar

³⁴ J. Monnet, *op. cit.*, p. 293.

³⁵ A. Milward, *op. cit.*, p. 255.

³⁶ *Loc. cit.*

de Churchill y sus Estados Unidos de Europa, convenció a Washington y a París de que debían avanzar sin el apoyo británico. Además, Gran Bretaña se veía a sí misma como un intermediario entre Estados Unidos y la Europa continental, como parte de la "relación especial" anglo americana que Londres temía que quedara en peligro si participaba en la integración europea, a pesar de que Washington dijera lo contrario. Por otra parte, las autoridades británicas también pensaban que si se involucraban demasiado en el proceso de integración europea pondrían en peligro la fortaleza política y económica de Londres frente al imperio y a la Mancomunidad naciente.³⁷

Francia mantuvo abierta la puerta de las negociaciones sobre el carbón y el acero a la participación británica hasta el final. También los países del Benelux,³⁸ temerosos de la hegemonía francesa o franco alemana, esperaban que Londres accediera a participar. Pero para poder dar el primer paso, todos los participantes tenían que aceptar el principio de la soberanía compartida, sin importar lo que resultara ser dicho principio en la práctica. Monnet se aferró a la posición de que si el principio de supranacionalidad en sí mismo era debatible, la comunidad pronto terminaría igual que la OCEE. Tras algunos intercambios diplomáticos y negociaciones entre miembros del gabinete, el gobierno británico llegó a una conclusión predecible, pero desalentadora: "parece que hay un acuerdo general para dar una respuesta negativa [a Francia]".³⁹

³⁷ Para una discusión sobre la política británica hacia la Europa de la posguerra véase John Young, Britain, France and the Unity of Europe, 1945-1951, Leicester, Leicester University Press, 1984.

³⁸ Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo (de ahí el nombre de Benelux) formaron una unión aduanera entre sí que inició sus operaciones en 1948. El objetivo final era llegar a una integración económica total con base en la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios; la puesta en marcha de una política coordinada en materia económica, financiera y social; y el establecimiento de una política comercial común. Para 1956 casi todo el comercio interno de la unión aduanera del Benelux estaba libre de aranceles. El 3 de febrero de 1958 se firmó el Tratado de la Unión Económica del Benelux, el cual entró en vigor en 1960. El Benelux se convirtió así en el primer experimento tangible de integración económica, en el que se planeó el paso de la unión aduanera a una unión económica más amplia. Su experiencia sin duda fue fundamental para la integración europea en general y el papel de los tres países decisivo para el diseño de las fórmulas de integración en Europa.

³⁹ A. Milward, *op. cit.*, p. 404. A pesar de que Gran Bretaña se negó a participar en la CECA, firmó un Tratado de Asociación con ésta en 1954, el cual entró en vigor al año siguiente. Sin embargo, no obstante este Tratado de Asociación, la CECA fue el primer paso en la historia del cisma entre la Europa continental e integrada y el Reino Unido, quien junto con sus aliados escandinavos, se mantuvo en el camino del intergubernamentalismo. Tendrían que pasar 20 años para que ambos grupos de países se unieran en un proyecto común.

Vale la pena destacar que, a pesar del prestigio de Jean Monnet, su propuesta de crear una comunidad del carbón y del acero no fue aceptada fácilmente por los gobiernos de los seis Estados negociantes: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. De la cúspide del proyecto, la Declaración Schuman, rodeada de publicidad y felicitaciones, se pasó a una serie de discusiones intergubernamentales difíciles en las que cada país buscaba su propio beneficio.⁴⁰ Las negociaciones que comenzaron en junio de 1950 no llegaron a su fin sino hasta abril del siguiente año. El Plan Schuman se hizo realidad con la firma del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en París el 18 de abril de 1951, y con su entrada en vigor el 25 de julio de 1952.

El Tratado de la CECA, válido por 50 años, constaba de cien artículos, seis protocolos, una convención de disposiciones transitorias y un intercambio de cartas entre Francia y Alemania sobre el Saar. El preámbulo establecía que las partes estaban resueltas a sustituir sus rivalidades históricas por la fusión de sus intereses esenciales; y a sentar, por medio del establecimiento de una comunidad económica, las bases para una comunidad más amplia y profunda entre sus pueblos.

Para este fin, los seis estados establecieron la CECA “con base en un mercado común, objetivos comunes e instituciones comunes.”⁴¹ El mercado común en materia de carbón y acero significaba que, dentro de la Comunidad, los aranceles a la importación y la exportación y las restricciones cuantitativas debían abolirse, al igual que las prácticas discriminatorias que afectaran los precios o los términos de entrega, y los subsidios estatales.⁴² Los objetivos de la CECA eran crear una oferta ordenada para este mercado común, tomando en consideración a terceros países; asegurar que clientes similares dentro del mercado común tuvieran igual acceso a la producción; asegurar el menor precio posible para los productos; fomentar la expansión de la producción y la racionalización de la explotación de los recursos naturales; promover mejores condiciones de trabajo; promover el comercio internacional; y promover la expansión y modernización ordenadas de la producción. En realidad, dicha lista de

⁴⁰ John Gillingham, Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 229.

⁴¹ Artículo 1.

⁴² Artículo 4.

objetivos significaba muchas veces un choque de intereses, por ejemplo entre el establecimiento de precios más bajos y mejores condiciones de trabajo en las industrias del carbón y el acero.

El entramado institucional de la CECA

La naturaleza de la Alta Autoridad propuesta en la Declaración Schuman se hizo explícita en el Tratado de la CECA. Dicha Autoridad estaría conformada por nueve miembros elegidos por períodos de seis años con base en su capacidad general. Todos serían nacionales de los Estados miembros (no más de dos provenientes del mismo Estado); ocho serían designados por los Estados miembros y el noveno sería electo por esos ocho miembros, según el Artículo 10. Los miembros de la Alta Autoridad serían “completamente independientes en el cumplimiento de sus funciones, en el interés general de la Comunidad.”⁴³ Más aún, los miembros de la Alta Autoridad no debían seguir las instrucciones de ningún gobierno u organismo ni tampoco los Estados miembros debían buscar influir en el cumplimiento de sus tareas. Esto preservaría el carácter supranacional de sus funciones.

En consecuencia, lo que emergió finalmente fue una Alta Autoridad supranacional, depositaria institucional de la soberanía nacional compartida en los sectores del carbón y del acero. Dicha Autoridad tenía el poder para tomar decisiones en la mayor parte de los asuntos importantes, conforme a los Artículos 8 a 16 del Tratado de la CECA, al igual que la capacidad de iniciar la legislación necesaria para llevar a cabo sus funciones. Entre éstas últimas destaca la de crear un mercado común del carbón y el acero y supervisar asuntos como precios, sueldos, inversiones y competencia. Para entender su carácter supranacional es necesario examinar las características de las otras instituciones creadas por el Tratado de París, como también es conocido el Tratado de la CECA, y sus respectivos poderes.

Cabe destacar que originalmente se pensó que la CECA fuera dirigida exclusivamente por la Alta Autoridad, con el fin de dejar atrás los intereses individuales de los Estados miembros y establecer como prioridad las necesidades de la Comunidad. Sin embargo, durante las negociaciones del Tratado

⁴³ Artículo 9.

esta idea sufrió modificaciones. Monnet sugirió que también hubiera una Asamblea de parlamentarios provenientes de los Estados miembros, la cual tendría el poder de ejercer un voto de censura sobre la Alta Autoridad y cumpliría funciones de supervisión. En un principio, la Asamblea tenía 78 miembros elegidos de los parlamentos de los Estados miembros, aunque se dejó abierta la posibilidad de llevar a cabo elecciones directas en el Artículo 21. La Asamblea podía discutir el informe anual de la Alta Autoridad y, por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, eliminar a todos sus miembros. La Asamblea no tenía ningún otro poder, ni control sobre el presupuesto, ni tareas legislativas y su poder de disolver a la Alta Autoridad era menos amenazante de lo que parecía ya que, en teoría, los Estados miembros podían volver a designar a la misma Alta Autoridad si ésta hubiese sido censurada.

Otra institución que fue agregada durante las negociaciones del Tratado fue el Consejo de Ministros, por sugerencia de los representantes holandés y belga.⁴⁴ Los Artículos 26 al 30 del Tratado de París establecieron los poderes y composición del Consejo. Éste estaría compuesto por los representantes de los seis Estados miembros, cada uno con un voto. Este órgano se estableció para mediar entre la Alta Autoridad y los gobiernos nacionales, con el fin de armonizar la acción de la Comunidad con los intereses individuales de cada Estado miembro. Más aún, el Consejo tenía que concurrir en ciertas acciones de la Alta Autoridad y ser consultado en otras. En algunos temas, el Consejo tenía que pronunciarse de manera unánime –por ejemplo al fijar los impuestos aduanales sobre el carbón y el acero frente a terceros países (Artículo 72)–, mientras que otros asuntos podían decidirse por mayoría de dos tercios –como en el caso del Artículo 88, el cual trataba sobre el no cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros, o por mayoría simple para los demás casos (Artículo 28). En ciertos asuntos, el Consejo podía tomar decisiones por sí mismo: alterar el número de miembros de la Alta Autoridad (Artículo 9) o el número de jueces de la Corte (Artículo 32); fijar el sueldo de los miembros de la Alta Autoridad o de la Corte (Artículo 29); fijar los impuestos aduanales (Artículo 72);

⁴⁴ A pesar de la oposición de Monnet, los Estados miembros se empeñaron en incluir al Consejo en el marco institucional de la Comunidad, lo cual tendría enormes repercusiones para el futuro de la integración europea. Años más tarde, el Consejo de Ministros se convertiría en un freno para el supranacionalismo dentro de la Comunidad. W. Diebold, *The Schuman Plan*, Nueva York, Praeger, 1959, p. 63.

nombrar al auditor de la Comunidad (Artículo 78 (6)); añadir productos a la lista establecida de productos de carbón y acero (Artículo 82) y hacer enmiendas a los poderes de la Alta Autoridad (Artículo 95) o al Tratado en sí (Artículo 96).

Por otra parte, se estableció una institución comunitaria separada, la Corte de Justicia, cuya tarea sería “asegurar que se respetara la ley en la interpretación y aplicación del Tratado de la CECA y de todas las regulaciones posteriores” (Artículo 31). La Corte estaba compuesta por siete jueces asistidos por dos Abogados Generales, todos elegidos por acuerdo mutuo entre los seis Estados miembros. Dichos jueces debían ser personas cuya independencia fuera plenamente confiable y ser expertos legales de reconocida capacidad (Artículo 32b). Los jueces sólo podían ser removidos de su puesto antes de cumplir con su periodo de seis años por muerte, retiro voluntario o por la opinión unánime de todos los demás jueces en caso de considerar que “ya no cumplía con las condiciones requeridas” (Artículos 6 y 7 del Protocolo del Estatuto de la Corte de Justicia).

La Corte tenía poderes extensos en distintas áreas del Tratado de la CECA. Su jurisdicción incluía controversias sobre la aplicación del Tratado entre Estados miembros y las instituciones de la CECA, y entre los distintos órganos de la Comunidad. También protegía a individuos y empresas en contra de acciones dolosas por parte de las instituciones de la CECA, adjudicando compensaciones a las partes afectadas (Artículo 40). La Corte podía emitir un fallo preliminar sobre la validez de las acciones de la Alta Autoridad y del Consejo cuando éstas fueran cuestionadas ante una corte o tribunal municipal (Artículo 41). Finalmente, la Corte tenía dos poderes intervencionistas –podía revisar las acciones de la Alta Autoridad si los Estados miembros presentaban el caso ante la Corte, argumentando que la acción provocaba “distorsiones fundamentales y persistentes en su economía” (Artículo 37); y podía intervenir si consideraba que un gobierno había abusado de su derecho de veto sobre la designación de los miembros de la Alta Autoridad (Artículo 10).

Finalmente, se estableció el Comité Consultivo como asesor de la Alta Autoridad. Estaba compuesto por entre 30 y 51 miembros, entre los cuales se encontraban igual cantidad de productores,

trabajadores, consumidores y empresarios, todos designados por el Consejo por un período de dos años (Artículo 18).

La idea original de tener una Alta Autoridad supranacional para decidir sobre la política en materia de carbón y acero dentro de una Comunidad de Estados terminó un tanto diluida en el texto final del Tratado de París. El Consejo de Ministros representaba la posición de los Estados miembros; la Asamblea servía para darle un aspecto democrático y, en teoría, pedir cuentas a la Alta Autoridad; la Corte ejercería una supervisión judicial; y el Comité Consultivo presentaría los puntos de vista de los distintos grupos. La Alta Autoridad también tenía potencialmente poderes considerables, aunque el ejercicio de éstos nunca fue ilimitado.

Otras iniciativas: la CED y la CPE

La controversia sobre la remilitarización alemana que se presentó simultáneamente puso en peligro las negociaciones del carbón y del acero, pero en realidad puede decirse que las salvó. Con la Guerra de Corea como trasfondo y las presiones estadounidenses para rearmar a Alemania, el primer ministro francés, René Pleven, anunció en octubre de 1950 un plan para la remilitarización alemana bajo la égida de la Comunidad Europea de Defensa (CED), al igual que Schuman había propuesto la reindustrialización alemana bajo la égida de una comunidad del carbón y del acero. Sin embargo, debido a las heridas causadas por la Segunda Guerra Mundial, era insostenible, sobre todo para Francia, la idea de un ejército nacional alemán. La profunda hostilidad de Francia hacia la remilitarización alemana, incluso ante la presión angloamericana y la gravedad de la Guerra Fría, hizo que Adenauer dudara del compromiso de Francia con la reconciliación franco alemana y la integración europea. Si compartir la soberanía en materia industrial sí era posible, debía serlo también en materia de remilitarización. Enfrentado a la posibilidad de que Alemania obstaculizara las conversaciones sobre el carbón y el acero, Monnet presionó a Pleven para que lanzara la idea paralela de una organización supranacional encargada de la seguridad europea.⁴⁵

⁴⁵ Véase Edward Furdson, The European Defence Community: A History, Nueva York, St. Martin's Press, 1980, pp.

Las negociaciones para formar la CED, en la que las unidades alemanas se integrarían a un ejército europeo, empezaron en febrero de 1951. Cinco de las seis naciones que estaban negociando el Tratado para establecer la Comunidad del Carbón y del Acero participaron simultáneamente en estas discusiones (Holanda quedó fuera hasta octubre de 1951). Tras negociaciones enormemente complejas, firmaron el tratado de la CED el 27 de mayo de 1952 en París.

Las negociaciones de la CED incluyeron también otra iniciativa para el futuro de la integración europea que elevó las esperanzas de los federalistas. El Artículo 38 del Tratado de la CED llamaba al establecimiento de una autoridad política supranacional para dirigir la comunidad de defensa. Luego, se decidió encargar a un cuerpo parlamentario la puesta en práctica del Artículo 38 y, en consecuencia, la elaboración del estatuto para la Cooperación Política Europea (CPE). Tal vez como reflejo de la indiferencia que los seis gobiernos mostraron respecto a la propuesta de la CPE, los ministros de Asuntos Exteriores solicitaron a un comité especial de la recién establecida Asamblea Común de la CECA que elaborara un tratado.⁴⁶

El "comité constitucional" pronto elaboró planes para una comunidad política que no sólo incluiría a la CED y a la CECA, sino que también se encargaría de coordinar las políticas exterior, económica y monetaria. Se proponía la creación de un parlamento bicameral —una de las cámaras se elegiría por sufragio universal, y la otra por los parlamentos nacionales— al que un Ejecutivo Europeo tendría que responder. También habría una sola Corte Europea y un Consejo de Ministros y, eventualmente, se establecería un mercado común de bienes, capitales y personas entre los Estados miembros. El resultado hubiera podido ser una comunidad más avanzada en el camino de la integración europea que aquella con la que soñaron los más optimistas en las conferencias intergubernamentales de 1991, previas al Tratado de Maastricht. A pesar de las circunstancias excepcionales reinantes a principios de los cincuenta —la Guerra de Corea era un buen incentivo para ir más allá en el camino de la integración europea—, los Seis se rehusaron a aceptar las recomendaciones del comité consultivo en

4 y ss.

⁴⁶ Sobre las negociaciones de la CPE, véase Rita Cardozo, "The Project for Political Union (1952-54)", en Pryce, *op. cit.*, pp. 49-77.

la reunión de ministros de Asuntos Exteriores que tuvo lugar en La Haya en noviembre de 1953. Entonces se decidió que cualquier avance posterior debía realizarse sobre la base de una “Comunidad de Estados soberanos” e instituciones con menos poderes específicos que los previstos en el plan del comité constitucional.⁴⁷

Por otra parte, después de haber sobrevivido a la penúltima etapa de negociaciones, la CDE se tambaleó en la ratificación. Los gaullistas se opusieron rotundamente a compartir la soberanía en el área de la política de defensa nacional. Por su parte, los comunistas fueron implacables en su oposición al rearme alemán. En consecuencia, el plan fracasó en agosto de 1954, tras el rechazo de la Asamblea Nacional francesa. Paradójicamente la CDE fracasó en Francia, cuna de la iniciativa original. Mientras tanto, la muerte de Stalin y el fin de las hostilidades en Corea relajaron las tensiones de la Guerra Fría e hicieron de la remilitarización alemana un asunto menos urgente.

Sin embargo, el genio del rearme alemán no podía volverse a meter a la botella. Tras el colapso de la CDE, Anthony Eden, el primer ministro británico, propuso que Alemania se uniera al Tratado de Bruselas de 1948 y participara con Gran Bretaña, Francia, Italia y los países del Benelux en la Unión Europea Occidental (UEO).⁴⁸ Eden consideraba que la UEO era sólo el vehículo para facilitar la entrada de Alemania a la OTAN, pues la UEO había perdido importancia desde la firma del Tratado del Atlántico Norte en abril de 1949.⁴⁹ Tal y como se esperaba, Alemania se incorporó a la OTAN por medio de la UEO en mayo de 1955.

La CDE y la CPE dejaron un legado interesante. Al constituir el clímax de las aspiraciones federalistas europeas, ambas propuestas fallidas se recuerdan como la gran oportunidad perdida.

⁴⁷ Miriam Camps, *Britain and the European Community 1955-1963*, Londres, Oxford University Press, 1964, p. 15.

⁴⁸ La amenaza de la invasión soviética proveyó el impulso necesario para crear diversas organizaciones defensivas en la Europa de la segunda posguerra. La primera de éstas, la Organización del Tratado de Bruselas (OTB) se estableció en 1948. En 1954 cambió de nombre y adoptó el de Unión Europea Occidental.

⁴⁹ La OTAN reunió dentro de sí a Estados Unidos, Canadá, los países de la OTB, Dinamarca, Italia, Noruega, Islandia y Portugal. El objetivo de la OTAN era garantizar la seguridad colectiva, derivada del art. 5 del Tratado que dice que un ataque a un miembro se considera un ataque a todos los miembros. “El supuesto [detrás de la OTAN] era que [tener] un escudo militar adecuado convencería a Moscú de que [cualquier] agresión [provocaría una reacción]. En el largo plazo, la recuperación económica de Europa occidental proveería los medios para la autoayuda.” (Jonathan Story, “Europe in the global state and market system”, en Jonathan Story, (ed.), *The New Europe: Politics, Government and Economy since 1945*, Oxford, Blackwell, 1993, p. 18).

Cuando la Comunidad Europea se enfrentó a los retrocesos políticos de los sesenta, a las dificultades económicas de los setenta y al renacimiento de los ochenta, los partidarios del supranacionalismo invocaron con nostalgia la primera mitad de los cincuenta como los años dorados del movimiento europeo. Según su argumento, si la CDE y la CPE hubieran sobrevivido a la ratificación, la integración europea hubiera alcanzado un nivel que en los noventa se considera inalcanzable. No obstante, el colapso de ambas propuestas y el fracaso de iniciativas similares subsecuentes claramente marcaron los límites de la integración europea en los cincuenta y más allá. No fue un accidente histórico que la CDE se colapsara en el último obstáculo de la ratificación francesa o que la CPE agonizara poco después de nacer. Hay que recordar que los Seis se mostraron renuentes desde un principio a discutir la cuestión de la comunidad defensiva y de la comunidad política supranacional. Lo que parece un retroceso, en realidad permitió que los Estados miembros se concentraran en el tipo de integración europea políticamente posible en los cincuenta y durante mucho tiempo después: la integración económica funcional.

La CECA en retrospectiva

Como epítome del funcionalismo, la CECA sobrevivió al colapso de la CDE y la CPE. La importancia de la CECA, en primer lugar, está en que fue la primera institución comunitaria. En ella quedaron inscritas las esperanzas de crear una nueva Europa, sólo cinco años después de la Segunda Guerra Mundial. El Preámbulo del Tratado de París y las declaraciones de los fundadores de la CECA son prueba fehaciente de las grandes aspiraciones que se tenían entonces, muchas de las cuales no se cumplieron.

Más que ninguna otra institución europea de la época, la CECA reflejaba fielmente la visión de una Europa unida que sirvió de inspiración a sus creadores. Como se señaló antes, el Plan Schuman fue una respuesta a los llamados integracionistas, a las necesidades de la política franco alemana y a los requerimientos económicos de entonces. Así, la Comunidad representa una pieza clave en la construcción de la reconciliación franco alemana y en la edificación de una entidad económica europea.

Sin embargo, la CECA no pudo satisfacer todas las aspiraciones de sus creadores. No llevó a la clase de unidad política que deseaban los federalistas –“la federación europea que es indispensable para el mantenimiento de la paz”, según el Plan Schuman.

Pero su importancia va más allá del cumplimiento de dichas aspiraciones. El tratado de la CECA delineó la estructura y fijó las reglas de la nueva organización supranacional. Su preámbulo establecía explícitamente su misión funcionalista y, finalmente, federalista: La Comunidad ayudaría a construir la unidad europea "por medio de logros prácticos que primero crearían una solidaridad real, y por medio del establecimiento de bases comunes para el desarrollo económico".⁵⁰ Al referirse al papel de la Comunidad en la reconstrucción de Europa, el preámbulo puso el sello *à la Monnet* al borrar la distinción entre Europa y Europa occidental y confinar el alcance geopolítico de la CECA (y más tarde de la CE) a un núcleo de países en torno al Rhin.

La CECA desempeñó un papel vital en el mundo de la posguerra en términos de la reconciliación franco alemana y de la meta de la integración europea. En un momento crucial del periodo de posguerra, la CECA estableció nuevas normas de conducta entre países que tenían tras de sí una larga historia de guerras y divisiones. Creó instituciones para articular y conjuntar los intereses de los distintos grupos y de los representantes políticos de los Estados miembros; asimismo, estableció un sistema de elaboración de reglas para las industrias de carbón y acero de esos países. La CECA también representó un enfoque alternativo para enfrentar los problemas de paz y prosperidad en la Europa de la posguerra, donde subyugar a los antiguos enemigos ya no era la mejor estrategia.

En suma, "se [creó] una autoridad supranacional, un núcleo potencial para un sistema federal europeo. Funcionaría en lugar de un tratado de paz para concluir las hostilidades entre Alemania y Europa occidental. No era un gran arreglo a la manera de Westfalia o Versalles. El acuerdo para crear una comunidad industrial no alteró fronteras, no creó nuevas alianzas y sólo redujo un puñado de barreras comerciales y financieras. Ni siquiera terminó con la ocupación de la República Federal... Al resolver los conflictos en torno al carbón y al acero que existían entre Francia y Alemania desde la

⁵⁰ Preámbulo del Tratado que establece la CECA (Tratado de Paris), 18 de abril de 1951, (mimeo.), s.l., s.f., s.p.

Segunda Guerra Mundial, sí pudo, no obstante, remover el obstáculo principal para lograr una sociedad económica entre las dos naciones".⁵¹ Éstos, sin duda, no fueron logros insignificantes.

⁵¹ J. Gillingham, *op. cit.*, pp. 297 y s.

CAPÍTULO 2

LA CREACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: LOS TRATADOS DE ROMA (1954-1957)

El primer relanzamiento europeo: rumbo a los Tratados de Roma

El primer relanzamiento del concepto comunitario (*Relance européenne*) tuvo lugar inmediatamente después del fracaso de la CDE y la CPE en 1954. Entonces parecía que la innovación integracionista cedía el paso a formas más tradicionales de relaciones interestatales. También parecía que las relaciones franco alemanas empezaban a concentrarse en el bilateralismo a expensas de la CECA, la cual, además, fue azotada por la recesión en 1954.

En noviembre de 1954, Jean Monnet anunció su renuncia a la presidencia de la Alta Autoridad de la CECA, no como un acto de desesperación, sino para poder “relanzar” la Comunidad Europea. En este proceso, recibió la ayuda de los ministros de Asuntos Exteriores de los tres países del Benelux, quienes también habían comenzado a preocuparse por el acercamiento entre Francia y Alemania, pues dichas relaciones parecían ir en contra de la intención original del Plan Schuman: crear una Federación Europea.

Por otra parte, las lecciones políticas de la integración funcional no se habían olvidado. A pesar de la amargura generada por el debate de la CDE, todavía quedaba cierta voluntad para al menos mantener, e incluso ampliar, la cooperación económica funcional para bien de la reconciliación franco alemana y la integración europea.

Desde un principio se pensó que la CECA daría origen a nuevos órganos comunitarios y que podían surgir nuevas instituciones supranacionales en otros sectores de la economía. La idea de Jean Monnet y de algunos de sus colaboradores era que “el efecto de “spillover” en la integración sectorial llevaría inevitablemente a una unión económica plena”.⁵² El razonamiento detrás de esta idea era que

⁵² Ernst Haas, The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Stanford, Stanford University Press, 1968, p. 283.

una industria integrada del carbón y del acero entre los Estados miembros de la Comunidad no podría existir sin crear una política común en materia de transportes, la igualdad de condiciones en otras industrias pesadas y un enfoque unificado para la producción agrícola. Por consiguiente, los avances en la integración de un área de la vida económica se “derramarían” sobre otros. Al usar la “idea comunitaria” –la noción de que las políticas debían ponerse en práctica para beneficio de los habitantes de un grupo de Estados como si las fronteras no existieran entre ellos—se esperaba lograr el bienestar económico y social y así contribuir a preservar la paz y la seguridad entre los Estados europeos.

Más aun, una idea específica de integración económica, que flotaba en el ambiente como parte de la difunta propuesta de la CPE, sobrevivió a la derrota de la CDE. Esta idea era un llamado a los Seis para abolir cuotas y aranceles en el comercio intracomunitario, establecer un arancel externo común, unificar su política comercial frente al resto del mundo, diseñar políticas comunes para un amplio rango de sectores socioeconómicos y organizar un mercado interno único. Pero esta idea parecía ser demasiado ambiciosa. Monnet quería impulsar una propuesta más práctica y sabía que el carbón estaba perdiendo rápidamente su posición como base del poderío industrial y, por extensión, del poderío militar. Para entonces, la energía atómica ya había revolucionado la doctrina estratégica y parecía ser el remplazo del carbón y el petróleo. Por eso, Monnet propuso la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), con base en el esquema de la CECA, para impulsar a ésta última y promover la meta futura de la federación europea.

A principios de 1955, el ministro holandés de Asuntos Exteriores, Johan Willhem Beyen, elaboró un plan para integrar los sectores del transporte, petróleo y energía atómica entre los seis Estados miembros de la CECA. Esas ideas fueron desarrolladas en el Memorandum del Benelux de 1955, en el cual se proponía no sólo la inclusión de estas tres áreas funcionales en un plan para la integración europea, sino también la creación de un mercado común entre los países de la Comunidad. Para ese fin, sería necesario crear nuevos órganos supranacionales tanto para la Comunidad de la Energía Atómica como para la Comunidad Económica. Estas ideas recibieron todo el apoyo de Monnet, quien para octubre de 1955 había creado el Comité de Acción para los Estados Unidos de

Europa, el cual incluía representantes de los principales partidos políticos y sindicatos de los seis Estados miembros de la CECA, y cuyo objetivo era crear una Europa federal con base en el método de integración comunitaria. Esto significaba que apoyaban la creación de nuevas instituciones para cada una de las áreas específicas –comercio, energía, transporte—con una base comunitaria en vez de tratar de sumar las diferentes políticas de cada uno de los seis Estados miembros para cada área. Este enfoque beneficiaría al ciudadano común quien, según el Comité de Acción, estaría a favor de los esquemas federales.

El “relanzamiento” también recibió el apoyo de otro europeísta clave, Edgar Faure, quien se convirtió en primer ministro de Francia en febrero de 1955. Su gobierno recibió con buenos ojos el Memorándum del Benelux, el cual sirvió de base para las discusiones de la Conferencia de Messina que se llevó a cabo el 1 y 2 de junio de 1955.

La Conferencia de Messina (1955) y el Comité Spaak

En la Conferencia de Messina de junio de 1955 los seis Estados fundadores de la CECA decidieron avanzar a partir de donde se había comenzado con la CECA, es decir en el ámbito de la integración económica, menos cargado de sentimientos nacionales. De tal suerte, disminuyeron las pretensiones, pero a cambio se produjo un acercamiento a la realidad europea a la que probablemente se le había exigido demasiado con los planes de la CED. Así, en Messina se iniciaron los preparativos para crear dos nuevas organizaciones comunitarias, una para el mercado común de los Seis y otra para la energía atómica. La decisión más importante de Messina fue la creación de un comité compuesto por los representantes de los Seis para crear ambas Comunidades, decisión que nadie objetó. En consecuencia, el estudio de una integración progresiva en las áreas definidas quedó a cargo del ministro belga de Asuntos Exteriores, Paul-Henri Spaak, responsable del Memorándum del Benelux y reconocido europeísta.

Los rasgos esenciales del mercado común emergieron en la Conferencia de Messina. Los Seis se comprometieron a crear un “mercado europeo” por etapas, sin aranceles o restricciones cuantitativas

al comercio entre Estados miembros. También se consideraron otros elementos del mercado común además de la unión aduanera, tales como la armonización de las políticas económica, financiera y social. Los italianos propusieron ideas sobre la inversión en las áreas más pobres al igual que la creación de fondos para hacer ajustes en ciertos ámbitos con miras al mercado común. La discusión sobre los arreglos institucionales llevó a los Seis a aceptar que este nuevo acuerdo estaría controlado por una autoridad común provista de los poderes necesarios, pero “menos supranacional” que la Alta Autoridad de la CECA. También se acordó en Messina que Gran Bretaña sería invitada a participar en las discusiones desde el principio.⁵³

El “Comité Spaak” se reunió de julio a diciembre de 1955 con delegados de los seis Estados de la CECA y un representante del gobierno británico quien, no obstante, no tenía poderes para negociar en nombre de Gran Bretaña. Durante las discusiones del Comité Spaak, las diferencias entre las posiciones pro integracionistas de los Seis y pro intergubernamentalista de Gran Bretaña se hicieron evidentes. Gran Bretaña prefería un acuerdo de libre comercio en vez de la unión aduanera, en particular por su red de acuerdos comerciales especiales con los países de la Mancomunidad. Pero tal vez la diferencia más importante era su posición con respecto a las instituciones. Sin duda, las instituciones supranacionales de la CECA habían recibido un fuerte golpe por el fracaso de la CDE y la CPE y, para 1955, algunos de los Estados miembros de la CECA tenían sus reservas con respecto a permitir que una autoridad tan independiente como la Alta Autoridad asumiera el control de la Comunidad Económica. Sin embargo, aún querían establecer instituciones nuevas y fuertes que pudieran tomar decisiones por mayoría. Por el contrario, los británicos preferían poner el énfasis en la unanimidad.

A pesar de estas diferencias, las negociaciones del Comité Spaak no fueron un enfrentamiento permanente entre los representantes de los Seis y el representante británico. En ciertos temas, los franceses fueron quienes se enfrentaron con sus colegas pues estaban convencidos de que la integración sectorial era suficiente para mejorar la situación económica de Europa. En particular, los franceses

⁵³ M. Camps, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

estaban reacios a especificar la duración del período de transición durante el cual las restricciones al comercio serían abolidas y querían mantener abierta la posibilidad de restablecer aranceles y restricciones cuantitativas aun después de dicha transición. También querían armonizar las políticas sociales casi como precondition para la unión aduanera y presionaron para establecer un arancel común alto para el mercado común, algo a lo que se opusieron los delegados de los países del Benelux, Italia y el delegado alemán.⁵⁴ Éstos últimos estaban decididos a iniciar un proceso de integración económica completo.

Sin importar cuan importantes fueran estas diferencias entre Francia y los otros Estados miembros de la CECA, el gobierno francés se mantuvo comprometido con la creación de la Comunidad Económica, y estaba especialmente interesado en no rechazar los planes para dicha organización, sobre todo por el poco tiempo que había transcurrido tras el fiasco de la CDE. Por su parte, el gobierno británico se mostró sumamente escéptico con respecto a los esquemas comunitarios. Cuando en noviembre de 1955 se hizo evidente que el Comité seguiría sus discusiones con base en la unión aduanera, el representante británico se retiró.

A pesar de las disputas internas y del rechazo británico, el Comité Spaak continuó con su labor y, en abril de 1956, presentó su informe a los gobiernos de los Seis. El Informe Spaak proponía que los dos objetivos de integración --sectorial (energía atómica) y el de una integración económica más amplia (un mercado común)-- se realizaran en organizaciones separadas con tratados independientes. La creación del mercado común entre los Seis, en el que bienes, capitales y mano de obra circularían libremente, era un objetivo central del plan. Dicho mercado común estaría basado en una unión aduanera y en una política económica común, y estaría supervisado por instituciones comunes que pondrían en práctica reglas acordadas para el ámbito comunitario. El Informe también dejó abierta la posibilidad de establecer relaciones estrechas con otros Estados europeos, pensando obviamente en Gran Bretaña. En mayo de 1956, los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis se reunieron en Venecia para recibir el Informe Spaak. Lo aceptaron con una sola enmienda: los franceses insistieron

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 34 y ss.

en añadir una sección sobre Argelia, los Territorios Franceses de Ultramar y las Colonias. Así, dio inicio la negociación intergubernamental que culminó en el establecimiento de la CEEA (o Euratom) y de la Comunidad Económica Europea (CEE).⁵⁵

Factores que impulsaron la aprobación de los Tratados de Roma

El fiasco de Suez en octubre y noviembre de 1956 —en la que la intervención militar anglo francesa terminó en desastre político— volvió la atención del gobierno francés al continente e hizo que el prospecto de un acuerdo económico más amplio con países vecinos pareciera más importante que antes. El primer ministro francés, Guy Mollet, estaba totalmente a favor de la integración de Europa, ya que las ventajas de pertenecer a la CEE serían más que las desventajas. Entre dichas ventajas estaban consolidar la nueva relación con Alemania, beneficios para la agricultura francesa, la posibilidad de recibir ayuda comunitaria para los territorios de ultramar y la esperanza de que el crecimiento económico de su país se acelerara con la creación de un mercado común entre los Seis. Aun en los casos de la política industrial y social, Francia tendría reglas claras de competencia gracias a la CEE.

Por su parte, los socios de Francia en la conferencia intergubernamental buscaban ansiosamente el mercado común en Europa. Las ventajas de un mercado único de bienes industriales eran obvias sobre todo para Alemania. En cambio, los otros países no compartían el entusiasmo francés por la CEEA y dudaban que Francia fuera a explotar la energía atómica sólo con fines civiles.

En Francia, los debates decisivos sobre la CEEA y la CEE tuvieron lugar durante las negociaciones y en el momento mismo de la ratificación. Se votó primero la iniciativa de la CEEA, la cual triunfó sin grandes problemas. El voto sobre la CEE fue mucho más conflictivo. Al final, Mollet salió triunfante, pues logró asegurar la participación de Francia en ambas instituciones. Entre los factores que contribuyeron a este triunfo están el vago deseo de mejorar la imagen de Francia tras el voto en contra de la CDE; el legado de Suez; y, finalmente, la preocupación de que Francia quedara permanentemente rezagada en términos económicos frente a sus vecinos si no participaba en el nuevo

⁵⁵ K. Borchardt, *op. cit.*, p. 10.

organismo. Sin embargo, las votaciones fueron bastante cerradas. La participación de Francia fue aprobada sólo cuando se logró que algunas cláusulas del tratado de la CEE favorecieran a las posesiones de ultramar francesas y la promesa de que se incluiría la agricultura en el mercado común.

Los otros Estados estuvieron de acuerdo por los beneficios que se extraerían de una política agrícola común y porque Bélgica y los Países Bajos se beneficiarían también de extender los privilegios comunitarios a las posesiones de ultramar. Pero la razón principal para que los otros Estados aceptaran las exigencias francesas fue la importancia de incluir a Francia en la Comunidad. Era posible tener una Comunidad Europea sin Gran Bretaña; sin embargo, una Comunidad sin Francia no era posible. Ya que la reconciliación franco alemana era el centro de la Comunidad y la Comunidad, a su vez, era clave para la rehabilitación de Alemania en la posguerra, Adenauer estaba dispuesto a pagar casi cualquier precio para complacer a París. Los "Tratados de Roma", uno para la CEEA y otro para la CEE, se firmaron el 25 de marzo de 1957 en la capital italiana y entraron en vigor el 1o. de enero de 1958. La firma de ambos fue considerada un gran paso en la integración europea.

La estructura de los Tratados de Roma⁵⁶

Para cuando se firmaron los Tratados de Roma, "supranacionalismo" era un término que casi nadie quería usar, pero que no por eso había quedado en el olvido. Puede decirse que se buscaba llegar a un equilibrio entre quienes querían menos integración y más cooperación intergubernamental, y quienes estaban dispuestos a llegar a una Europa federal. Al final, el preámbulo del tratado de la CEE, menos rimbombante que el de la CECA, se refería sólo a la determinación de los signatarios de "poner los cimientos para una unión más estrecha entre los pueblos de Europa" y "asegurar el progreso económico y social de sus miembros a través de la acción colectiva para eliminar las barreras que dividen a Europa".

⁵⁶ La siguiente descripción está en pasado debido a que el Tratado de Roma ha sufrido importantes modificaciones posteriores de las que se ocupan los capítulos siguientes. Por otra parte, todos los artículos citados provienen del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (mimeo.), s.l., s.f., s.p.

Una de las metas era mejorar las condiciones de vida y de trabajo y se reconoció que la acción concertada era necesaria para garantizar la expansión sostenida, el comercio equilibrado y una competencia equitativa. Otros objetivos fueron la reducción de las diferencias entre las distintas regiones, la abolición de las restricciones sobre el comercio internacional, y la confirmación de la solidaridad con los territorios y países de ultramar para asegurar su desarrollo y prosperidad. Así, se resolvió fusionar los recursos de los Seis para preservar y fortalecer la causa de la paz y la libertad y se hizo un llamado a los demás pueblos de Europa que compartieran estos objetivos para unirse al proceso de integración.

Los ideales expresados en el Preámbulo se desarrollaron en la Primera Parte del Tratado de Roma (Principios), se explicaron en la Segunda Parte (Fundamentos de la Comunidad), y quedaron inscritos en un contexto más amplio en la Tercera Parte (Políticas de la Comunidad). La Cuarta Parte se refería a la Asociación con los Países y Territorios de Ultramar y las instituciones de la Comunidad quedaron en la Quinta Parte. La Sexta Parte incluía las disposiciones generales y finales, seguida de una serie de listas que definían algunos de los encabezados referidos en el Tratado, protocolos y convenciones sobre asuntos como el comercio interno alemán o los estatutos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Corte de Justicia de la Comunidad.

La Primera Parte del Tratado que establece la CEE delineó los principios esenciales del mercado común. Entre otros, se preveía terminar con los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio entre Estados miembros; el establecimiento de un arancel externo común y una política comercial común frente a terceros países; el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capitales; el establecimiento de una política agrícola común; la adopción de una política común en materia de transportes; la instauración de un sistema para asegurar que la competencia en el mercado común no se distorsionara; la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros; la aproximación de las legislaciones nacionales para asegurar un buen funcionamiento del mercado común; la creación de un Fondo Social Europeo para mejorar las oportunidades de empleo y el nivel de vida de los trabajadores; el establecimiento del BEI para fomentar la expansión de la economía de la Comunidad; y

la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar “para poder incrementar el comercio y promover conjuntamente el desarrollo económico y social” (Artículo 3).

Las primeras dos acciones previstas fueron esenciales para la creación de una unión aduanera. Las siguientes seis, llevarían a la creación del mercado común —el cual se establecería a lo largo de un período de 12 años (Artículo 8)—en el que los bienes podrían producirse, comprarse y venderse entre un Estado miembro y otro de igual forma que dentro de un mismo Estado. Las últimas tres acciones buscaban establecer una comunidad entre los Seis que fuera más allá del mercado común. Todos estos propósitos tenían el respaldo de instituciones comunes para poder llevar a cabo las tareas de la Comunidad, y del Artículo 7, el cual prohibía cualquier tipo de discriminación con base en la nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado.

La Segunda Parte del Tratado —Fundamentos de la Comunidad—estaba dividida en cuatro secciones. La primera se refería al libre movimiento de bienes, cuyo significado se explicó en el Artículo 9: “La Comunidad debe basarse en una unión aduanera que deberá comprender todo el comercio de bienes, incluir la prohibición para aplicar aranceles o cualquier cargo similar sobre importaciones y exportaciones entre Estados miembros y adoptar un arancel externo común con respecto a terceros países”. Los detalles sobre la eliminación de aranceles entre Estados miembros quedaron expresados en los Artículos 12 a 17 y aquéllos sobre el establecimiento del arancel externo común en los Artículos 18 al 29. Los Artículos 30 a 37 establecieron la eliminación de las restricciones cuantitativas entre los Seis. Cada una de estas secciones fijó su propio calendario, que en muchos casos debía completarse por medio de una decisión de las instituciones comunitarias.

La segunda sección de la Segunda Parte quedó dedicada a la agricultura. El Artículo 38 estableció que “el mercado común debía extenderse a la agricultura y al comercio de productos agrícolas” y que “la operación y desarrollo del mercado común de productos agrícolas debía venir acompañado del establecimiento de una política agrícola común entre los Estados miembros”. Los objetivos de la política agrícola común quedaron incluidos en el Artículo 39 como sigue:

-incrementar la productividad agrícola con base en el progreso tecnológico y la eficiencia;

- asegurar un nivel de vida justo para los miembros de la comunidad agrícola;
- estabilizar los mercados;
- proveer un abastecimiento seguro de productos agrícolas; y
- asegurar que dichos productos llegaran a los consumidores a precios razonables.

Asimismo, se expresó la necesidad de considerar la estructura social y las disparidades regionales en materia agrícola a la hora de detallar la política agrícola común. Ésta finalmente debía establecerse gradualmente durante un periodo de transición que quedó por definir. Las formas de organización para alcanzar estos objetivos, tales como las reglas comunes sobre competencia, la coordinación obligatoria de las distintas organizaciones agrícolas nacionales, y las medidas que aún podrían adoptarse (control de precios o subsidios a la producción y la distribución) quedaron enumeradas en el Artículo 40. “Cualquier política común de precios deberá basarse en un criterio común y en métodos uniformes de cálculo”. Era claro que los Seis querían una política agrícola verdaderamente comunitaria, y no sólo una basada en la suma de las distintas políticas agrícolas nacionales.

La tercera sección de la Segunda Parte cubría el libre movimiento de personas, servicios y capital. Para fines del periodo de transición estipulado en el Artículo 8, la libertad de movimiento de mano de obra sería una realidad dentro de la Comunidad, según el Artículo 48. Esto terminaría con todo tipo de discriminación basada en la nacionalidad entre los trabajadores de los Seis, en lo relativo al empleo, salario y otras condiciones de trabajo. Los trabajadores de la Comunidad podrían moverse libremente entre sus Estados miembros para obtener empleo. Cabe destacar que se establecieron excepciones para las plazas en el sector público de cada país. Los Artículos 52 al 54 dieron a los nacionales de cualquier Estado miembro el derecho de establecer empresas, agencias o subsidiarias y para autoemplearse en el territorio de cualquiera de los Estados miembros de la Comunidad. Los Artículos 59 a 66 incluyeron disposiciones para terminar con las restricciones a la libertad de prestar servicios dentro de la Comunidad. Estos servicios incluían ocupaciones de carácter industrial o comercial, el trabajo en las industrias artesanales y todas las profesiones en general. Las restricciones al movimiento de capitales pertenecientes a personas residentes en la Comunidad y la discriminación

basada en la nacionalidad o en el lugar de residencia o en el lugar de origen de la inversión del capital debían abolirse según los Artículos 67 a 73. El Artículo 70 incluyó “medidas para la progresiva coordinación de las políticas de tipo de cambio de los Estados miembros con respecto al movimiento de capitales entre esos Estados y terceros países”.

La última sección de la Segunda Parte fue dedicada a la política común en materia de transportes. En el Artículo 75, las instituciones comunitarias quedaron obligadas a fijar reglas comunes para el transporte internacional dentro del territorio de la Comunidad y las condiciones bajo las cuales los transportes no residentes podrían operar dentro de cada Estado miembro.

La Tercera Parte del Tratado de Roma cubría la política comunitaria y delineó la estructura necesaria para establecer los aspectos económicos y sociales más importantes de la Comunidad. Una sección importante fue la relativa a las reglas de competencia (Artículos 85 al 94), en la cual se prohibieron las prácticas que pudieran afectar el comercio entre los Estados miembros y que impidieran, restringieran o distorsionaban la competencia dentro del mercado común (Artículo 85). Las instituciones de la Comunidad quedaron encargadas de definir los detalles de dicha prohibición. Más aún, la ayuda estatal que distorsionara la competencia y afectara el comercio entre los Estados miembros se definió como incompatible con respecto al mercado único (Artículo 92). Se hicieron excepciones para el caso de la ayuda con carácter social, otorgada a consumidores individuales; la ayuda en caso de desastres; y la ayuda a ciertas áreas de Alemania, necesaria para compensar las desventajas económicas provocadas por la división del país. También se consideraron la ayuda a las regiones con bajos estándares de vida o severamente subempleadas; la ayuda para promover proyectos importantes de interés europeo común o para remediar perturbaciones serias en la economía de cualquier Estado miembro; y la ayuda para desarrollar ciertas actividades o regiones económicas.

Los Artículos 95 al 99 de la Tercera Parte se encargaron de las disposiciones fiscales y prohibieron la aplicación de impuestos internos a los productos de otros Estados miembros si éstos no se aplicaban también a productos internos similares (Artículo 95). Con el Artículo 99 se profundizó en

la idea de armonizar la legislación en materia impositiva. Otras leyes nacionales que pudieran afectar la operación del mercado común debían aproximarse más entre sí, según el Artículo 100.

La sección titulada “Política Económica” de la Tercera Parte incluía un proceso de consulta sobre las tendencias prevalecientes en materia económica (Artículo 103) y de coordinación de las políticas económicas para mantener un equilibrio en la balanza de pagos y confianza en la moneda de los Estados miembros (Artículos 104 y 105). Específicamente quedó estipulada la cooperación entre los gobiernos y los bancos centrales, al igual que la liberalización de pagos entre Estados miembros (Artículo 106). La política de cada Estado miembro hacia los tipos de cambio quedó declarada materia de interés común bajo el Artículo 107 y los siguientes dos Artículos establecieron disposiciones para la intervención de la Comunidad en caso de que un Estado miembro presentara serias dificultades en su balanza de pagos.

La siguiente sección de la Tercera Parte quedó dedicada a la política comercial y comprometió a los miembros a llevar a cabo “la abolición progresiva de las restricciones al comercio internacional y la reducción de las barreras arancelarias” (Artículo 110). El Artículo 111 estipulaba la coordinación de las relaciones comerciales con terceros países para consolidar una política común en materia de comercio exterior entre los Seis.

La sección de la Tercera Parte relativa a la política social (Artículos 117-128) estableció la necesidad de “promover mejores condiciones de trabajo y mejores estándares de vida para los trabajadores” con el fin de lograr su progresiva armonización y mejoría (Artículo 117). Los signatarios creían que esto sería una consecuencia natural del funcionamiento del mercado común —el cual favorecería la armonización de los sistemas de seguridad social—y de la aproximación de leyes y reglamentos. Dicha colaboración debía promoverse en los ámbitos social y del empleo (Artículo 118). Asimismo, el principio de la remuneración equitativa por el mismo trabajo entre hombres y mujeres se estableció en el Artículo 119. El Artículo 123 creó un Fondo Social Europeo encargado de expandir las instalaciones para el empleo y la movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores dentro de la Comunidad. La última sección de la Tercera Parte estableció el BEI el cual, gracias al mercado de

capitales y al uso de sus propios recursos, contribuiría al “desarrollo equilibrado y constante del mercado común” (Artículo 130), al impulsar proyectos para las regiones menos desarrolladas, aquéllos requeridos para el establecimiento del mercado común y los de interés común para distintos Estados miembros, pero que no pudieran financiarse individualmente.

Vista como un todo, la Tercera Parte estableció las políticas comunitarias que complementarían el mercado único, asegurando que la integración no estaría limitada por el uso de otras políticas económicas o por políticas sociales muy diferentes entre sí. Al hacer esto, el Tratado de Roma llevó a los Seis más allá de la mera participación en un mercado común y los puso más cerca de una Comunidad con verdaderas instituciones y políticas comunes.⁵⁷

Por último, cabe señalar que, en la Sexta Parte, el Artículo 210 dio a la Comunidad una personalidad legal. El Artículo 224 permitía que se tomaran ciertas medidas para evitar que el mercado común resultara afectado por las medidas de emergencia que cualquier Estado miembro pudiera tomar en materia económica.

El Artículo 225 autorizó que se tomaran medidas no contempladas en el Tratado para alcanzar los objetivos de la Comunidad. Esto parecía permitir a las instituciones comunitarias expandir sus operaciones más allá de lo que disponía el Tratado. Por su parte, el Artículo 237 estipuló las condiciones de adhesión para otros Estados europeos democráticos: las condiciones específicas de entrada serían acordadas entre el solicitante y los Estados miembros.

En general, puede decirse que el Tratado de Roma fue una mezcla peculiar de grandes ideales y necesidades políticas. La visión predominante era la de una comunidad de Estados dentro de la cual la gente pudiera trabajar y vivir, y en la que las empresas prosperarían como si no hubiera fronteras. El plan era establecer una unión aduanera, complementarla con un mercado común y consumir la integración con el establecimiento de una comunidad económica y social plena. Las tareas inmediatas de la unión aduanera, las primeras etapas de la política agrícola común, y la Asociación con los Países y

⁵⁷ La Cuarta Parte del Tratado estableció la nueva forma que tendrían las relaciones entre los Seis y los territorios o países de ultramar. En general, se buscaba otorgar el mismo trato a todas las colonias o territorios de ultramar por parte de los Seis, sin importar relaciones especiales previas.

Territorios de Ultramar quedaron especificadas al detalle, pues eran parte esencial del acuerdo político entre Francia y Alemania, base de la CEE. Para muchas otras de las actividades necesarias para crear el mercado común, el Tratado se limitó a establecer lineamientos generales, permitiendo que las instituciones comunitarias hicieran lo demás.

Las peculiaridades institucionales de los Tratados de Roma

El marco institucional de la CEE quedó definido en la Quinta Parte del Tratado de Roma. La naturaleza de estas instituciones puede explicarse con base en las de la CECA y en la experiencia práctica de los Seis a partir del establecimiento y entrada en vigor de ésta. Como se señaló antes, la Alta Autoridad de la CECA tenía poderes reales para crear el marco en el que funcionarían las industrias del carbón y del acero en sus Estados miembros, aunque se agregaron otras instituciones –un Consejo de Ministros y una Asamblea—durante las negociaciones del Tratado de París. Para mediados de los años cincuenta, la Alta Autoridad estaba sometida a una enorme presión por parte de los gobiernos nacionales y su éxito como organismo independiente estaba en peligro. Sin embargo, en el Memorándum del Benelux y en los trabajos del Comité de Acción de Jean Monnet que ayudó a relanzar la idea de una Europa comunitaria en 1955, se logró consensar la voluntad para establecer instituciones supranacionales en la nueva Comunidad. Durante las negociaciones de Messina, los seis países de la CECA acordaron que la nueva organización necesitaría instituciones fuertes y que la capacidad de los Estados miembros para evadir sus obligaciones en el mercado común debía limitarse, pero no parecían estar listos para otorgar el manejo de un rango tan amplio de políticas económicas y sociales como las contempladas en el Tratado de Roma a una institución inmune al control de los Estados miembros. La Quinta Parte y los poderes conferidos a las distintas instituciones a lo largo del Tratado de Roma representaron un compromiso entre el deseo de tener una participación nacional en la formulación de políticas comunitarias y la necesidad de tener un órgano efectivo que pudiera llevar a cabo la creación del mercado común.

El Artículo 4 del Tratado de Roma estableció que la CEE tendría cuatro instituciones principales: una Asamblea, un Consejo, una Comisión y una Corte de Justicia. Éstas serían reflejo de las instituciones de la CECA, con la Comisión asumiendo el papel, aunque no los mismos poderes, de la Alta Autoridad. El Consejo y la Comisión contarían con el apoyo de un Comité Económico y Social con facultades para brindar asesoría. Las instituciones de la CEEA o Euratom serían las mismas que las de la CECA y, por medio de una Convención aneja al Tratado de Roma, la Asamblea, la Corte de Justicia y el Comité Económico y Social servirían tanto a las nuevas organizaciones como a la CECA. La CEE y la CEEA eran diferentes a la CECA sobre todo en el equilibrio de poderes entre el Consejo de Ministros y la Comisión, y, por consiguiente, ambas quedaron separadas del Consejo de Ministros y la Alta Autoridad de la CECA.

La parte del Tratado de Roma que se refería a las instituciones de la Comunidad se dividió en dos: el Título I se refería a las disposiciones institucionales y el Título II a las disposiciones financieras. En el Título I, Capítulo 1, se definieron las características y funciones de las cuatro instituciones principales de la CEE: la Asamblea, el Consejo, la Comisión y la Corte de Justicia.

Según el Artículo 137, la Asamblea estaría compuesta por representantes de los pueblos de los Estados miembros, y tendría poderes consultivos y de supervisión. Para empezar, la Asamblea tendría delegados designados por los parlamentos respectivos—36 de Francia, Alemania e Italia, respectivamente, 14 tanto de Bélgica como de Holanda, y 6 de Luxemburgo—pero también se dispuso que la Asamblea podía recibir propuestas para realizar “elecciones por medio de sufragio universal directo de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros” (Artículo 138.3). Los miembros del Consejo y de la Comisión tendrían que comparecer ante la Asamblea, y la Comisión quedaría obligada a responder preguntas de la Asamblea o de sus miembros. Según el Artículo 144, si la Asamblea emitía una moción de censura contra la Comisión, por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, representando la mayoría de todos los miembros, entonces la Comisión tendría que presentar su renuncia colectiva. Es importante destacar que la Asamblea no podía emitir un voto de censura contra un miembro de la Comisión por separado, ni tampoco podía impedir que la Comisión

que hubiera recibido la moción de censura fuera reinstalada –excepto por medio de otro voto de censura.

Por su parte, el Consejo debía asegurar que se alcanzaran los objetivos del Tratado por medio de la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros y de su poder para tomar decisiones (Artículo 145). Representaba a los gobiernos de estos Estados y estaba compuesto por un delegado de cada país miembro. La presidencia del Consejo sería rotatoria y cambiaría cada seis meses, según el orden alfabético de los Estados miembros. El Artículo 148 estipulaba que, “salvo que se disponga de otra forma en este Tratado”, las decisiones del Consejo se tomarían por mayoría. Cuando se estipulara la necesidad de llevar a cabo una votación por mayoría calificada, los votos de los Estados miembros serían ponderados según lo establecido en el Artículo 148.2 –cuatro para Francia, Alemania e Italia, respectivamente; dos tanto para Bélgica como para Holanda y uno para Luxemburgo. Por consiguiente, se necesitaban 12 de los 17 votos posibles para aprobar una propuesta de la Comisión, pero sólo 12 votos emitidos por al menos cuatro de los miembros para todos los demás casos. Esto significaba que los “Tres Grandes” (Alemania, Francia e Italia) no podían aprobar propuestas sin el apoyo de la Comisión o de uno de los Estados miembros más pequeños.

La Comisión, según el Artículo 155, debía asegurar el establecimiento y funcionamiento del mercado común:

- vigilando que las disposiciones del Tratado y las medidas respectivas se llevaran a cabo;
- haciendo recomendaciones o dando opiniones sobre cuestiones del Tratado, en los casos en que así estuviera previsto o en los que la Comisión lo considerara necesario;
- ejerciendo sus propios poderes de decisión y participando con el Consejo y la Asamblea en la elaboración de nuevas disposiciones;
- ejerciendo los poderes otorgados por el Consejo para asegurar el cumplimiento de las reglas emitidas por él mismo.

La Comisión estaría compuesta por nueve miembros, elegidos “con base en su capacidad general” (Artículo 157). La Comisión no debía tener más de dos miembros de la misma nacionalidad. Por el bien

general de la Comunidad, sus miembros debían ser completamente independientes en el cumplimiento de sus funciones, y no podrían recibir instrucciones de ningún gobierno o de cualquier otro organismo. Los Estados miembros debían respetar dicho principio y no intentar influir en el trabajo de los miembros de la Comisión. La designación de los miembros de la Comisión correría a cargo de los gobiernos de los Estados miembros quienes, por común acuerdo, elegirían a sus miembros cada cuatro años, con la posibilidad de renovar su nombramiento (Artículo 158). De hecho esto permitía a cada gobierno designar un miembro de la Comisión. Un miembro podía ser retirado obligatoriamente por la Corte de Justicia si no cumplía con las condiciones requeridas para el cumplimiento de sus funciones o por mal comportamiento (Artículo 160). El presidente y los dos vicepresidentes de la Comisión serían nombrados para un período de dos años por común acuerdo, esto es por consenso entre todos los Estados miembros. Las decisiones de la Comisión debían tomarse por mayoría (Artículo 163): debía funcionar como un sistema colegiado. El Artículo 162 contenía la disposición para que el Consejo y la Comisión se consultaran entre sí y establecieran “por común acuerdo” su método de trabajo. Esto puso énfasis en la cooperación entre ambas instituciones y puso de manifiesto que, en el Tratado de Roma, el Consejo tenía mayores facultades y un papel más importante que el que tenía en el Tratado de París.

La Corte de Justicia era una de las instituciones que ya se habían establecido en el Tratado de la CECA y –al igual que en el caso de la Asamblea y del Comité Económico y Social—también sería utilizada por la CEE y el Euratom. Por consiguiente, la sección del Tratado de Roma sobre la Corte era reflejo fiel de la sección equivalente del Tratado de París que estableció la CECA. La Corte de Justicia debía procurar que la ley fuera respetada “en la interpretación y aplicación de este Tratado” (Artículo 164) y estaba compuesta por siete jueces elegidos por común acuerdo entre los Estados miembros por un período de seis años. Sus miembros debían ser personas cuya independencia fuera confiable y que fueran competentes al más alto nivel de cualquier corte nacional o que fueran “jurisconsultos de reconocida capacidad” (Artículo 167). La Corte tendría el apoyo de dos Abogados Generales que debían actuar con plena imparcialidad e independencia (Artículo 166).

La Comisión podía llevar ante la Corte a un Estado miembro que no cumpliera con sus obligaciones según el Tratado (Artículo 169); un Estado miembro podía llevar a otro ante la Corte por la misma razón (Artículo 170); la Corte debía supervisar la legalidad de las medidas que tomaran la Comisión y el Consejo (que no fueran recomendaciones u opiniones) y emitir un fallo en los casos presentados por los Estados miembros, el Consejo o la Comisión sobre cuestiones de jurisdicción, procedimiento, violación de los Tratados y el uso y abuso de poderes; y cualquier “persona natural o legal” podía actuar en caso de presentarse una decisión en su contra o de importancia directa o individual para ellos (Artículo 173). La Corte también podía emitir fallos preliminares sobre la interpretación del Tratado, la validez y la interpretación de las medidas tomadas por las instituciones comunitarias y la interpretación de los órganos creados por el Consejo. Una corte o tribunal de un Estado miembro podía solicitar a la Corte un fallo sobre dichos temas y, cuando todos los recursos judiciales internos se hubieran agotado, los Estados miembros estarían obligados a llevar el caso ante la Corte de Justicia (Artículo 177).

El Capítulo 2 del Título I contenía disposiciones comunes para distintas instituciones. Según el Artículo 189, el Consejo y la Comisión tenían poderes suficientes para elaborar reglamentos, emitir directivas, tomar decisiones, hacer recomendaciones o dar opiniones. Los reglamentos tenían aplicación general, eran obligatorios en su totalidad y tenían efectos directos en cada Estado miembro, es decir sin necesidad de tomar medidas en el ámbito nacional para llevarlos a efecto. Las directivas obligaban a los Estados miembros en cuanto a los objetivos que se persiguieran, pero delegaban en las autoridades nacionales la decisión sobre la forma y los medios para conseguirlos. Requerían, por tanto, una incorporación y un desarrollo en la legislación nacional. Las decisiones eran obligatorias en su totalidad para quienes estaban dirigidas, fueran Estados miembros, empresas o personas. Recomendaciones y opiniones no tenían carácter vinculante alguno. Es importante señalar que el Artículo 187 vinculó el cumplimiento de los fallos de la Corte de Justicia al Artículo 192, por lo que dicho cumplimiento quedó sujeto a las reglas de los procedimientos civiles en vigor del Estado miembro en cuestión. Una autoridad nacional específica era la encargada de vincular una orden de

cumplimiento a una decisión. Esto significaba que las instituciones comunitarias dependían de las institucionales nacionales para la ejecución de ciertas normas, en vez de establecer un sistema paralelo de aplicación de la ley.

El Comité Económico y Social era similar al de la CECA y quedó establecido en el Artículo 193. Estaba compuesto por representantes de las distintas categorías de la actividad económica y social tales como agricultores, obreros y profesionistas. Según el Artículo 198, el Comité debía ser consultado por el Consejo o la Comisión cuando el Tratado así lo estipulara; en todos los demás casos, las instituciones de la Comunidad podían consultarlo cuando así lo consideraran pertinente.

El Título II de la Quinta Parte era el relativo a las disposiciones financieras. El Artículo 200 sentó que el ingreso presupuestario de la Comunidad —además de cualquier otra entrada—estaría conformado por las contribuciones de los Estados miembros. La proporción de cada contribución se fijó tanto para el presupuesto general como para el Fondo Social Europeo. Cabe destacar que Italia, el país que más podía beneficiarse del Fondo, debía contribuir con muchos menos recursos al presupuesto de dicho Fondo, en comparación con los otros Estados grandes (20% contra 32% de Francia y Alemania, respectivamente).⁵⁸

La Comisión tenía la misión, según el Artículo 201, de examinar cómo remplazar este sistema con recursos propios de la Comunidad, especialmente con base en aquellos recursos provenientes del arancel externo común. El Artículo 203 encargó a la Comisión la tarea de presentar un presupuesto preliminar que después se sometería a la consideración del Consejo. El Consejo, a su vez, consultaría a la Comisión y a otras instituciones comunitarias cuando tuviera la intención de apartarse de dicho presupuesto preliminar y le enviaría una copia del nuevo presupuesto a la Asamblea, la cual tendría el derecho de proponer enmiendas al Consejo. Si después de un mes de haber recibido el nuevo presupuesto preliminar, la Asamblea había dado su consentimiento o no había exteriorizado su opinión al Consejo, el presupuesto se consideraría como aprobado. Si la Asamblea proponía enmiendas,

⁵⁸ Clive Archer, Organizing Europe: The Institutions of Integration, Nueva York, Edward Arnold, 2ª ed., 1994, p.

entonces el Consejo tendría que discutirlos con la Comisión y otras instituciones pertinentes, y tendría que aprobar finalmente el presupuesto por mayoría calificada. El Artículo 206 estableció una comisión de auditores para revisar las cuentas de la Comunidad. El Artículo 209 disponía que el Consejo, por decisión unánime sobre una propuesta de la Comisión, podía elaborar reglas específicas para el procedimiento presupuestario, determinar los métodos y procedimientos para las contribuciones de los Estados miembros y fijar las reglas y medidas de supervisión de los oficiales contables.

Evaluación general de las instituciones del Tratado de Roma

La diferencia más importante entre las instituciones de la CEE y las de la CECA eran los poderes relativos de la Alta Autoridad y de la Comisión. La Alta Autoridad había sido el motor de la CECA y el Consejo de Ministros se había limitado a ser el órgano de enlace entre la Alta Autoridad y los Estados miembros. Cuando se elaboró el nuevo tratado, parecía que los Seis no estaban preparados para dar este poder a un órgano supranacional similar a la Alta Autoridad, sobre todo porque el Tratado de Roma cubría una gran cantidad de áreas vitales para los Estados. Más aún, la experiencia con la Alta Autoridad también había tenido sus dificultades.⁵⁹ Tal vez por eso, y para facilitar la coordinación, las instituciones de la CEEA eran idénticas a las de la CEE, en vez de ser como las de la CECA.

Sin embargo, cabe destacar que, aunque el Consejo de Ministros era relativamente más fuerte y la Comisión aparentemente más débil que en el Tratado de la CECA, se introdujo una innovación institucional que tuvo importantes repercusiones en el desarrollo posterior de la integración europea: por primera vez, la facultad de iniciativa y la facultad de decisión quedaron en instituciones separadas. Los fundadores de los Tratados de Roma intentaron ir más allá de lo estipulado en el Tratado de la CECA, con base en un equilibrio entre la cooperación internacional tradicional y algunos elementos de supranacionalismo. Esto derivó en la creación de instituciones verdaderamente supranacionales como la Corte y la Comisión, las cuales ejercían un poder real sobre los Estados miembros, aunque en áreas limitadas, mientras que el poder de toma de decisiones quedó en manos de los representantes

⁵⁹ E. Haas, *op. cit.*, pp. 251-272.

nacionales en el seno del Consejo. Sin embargo, la Comisión tenía la capacidad de manipular los posibles resultados del proceso de toma de decisiones de la Comunidad, ya que era la responsable de iniciar la legislación. Asimismo, se requería la unanimidad en el Consejo para cualquier enmienda a una propuesta de la Comisión y sólo el voto por mayoría calificada para aprobar la propuesta. Así, la Comisión era quien tenía un control condicional sobre la agenda comunitaria, según el Artículo 149 del Tratado de Roma. Es difícil saber, sin embargo, hasta qué punto los autores del Tratado de Roma estaban conscientes de los efectos potenciales que las instituciones que crearon iban a tener sobre el ritmo de la integración europea.⁶⁰

Puede decirse que al menos los miembros del Comité Spaak, partidarios del supranacionalismo, si estaban conscientes del poder que estaban dándole a la Comisión. Por ejemplo, Spaak mismo era un ferviente partidario de la votación por mayoría, ya que consideraba que todas las organizaciones internacionales en las que imperaba la unanimidad, a fin de cuentas sinónimo del veto, habían sido incapaces de llevar a cabo su misión.⁶¹ Además, Spaak sabía que la unanimidad entre seis era de por sí difícil de obtener y lo sería aún más con siete u ocho miembros. Por consiguiente, es claro que Spaak prefería un enfoque más supranacional de la toma de decisiones para salvar el obstáculo del veto nacional. Cuando introdujo la disposición de que era necesaria la unanimidad para enmendar las propuestas de la Comisión en el Consejo, Spaak sabía de la responsabilidad que esto le confería a la Comisión, ya que ésta podía incluso negarse a incorporar cualquier cambio que considerara contrario al interés general de la Comunidad. Así, aunque aparentemente la Comisión era mucho menos poderosa que la Alta Autoridad de la CECA, en realidad tenía gran influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

No obstante, la intención de llegar a niveles más altos de integración a partir de instituciones que funcionaran con base en el voto por mayoría entre Estados soberanos no se tradujo en una realidad sino hasta treinta años después. A pesar de que quedó claramente estipulado en los Tratados de Roma

⁶⁰ George Tsebelis y Amie Kreppel, art. cit., p. 9.

⁶¹ Paul-Henri Spaak, *Pour l'Europe la lutte continue*, Bruselas, s.p.i., 1956, p. 56.

que la integración progresaría en este marco institucional al permitir que la Comisión estableciera la agenda, ésta no pudo participar en el proceso de toma de decisiones como estaba previsto, porque el voto por mayoría no entró en vigor en el Consejo sino hasta la puesta en marcha del Acta Única Europea en 1987.

En términos más generales, la importancia de la CEE era inmensa. Robert Marjolin, pieza clave en la elaboración de los Tratados de Roma, describió la importancia de la CEE como sigue: "No creo que sea una exageración decir que esta fecha [25 de marzo de 1957] representa uno de los momentos más grandes de la historia europea. ¿Quién hubiera pensado durante los años treinta, y aún durante los diez años que siguieron a la guerra, que los Estados europeos que se habían estado despedazando entre sí por tantos siglos y algunos de los cuales, como Francia e Italia, tenían economías muy cerradas todavía, formarían un mercado común con la intención de convertirse en un área económica ... vinculada a un gran y dinámico mercado?"⁶²

⁶² En su libro, Architect of European Unity: Memoirs, 1911-1986, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1989, p. 306, cit. por D. Dinan, *op. cit.*, p. 34.

CAPÍTULO 3

AVANCES Y RETROCESOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN (1958-1979)

El Tratado de Roma tenía como objetivo básico la creación de una entidad con personalidad propia, la CEE, con la misión fundamental de formar un mercado común, manifestación inicial del proyecto de una verdadera unión económica. Sin embargo, en el Tratado no se hizo referencia alguna a cuestiones tales como la unificación de las legislaciones económicas (sólo armonización) o la unión monetaria, y mucho menos a cuestiones políticas como por ejemplo la formación de una federación que pudiera marcar el paso a la integración económica, social y política plena. Todos estos puntos quedaron fuera del Tratado, si bien en sus principios se intuyen claramente las aspiraciones de unión política.

Por otra parte, lo que quedó estipulado en la Quinta Parte del Tratado de Roma fue simplemente un marco institucional. El verdadero funcionamiento de las instituciones y de las relaciones de poder entre las partes principales de la nueva organización europea sólo podría verse cuando la CEE empezara a funcionar, y siempre a la luz de acontecimientos políticos europeos más amplios.

Walter Hallstein, ex canciller alemán y antiguo colaborador de Jean Monnet, se convirtió en el primer presidente de la Comisión Europea. Compuesta por nueve miembros, la Comisión se pasó sus primeros meses de existencia instalándose en Bruselas, asignando responsabilidades y temas entre sus miembros y organizando a sus colaboradores. Los primeros oficiales de la Comisión llegaron de la CECA en Luxemburgo, de los servicios civiles de los Estados miembros o de la academia y el sector privado. Esta primera Comisión sentó el precedente de reclutar a su burocracia con base en un equilibrio nacional y regional.

De igual forma, las otras instituciones procedieron a instalarse. El Consejo de Ministros comenzó a tener reuniones regulares en Bruselas e instaló un pequeño secretariado ahí. En

Luxemburgo, la Corte de Justicia inmediatamente empezó a emitir fallos sobre distintos temas, empezando a crear así el derecho consuetudinario de la Comunidad. Finalmente, la Asamblea de la Comunidad Europea, después llamada Parlamento Europeo, se reunió por primera vez en Estrasburgo en enero de 1958.

Los primeros triunfos de la Comisión: la unión aduanera y la PAC

A partir del 1º de enero de 1958, la nueva Comisión hubo de enfrentarse al apretado programa de actividades que quedó establecido en el Tratado de Roma: “supresión de toda clase de barreras intracomunitarias y establecimiento de un arancel exterior para la formación de un mercado único a lo largo de un período transitorio de doce años, extensible a quince y dividido en tres etapas; defensa de la competencia intracomunitaria; adopción de una política comercial común frente a terceros países; formulación de políticas comunes en los sectores de la agricultura y el transporte; coordinación de las políticas económicas y prevención de los desequilibrios en las balanzas de pagos de los Estados miembros; aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para hacer posible el funcionamiento del mercado común; asociación de los países de ultramar; creación de un Fondo Social para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y elevar su nivel de vida; y, por último, constitución de un Banco Europeo de Inversiones, para facilitar la expansión de la Comunidad”.⁶³

Lo más importante era crear la unión aduanera y la Política Agrícola Común (PAC). La primera etapa del período de transición hacia el mercado único debía tomar cuatro años y el paso de la primera a la segunda etapa quedó condicionado “hasta constatar que los objetivos específicamente señalados en este Tratado para la primera etapa se hayan alcanzado” (Artículo 8.3).

Cabe destacar que en el Tratado de Roma se previeron los mecanismos para pasar oficialmente de una a otra etapa del período transitorio.⁶⁴ De igual forma, el Tratado incluyó calendarios específicos

⁶³ Ramón Tamames, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Universidad, 2ª ed., 1994, p. 48.

⁶⁴ “El paso de la primera a la segunda etapa estaba previsto en principio para el final del cuarto año, y había de hacerse en virtud del acuerdo unánime del Consejo; y así se hizo. En caso de no haberse alcanzado la unanimidad, la primera etapa podría haberse prorrogado primero por un año, y si tampoco hubiese habido unanimidad al término de este primer año de prórroga, se habría podido ampliar la etapa en un año más. Al término del segundo año de

para la formación de la unión aduanera. Para otros aspectos del mercado común se estableció una serie de calendarios posteriormente.

Gracias a las reformas económicas y financieras francesas,⁶⁵ la primera reducción de aranceles intracomunitarios tuvo lugar, a tiempo, el 1º de enero de 1959. A la par de otras rondas de reducción de aranceles y cuotas, la Comunidad erigió su arancel externo común. Los primeros pasos hacia la creación de la unión aduanera fueron tan exitosos que los Estados miembros de la Comunidad decidieron, en 1959, acelerar el proceso. Por consiguiente, la Comisión empezó a trabajar con miras a concluir la primera etapa en enero de 1962. Así, la unión aduanera se hizo realidad el 1º de julio de 1968, es decir dieciocho meses antes de lo estipulado en el Tratado.

Buena parte del tiempo de la Comisión quedó dedicado a atender las relaciones comerciales con otros países y a la introducción de la PAC. Hallstein consideraba que la PAC era “vital para el futuro de la Comunidad”.⁶⁶ Los detalles de su creación estaban sujetos a que el Consejo de Ministros llegara a un acuerdo. Hallstein describió el proceso como “45 reuniones separadas, 7 de ellas por la noche; un total de 137 horas de discusión, con 214 horas en el subcomité; 582,000 páginas de documentos; 3 ataques al

prórroga, para tomar la decisión de pasar a la segunda etapa, habría bastado la mayoría calificada, y si tampoco ésta se hubiera logrado, se tendría que haber seguido un complejo procedimiento arbitral previsto en el Tratado. Todas las complicaciones de procedimiento fueron evitadas El Consejo de Ministros de la CEE... acuerdo por unanimidad el paso a la segunda etapa con efectos retroactivos al 1º de enero de... [1962]... La segunda y tercera etapas del periodo transitorio no [podían] ser prorrogadas más que [por] un año, y no por mayoría, sino en virtud del acuerdo unánime del Consejo. En caso de prorrogarse la segunda etapa, no podría hacerse otro tanto con la tercera, pues el tope máximo del periodo transitorio [era] de quince años, incluidos los de la ya superada prórroga de la primera etapa. Finalizado el periodo transitorio de aplicación del Tratado, se abrió el “estadio de mercado común”, de duración expresamente ilimitada, a diferencia del Tratado de la CECA, que fue suscrito para un periodo de cincuenta años. Tampoco se previó en el Tratado la posibilidad de que un Estado miembro [abandonara] la CEE durante el periodo transitorio o después de él, y esto en contra de una propuesta francesa de incluir una cláusula de secesión unilateral.” (*Ibid*, pp. 48 y s.).

⁶⁵ Las reformas económicas y financieras que llevó a cabo el General de Gaulle fueron esenciales para el buen funcionamiento de la Comunidad Europea. Por una parte, sin la drástica devaluación del franco en 1958, el recorte de gastos gubernamentales y el alza de impuestos, la frágil economía francesa no hubiera sobrevivido a la repentina reducción intracomunitaria de aranceles y, por consiguiente, hubiera frenado el avance hacia la unión aduanera. (Edward Kolodziej, *French International Policy Under de Gaulle and Pompidou: The Politics of Grandeur*, Ithaca, Cornell University Press, 1974, pp. 192 y 275). Por otra, tampoco se hubiera podido llevar a cabo la primera ronda de reducciones arancelarias en 1959 si el franco francés hubiera seguido sobrevaluado. Hay algo de verdad en la siguiente aseveración de de Gaulle: cuando nació la Comunidad, “era necesario —para lograr algo— que nosotros los franceses pusieramos en orden nuestros asuntos económicos, financieros y monetarios... A partir de ese momento, la Comunidad era, en principio, viable”. (*Le Monde*, enero 15, 1963, cit. por D. Dinan, *op. cit.*, p. 42).

⁶⁶ Walter Hallstein, *United Europe. Challenge and Opportunity*, Londres, Oxford University Press, 1962, p. 54.

corazón –el récord es impresionante”.⁶⁷ Finalmente, la piedra angular de la CEE, la PAC, comenzó a hacerse realidad tras el acuerdo alcanzado en la conferencia de Stresa de julio de 1958.⁶⁸ Así, el 14 de enero de 1962 la CEE inició la segunda etapa de su transición.

Paradójicamente, la Comunidad enfrentó su mayor reto y disfrutó de su mayor éxito en el sector agrícola gracias a la PAC. Los objetivos específicos de esta política eran aumentar la producción agrícola de la Comunidad, garantizar un nivel de vida justo para los agricultores, estabilizar los mercados y asegurar el abastecimiento de los consumidores a precios razonables. La PAC se basaba y sigue basándose en tres principios interdependientes.⁶⁹ El primero de ellos es que debía haber un mercado común para todos los productos agrícolas, para lo cual fue necesario establecer reglas comunes de mercado.⁷⁰ El segundo principio básico era que todos los Estados miembros tenían que dar preferencia a los productos procedentes de la Comunidad, lo que dio lugar a la imposición de derechos especiales a las importaciones para que resultaran más caras que los productos comunitarios con los que competían. Paralelamente se creó un sistema de subsidios a la exportación para hacer competitivos los productos comunitarios en los mercados mundiales. En tercer lugar se establecieron las subvenciones agrícolas en común para garantizar que ningún Estado miembro pusiera en situación de ventaja a sus propios agricultores. El presupuesto comunitario se convertía, así, en el principal instrumento financiero para la gestión y la aplicación de la PAC.

Entre los efectos menos positivos de la PAC original es importante señalar que, en primer lugar, al unificar los precios de los productos de la Comunidad, el precio fijado era generalmente el precio del país donde el producto era más caro, con lo que la diferencia entre los precios mundiales y los de la Comunidad, que ya era grande en la mayoría de los productos, aumentó aún más. Esto contribuyó al aumento de las importaciones agrícolas, a pesar del principio de la preferencia

⁶⁷ *Ibid.*, p. 55.

⁶⁸ José Antonio Nieto Solís, Introducción a la economía de la Comunidad Europea, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 1990, p. 21.

⁶⁹ Charles Pownall, Europa: Preguntas y Respuestas, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, pp. 130 y ss.

⁷⁰ Tras dichas reglas se establecieron precios unificados en 1968, con lo que se completó el Mercado Único en el sector agrario.

comunitaria. La Comunidad importa más productos agrarios de los que exporta, especialmente productos tropicales, jugos de frutas y semillas oleaginosas para la producción de piensos para el ganado. Sus principales exportaciones son de cereales, carne de res, mantequilla y vino.

En segundo lugar, y esto es quizá lo más importante, el que los agricultores tuvieran garantizado un precio mínimo para su producción, aunque ésta se vendiera únicamente para ser almacenada por las autoridades comunitarias de intervención y se revendiera más tarde a precios subvencionados en el mercado mundial, hizo que se formaran “montañas” de excedentes. Esta situación se agravó por los procesos tecnológicos que hicieron aumentar las cosechas, en algunos casos de forma casi exponencial. Por otra parte, las técnicas de producción intensiva empleadas tendieron a ocasionar daños ecológicos que, combinados con el uso de fertilizantes y plaguicidas, fomentaron una producción ilimitada y causaron grandes problemas ambientales.

El almacenamiento de los excedentes y los subsidios necesarios para su venta en el mercado mundial trajeron también consigo el aumento continuo del presupuesto agrícola. Además, resultó evidente que la PAC poco a poco dejó de aportar la ayuda esencial que necesitaban muchos agricultores, especialmente los pequeños y los de las zonas menos productivas.

En términos institucionales, cabe destacar que, durante las negociaciones de la PAC, la Comisión fue adquiriendo cada vez más tareas, más empleados y su autoridad y prestigio se fortalecieron. Por consiguiente, la Comisión empezó a perseguir objetivos integracionistas propios. En particular, la Comisión Hallstein vio las negociaciones agrícolas como la oportunidad dorada para promover su propia visión de una Europa integrada bajo un ejecutivo federal, que rindiera cuentas al Parlamento Europeo. No obstante, esto generó tensiones entre la Comisión y el gobierno pro intergubernamentalismo de Francia.

El fin de la década de los cincuenta y el principio de los sesenta fueron años extraordinariamente positivos para el crecimiento económico de Europa occidental, en buena medida por el crecimiento del comercio internacional. Entre 1958 y 1960, por ejemplo, el comercio entre los

Seis creció 50%.⁷¹ Las altas tasas de crecimiento, una balanza de pagos saludable y precios relativamente estables parecían proveer los incentivos para coordinar las políticas económicas de los Estados miembros, un paso que el Tratado apenas esbozaba, pero que la Comisión impulsó enérgicamente.

De igual forma, el éxito económico del que gozó la Comunidad durante sus primeros años facilitó la aceptación general de su identidad internacional. Con excepción de la Unión Soviética y sus países satélite, un gran número de terceros países reconoció rápidamente la responsabilidad de la Comisión para conducir la política comercial y abrió misiones diplomáticas en Bruselas.

Debido al éxito que tuvo la Comisión en este primer periodo y a la determinación de Hallstein, para 1962 la Comisión tenía un récord impresionante de actividad e iniciativas. Estaba en el interés general de los Seis que se construyeran y solidificaran los cimientos de su organización —en buena medida también para acallar a sus críticos, quienes sólo aguardaban a que la empresa fracasara—y la Comisión parecía cumplir con dicha tarea eficientemente. Por consiguiente, puede decirse que los primeros cuatro años de la Comunidad fueron una “luna de miel”, un periodo de armonía entre los gobiernos de los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad.

Sin embargo, pronto se hizo evidente que los éxitos en materia de política comercial contrastaban con la dificultad para cumplir otros objetivos del Tratado. Mientras que las barreras comerciales entre los Estados miembros podían identificarse y eliminarse fácilmente, las políticas en áreas como competencia, asuntos sociales, transporte, energía y disparidades regionales eran más difíciles de formular. El progreso se vio obstaculizado por una combinación desafortunada entre la vaguedad de ciertas disposiciones del Tratado, la apatía —y, a veces, franca oposición— de los Estados miembros y las diferencias filosóficas e ideológicas existentes entre la Comisión y el Consejo de Ministros e incluso dentro de cada una de estas instituciones. El resultado es un historial mixto de éxitos y fracasos.

⁷¹ D Dinan, *op. cit.*, p 46.

Los enfrentamientos entre la Comisión y de Gaulle: la crisis de la “silla vacía”

El General Charles de Gaulle, quien se convirtió en presidente de Francia en diciembre de 1958, tenía sentimientos ambivalentes hacia la Comunidad: aunque apoyaba la puesta en práctica de las políticas comunitarias esenciales, no estaba a favor de ciertos aspectos de la CEE como lo habían estado sus predecesores de la Cuarta República Francesa, responsables de firmar el Tratado de Roma. En particular, le preocupaba cualquier desafío a la soberanía nacional y consideraba que algunas de las actividades de la Comisión iban más allá de sus funciones y que en realidad buscaba usurpar las funciones de los gobiernos.

No obstante, en el ámbito interno, la pertenencia a la Comunidad le resultó útil a de Gaulle para promover dos objetivos importantísimos. El primero era el avance económico de Francia; el segundo era encontrar un marco institucional en el cual inscribir la reconciliación franco alemana. En consecuencia, la Comunidad floreció en sus primeros años no porque de Gaulle lo consintiera a regañadientes, sino porque apoyaba sinceramente cierta integración económica sectorial.⁷²

A pesar de esto, el enfrentamiento entre de Gaulle y la Comisión no se hizo esperar y sus tensiones llegaron a su punto más álgido en 1965. Esta disputa tuvo su origen en la propuesta de la Comisión para financiar la PAC. Era necesario establecer un nuevo programa de financiamiento a más tardar el primero de julio de 1965, el cual estaría en vigor hasta 1970. La Comisión, con Hallstein al frente, presentó una propuesta para instituir el financiamiento directo e independiente de la PAC con base en los impuestos a las importaciones agrícolas, además de las ganancias de las importaciones industriales. Juntas, estas sumas constituirían los recursos "propios" de la Comunidad. Como esta cantidad seguramente sería mayor a la necesaria, la Comisión sugirió que este ingreso "extra" se usara para financiar proyectos distintos a los ya aprobados por los gobiernos de los Estados miembros. Asimismo, la propuesta hacía un llamado para incrementar los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo e, indirectamente, los de la Comisión.

⁷² David Calleo, *Europe's Future: The Grand Alternatives*, Nueva York, Horizon Press, 1965, p. 54.

El nuevo plan se anunció públicamente antes de someterlo a la consideración de los Estados miembros. Como era de esperarse, el plan resultó inaceptable para de Gaulle porque implicaba aumentar los poderes de las instituciones comunitarias y, por consiguiente, favorecería el supranacionalismo. Así, la propuesta de la Comisión generó profundas tensiones en la relación París-Bruselas, las cuales se convirtieron en franco antagonismo durante la primavera de 1965.

De Gaulle siempre había mantenido sus reservas con respecto al presidente de la Comisión, Walter Hallstein, pues pensaba que quería transformar a la Comunidad en una especie de “súper Estado”. A pesar de las advertencias de no continuar con la propuesta para financiar la PAC, porque violaba la “regla de oro” de no tomar ninguna acción “que pudiera encontrarse con el veto [de un Estado miembro y/o] que no dejara lugar alguno para la negociación”,⁷³ Hallstein siguió adelante y presionó para vincular los avances en la creación de la PAC —la cual estaba en el interés de los agricultores y el gobierno franceses⁷⁴— con los planes para proveer a la Comunidad de recursos propios, y dar mayores poderes presupuestarios al PE. De Gaulle aprovechó la oportunidad para acusar a la Comisión de tratar de ir más allá de lo que le permitían sus poderes, en detrimento de la soberanía nacional de los Estados miembros.

El gobierno francés quería que ambos asuntos se discutieran por separado para que se pudiera seguir avanzando en la PAC y frenar a toda costa las iniciativas para dar mayores poderes y recursos a las instituciones comunitarias. En julio de 1965, tras una reunión inconclusa del Consejo en la que se trató el tema de la inminente crisis presupuestaria y en la que los otros cinco Estados miembros se opusieron a separar estos temas, Francia inició su llamada política de la “silla vacía”: los representantes franceses se retiraron del Consejo de Ministros y de las principales instituciones de la

⁷³ Robert Marjolin, *Architect of European Unity: Memoirs, 1911-1986*, Londres, Weidenfeld & Nicholson, 1989, p. 314. cit. por D. Dinan, en *op. cit.*, p. 56.

⁷⁴ Además de buscar el rejuvenecimiento industrial, de Gaulle vio en la CE una oportunidad única para modernizar el sector agrícola francés. La PAC daría una salida a la producción francesa, garantizaría precios altos para los agricultores comunitarios, sin importar los precios bajos del mercado internacional, y subsidiaría la exportación de excedentes fuera de la Comunidad. De hecho, de Gaulle quería que sus colegas en la Comunidad, especialmente los alemanes, impulsaran la agricultura francesa. El *quid pro quo* era dar a Alemania la ganancia esperada al bajar y finalmente abandonar las tarifas industriales entre los Seis. Así, la PAC se convirtió en el *sine qua non* de la participación francesa.

Comunidad, lo que hizo imposible la adopción de decisiones importantes para los demás Estados miembros.⁷⁵

Por otra parte, según los Tratados de Roma, la votación por mayoría en el Consejo debía comenzar a utilizarse en ciertos casos específicos relacionados con la creación del mercado común a partir del primero de enero de 1966, a la par del inicio de la tercera etapa de integración. Esto sin duda también alarmó a de Gaulle, ya que, de entrar en vigor la votación por mayoría, Francia podía perder la votación frente a los cinco Estados miembros restantes en temas que consideraba vitales.⁷⁶

Con su política de la “silla vacía”, que paralizó a la Comunidad durante siete meses, de Gaulle logró evitar que entrara en vigor la votación por mayoría en el Consejo y que se volviera más supranacional. “Se trataba pues de un desacuerdo no sólo en materia agrícola y presupuestaria (contribución a los ingresos del presupuesto comunitario y reparto entre los Estados miembros de los gastos contemplados en el mismo), sino también de un serio conflicto de carácter político e institucional. Estaba en cuestión el mecanismo de toma de decisiones en las instituciones comunitarias y la influencia que sobre dichas decisiones podía ejercer cada gobierno nacional. Estaba cuestionándose la esencia misma de la supranacionalidad, el más genuino de los planteamientos del proceso de integración de la CE”.⁷⁷

Pero en diciembre de 1965, un candidato europeísta tuvo un buen desempeño en las elecciones presidenciales francesas, aunque de Gaulle fue reelecto, si bien con una mayoría menor a la esperada. La actitud francesa hacia la Comunidad pareció suavizarse y en enero de 1966 los ministros de los Seis llegaron a un compromiso durante su reunión en Luxemburgo.

⁷⁵ Véase John Lambert, “The Constitutional Crisis, 1965-66”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 4, núm. 3, mayo 1966, pp. 205 y s.

⁷⁶ Es importante recordar que de Gaulle lanzó su primera iniciativa para limitar la toma de decisiones por mayoría en el Consejo en septiembre de 1960. Ya que, según el presidente francés, la Comunidad carecía de autoridad y efectividad políticas, de Gaulle propuso establecer un mecanismo de reuniones periódicas de los líderes de los Estados miembros para discutir aquellas cuestiones que, por su naturaleza política, afectaran a la Comunidad como un todo.

⁷⁷ J. A. Nieto Solís, *op. cit.*, p. 22.

El Compromiso de Luxemburgo y sus consecuencias

El Compromiso de Luxemburgo de 1966 en sí no tenía nada que ver con la propuesta de financiamiento que supuestamente había dado origen a la crisis. Por el contrario, el compromiso sólo tenía que ver con el tema de la votación por mayoría en el Consejo, la cual supuestamente entraría en vigor ese mismo año. A fin de cuentas, era sólo un acuerdo para no estar de acuerdo.⁷⁸ Sin embargo, gracias a él, de Gaulle finalmente logró terminar *de facto* con la votación por mayoría en el Consejo, condición que perduró hasta 1987.

Los efectos del Compromiso de Luxemburgo fueron profundos y duraderos, a pesar de que de Gaulle dejó el poder dos años más tarde. Aunque inicialmente los otros cinco Estados miembros se opusieron a mantener el requisito de la unanimidad, al final lo aceptaron, e incluso lo apoyaron y protegieron en contra de cualquier intento por instaurar la votación por mayoría. El Compromiso de Luxemburgo "simbolizó la transformación de un espíritu de "Comunidad" en una actitud más egoísta y pragmática, de "costo-beneficio", por parte de los Estados miembros. Fue un cambio de *ethos*, primero rechazado por los Cinco, pero más tarde, especialmente después de la primera ampliación, aprovechado por todos."⁷⁹

El no permitir la entrada en vigor de la votación por mayoría en el Consejo interrumpió el desarrollo natural de la Comunidad conforme a lo establecido en los Tratados de Roma. El sistema de votación sin duda tiene una importancia fundamental para la integración europea, ya que, en buena medida, de él depende el ritmo al que avance el proceso, al igual que el tipo de decisiones que se

⁷⁸ Los puntos del Compromiso de Luxemburgo son: a) Cuando estén en juego asuntos que sean muy importantes para uno o varios Estados miembros, los miembros del Consejo intentarán, dentro de un periodo razonable, llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo, respetando los intereses mutuos y los de la Comunidad; b) la delegación francesa considera que, cuando están en juego asuntos muy importantes, las discusiones deben continuar hasta llegar a un acuerdo unánime; c) las seis delegaciones hacen notar que hay una divergencia de puntos de vista sobre qué debe hacerse en caso de no llegar a un acuerdo unánime; d) sin embargo, consideran que esta divergencia no impide que se reanuden los trabajos de la Comunidad de acuerdo con el procedimiento normal. Véase J. Lambert, art. cit., p. 226

⁷⁹ Joseph Weiler, "The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision", en Journal of European Integration, vol. 4, núms. 2 y 3, p. 134.

adopten y sus alcances. Asimismo, este primer gran desacuerdo generó importantes tensiones entre los Estados miembros y Bruselas.

Cabe preguntarse si todos los participantes en esta crisis estaban conscientes de las repercusiones que tendrían sus acciones para el proceso de integración en general. Si bien sabían claramente que mantener el requisito de unanimidad significaba mantener el poder de veto, ¿se percataron del impacto que esto tendría sobre la Comisión o sobre su capacidad para acelerar la integración por medio de la manipulación de la agenda legislativa?⁸⁰

Hay al menos dos razones que permiten afirmar que al menos de Gaulle sí estaba consciente de las consecuencias de sus acciones. La primera es que tanto los Planes Fouchet como el Compromiso de Luxemburgo, propuestos por de Gaulle, trataban específicamente y enfáticamente el problema de la toma de decisiones por mayoría en el Consejo. Fouchet I y II fueron un intento por cambiar de rumbo, convirtiendo en una institución insignificante al Consejo de la CEE, donde pronto entraría en vigor la votación por mayoría y en donde el poder de iniciativa en materia legislativa residía principalmente en una Comisión supranacional. Cuando este plan fracasó,⁸¹ de Gaulle aprovechó la primera oportunidad para tratar el tema y hacer una declaración unilateral en la que se reservaba el derecho para seguir utilizando el veto. No fue una coincidencia que de Gaulle escogiera una propuesta de la Comisión para manifestar su desacuerdo con el sistema de votación. De Gaulle luchó en contra del poder potencial que se le había dado a la Comisión en los Tratados de Roma para decidir los destinos de la integración, por medio del requisito de la votación unánime en el Consejo para hacer enmiendas a las propuestas de la Comisión, una vez que diera inicio la tercera etapa.

Por otra parte, en Luxemburgo también se acordó que las decisiones sobre ciertas cuestiones agrícolas debían tomarse por consenso. En el caso del financiamiento, se llegó a un acuerdo mucho más

⁸⁰ G. Tsebelis y A. Kreppel, art. cit., p. 13.

⁸¹ El Plan Fouchet era claramente incompatible con la integración europea tal y como ésta estaba planeada en el Tratado de Roma, porque proponía crear una confederación de Estados europeos en vez de seguir por el camino de la integración funcional con base en el supranacionalismo. Por temor a la hegemonía francesa o franco alemana en una supuesta organización europea que no tenía las salvaguardias del supranacionalismo, los otros Estados miembros rechazaron la idea.

restrictivo –basado en contribuciones nacionales directas— en comparación con la propuesta de la Comisión.

Algunos elementos de este arreglo afectaron el equilibrio de poder entre las distintas instituciones de la Comunidad, y entre los Estados miembros y la Comunidad. El acuerdo financiero no provocó el cambio necesario para que la Comunidad tuviera sus propios recursos y, por lo tanto, dependiera menos de los Estados miembros, como quería la Comisión. Por otra parte, el PE perdió la oportunidad de adquirir poderes presupuestarios aunque éstos fueran elementales.

La crisis de la “silla vacía” cortó las alas de la Comisión. Seis meses de parálisis casi total en Bruselas y el retroceso sustancial en el voto por mayoría tuvieron un efecto negativo. Así, al reservarse el derecho de ejercer el veto, de Gaulle no sólo preservó la soberanía nacional francesa, sino que dañó la imagen de la Comisión, una Comisión a la que consideraba demasiado supranacional y que estaba demasiado ansiosa por crear una Europa federal de seis miembros. La Comisión había sido paralizada no sólo por el Consejo, sino por un solo miembro del Consejo: esto cambió la visión de lo que era aceptable cuando la Comisión elaboraba sus propuestas e iniciaba el diálogo con el Consejo.

El Compromiso de Luxemburgo –el cual, como puede verse, reflejó las diferencias básicas existentes entre Francia y los otros cinco Estados miembros—indicaba que, a pesar de lo que dijera el Tratado de Roma, los gobiernos soberanos no iban a permitir ser derrotados en cuestiones que sentían eran vitales para sus intereses. Hasta cierto punto la crisis demostró que las instituciones de la Comunidad dependían entonces de un ambiente político sobre el cual, finalmente, tenían poco control. Pero la crisis también ayudó a crear el clima en el que la Comunidad operó durante la siguiente década.

Balance general de la contribución gaullista a la construcción europea

A pesar de haber sido uno de los personajes que más contribuyeron a la construcción de la Comunidad Europea. Charles de Gaulle es más bien visto como uno de sus grandes enemigos, pues en opinión de algunos, su defensa apasionada del Estado-nación obstaculizó el desarrollo de la Comunidad

durante los años sesenta y pospuso su crecimiento institucional hasta el Acta Única Europea (AUE) de 1986.

Sin embargo, la contribución de de Gaulle a la Comunidad Europea está lejos de haber sido negativa. La PAC, luego considerada la causante de una gran fuga de recursos comunitarios y un impedimento para el comercio internacional, debe su existencia a de Gaulle. Pero en los años sesenta, la PAC probó ser un instrumento vital para la solidaridad comunitaria y permitió reestructurar la agricultura de Europa occidental. Incluso podría decirse que, sin la PAC, no hubiera habido Comunidad alguna. De Gaulle puso como condición para la entrada en vigor de lo estipulado en el Tratado de Roma que se aplicaran las disposiciones en materia agrícola que, tras arduas negociaciones, Francia había logrado introducir en el texto del Tratado. Así, la unión aduanera y el arancel externo común se hicieron realidad en buena medida debido a la PAC y no a pesar de ella.

Pero De Gaulle también es conocido en el contexto de la Comunidad Europea por haber impedido la entrada de Gran Bretaña⁸² y por poner un freno a los poderes del PE y de la Comisión. Ambas acciones también parecen negativas. Pero tal vez si se hubiera permitido el ingreso de Gran Bretaña a principios de los sesenta, la PAC se hubiera diluido, la Comunidad se hubiera debilitado y la unión aduanera se hubiera convertido en un área de libre comercio.

El enfrentamiento entre de Gaulle y la Comisión en 1965 fue el epitome de su hostilidad frente al supranacionalismo. Sin embargo, el intergubernamentalismo, que de Gaulle defendió con todas sus fuerzas durante la crisis de 1965, sentó las bases para la supervivencia de la Comunidad en los setenta y su renacimiento en los ochenta. En particular, la firma del tratado de amistad franco alemán en julio de 1963, un ejemplo de diplomacia tradicional, estrechó la cooperación entre ambas naciones y dio un nuevo impulso a la integración europea. Irónicamente, como ha dicho Stanley Hoffmann, la Comunidad de los noventa es "una mezcla improbable, pero no [por eso] inefectiva, de de Gaulle y Monnet".⁸³

⁸² De Gaulle vetó en dos ocasiones la entrada de Gran Bretaña a la Comunidad, en 1961 y 1967.

⁸³ En su reseña sobre el libro de Jean Lacouture, De Gaulle: The Rebel, 1890-1944, publicada en New Republic, diciembre 17, 1990, p. 34

La fusión de las instituciones de las tres Comunidades

Una vez resuelta la crisis del boicot francés, el siguiente gran cambio institucional tuvo lugar también en 1965 con objeto de reforzar la organización interna de la Comunidad. Las instituciones de las tres Comunidades se fusionaron por medio de un tratado que se firmó en Bruselas el 8 de abril de ese año y entró en vigor el 1º de julio de 1967. El Tratado de Fusión de los Ejecutivos dejó intactas a las tres Comunidades –la CECA, la CEE y la CEEA o Euratom--, pero unió sus instituciones. La Alta Autoridad de la CECA y las dos Comisiones de la CEE y la CEEA se convirtieron en una sola Comisión de las Comunidades Europeas, al igual que los tres Consejos formaron uno solo bajo el nombre de Consejo de las Comunidades Europeas. Hay que recordar que las tres Comunidades ya compartían a la Corte de Justicia y al Parlamento Europeo.

Como ya se señaló, los poderes de la Alta Autoridad y los de la Comisión, al igual que sus relaciones con sus respectivos Consejos eran algo diferentes, y dichas diferencias se mantuvieron tras la fusión. Por consiguiente, la Comisión usa los poderes conferidos a la Alta Autoridad por medio del Tratado de París cuando trata cuestiones vinculadas con el carbón y el acero, y los conferidos por los Tratados de Roma cuando se trata de asuntos de la CEE y del Euratom.

El nuevo tratado también incluyó un nuevo desarrollo institucional conocido como el COREPER, el Comité de Representantes Permanentes. Éste no había sido mencionado específicamente en el Tratado de Roma, pero pronto se hizo evidente que el trabajo del Consejo no podía llevarse a cabo totalmente –o en su mayor parte— a nivel ministerial, y que los embajadores de los Estados miembros debían tomar parte en muchas de las actividades preparatorias. Las reuniones a nivel de embajadores empezaron a conocerse como reuniones del COREPER, y las discusiones técnicas a nivel de delegados como COREPER I, mientras que las reuniones de embajadores en las que se discutían cuestiones políticamente sensibles quedaron bajo el nombre de COREPER II. Los acuerdos alcanzados a nivel del COREPER ocupaban la Parte A de la agenda del Consejo y, por tanto, se aprobaban sin debate, mientras que temas en los que no se llegaba a un acuerdo se ubicaban en la Parte B. El nuevo tratado

formalizó la existencia del COREPER en su Artículo 4 y esta institución se convirtió en una parte esencial del trabajo cotidiano de las Comunidades.

Con la entrada en vigor de este tratado, la CE entró también en una nueva fase. El día que se concretó la fusión de los ejecutivos también terminó la gestión de Walter Hallstein como presidente de la Comisión. Sin duda, la poderosa personalidad de Hallstein había dado fortaleza política a la presidencia de la Comisión y la había convertido en un órgano con verdadera iniciativa propia, capaz de impulsar la integración europea, a pesar de la oposición de algunos Estados miembros que temían a una Comisión demasiado independiente y activa.

Los tres sucesores inmediatos de Hallstein, el belga Jean Rey (1967-1970), el italiano Franco Maria Malfatti (1970-72) y el holandés Sicco Mansholt (1972-73), mantuvieron una posición de inmovilismo con el fin de no irritar a los gobiernos nacionales de los Seis y como forma de garantizar la "neutralidad" de la Comisión. Sin embargo, la falta de un presidente de la Comisión fuerte y activo perjudicó a la larga el desarrollo de la integración europea.

No obstante, la nueva fase dio inicio con la entrada en vigor de la unión aduanera de la Comunidad Europea. El 1º de julio de 1968, con dieciocho meses de adelanto sobre lo previsto en el Tratado de Roma, quedaron derogados los derechos de aduana que aún existían para el comercio entre Estados miembros y se terminó de completar definitivamente el arancel exterior común para el comercio con el resto del mundo. Esos dieciocho meses de ventaja sirvieron para preparar el nuevo desafío: la unión económica y monetaria de la CE.⁸⁴

Una década de transformación (1969-1979)

Los términos de "euroesclerosis" y "europesimismo" resumen la historia comunitaria de los años setenta. El desarrollo de la Comunidad durante ese período es una crónica de intentos repetidos

⁸⁴ Puede decirse que, por su naturaleza, la Comunidad se concibió más como un proceso que como un producto. Hallstein dijo sobre este punto que "la CEE es una especie de proyectil pacífico dirigido, con tres fases: la primera fase es la unión aduanera, la segunda, la unión económica, y la tercera, la unión política". (Cit. por R. Tamames, en *op. cit.*, p. 50).

por poner en práctica las disposiciones de los Tratados de Roma e instituir el uso regular de la votación por mayoría en el Consejo de Ministros. Asimismo, es una década de rápidas transformaciones simultáneas en la que tanto los Estados miembros como las instituciones comunitarias tuvieron que atender varios asuntos a la vez.

Puede decirse que, en los setenta, las amenazas contra el desarrollo de la Comunidad eran de una naturaleza radicalmente distinta a la de los sesenta. Mientras las crisis de 1963 y 1965 se originaron dentro de la Comunidad, las crisis continuas de mediados de los setenta tenían como origen la lucha por sobrevivir a una profunda transformación en el sistema internacional. El desarrollo de la Comunidad hasta 1989 puede dividirse en dos partes. La primera, de principios de los cincuenta a la primera mitad de los setenta, estuvo caracterizada por una Comunidad que crecía con base en asuntos de "baja política", inmersa en un clima relativamente rígido de Guerra Fría y de incuestionable hegemonía estadounidense, con una diplomacia alemana tímida, tipos de cambio generalmente estables y prosperidad sin precedentes en los Estados miembros. La segunda, de mediados de los setenta a 1989, fue la de una Comunidad que gradualmente adquirió un perfil de "alta política", sumergida en los altibajos de las relaciones entre superpotencias, testigo del declive de Estados Unidos y de la creciente confianza alemana, afectada por tipos de cambio que oscilaban constantemente y un crecimiento económico desigual entre los Estados miembros. Así, la historia de la Comunidad en los setenta es una de cambio constante. La Comunidad trató de ajustarse a cambios radicales en el sistema internacional para poder sobrevivir en un ambiente político y económico totalmente distinto al de su primera década de existencia.⁸⁵

Tras la desaparición del General de Gaulle, la Comunidad parecía estar lista para empezar una nueva fase de su desarrollo. "Completar, profundizar, ampliar", el eslogan que popularizó el presidente francés Georges Pompidou y apoyaron los Seis en la cumbre de La Haya de 1969, resumía el optimismo de la era post de Gaulle. Pero los logros aparentes de la primera mitad de los setenta – la

⁸⁵ Peter Ludlow, Beyond 1992: Europe and Its World Partners, Bruselas, Center for European Policy Studies, 1989, pp. 1 y 5

adopción de un plan para la Unión Económica y Monetaria (UEM), el lanzamiento de un procedimiento para coordinar la política exterior y la entrada de tres nuevos Estados miembros en 1973— pronto terminaron opacados por severas tensiones económicas y políticas nacidas del impacto de la primera ampliación y del choc del embargo petrolero. Durante el resto de la década, el futuro de la Comunidad peligró más que durante los mejores años de de Gaulle.

El “espíritu de La Haya”

Tras la dimisión de de Gaulle en abril de 1969, Georges Pompidou fue electo presidente de Francia. El nuevo presidente asumió de inmediato una nueva actitud con respecto a la CEE, en general más flexible que la de su antecesor. Pompidou tenía la voluntad de acelerar la construcción de la unidad europea.

Sin duda, el reto inmediato para la Comunidad era resolver el problema de la ampliación. Para Francia, aunque el tema era particularmente sensible, revocar el veto y permitir el ingreso de Gran Bretaña era la única manera de que mantuviera su influencia y credibilidad dentro de la Comunidad. Por otro lado, Alemania había tenido un crecimiento sin precedente y con el nuevo canciller, Willy Brandt, también empezaba a adquirir confianza en sí misma en el terreno político gracias a la *Ostpolitik*. La combinación entre el poderío económico alemán y su confianza política hicieron que la alternativa de la ampliación sonara más atractiva para Francia. Juntos, Francia y Gran Bretaña en el oeste podrían contrarrestar el peso cada vez más grande de Alemania en el este y así establecer la simetría geopolítica en la Comunidad. Por su parte, los países del Benelux también apoyaban el ingreso de Gran Bretaña, pues esto crearía un nuevo equilibrio dentro de la CE y serviría para contrarrestar al eje franco alemán.

En este contexto, la entrada de Gran Bretaña se volvió urgente. Georges Pompidou convocó a una cumbre especial de jefes de gobierno de la Comunidad en diciembre de 1969. La cumbre de La Haya fue la primera reunión de los líderes de los Estados miembros desde la celebración del décimo aniversario del Tratado de Roma en 1967. Muchos esperaban que la cumbre fuera un verdadero

parteaguas. Parteaguas o no, la cumbre dio lugar al "Espíritu de La Haya", es decir el sentimiento de que la Comunidad estaba de nuevo en movimiento, que el proceso de integración podría reactivarse conforme a los planes establecidos y que las negociaciones para la ampliación de la Comunidad, que habían quedado pendientes cuando la atención se centró en los mecanismos de funcionamiento de las instituciones y las políticas comunitarias, podrían finalmente llegar a un feliz término. Además, fue la primera vez que se buscó establecer un programa para el desarrollo futuro de la Comunidad.

Durante la cumbre de La Haya, Pompidou promovió el eslogan de "completar, profundizar y ampliar". No era accidental que "ampliar" viniera después de "completar" y "profundizar". En su discurso inaugural, Pompidou apoyó la ampliación, pero puso énfasis en que primero había que fortalecer la Comunidad existente. "Completar" significaba terminar de financiar la PAC, uno de los objetivos más importantes para Francia, y que había quedado indefinido desde la crisis de 1965. "Profundizar" significaba extender las competencias de la Comunidad más allá de las actividades y políticas existentes. Específicamente, Pompidou quería que se creara un sistema de cooperación en materia de política exterior que operara por medio de reuniones regulares entre los ministros y, posiblemente, con el establecimiento de un secretariado en París.

Por otra parte, la devaluación de agosto de 1969 y el reconocimiento forzoso de que "la moneda de Alemania Occidental --y su economía-- se [habían] convertido ... en el motor de la CE" hicieron que Pompidou también propusiera la profundización de la Comunidad por medio de la coordinación de políticas económicas entre los Estados miembros.⁸⁶ Más aún, Pompidou se dio cuenta de que de continuar la inestabilidad monetaria, ésta pondría en peligro a la PAC, ya que los precios agrícolas quedarían expuestos a las fluctuaciones del tipo de cambio.

En consecuencia, la cumbre de La Haya buscó dar un nuevo impulso a la integración del continente. Los Seis acordaron fortalecer los órganos de la Comunidad, abrir la puerta a nuevos Estados europeos, intensificar la cooperación en materia de política económica y monetaria, estrechar la

⁸⁶ William Wallace, The Transformation of Western Europe, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990, pp. 24 y s.

cooperación política, adoptar reglamentos definitivos para el financiamiento de la Política Agrícola Común y crear mecanismos para dotar a la CEE de recursos financieros propios, a la vez que se fortalecieron las facultades presupuestarias del Parlamento Europeo. Así, la Comunidad pasaba de la fase de transición a la de consolidación, tras haber sufrido una grave crisis.

Consecuencias de la cumbre de La Haya

La cumbre de La Haya representó un importante paso hacia delante sobre todo porque en ella se crearon dos comités para estudiar la posibilidad de establecer la Cooperación Política Europea (CPE) y la Unión Económica y Monetaria (UEM) a cargo de Etienne Davignon y Pierre Werner, respectivamente. No obstante, el progreso en la profundización de la Comunidad fue menos rápido de lo que se esperaba. Los esfuerzos para coordinar las políticas exteriores, económicas y monetarias se toparon no sólo con las inevitables diferencias de interpretación dentro de la Comunidad, sino también con un ambiente internacional cada vez más complejo y hostil.

Bajo esas circunstancias, el intento de coordinar las políticas exteriores de los Seis no salió del todo mal. El Informe Davignon, aprobado en octubre de 1970, se limitó al mínimo común denominador. En vez de apoyar un secretariado permanente en París, como había propuesto Pompidou, el Informe Davignon sugirió que la CPE consistiera en reuniones bianuales entre los ministros de Asuntos Exteriores y reuniones más frecuentes entre los directores políticos. El país que tuviera la presidencia de la Comunidad también presidiría sobre la CPE y proveería la infraestructura necesaria.

Otro tema que recibió un impulso importante gracias al “espíritu de La Haya” fue el de la cooperación económica y monetaria. Durante la cumbre se tomó por primera vez la decisión de explorar los medios para alcanzar la unión económica y monetaria entre los Estados miembros. Se constató que la creciente interdependencia económica entre los países comunitarios hacía más difícil que cada uno de ellos persiguiera objetivos de política macroeconómica de manera aislada, ya que

repercutían notablemente en los demás las medidas adoptadas por cualquiera de los otros Estados miembros.⁸⁷ En consecuencia, parecía deseable una coordinación de las políticas nacionales.

Así, el Comité Especial de Expertos presidido por Pierre Werner se dio a la tarea de examinar las consecuencias de este proceso y formular propuestas para ponerlo en práctica. El Plan Werner, es decir el informe de dicho Comité, incluía un programa de acción en tres fases que llevaría a la unión económica y monetaria en un periodo de diez años como máximo⁸⁸ por medio de la reforma institucional y de una integración política más estrecha. El objetivo final sería lograr la convertibilidad irrevocable de las monedas de los Estados miembros, el libre movimiento de capitales, y la vinculación permanente de los tipos de cambio, e, incluso, la creación de una moneda única.

Cabe destacar que, según Werner, las decisiones sobre tasas de interés, tipos de cambio y manejo de reservas tendrían que tomarse en el ámbito comunitario.⁸⁹ En un primer momento, Pompidou no quería tomar medida alguna que pudiera permitir el avance del supranacionalismo en la Comunidad. Brandt y los otros líderes de los Estados miembros, en cambio, vieron al Plan Werner como una oportunidad ideal para lograr una integración más profunda.⁹⁰ El Informe Werner fue aprobado por unanimidad.

Entonces no se consideró necesario ni aconsejable convertir sus recomendaciones en textos jurídicos y decisiones formales sobre todo el proceso de transición y el funcionamiento de la unión económica y monetaria cuando se hubiera logrado. En lugar de esto, se iría pasando de una fase a otra, conforme se fuera completando la fase previa, así que sólo la primera requería una acción inmediata. De hecho, se tomaron medidas para poner en práctica la primera fase, para el periodo del 1 de enero de

⁸⁷ Josep Ma. Jordán Galduf, "Aproximación teórica y perspectiva histórica", en Jordán Galduf, Josep Ma., (coord.), Economía de la Unión Europea, Madrid, Civitas, 2ª ed., 1997, p. 40.

⁸⁸ De hecho, una nueva cumbre de jefes de Estado y de gobierno, convocada en París en 1972, confirmó que la Comunidad se proponía lograr la unión económica y monetaria en 1980.

⁸⁹ "Report to Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community" o "Werner Report", suplemento del Bulletin of the European Communities, num. 11, 1970, cit. por Jean-Jacques Rey, en su artículo "La Unión Económica y Monetaria Aspectos Institucionales", (trad. N. Parés), en Foro Internacional, vol. XXXIII, num. 2, abril-junio 1993, p. 329.

⁹⁰ A diferencia de los planes Fouchet I y II o Davignon, el Plan Werner circunscribía la profundización a las cuestiones económicas y monetarias, ámbitos en los que los Estados miembros parecían estar más dispuestos a cooperar, sin traicionar. además, los propósitos originales de la integración económica funcional.

1971 al 31 de diciembre de 1973. Sin embargo, muy pronto se evidenciaron las dificultades de avanzar en este campo.

En cuanto a la PAC, el espíritu de La Haya permitió lograr un acuerdo para financiarla con recursos propios de la Comunidad. Sin embargo, el acuerdo final sólo dio poderes presupuestarios modestos al Parlamento Europeo, en comparación con la propuesta original de la Comisión en 1965. Los ministros de Asuntos Exteriores aprobaron el nuevo arreglo por medio de una enmienda al Tratado de Roma en abril de 1970. La ratificación culminó sin problema alguno.

A partir de esta enmienda, la Comunidad percibiría todos los aranceles con los que los Estados miembros gravan los productos importados del resto del mundo, un porcentaje por lo menos idéntico al 1% de la base impositiva del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se recauda en cada país. Asimismo, se ampliaron los poderes de control sobre el presupuesto del Parlamento Europeo.

Del “eurooptimismo” a la “eurodepresión”: La crisis económica mundial

El “espíritu de La Haya” pronto tuvo que enfrentarse a una difícil realidad, sobre todo en materia económica y monetaria. En particular, los sueños de Werner no tardaron en venirse abajo, ya que el intento de constituir una unión monetaria no llegó a cuajar, pues a poco de iniciado el proceso dos acontecimientos crearon un entorno económico internacional muy poco propicio para este tipo de iniciativas: por un lado, la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro a un precio fijo y, por otro, la crisis del petróleo.

Con el fin de hacer frente a las persistentes dificultades en la balanza de pagos de Estados Unidos, en julio de 1971, el gobierno estadounidense de Richard Nixon decidió suspender la convertibilidad oficial del dólar en oro, lo que desató una profunda crisis en el sistema monetario mundial. Las paridades de las divisas de los países industrializados se tambalearon. Ante la debacle, los gobiernos europeos se olvidaron de sus intenciones de cooperación y decidieron actuar por sí mismos. En su reunión de agosto de ese mismo año, los ministros de Finanzas de la Comunidad no pudieron llegar a un acuerdo para dar una respuesta conjunta y en su lugar emitieron un comunicado poco

contundente en el que expresaron su preocupación por la acción estadounidense. Una reunión posterior llevó a que los ministros criticaran duramente a Estados Unidos y a que buscaran una posición concertada de la Comunidad en las conversaciones del Smithsonian en diciembre de 1971. A fines de 1971 se logró restaurar algo de orden, pero el daño ya estaba hecho.

Las crisis de mayo y agosto de 1971 tuvieron un efecto prolongado y sumieron a las economías europeas en la recesión. Las medidas correctivas de principios de 1972 tuvieron un efecto predecible, pero desafortunado, porque alimentaron la inflación. Las circunstancias no podían ser menos propicias para la UEM, aunque el colapso del sistema monetario internacional forzó a los Seis a buscar mayor coordinación en sus políticas económicas y monetarias, lo que en cierta forma sentó un precedente favorable para el proceso integracionista. Así, en marzo de 1972, los Seis pusieron en marcha la "serpiente monetaria", un mecanismo para mantener las fluctuaciones bilaterales de las divisas comunitarias dentro de un margen del 2.25% frente al dólar, o sea dentro del "túnel" establecido durante las conversaciones del Smithsonian.⁹¹

Pompidou convocó la cumbre de París de octubre de 1972 para fijar la agenda comunitaria que regiría los destinos de la CE tras la ampliación y el colapso del sistema de tipos de cambio. Extremadamente preocupado por las consecuencias que las fluctuaciones cambiarias tendrían sobre la PAC, Pompidou puso como prioridad en la agenda de la cumbre el asunto de la UEM. En respuesta al llamado de Pompidou de lograr la estabilidad cambiaria, Brandt hizo hincapié en las medidas antiinflacionarias. El resultado fue la reafirmación de la necesidad de avanzar paralelamente con las medidas económicas y monetarias.

A pesar de esta sensación de urgencia para coordinar los aspectos económicos y monetarios entre los Seis, debido al clima internacional desfavorable, la cumbre de París de octubre de 1972 marca el climax del "eurooptimismo" de los setenta. La cumbre es famosa por la última línea de una

⁹¹ Debido a la crisis petrolera, la divergencia en las políticas monetarias y la debilidad del dólar, dos años más tarde la serpiente había perdido a muchos de sus participantes y se había convertido básicamente en una zona dominada por el marco alemán, en la que participaban las monedas de Alemania, el Benelux y Dinamarca. (European Commission, Economic and Monetary Union, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1996, p. 6)

"declaración solemne" que sirvió de preámbulo al comunicado final: "Los Estados miembros de la Comunidad, la fuerza motora de la construcción europea, afirman su intención de, antes de que termine la presente década, transformar todo el complejo de sus relaciones en una Unión Europea".⁹² Ésta fue una declaración extraordinaria aun para los estándares de la retórica comunitaria.

Aunque nadie sabía exactamente lo que significaba la "Unión Europea", el compromiso de alcanzarla en los ocho años siguientes presionó demasiado a los Estados miembros. Cuando terminó la década de los setenta, y nada ni siquiera remotamente parecido a la Unión Europea apareció en el horizonte, la declaración de París se convirtió en el reflejo del desorden comunitario.

No obstante, la declaración de París tuvo éxito en las capitales nacionales de los Estados miembros. El comunicado recibió una acogida favorable porque parecía afirmar que la Comunidad estaba lista para lanzar una gama impresionante de nuevas iniciativas. Además de hacer referencia a la UEM y a la CPE, y de reiterar el compromiso de los líderes de la Comunidad para llegar a la UEM, "esperando completarla a más tardar el 31 de diciembre de 1980"⁹³, el comunicado mencionó la política regional, industrial, energética y medioambiental. Comparada con las conclusiones de La Haya en 1969, esta declaración fue un catálogo impresionante de iniciativas para "profundizar" la integración.

El acuerdo de la "serpiente monetaria" subsistió aun tras el inicio de la flotación libre y generalizada de las divisas frente al dólar en la primavera de 1973, lo que supuso el abandono definitivo del principio de los tipos de cambio fijos consagrado en el convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional. No obstante, se produjo una constante salida y entrada de varias divisas comunitarias respecto a la disciplina de la "serpiente monetaria", hasta que el franco francés decidió abandonar definitivamente dicho acuerdo en marzo de 1976.

La experiencia de la "serpiente monetaria" terminó, pues, en un rotundo fracaso. En gran parte, ello se debió a los profundos desacuerdos nacionales en materia de política económica en el contexto de

⁹² Informe de la Comisión Europea. (mimeo.), s.l., 1972, s.p.

⁹³ *loc. cit.*

la crisis económica internacional. El factor principal causante de esta crisis había sido la fuerte subida de los precios del petróleo en el otoño de 1973, provocando una desorientación respecto a las políticas que debían de adoptarse frente a sus consecuencias. Por otro lado, la crisis frenó el proceso de integración comunitaria durante el resto de la década de los setenta y la primera parte de los años ochenta.

El impacto institucional de la primera ampliación

Como se había acordado en La Haya, las negociaciones de adhesión con Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Noruega dieron inicio el 30 de junio de 1970 en Luxemburgo y concluyeron con la firma de los Tratados de Adhesión el 22 de enero de 1972 en Bruselas. Dichos tratados entraron en vigor el 1 de enero de 1973. Ese mismo día comenzó la gestión de un nuevo presidente de la Comisión, el francés François Xavier Ortoli (1973-1977), quien mantuvo la política seguida por sus tres antecesores inmediatos de evitar cualquier actitud que pudiera considerarse como “excesivamente protagónica”, para no irritar a los gobiernos nacionales.

Cabe destacar que, pese a haber concluido las negociaciones de su adhesión, Noruega no culminó su entrada a la Comunidad puesto que la mayoría de su población (53.4%) se manifestó en referéndum contraria a la misma.⁹⁴ Así, a la primera ampliación de la Comunidad correspondió temporalmente el primer esfuerzo desde la creación de ésta de dar un salto cualitativo importante en la “profundización” de la integración con la propuesta de establecer la unión económica y monetaria entre los Estados miembros, en medio de un clima internacional desfavorable.

Como era de esperarse, con esta primera ampliación las instituciones de las Comunidades Europeas —como se llamaban ya entonces— se vieron obligadas a cambiar. Desde entonces, se han hecho nuevas adaptaciones para incluir a Grecia (a partir del 1º de enero de 1981) y a Portugal y

⁹⁴ Cabe destacar que detrás de este resultado adverso está el abrumador voto en contra registrado en las zonas rurales, así como la oposición de los poderosos intereses pesqueros, los cuales temían ser perjudicados dentro del mercado común. (Mauricio Rossell y Pedro Aguirre. *La Unión Europea. Evolución y Perspectivas*, México, Diana, 1994, p. 44).

España (a partir del 1º de enero de 1986). Esta expansión en el número de Estados miembros de las Comunidades ha obligado a aumentar el tamaño de la Comisión, del Consejo, de la Corte, del Comité Económico y Social y del Parlamento Europeo, al igual que el de otras instituciones comunitarias como el COREPER.

Cada ampliación de las Comunidades también ha generado el potencial para modificar las relaciones entre las instituciones comunitarias (en particular entre la Comisión y el PE) y los Estados miembros representados en el Consejo. Puede pensarse que los nuevos miembros serían más cautelosos al admitir que las instituciones comunitarias adquirieran cualquier tipo de poder supranacional y que estarían más celosos de sus derechos que los Estados que han formado parte de la Comunidad desde 1951. Este parecía ser el caso de Gran Bretaña, Dinamarca y, en mucho menor grado, Grecia, pero Irlanda, Portugal y España han estado conformes con incrementar el poder de la Comunidad. Esto puede explicarse porque estos países esperaban ganar más en caso de fortalecerse algunas políticas comunes como las de ayuda regional o pesquerías. Por otra parte, cabe destacar que en el caso de Gran Bretaña y Dinamarca, ambos son países que tienen vínculos cercanos con países ajenos a la Comunidad: Estados Unidos y la Mancomunidad, en el caso de Gran Bretaña; y los países nórdicos en el de Dinamarca. Sin embargo, debe recordarse que durante los años sesenta fue Francia con de Gaulle quien intentó inclinar la balanza a favor del poder estatal y frenar el avance de la Comunidad. Desde 1973 ha sido Gran Bretaña quien ha respaldado esta posición gaullista de rechazo hacia la consolidación de instituciones comunitarias poderosas. Las desconfianzas británicas --y danesas-- con respecto a la integración europea, las inevitables tensiones provocadas por la absorción de tres nuevos Estados miembros y un ambiente internacional hostil en lo económico se combinaron a mediados de los setenta para poner a prueba a la Comunidad Europea.

La cumbre de París de diciembre de 1974 y la creación de mecanismos paralelos

La cumbre de París de 1974 es recordada por dos decisiones que tuvieron un impacto profundo en el desarrollo a largo plazo de la Comunidad: realizar elecciones directas para el Parlamento Europeo

en 1978 y realizar cumbres comunitarias periódicas, tres veces al año, desde entonces conocidas como "Consejos Europeos".

Esta última innovación institucional también es producto indirecto de la ampliación de 1973. Las reuniones del Consejo de Ministros se llevaban a cabo con los representantes pertinentes para cada una de las distintas áreas a tratar –ministros de Agricultura para discutir políticas agrícolas, ministros de Industria para decidir sobre cuestiones industriales y así para el resto de los temas. En 1974, a propuesta de Ortoli, se acordó que los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas llevarían a cabo cumbres regulares. Esto recibió el nombre del Consejo Europeo, aunque dichas cumbres no eran formalmente parte del esquema institucional de las Comunidades Europeas. De hecho puede decirse que se convirtieron en un mecanismo paralelo para discutir cuestiones de alta política, tales como la situación internacional, y temas contenciosos que no hubieran podido solucionarse en el Consejo de Ministros. Una vez discutidas al más alto nivel, las decisiones podían traducirse en acciones comunitarias a través de los canales normales de toma de decisiones. En consecuencia, es en el Consejo Europeo donde se define cuáles habrán de ser los rumbos a tomar en lo económico, político y social. Asimismo, se ha convertido en el principal vehículo de expresión de la CPE.

La institucionalización de las cumbres reflejaba la necesidad de que los líderes de los Estados miembros se reunieran regularmente para mantener el *momentum* político de la Comunidad, en una atmósfera de complejidad económica y parálisis burocrática. En particular, los nuevos líderes de Francia y Alemania, Valéry Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt respectivamente, vieron en el Consejo Europeo un foro ideal para dirigir los asuntos de la CE. La decisión simultánea de llevar a cabo elecciones para el Parlamento Europeo en toda la Comunidad, a pesar de las reservas de británicos y daneses, tenía como objeto contrarrestar la crítica de que los Consejos Europeos fortalecerían el intergubernamentalismo a costa del supranacionalismo en la CE. El tratado para celebrar dichas elecciones se firmó en Roma a finales de 1975. Se estableció que el total de diputados sería de 410, con la siguiente representación parlamentaria por país comunitario: 81 diputados para Alemania, Gran

Bretaña, Francia e Italia, respectivamente; 25 para Holanda, 24 para Bélgica, 16 para Dinamarca, 15 para Irlanda y 6 para Luxemburgo. Se fijó como fecha para los comicios el mes de mayo de 1978, pero debieron aplazarse hasta junio de 1979 debido a que hubo algunos retrasos en varios parlamentos de los Estados miembros en el proceso de aprobación de la legislación correspondiente. Aunque el tratado para la elección directa no amplió en modo alguno las facultades del PE, sí contribuyó enormemente a democratizar este órgano y a incrementar su importancia ante la opinión pública.

Los otros dos resultados de la cumbre de París –un acuerdo en principio para dejar atrás la unanimidad en la toma de decisiones dentro del Consejo de Ministros y una petición para que Leo Tindemans, primer ministro de Bélgica, redactara un informe sobre la unión europea– sugieren que los líderes estaban decididos a poner a la Comunidad en movimiento otra vez. El Informe Tindemans, publicado a principios de 1976, contenía numerosas sugerencias para mejorar la toma de decisiones en el Consejo, incluyendo “mayor coherencia, recurrir a la votación por mayoría y fortalecer la continuidad.”⁹⁵ Todas ellas tenían como objetivo acelerar el proceso de toma de decisiones y bloquear el veto. Asimismo, urgía a los Estados miembros a realizar la unión política europea por etapas progresivas.

Entre las principales recomendaciones se contaban: reanudar sin demora los esfuerzos para establecer la unión económica y monetaria; trabajar con imaginación y voluntad política para establecer una política exterior común efectiva; establecer la “ciudadanía única europea”; emprender una nueva etapa de fortalecimiento de las instituciones comunitarias, en especial del PE; y otorgar un papel protagónico a la Comisión. El elemento más controvertido del informe fue la exploración, que no necesariamente la recomendación, de una “Europa de dos velocidades”, con diferentes grados de integración en la Comunidad dependiendo de la voluntad política y las capacidades de cada Estado miembro.⁹⁶

⁹⁵ Tindemans Report, EC Bull, 1/76, sección V, parte C, punto 2, párrafos a. y b., cit. por G. Tsebelis y A. Kreppel, en art. cit., p. 14.

⁹⁶ K. Borchardt, *op. cit.*, p. 11.

Los Estados miembros más pequeños no estuvieron de acuerdo con el proyecto de una Comunidad de "primera y segunda clase", y los Estados miembros más grandes –con excepción de Alemania e Italia-- se alarmaron ante la posibilidad de perder aún más soberanía. El Informe Tindemans fue calificado por la mayoría de los gobiernos europeos como demasiado radical y retórico, por lo que casi todos sus postulados terminaron aplazándose. Giscard inmediatamente dio carpetazo al informe y éste pronto se diluyó entre los niveles de la burocracia europea. Los jefes de gobierno agradecieron a Tindemans sus esfuerzos y, como premio de consolación, solicitaron la elaboración de un informe anual de la Comisión sobre "Los Avances Hacia la Unión Europea".

Por otra parte, la institucionalización de las cumbres no podía, por sí misma, revitalizar a la Comunidad. Por el contrario, durante los cuatro años siguientes la CE siguió sumida en un abismo debido a la incapacidad o a la falta de voluntad de los Estados miembros para atacar las condiciones económicas y políticas adversas a partir de un enfoque comunitario. La Comisión seguía siendo inefectiva y ninguno de los grandes Estados miembros quería asumir el liderazgo. "La Comunidad carecía virtualmente de liderazgo [a mediados de los setenta]. Los alemanes no querían liderar, los franceses no podían y los británicos ni querían ni podían".⁹⁷

Las divergencias económicas entre los Estados miembros minaron no sólo el sentido de supervivencia de la solidaridad comunitaria, sino también la extensión prevaleciente de la integración económica. Frente a la inflación y el desempleo, los Estados miembros aplicaron una serie de barreras no arancelarias y otras medidas proteccionistas que entraron en conflicto con la racionalidad fundamental de la Comunidad.

La crisis hizo presa de la Comunidad, la cual "parecía destinada a desintegrarse bajo el impacto brutal de su propia frivolidad e irrelevancia".⁹⁸ Un artículo en *The New York Times* en noviembre de 1977 apuntaba que había "señales por todos lados... de que el impulso para la unidad europea se

⁹⁷ Peter Ludlow, *The Making of the European Monetary System: A Case Study in the Politics of the European Community*, Londres, Butterworths Scientific, 1982, p. 33.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 22.

[estaba] quedando sin gasolina".⁹⁹ La aparente ineficiencia de la burocracia de Bruselas se convirtió en la metáfora favorita para describir el declive de la Comunidad en los setenta.

La noción de una "Europa de dos velocidades" fue uno de muchos conceptos similares que dominaron el ambiente europeo en los setenta. A falta de un progreso real en la Comunidad, tanto políticos como académicos se dedicaron a buscar ideas para el futuro de la integración europea como: "La Europa de dos niveles", "Europa *à la carte*", "geometría variable", "diferenciación" e "integración graduada".¹⁰⁰ Mientras, en el mundo real, otros esfuerzos para revivir a la Comunidad fracasaron rotundamente.

Donde sí hubo avances fue en el perfeccionamiento de los mecanismos de control presupuestario de las Comunidades. En julio de 1975 se firmó en Bruselas el tratado que creó el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas en 1977. El Tribunal sustituyó a las comisiones de control de la CEE y de la Euratom y al comisario de cuentas de la CECA, gozando de amplios poderes para investigar la legalidad de los ingresos y gastos de las Comunidades, así como para garantizar la buena gestión económica de todos sus programas y fondos. Este tratado también amplió los poderes del Parlamento Europeo, al prescribir expresamente que este cuerpo legislativo tendría en adelante el derecho de rechazar el proyecto de presupuesto --siempre y cuando se adujeran razones convincentes-- y de solicitar al Consejo de Ministros la presentación de uno nuevo.

Al término de la década, el futuro de la Comunidad se veía realmente desalentador. El desempleo excesivo y la alta inflación afectaron el desempeño económico de los Estados miembros. Hacia falta la voluntad política para revivir la integración europea. Durante los siguientes cinco años, la Comunidad experimentó más tensiones y problemas, pero al mismo tiempo sufrió una metamorfosis que sentó las bases para su renacimiento y transformación a mediados de los ochenta.

Por consiguiente, la década posterior a la partida de de Gaulle fue bastante desalentadora, aunque decisiva en la historia de la Comunidad. Los chocs provocados por la caída de los precios del

⁹⁹ Paul Lewis, "An Unhappy Briton in Brussels", secc. 3, p. 7.

¹⁰⁰ Helen Wallace explica estos conceptos en *Europe: The Challenge of Diversity*. Boston, Routledge & K. Paul, 1985. pp. 29-49.

petróleo, la recesión económica, una PAC hinchada y una Gran Bretaña recalcitrante sometieron a una dura prueba la solidaridad de la Comunidad, especialmente a la luz del optimismo generado por el "Espíritu de La Haya". Sin embargo, la Comunidad sobrevivió y resurgió a principios de los ochenta con un Consejo Europeo poderoso, un Parlamento electo directamente, un procedimiento probado para la cooperación en materia de política exterior, un sistema monetario inseguro y la conciencia de la necesidad de enmendar los procedimientos de toma de decisiones antes de continuar con la ampliación. Pero tal vez haya sido más importante aún que las tribulaciones y retos de los setenta convencieron a los líderes de la Comunidad en los ochenta —en la Comisión, el Parlamento y los Estados miembros— de la necesidad urgente de hacer reformas institucionales. Como resultado, los años entre 1969 y 1978 representaron no sólo una transición en el sistema internacional de la posguerra que puso a prueba la capacidad de recuperación de la Comunidad, sino también un puente importantísimo entre los primeros logros de la Comunidad y sus triunfos posteriores.

CAPÍTULO 4

DEL “EUROPESIMISMO” A LA “EUROFORIA”: EL ACTA ÚNICA EUROPEA (1979-1989)

“Los Avances Hacia la Unión Europea”: la Comisión adquiere un papel activo

El informe de la Comisión de 1979, titulado "Los Avances Hacia la Unión Europea", fue inusualmente optimista. Tres acontecimientos en ese año tenían el potencial para mejorar la situación de la Comunidad: la inauguración del Sistema Monetario Europeo (SME); las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo; y el Tratado de Adhesión con Grecia. Sin embargo, dado el pobre récord de la Comunidad en el pasado reciente, el optimismo del informe de 1979 parecía no tener fundamento.

Para el resto de los observadores, el SME, una iniciativa lanzada para establecer cierta estabilidad cambiaria, no parecía ser suficiente para garantizar el crecimiento de la Comunidad a largo plazo. Tampoco las elecciones directas, pospuestas durante años porque muchos Estados miembros no deseaban un Parlamento Europeo más fuerte, parecían una fuente adecuada para el resurgimiento de la Comunidad. Y, dada la experiencia anterior con la ampliación, la inminente entrada de Grecia —y la posibilidad de incluir también a España y Portugal más adelante— no inspiraba mucha confianza. Juntos, sin embargo, estos tres acontecimientos marcaron el principio del fin de la depresión de la CE. A pesar de las dificultades que podían adivinarse en el futuro de la Comunidad, 1979 marcó un nuevo principio. Cabe destacar que buena parte del crédito por este cambio de rumbo debe atribuirse a Roy Jenkins, presidente de la Comisión entre 1977 y 1981.

Roy Jenkins y el Sistema Monetario Europeo (SME)

A fines de 1976, Europa se encontraba sumida en la recesión, la cual se extendía a todos los renglones de la actividad económica. El sector textil, la construcción naval, la industria manufacturera y la minería padecían con especial rigor la crisis, al igual que la industria siderúrgica, paradójicamente el

sector que había dado origen a la integración europea. Las monedas europeas seguían navegando a la deriva. Las balanzas de pago parecían estar a punto de reventar. Sin duda, era urgente reactivar la cooperación monetaria entre los gobiernos de los Nueve. Sin embargo, las instituciones europeas también se paralizaron ante los embates de la recesión. Ninguna iniciativa emanaba de la Comisión, la cual parecía estar al borde del fracaso en el desempeño de su papel como órgano ejecutivo de las Comunidades a causa de la prudencia excesiva de su presidente Ortolí. La CEE estaba amenazada por un grave estancamiento institucional.

Pero, el 1 de enero de 1977 tomó posesión un nuevo presidente de la Comisión: el británico Roy Jenkins quien, a diferencia de sus grises antecesores (a excepción de Hallstein), había destacado enormemente en la política de su país.¹⁰¹ La intención de los gobiernos europeos al nombrar como presidente de la Comisión a un político de primera línea como Jenkins era terminar con el inmovilismo que había caracterizado al principal órgano ejecutivo de la Comunidad. Los Nueve se dieron cuenta de que se necesitaba un hombre de más peso político para hacerse responsable del avance comunitario. No obstante, la pregunta era si los gobiernos más recelosos de su soberanía estarían realmente dispuestos a tolerar a un presidente de la Comisión más protagónico, empezando justamente por los británicos.

Uno de los acontecimientos de 1979 que ayudó a la Comunidad a salir de la parálisis fue también el gran logro de Roy Jenkins como presidente de la Comisión.¹⁰² Éste fue la creación del SME en marzo de 1979, mediante el cual la cooperación europea en materia de política monetaria entró en una nueva dimensión. La finalidad del SME era establecer una zona de relativa estabilidad monetaria, en la que las monedas europeas estuvieran a salvo de oscilaciones profundas gracias a un método eficaz de coordinación y solidaridad monetaria, de cuyo éxito dependerían las posibilidades reales de establecer algún día una unión económica y monetaria.¹⁰³ El SME de Jenkins funcionaría con base en cuatro condiciones fundamentales: un margen de fluctuación máximo del 2.25% entre todas las

¹⁰¹ Jenkins fue un eficiente *Chancellor of the Exchequer* durante el penúltimo gobierno de Wilson y era la cabeza del ala moderada del laborismo. Jenkins había sido el laborista más pro europeísta en el Parlamento.

¹⁰² Cabe destacar que Jenkins actuó con mucho valor y visión de largo plazo al proponer una iniciativa monetaria, sobre todo después del fracaso del Plan Werner y la “serpiente” monetaria.

¹⁰³ Klaus-Dieter Borchardt, *op. cit.*, p. 11.

monedas de los Estados miembros; una coordinación estrecha entre las políticas monetarias, económicas y presupuestarias de los Nueve; la entrada en vigor de un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), que contaría con el 20% de las reservas de oro y dólares de los Estados miembros para la regulación de las transacciones dentro del SME; y la creación de un mecanismo de apoyo a corto plazo en caso de presentarse un desequilibrio monetario grave en alguno de los Estados miembros.

Schmidt y Giscard, cada uno por razones distintas, apoyaron la creación del SME. En consecuencia, el nacimiento de éste fue producto de una clara convergencia de intereses franceses y alemanes, lo que confirmó el liderazgo de ambos países en la Comunidad. Así, el plan para la creación del SME se presentó en el siguiente Consejo Europeo, el cual tuvo lugar en Bremen en julio de 1978.

La cumbre de Bremen de 1978 marcó una etapa decisiva en la creación del SME. El liderazgo de Schmidt contribuyó a que todos aceptaran la propuesta franco alemana, aunque Gran Bretaña no tardó en manifestar su deseo de no participar en el SME. La decisión británica de no tomar parte en el Mecanismo de Tipo de Cambio (MTC) del sistema tenía más que una importancia simbólica, porque para muchos de los involucrados en el SME, éste era una etapa crítica en el desarrollo de la CE como un todo.

El SME y su MTC fueron un avance radical en el desarrollo comunitario debido a que las paridades sólo podían cambiarse con base en el acuerdo mutuo entre los Estados miembros participantes y la Comisión, lo que sin duda debe considerarse como una transferencia de autonomía monetaria sin precedente. El SME se construyó con base en el concepto de tipos de cambio estables, pero ajustables, a partir de un tipo de cambio central definido con relación al ECU (*European Currency Unit*), el cual era en sí mismo una nueva creación.¹⁰⁴ El valor del ECU se calcula aplicando un “coeficiente de corrección” a un valor promedio que resulta de combinar las divisas de los Estados miembros. En un principio, el ECU tuvo como función principal servir como unidad de reserva y

¹⁰⁴ European Commission, *Economic and Monetary Union*, *op. cit.*, p. 7.

medio para regular los saldos entre los bancos centrales en el marco del mecanismo del SME y del FECOM.

El SME entró en vigor en marzo de 1979 con la participación de todos los Estados miembros, aunque la libra esterlina quedó fuera del MTC. En términos generales, el SME fue un gran éxito y ayudó a los Estados miembros participantes a combatir la inflación y recuperar el crecimiento económico.¹⁰⁵ Pero, además, "el SME fue una precondición para... 1992. Si no se hubiera creado el SME y no hubiera funcionado tan bien, la estrategia del Libro Blanco¹⁰⁶ [de 1985] no se hubiera contemplado y mucho menos puesto en práctica".¹⁰⁷ Asimismo, el SME fue visto por muchos Estados miembros como un vehículo para fortalecer a Europa en términos económicos y políticos en un momento en el que el liderazgo estadounidense parecía debilitarse.

La creación del SME y del ECU fueron las grandes aportaciones a la integración económica europea conseguidas durante la conflictiva década de los setenta, una vez que se abandonó la idea de establecer la plena unión monetaria para 1980, como lo estipulaba el Plan Werner. El SME contribuyó a lograr la estabilización monetaria internacional y puede decirse que los mecanismos de solidaridad monetaria funcionaron adecuadamente. El SME representó un parteaguas para Bruselas. Su mera existencia y la relativa velocidad con la que entró en vigor sentaron un precedente importante en la historia de la Comunidad.

No obstante, el SME fue lo único que pudo hacer Roy Jenkins durante su gestión para sacar a los organismos comunitarios de la parálisis. El resto de sus iniciativas tropezó con la resistencia de los gobiernos de los Estados miembros, en particular del británico y del francés. En 1977, un plan de Jenkins para dotar a la Comisión de mayores poderes discrecionales para destinar mayores recursos económicos al desarrollo regional y a la reestructuración de sectores industriales perjudicados por la

¹⁰⁵ Según el Informe Dooge de 1985, el SME "permitió preservar la unidad del Mercado Común, mantener tipos de cambio razonables y poner los cimientos de la identidad monetaria de la Comunidad". (Mimeo., s.l., s.p.).

¹⁰⁶ "Programa y calendario para la realización del mercado interior, publicado por la Comisión el 14 de junio de 1985 y destinado al Consejo Europeo de Milán de los días 28 y 29 de junio de 1985" (Comisión de las Comunidades Europeas, Del Mercado Único a la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1991, p. 48).

¹⁰⁷ P. Ludlow, Beyond 1992..., *op. cit.*, p. 25.

recesión encontró el rechazo casi unánime de los gobiernos nacionales. Poco más tarde, Giscard se opuso terminantemente a aceptar una sugerencia de Jenkins para que el presidente de la Comisión participara en igualdad de circunstancias frente a los mandatarios de las siete naciones más industrializadas del mundo en la reunión que éstas celebran anualmente. Finalmente, los “Siete” permitieron que el presidente de la Comisión asistiera a la cumbre en calidad de observador.

Así las cosas, parecía que los Estados miembros no estaban preparados aún para permitir que la Comisión estuviera bajo la batuta de un político fuerte y activo. Así lo entendió Jenkins, quien recortó sustancialmente sus actividades durante los últimos meses de su mandato y renunció a toda posibilidad de reelección para un nuevo período.

Las primeras elecciones directas para el Parlamento Europeo

El Tratado de Roma disponía la creación de una asamblea elegida directamente, pero la renuencia de los Estados miembros había dilatado la transición de un Parlamento Europeo designado a uno electo. En un intento por equilibrar la creación del Consejo Europeo, los jefes de gobierno decidieron en la cumbre de París de 1974 realizar elecciones directas tan pronto como fuera posible. Gran Bretaña y Francia estaban abiertamente en contra de las elecciones directas porque pensaban que un Parlamento Europeo más fuerte minaría la supremacía nacional en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad. En el otro lado del espectro, Alemania, los Países Bajos e Italia estaban a favor de un Parlamento más fuerte como corolario de su apoyo a la integración europea. Igualmente, la Comisión veía a un Parlamento más fuerte como un aliado natural en la lucha institucional por tener más poder dentro de la Comunidad.

De todas formas, las elecciones directas de junio de 1979 no provocaron una redistribución radical de poder en la Comunidad, como esperaba Jenkins, porque por sí solas no podían ampliar las facultades del PE. Sólo una modificación del Tratado de Roma, como fueron la AUE en 1986 y el Tratado de Maastricht en 1992, podía dar más importancia al PE en la toma de decisiones dentro de la Comunidad. Sin embargo, las elecciones directas sirvieron para revitalizarlo y de esta nueva etapa

surgió la “Propuesta de Tratado que Establece la Unión Europea” en febrero de 1984, la cual desempeñó un papel importante en el renacimiento posterior de la Comunidad.

Hacia la expansión mediterránea

Otro de los grandes temas que preocupaban a la Comunidad durante la segunda mitad de los setenta era la integración de los Estados de Europa meridional, cuyo desarrollo económico, social e industrial era relativamente menor al de los Estados miembros. Grecia solicitó formalmente su entrada a las Comunidades en 1975 y dos años más tarde lo hicieron Portugal y España. Los tres países se encontraban inmersos en un período de transición democrática, tras la caída de sus respectivos regímenes dictatoriales, por lo que uno de los principales obstáculos para su acceso a la Comunidades, la falta de gobiernos democráticos, estaba a punto de desaparecer.

La posibilidad de que España, Portugal y Grecia se adhirieran a la Comunidad planteaba varios desafíos que debían resolverse a la brevedad. En general, se trataba de naciones menos desarrolladas, caracterizadas por economías predominantemente rurales, debilidad monetaria, un proteccionismo comercial histórico y una excesiva intervención del Estado en la economía. Por lo tanto, integrar a estos países a un mercado común en el que participaban algunas de las economías más evolucionadas del mundo, sin que por ello se presentaran mayores contratiempos, parecía un objetivo bastante lejano.

Además, dentro de la misma Comunidad había quienes pensaban que primero debía profundizarse la integración europea antes de pensar en admitir a nuevos miembros. Asimismo, se temía que la nueva expansión creara problemas dentro de las instituciones comunitarias, cuya estructura supranacional había sido diseñada sólo para los seis miembros originales de la CE. Quienes se oponían a la ampliación argumentaban que si con nueve Estados miembros muchas veces había problemas para tomar decisiones por la falta de consenso, sería mucho peor con una Comunidad de doce. Por otra parte, persistía el dilema de cómo integrar a naciones de menor desarrollo relativo en una época de particular austeridad económica. Sin duda, la Comunidad tendría que destinar amplios recursos para

subsidiar a las economías de estos tres países y tratar de disminuir las disparidades entre los Estados más ricos y los más pobres de la Comunidad.

También surgieron objeciones de naturaleza estrictamente comercial. En particular, Francia temía a las consecuencias que traería la competencia con otros Estados miembros grandes, agrícolas y mediterráneos. Giscard amenazó con vetar el ingreso de los tres países si no se consolidaban primero varias modificaciones a la PAC con el fin de compensar a las regiones agrícolas de Francia e Italia que podrían resultar afectadas por la competencia con los nuevos Estados miembros.

A pesar de todas estas objeciones, la Comunidad admitió las solicitudes de ingreso de los tres países. Grecia inició sus negociaciones el 27 de julio de 1976 y logró el acuerdo de adhesión en 1979. Dicho acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1981, con lo que se materializó la segunda ampliación de la CE.¹⁰⁸ España y Portugal firmaron sus Tratados de Adhesión en Madrid y Lisboa, respectivamente, el 12 de junio de 1985, y ambos entraron en vigor el 1 de enero de 1986, con lo que se cerró la tercera ampliación de la CE.

Cabe destacar que, de los tres candidatos mediterráneos, Jenkins consideraba que Grecia era la menos calificada para obtener la membresía. Sin embargo, el presidente de la Comisión tomó en cuenta los argumentos políticos a favor del ingreso de Grecia y esperaba que esta nueva ampliación contribuyera a sacar a la Comunidad de su crisis institucional. Para evitar mayores complicaciones en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad una vez que tuviera lugar la ampliación, Jenkins pidió a los Estados miembros que introdujeran cuanto antes las reformas institucionales –en particular el cambio en el sistema de votación en el Consejo– que tanto se necesitaban.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Véase Frances Nicholson and Roger East, From the Six to the Twelve: The Enlargement of the European Community, Chicago, St. James Press, 1987, pp. 181 y ss.

¹⁰⁹ De hecho, una vez que Jenkins dejó el cargo, la entrada inminente de España y Portugal se convirtió en un impulso importante para el cambio en la Comunidad y fue uno de muchos factores que dieron lugar al Acta Única Europea (AUE).

Crisis presupuestarias

La década de los ochenta comenzó para la Comunidad con una crisis bastante severa en cuanto al presupuesto comunitario. A principios de 1980, el PE se negó a aprobar el proyecto de presupuesto por considerar que se estaban dedicando demasiados recursos para la PAC en detrimento de otras áreas primordiales. Cabe destacar que ésta fue la primera gran disputa entre dos instituciones comunitarias primordiales, el Parlamento y el Consejo de Ministros, lo que sin duda constituía una amenaza para el futuro de la Comunidad.

Durante varios meses, esta polémica detuvo el desarrollo presupuestario de la CE, lo que empezó a perjudicar sobre todo a la PAC, la cual tradicionalmente se llevaba la porción más grande cuando se distribuían los recursos comunitarios. La pugna terminó en julio, cuando finalmente el Parlamento accedió a aprobar un presupuesto bastante parecido al que había rechazado inicialmente. Sin embargo, quedó constancia de que las políticas presupuestarias de la Comunidad habían comenzado a desgastarse.

Pero más seria aún que el enfrentamiento entre el Parlamento y el Consejo de Ministros fue la declaración de la primera ministro Margaret Thatcher con respecto a que el Reino Unido consideraba excesivas las contribuciones que debía hacer al presupuesto comunitario. El problema de las aportaciones británicas había existido desde el ingreso mismo de Gran Bretaña a la Comunidad y todos los gobiernos británicos a partir de entonces habían insistido en lograr una reducción del monto total de sus contribuciones.

Por consiguiente, en un principio Thatcher parecía tener un solo objetivo en el ámbito comunitario: resolver la cuestión de la excesiva contribución británica al presupuesto de la Comunidad. Básicamente, Gran Bretaña pagaba mucho y recibía muy poco a cambio. Como importador neto de alimentos y bienes manufacturados provenientes de fuera de la Comunidad, Gran Bretaña pagaba una enorme cantidad en impuestos aduaneros y agrícolas a Bruselas; al ser un país con un sector agrícola pequeño y eficiente, Gran Bretaña sacaba poco de la PAC, la cual representaba el 70% del gasto de la

Comunidad. Londres dejó entrever que estaba pensando en declarar una suspensión unilateral en la entrega de sus contribuciones si éstas no experimentaban una reducción considerable.

El Consejo Europeo de Luxemburgo de abril de 1980 no logró ningún acuerdo y sólo fue testigo del agravamiento de la crisis. A pesar de que Schmidt propuso una solución al problema, Thatcher se negó a aceptarla.¹¹⁰ Thatcher amenazó con hacer que el Reino Unido frenara la aprobación de un acuerdo comunitario para el establecimiento de los precios agrícolas para el periodo 1980/81 si no se encontraba pronto una solución satisfactoria a las demandas británicas. Además de los precios agrícolas, podrían demorarse decisiones fundamentales que la Comunidad debía tomar urgentemente sobre política pesquera, medidas energéticas y acuerdos sobre la comercialización de la carne ovina. La decisión de Thatcher irritó al resto de los Estados comunitarios y, en particular, a Francia, pues resultarían extraordinariamente perjudicados con el retraso en la fijación de los precios agrícolas. La sombra de la crisis de 1965 se cernía sobre la Comunidad. El principio de la solidaridad financiera común, una de las bases fundamentales de la CEE, corría peligro.

Después vinieron cinco semanas de arduas negociaciones, hasta que el 30 de mayo de 1980 los Nueve acordaron reducir considerablemente los totales de los recursos financieros que Gran Bretaña debía aportar para los años de 1980, 1981 y 1982. También ese día se llegó a un acuerdo solemne en el que la Comunidad reconocía la injusticia de exigir a una nación con dificultades económicas asumir responsabilidades financieras desproporcionadas. Sin embargo, se estableció que esta circunstancia debía ser un recurso meramente excepcional, debido a la gran importancia que tenía para la integración europea mantener el principio de la solidaridad financiera común. Una vez resuelto el problema de las contribuciones británicas fue posible establecer los precios agrícolas, decretar los ordenamientos pertinentes para la comercialización de la carne ovina y sentar las bases para establecer una política pesquera común.

Las instituciones comunitarias salieron triunfantes una vez más, pero se había hecho evidente la necesidad de revisar las políticas presupuestarias para que, en el futuro, no se convirtieran en un nuevo

¹¹⁰ F. Nicholson y R. East, *op. cit.*, p. 187 y s.

motivo de enfrentamiento. Así, la crisis de 1980 dio lugar a una revisión a fondo de los mecanismos presupuestarios. El Consejo de Ministros solicitó a la Comisión que elaborara un informe sobre el perfeccionamiento de los procedimientos presupuestarios, sin alterar el concepto de solidaridad financiera común o las disposiciones fundamentales de la PAC. El responsable de dicho informe sería el nuevo presidente de la Comisión, Gaston Thorn (1981-85), político de tendencia liberal y ex primer ministro de Luxemburgo, quien fue designado a pesar de la oposición de Giscard.

En junio de 1981, la Comisión presentó a los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros el Informe Thorn. En él se establecía que era un error dar un enfoque meramente presupuestario a los problemas financieros de la Comunidad, los cuales debían relacionarse con la reactivación del crecimiento económico y con un nuevo impulso al proceso de integración.

Por consiguiente, Thorn propuso emprender una serie de programas comunes destinados a dar un nuevo impulso a la economía europea mediante el fortalecimiento del SME, del desarrollo de nuevas tecnologías industriales, de la implantación de políticas energéticas comunes efectivas, del aumento de los recursos destinados al desarrollo regional y del perfeccionamiento de la PAC por medio del control de los excedentes agropecuarios, cuyo volumen estaba incidiendo negativamente en el presupuesto.

Sobre el delicado tema de las contribuciones británicas, la Comisión sugirió adoptar un mecanismo financiero especial para atacar el desequilibrio presupuestario que afectaba a Gran Bretaña, apelando a la solidaridad de aquellos Estados más beneficiados con la PAC, para que asumieran una responsabilidad presupuestaria mayor. En términos generales, los Estados miembros ignoraron al Informe Thorn, pues se encontraban más preocupados por la recesión.

El Plan Genscher-Colombo (1981)

A la par de las crisis presupuestarias, también a principios de los años ochenta se inició una discusión reformista muy intensa en el ámbito comunitario, que se desarrolló bajo los lemas de “Europa de segunda generación”, “Relanzamiento europeo” o “Unión Europea”.¹¹¹ Entre las iniciativas de

¹¹¹ K. Borchardt, *op. cit.*, p. 12.

política europea y propuestas de reforma que se presentaron desde diversos flancos, cabe destacar el nuevo intento para instituir la votación por mayoría en el Consejo que apareció poco después de la primera elección directa del Parlamento Europeo. El plan, elaborado por dos miembros del Consejo, Hans-Dietrich Genscher, entonces ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, y Emilio Colombo, ministro de Asuntos Exteriores de Italia, proponía la creación de “estructuras de toma de decisiones más efectivas” y mayor participación de la Comunidad en asuntos exteriores. Aunque el propósito principal del plan era la cooperación europea en materia de política exterior y asuntos de seguridad, y no el tema específico de la votación por mayoría en el Consejo, sí vinculaba específicamente este tipo de votación con una operación más eficiente de las instituciones comunitarias.

El Plan Genscher-Colombo no tuvo mejor suerte que el Informe Tindemans. Debido a su naturaleza, el Plan tuvo una acogida poco entusiasta tanto en el Parlamento Europeo como en la Comisión. Además, fue rechazado por Grecia, Dinamarca y Gran Bretaña, quienes se opusieron a que se restaurara la votación por mayoría en el Consejo.

Sin duda, los Estados miembros, aún inmersos en las discusiones presupuestarias, no estaban dispuestos a entrar a fondo en el tema de la reforma institucional. Hacia 1984, la Comisión hizo un intento más por solucionar los diferendos y presentó una propuesta de reforma presupuestaria por considerar que el sistema vigente, basado en la recaudación de recursos con base en la percepción de los derechos aduaneros sobre las importaciones de terceros países (incluidas las exacciones agrícolas) y del 1% como máximo del IVA que cobraban los gobiernos nacionales, tendría que variar si la Comunidad pretendía pagar los programas que se había propuesto para el futuro y si deseaba concretar las nuevas expansiones hacia el sur. La iniciativa de reforma establecía el relevo del límite generalizado del 1% del IVA como máximo por un mecanismo escalonado con base en una tasa del 1.4%, definiendo aumentos progresivos del 0.4% para cada Estado, calculando la participación de cada uno de ellos en la producción agrícola final. Es decir que se trataba de hacer que los países más beneficiados por los subsidios agrícolas pagaran un porcentaje mayor de su IVA al presupuesto comunitario, con la

idea de que las naciones menos favorecidas por la Política Agrícola Común (como Gran Bretaña) se vieran relativamente aliviadas en los montos de sus aportaciones.

Perspectivas sombrías sobre el futuro de la integración europea

A pesar de las iniciativas de reforma y de las presiones internas y externas para el cambio, la Comunidad no respondía, sumida en un entorno económico difícil, caracterizado por una intensa recesión y padeciendo los efectos del creciente desempleo. El vigesimoquinto aniversario del Tratado de Roma fue el clímax del "europesimismo", producto de una década de parálisis. *The Economist* comentó que "ver a un veinticincoañero en coma es verdaderamente triste".¹¹² Piet Dankert, presidente del Parlamento Europeo, usó una analogía similar: comparó a la Comunidad con "un paciente cardíaco cuya condición es tan grave que ni siquiera puede molestársele con una fiesta de cumpleaños".¹¹³

Los académicos también estaban igualmente preocupados por la salud del "paciente". En *La Comunidad Europea: ¿Progreso o Declive?*, cinco profesores prominentes de distintos países de la Comunidad expresaron su preocupación: "Este informe nace de un sentimiento de alarma y urgencia. Los autores, con sus diferentes experiencias como ciudadanos de Estados miembros grandes y pequeños... comparten la convicción de que Europa occidental está navegando sin rumbo [y] que la existencia de la Comunidad Europea está seriamente amenazada... Si no se hace nada, enfrentamos la desintegración del logro europeo más importante desde la Segunda Guerra Mundial".¹¹⁴

Los problemas de la Comunidad eran cientos: el proceso de toma de decisiones estaba totalmente paralizado; la Comisión acusaba una profunda debilidad; la PAC estaba aparentemente fuera de control; el nuevo presidente francés, François Mitterrand, buscaba la manera de dar un "salto hacia adelante" en el proyecto integracionista, sometiendo a una severa presión la solidaridad comunitaria; y Margaret Thatcher no cesaba de pedir que le reembolsaran el sobrante de su cuota presupuestaria. En

¹¹² 20 de marzo de 1982, p. 11.

¹¹³ Cit. por Steven Lagerfeld, en su artículo "Europhoria", en *Wilson Quarterly*, núm. 14, invierno 1990, p. 66.

¹¹⁴ Karl Kaiser, *et al.*, (eds.), *The European Community: Progress or Decline*, Londres, RIIA, 1983, p. 1.

esas circunstancias, la decisión de Groenlandia de convertirse en el primer (y por el momento único) territorio en dejar la Comunidad no extrañó a nadie.

La Declaración Solemne de Stuttgart (1983)

En estas circunstancias, cada vez se hacía más necesaria la reforma institucional. A pesar de la frialdad con la que el Plan Genscher-Colombo fue recibido en las instituciones y capitales europeas, se convirtió en la base para la Declaración Solemne del Consejo presentada en Stuttgart en 1983. Aunque la Declaración Solemne era apenas un pálido reflejo del plan original, sí recomendó observar mayor respeto por los Tratados en lo relativo a los procedimientos de votación, y reafirmó que la aplicación de los lineamientos sobre toma de decisiones contemplados en los Tratados de Paris y Roma era de vital importancia para incrementar la capacidad de acción de las Comunidades Europeas.¹¹⁵ Sin embargo, este tímido llamado para poner en práctica los Tratados fue completamente ignorado y la toma de decisiones por unanimidad siguió siendo la norma.

El proyecto de Tratado de la Unión Europea del PE

Entre las iniciativas más significativas para llevar a cabo el “relanzamiento” europeo, merece especial atención el proyecto de Tratado de la Unión Europea, impulsado por Altiero Spinelli y aprobado por el PE el 14 de febrero de 1984 por un amplio margen. Dicho tratado proponía la fusión de las ramas política y económica bajo un solo tratado. En cuanto a la estructura comunitaria, el proyecto de tratado mantenía a las instituciones básicamente tal y como estaban; sin embargo, consideraba procedimientos de votación adicionales para permitir la existencia de una gran variedad de posibilidades en lo relativo a la toma de decisiones, dependiendo del tema específico del que se tratara. En particular, aquellas áreas cubiertas explícitamente en el Tratado de Roma o aquellas que podían resolverse con mayor eficiencia en el ámbito comunitario debían decidirse con base en la “acción

¹¹⁵ EC Bull. 6/1983, section 2.2.1 (Cit. por G. Tsebelis y A. Kreppel, art. cit., p. 15)

común” o la votación por mayoría. Otras áreas, y en particular las contempladas en el Consejo Europeo, debían resolverse con base en la “cooperación”, o la unanimidad.¹¹⁶

Una concesión a la soberanía nacional particularmente importante fue la inclusión de un periodo de transición de diez años durante el cual cada país aún podría aducir “intereses nacionales vitales” (como en el Compromiso de Luxemburgo) y, por consiguiente, vetar cualquier política. Sin embargo, el veto se hizo más difícil, debido a una disposición que obligaba al país que usara el veto a justificarlo ante la Comisión. La razón para dilatar la toma de decisiones también debía hacerse pública.

A pesar de su insistencia en la toma de decisiones por mayoría en el Consejo (y por consiguiente el fin del veto nacional), puede decirse casi con absoluta seguridad que los autores y partidarios del proyecto de tratado no estaban conscientes de las implicaciones potenciales que estas reformas tendrían para la definición condicional de la agenda. De hecho, si se hubiera ratificado el proyecto de tratado, el poder de la Comisión para definir condicionalmente la agenda se hubiera nulificado y el del Parlamento nunca se hubiera hecho realidad. El proyecto de tratado hubiera permitido al Consejo enmendar y aceptar una propuesta por medio de la mayoría absoluta o calificada.¹¹⁷ Por consiguiente, a pesar de la introducción de la votación por mayoría, el potencial tanto del PE como de la Comisión para definir la agenda por medio de la presentación estratégica de propuestas y enmiendas no se hubiera hecho realidad.

Esto demuestra hasta qué punto el tema de la toma de decisiones efectiva y el deseo de terminar con el veto nacional se habían convertido en la motivación primaria para impulsar la toma de decisiones por mayoría. Así, pareciera que el impacto potencial de la votación por mayoría sobre el poder de la Comisión y del PE para definir la agenda legislativa no quedaba claro aun para quienes debían apoyarlo más. En este caso, aquéllos que hubieran ganado más con la definición condicional de la agenda estaban diseñando instituciones que hubieran nulificado su impacto por completo.

¹¹⁶ EC Bull. 2/1984: 11, point 10.1. (Cit. en *loc. cit.*)

¹¹⁷ European Draft Treaty, EC Bull. 2/1984, Article 38.4. (Cit. en *loc. cit.*)

Con este proyecto de tratado, el PE dio un salto cualitativo hacia la Unión Europea. El proyecto contemplaba la transferencia de nuevas competencias a la Unión que penetraban hasta ámbitos centrales de la política de los Estados. Entre éstas se contaban, por ejemplo, la política económica y monetaria, la política social y sanitaria, así como las cuestiones de la seguridad, de la paz y del desarme en el ámbito de la política exterior. La función legislativa se realizaría por medio de una especie de sistema bicameral que recuerda las relaciones de un Estado federal. El objetivo de este sistema era establecer un equilibrio entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión. Aunque este proyecto de tratado no tenía probabilidad alguna de ser ratificado por los parlamentos nacionales y, por tanto, de convertirse en derecho vigente, de todas maneras significó un gran reto para los Estados miembros. Gracias al mismo, se vieron obligados, por fin, a confesar ante los ojos de los ciudadanos el grado de compromiso con que el que estaban dispuestos a enfrentar la continuación de la obra de unificación europea.

Mitterrand y la cumbre de Fontainebleau

Los gobiernos de los Estados miembros de la CE aceptaron este reto y decidieron discutirlo en el Consejo Europeo, mecanismo que, como ya se dijo, era paralelo a las instituciones comunitarias. Mientras que en junio de 1983, en el Consejo Europeo de Stuttgart, sólo pudieron ponerse de acuerdo para "dar a la CE impulsos revitalizadores en una acción global",¹¹⁸ en su conferencia de junio de 1984 en Fontainebleau adoptaron la iniciativa de política europea del PE y dieron pasos concretos hacia la reforma, a diferencia de las meras declaraciones de intenciones que se habían realizado hasta entonces.

En particular, el apoyo del presidente francés François Mitterrand evitó que el proyecto de tratado del PE se convirtiera simplemente en otro intento fallido para llevar a cabo la reforma. Altiero Spinelli, líder del movimiento federalista y redactor del proyecto de tratado, había hecho un llamado para que Mitterrand y Francia apoyaran la reforma institucional. Para entonces, Mitterrand estaba comprometido personalmente con encontrar una salida al *impasse* presupuestario y "relanzar" la

¹¹⁸ *Loc. cit.*

Comunidad por medio de la reforma de sus instituciones y la extensión de su agenda. Así, el presidente francés respondió, para sorpresa de muchos, con un discurso ante el PE menos de cuatro meses después. En dicho discurso, Mitterrand hacía un llamado para llevar a cabo la reforma institucional de la CE y para restringir el uso del veto en el Consejo de Ministros. Recortar el veto era casi obligatorio, sobre todo por la inminente ampliación de la Comunidad con la entrada de España y Portugal. La unanimidad ya era bastante nociva en una Comunidad de diez y sería desastrosa para una Comunidad de doce.

Sin embargo, la cuestión presupuestaria británica seguía pendiente. A pesar de todos los esfuerzos de Mitterrand, no había nada que permitiera asegurar que la cuestión presupuestaria se solucionaría en Fontainebleau. Las conversaciones sobre una Europa "de dos velocidades" durante las semanas previas a la cumbre, con Gran Bretaña en el carril de baja velocidad, no habían ayudado en nada; ni tampoco la definición de Thatcher sobre lo que significaba la Europa "de dos velocidades": "Aquéllos que pagan más están en el primer grupo y los que pagan menos, no lo están".¹¹⁹

La estrategia de Mitterrand en Fontainebleau consistía en evitar todo tipo de fricción que pudiera opacar la apertura de la cumbre. Poco a poco comenzó a aparecer entre los participantes una disposición de compromiso. Thatcher parecía dispuesta a zanjar la añeja disputa e impulsar a la Comunidad hacia nuevas direcciones; los otros Estados miembros estaban igualmente cansados de pelear y ansiosos por lograr un acuerdo amplio sobre el presupuesto. Se logró acordar un porcentaje fijo de 66% para la contribución anual de Gran Bretaña y, tras otra serie de concesiones, la disputa británica sobre el presupuesto finalmente llegó a su fin.¹²⁰

¿Se había sacado algo bueno de todo esto? Sin duda, la actitud de Thatcher creó divisiones entre los Estados miembros y prolongó innecesariamente las negociaciones. Pero sin dicha agresividad tal vez Gran Bretaña no hubiera conseguido un resultado tan favorable: el acuerdo de Fontainebleau le ahorró a Gran Bretaña más de 10 mil millones de libras esterlinas durante el resto de los ochenta.

¹¹⁹ Cit. en el *Daily Express*, Londres, June 4, 1984, p. 4, cit. por D. Dinan, en *op. cit.*, p. 114.

¹²⁰ Véase Geoffrey Denton, "Restructuring the EEC Budget: Implications of the Fontainebleau Summit", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 23, núm. 2, diciembre 1984, pp. 117 y *passim*.

También puede decirse que la resolución de la disputa presupuestaria británica ayudó al desarrollo comunitario en el largo plazo, y no sólo porque quitó de en medio un tema problemático para las relaciones entre los Estados miembros. En esencia, Thatcher hizo que la Comunidad se diera cuenta de lo excesivo de sus gastos y de la necesidad de poner un límite a la PAC. De hecho, los jefes de gobierno pusieron remedio al problema británico dentro del contexto más amplio de una reforma presupuestaria que incluía el recorte a los gastos de la PAC y el aumento a los recursos propios de las instituciones comunitarias.

La reforma de la Política Agrícola Común

Como ya se señaló, a pesar de todas las reformas presupuestarias propuestas, el principal problema seguía siendo la enorme cantidad de recursos que absorbía la PAC, equivalentes a casi el 70% del presupuesto de la Comunidad. Era urgente moderar los subsidios agrícolas, por impopular que pudiera ser esta medida. Si bien es cierto que la PAC había cumplido de sobra con su misión de garantizar el abasto y de incrementar la productividad agropecuaria, ahora Europa se enfrentaba al problema de manejar los desajustes presupuestarios que acarrea la continua y cada vez mayor presencia de excedentes de varios productos del campo. En marzo de 1984, el Consejo de Ministros emitió seis disposiciones que serían la base de una renovación profunda de la PAC con el fin de frenar la sobreproducción:

- Se establecieron límites de garantía para los productos excedentarios, lo que afectó a casi un tercio de la producción agrícola.
- Se redujeron los precios de garantía, con el fin de aminorar las presiones sobre el presupuesto.
- Se implantó una cuota tope de producción a la leche por un periodo de cinco años.
- Se redujeron o desaparecieron los apoyos para algunos productos específicos como la carne bovina, la leche, algunos cereales, los cítricos, ciertas hortalizas y el vino.
- Se consolidó la unidad del mercado.

-Descendieron las importaciones agropecuarias procedentes del resto del mundo, como una medida compensatoria para los agricultores europeos.

Las reformas a las políticas agrícolas generaron en los años siguientes un profundo descontento entre los agricultores, acostumbrados al subsidio y a la protección. Se produjeron infinidad de protestas a partir del anuncio de las resoluciones del Consejo de Ministros, pero nada detuvo el avance gradual de la reforma, como única opción ante el riesgo continuo de que estallara una crisis que minaría al sistema agrícola entero. Tras dos años de amargas disputas sobre la fijación de precios agrícolas con base en los nuevos principios de racionalidad y realismo, y luego de varios fracasos en los intentos por reducir los excedentes, a partir de 1986 se comenzaron a imponer los nuevos criterios comunitarios.

De igual forma, la reforma presupuestaria también fue avanzando paulatinamente. Thatcher insistió en que las cargas presupuestarias debían ser relativamente mayores para los Estados más beneficiados por la PAC. Por su parte, Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux cuestionaron la viabilidad del sistema escalonado para la recaudación del IVA que había propuesto la Comisión. Después de un arduo debate, el Consejo de Ministros logró un acuerdo parcial, con el cual se decidió que la Comunidad podría disponer del 1.4% del IVA recaudado por los Estados miembros a partir de 1986.

El Comité Dooge o Spaak II y el Comité Adonnino

En Fontainebleau, los jefes de Estado o de gobierno se pusieron de acuerdo para dar una nueva dimensión a la unificación europea por medio de dos acciones paralelas. La primera sería la reforma institucional de la CE. Para este propósito se creó un Comité de Cuestiones Institucionales, que tomó el nombre de su presidente, el senador irlandés James Dooge. Compuesto por representantes personales de los jefes de Estado o de gobierno, este comité se parecía al Comité Spaak que elaboró las bases para las negociaciones de la CEE y de la CEEA en 1956 y por eso se le empezó a conocer también como el Comité Spaak II. La función del Comité Dooge consistía en elaborar propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento de la cooperación europea en el seno de la CE y de la CPE.

Es importante recordar que uno de los principales retos que tenía frente a sí la Comunidad era la creación del mercado común de bienes y servicios.¹²¹ Durante la primera mitad de los ochenta, esta idea fue ganando adeptos. En consecuencia, el Comité Dooge también fue el mecanismo idóneo para fusionar las metas del mercado único y la reforma institucional y sentar las bases para el programa de 1992.

Mediante una segunda acción, los jefes de Estado o de gobierno pretendían tomar en cuenta más seriamente las preocupaciones e intereses de los ciudadanos de la Comunidad y llegar por esta vía a una "Europa cercana a los ciudadanos". Encomendaron la elaboración de propuestas concretas sobre este asunto a un comité *ad hoc*, que inició sus tareas el 7 de noviembre de 1984 bajo la presidencia de Adonnino. Este comité recibió el nombre de "Europa de los ciudadanos". Sus actividades consistían en estudiar las posibilidades de una actuación común en ámbitos como la educación, la salud, el derecho, y la lucha contra las drogas y el terrorismo. Su misión también consistía en evaluar el apoyo ciudadano hacia una posible Unión Europea. Esta preocupación tenía su origen en la antipatía que el público europeo en general parecía sentir por los "eurócratas" de Bruselas, quienes tenían fama de arrogantes y de ser, por definición, enemigos del Estado-nación.

Presiones internas y externas para el cambio

Una vez liberada de las discusiones sobre la contribución financiera de Gran Bretaña, la Comunidad se topó de pronto con el impacto de otros asuntos menos llamativos, pero no menos importantes que, durante los cuatro años anteriores, habían ido generando el impulso para la mayor integración. Éstos incluyeron la tendencia hacia la desregulación y la liberalización que llegó a Europa desde Estados Unidos; mayor cooperación entre la Comisión y los industriales más importantes para impulsar la competitividad europea, especialmente en el sector de la alta tecnología, para lograr una identidad industrial europea y declarar su independencia de Estados Unidos; y mayor interés empresarial en la realización del mercado único.

¹²¹ Hugo Young, One of Us: A Biography of Margaret Thatcher, Londres, Macmillan, 1989, p. 388.

Estos cambios, combinados con la determinación del Parlamento Europeo de hacer una revisión profunda del Tratado de Roma, las preocupaciones de los Estados miembros sobre la aparente impotencia de Europa durante la repentina baja de temperatura en la Guerra Fría y el consenso sobre la necesidad de mejorar los procesos de toma de decisiones con miras a la ampliación inminente, ayudaron a poner a la Comunidad en el camino hacia "1992", es decir el mercado único.

La presidencia de Delors, el Informe Dooge y la cumbre de Milán (1985)

A mediados de los ochenta, la Comunidad Europea sufrió una extraordinaria transformación. Después de años de bajo crecimiento e inmovilidad institucional, los Estados miembros concluyeron el Acta Única Europea (AUE), una revisión profunda del Tratado de Roma, que sentó las bases del programa del mercado único (1992), "sacó a la Comunidad de su fase de estancamiento y la colocó en una de dinamismo en la última parte de los ochenta".¹²² Jacques Delors es quien se lleva el crédito por esta metamorfosis de la Comunidad. "Delors es tan importante para esta empresa hoy", escribió Stanley Hoffmann en la cima de la transformación comunitaria, "como Jean Monnet lo fue en los años cincuenta".¹²³

Sin duda, cuando en enero de 1985 tomó posesión como presidente de la Comisión el francés Jacques Delors, Europa necesitaba más que nunca a un hombre capaz de tomar las decisiones necesarias para impulsar de una vez por todas las reformas políticas e institucionales que urgían a la Comunidad para poder reanudar la marcha de la integración, momentáneamente detenida a causa de los efectos de la recesión y de la reticencia de algunos Estados miembros. Se trataba de una tarea monumental, en la que habían fracasado sus dos antecesores inmediatos, quienes se toparon con la férrea oposición a muchas de sus acciones, y hasta con la antipatía personal de algunos dirigentes europeos.

¹²² John Pinder, The European Community: The Building of a Union, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 68.

¹²³ Stanley Hoffmann, "The European Community and 1992", en Foreign Affairs, vol. 68, núm. 4, otoño 1989, p. 32.

Como presidente de la Comisión, Delors tendría el reto de reactivar la integración europea en momentos en los que parecía renacer el proteccionismo comercial en varios países europeos, encarnado en la implantación de trabas de carácter burocrático al comercio entre los Estados comunitarios. Además, se percibía en el ambiente europeo una tendencia a reforzar el espíritu nacionalista. También cabe destacar que en el momento de la llegada de Delors a la Comisión, era evidente la impopularidad de la Comunidad en importantes sectores de la opinión pública europea a causa de las reformas de la PAC y de las insuficiencias en materia de protección al empleo, de la defensa del medio ambiente y del impulso al desarrollo regional.

Delors demostró desde el primer día que tenía la voluntad de actuar como un político protagónico, costara lo que costara y sin importar a quién le molestara. De inmediato puso a la Comisión en el centro del proceso de toma de decisiones. El nuevo presidente tenía la determinación para involucrarse directamente en todas las actividades de su competencia y utilizó su autoridad personal para mantener la disciplina entre los demás comisarios. De esta forma, Delors se hizo de una fortaleza política impresionante con la que enfrentaría eficazmente a los dirigentes europeos más obstinados. En la batalla por el europeísmo, contaría con el apoyo de la abrumadora mayoría del Parlamento Europeo y de los miembros de la Comisión, así como con el de su amigo el presidente Mitterrand, del canciller alemán Helmut Kohl y el de la mayoría de los jefes de gobierno europeos.

No obstante, no debe exagerarse la importancia de Delors. El nuevo presidente buscaba infundir a la Comisión una nueva razón de ser y poner a la Comunidad en el camino de la Unión Europea. Pero Delors no hubiera podido alcanzar todos esos objetivos si las circunstancias económicas y políticas europeas e internacionales no hubieran sido propicias. Fue una casualidad que se convirtiera en presidente de la Comisión justo en el momento en que factores internos --la resolución de la cuestión presupuestaria británica, el deseo de hacer la reforma institucional y la presión para completar el mercado interior-- y factores externos --cambios en el sistema internacional-- mejoraron sustancialmente las posibilidades de la Comunidad.

El Comité Dooge presentó sus conclusiones definitivas en marzo de 1985. En ellas se recogió la mayor parte de los conceptos incorporados al Tratado del PE sobre la Unión Europea, relativos a la ampliación sustantiva de las facultades de los organismos supranacionales comunitarios; asimismo, se incluía una propuesta para la consecución de un espacio económico interior homogéneo; se insistía en la consolidación definitiva de la Cooperación Política Europea, y se exhortaba a los gobiernos a estrechar la colaboración mutua en materia de política de seguridad y de defensa.

Tocaría al Consejo Europeo celebrado en Milán los días 28 y 29 de junio de 1985 tomar una decisión sobre las medidas efectivas que adoptaría la Comunidad en los meses sucesivos para concretar la reforma institucional. Asimismo, en Milán, la Comisión presentaría oficialmente su Libro Blanco sobre la realización del Mercado Interior Europeo. Delors se había fijado como meta principal la promoción del mercado único, para después avanzar en la revitalización total de la Comunidad. Como buen ex ministro de Finanzas y “eurofederalista” consumado, Delors quería concentrarse primero en la UEM. Además, debido al éxito del SME, éste parecía ser el camino adecuado a seguir. Sin embargo, el pragmatismo político de Delors le decía que la política monetaria era un elemento sensible de la soberanía nacional y esto dificultaría impulsar una iniciativa que fuera mucho más allá que el SME.

Delors quería sacar beneficios de la buena voluntad generada en el Consejo Europeo y en la cumbre de Fontainebleau y no exacerbar la tensión entre los líderes de los Estados miembros con una propuesta peligrosa para su sensibilidad política. De igual forma, acabar de golpe con la unanimidad en el Consejo de Ministros para mejorar el proceso de toma de decisiones en la Comunidad también hubiera sido una provocación para los Estados miembros. Si Delors quería alcanzar su meta y revitalizar la Comunidad, no podía darse el lujo de enemistarse con los jefes de gobierno.

En contraste, Delors podía explotar las enormes ventajas políticas que traería la opción del mercado interior. Al volver a los orígenes y poner el énfasis en uno de los objetivos originales del Tratado de Roma, Delors no podía ser acusado de ser demasiado ambicioso. Más aún, sin importar sus preferencias políticas y las opiniones personales que tuvieran los unos de los otros, todos los líderes de los Estados miembros estaban de acuerdo sobre las bondades del mercado único. Además, según

Delors, la estrategia del mercado único mejoraría indirectamente los procesos de toma de decisiones y renovaría el interés por la UEM.

El Libro Blanco hacía un análisis de la situación del mercado común, poniendo énfasis en las ineficiencias y defectos que estaban debilitando al sistema inaugurado por el Tratado de Roma. El libre comercio europeo corría peligro si no se daban pasos decisivos hacia adelante. Por lo tanto, la Comisión proponía un paquete de acciones concretas que debían llevarse a cabo en un plazo de siete años para la creación de un Mercado Interno Común Europeo. Se trataba de remplazar al mercado común imperfecto con un sistema que diera lugar a un gran mercado unificado y homogéneo, por medio de la supresión absoluta de todas las fronteras físicas, técnicas y fiscales que aún subsistían entre los Estados miembros. De esta forma, funcionaría un solo mercado dentro de las doce naciones de la Comunidad como si se tratara de un solo país, con una circulación ilimitada de personas, servicios, capitales y mercancías. La Comisión estimaba que la realización del Mercado Interno Común eliminaría definitivamente las prácticas proteccionistas producto de la imposición de barreras técnicas y burocráticas.

Durante los meses previos a la celebración del Consejo de Milán, Delors cabildeó intensamente en las capitales europeas con el fin de lograr que los gobiernos aprobaran las conclusiones tanto del Libro Blanco como del Informe Dooge y se diera paso a la firma de un tratado para crear la Unión Europea. La labor de Delors probó ser muy valiosa, ya que logró crear el ambiente propicio en la opinión pública para acelerar la integración.

Así, el Libro Blanco fue aprobado por unanimidad en Milán, pero las iniciativas sobre la reforma institucional no corrieron con la misma suerte y dio inicio un intenso debate. La propuesta del Informe Dooge hacia un llamado explícito para “adoptar la modalidad de la votación por mayoría calificada o simple para la toma de decisiones”.¹²⁴ Sin embargo, el comité estaba dividido ya que los representantes de Dinamarca, Gran Bretaña y Grecia se opusieron a terminar con la unanimidad.

¹²⁴ Report of the Ad Hoc Committee to the European Council, marzo de 1985, parte III, sección A, punto iv, subpárrafo (a). (Cit. por G. Tsebelis y A. Kreppel, en art. cit., p. 16)

La propuesta también incluía una sección sobre la convocatoria para una conferencia intergubernamental con el fin de crear un borrador de tratado sobre la Unión Europea, en el que se haría una síntesis del *acquis communautaire*,¹²⁵ la Declaración Solemne de Stuttgart, el Informe Dooge y el Proyecto de Tratado del PE. Una vez más, daneses, británicos y griegos se opusieron a convocar la Conferencia Intergubernamental (CIG).

No obstante, y también gracias a la tenacidad de Delors, la CIG fue convocada en la misma cumbre de Milán. Además, la decisión para convocar dicha conferencia se tomó, por primera vez, bajo el esquema de votación por mayoría en el Consejo. Esto fue posible porque el artículo 236 del Tratado de la CEE, que regula la presentación de propuestas para enmendar el Tratado, no establece que la unanimidad sea un requisito para que la propuesta sea estudiada, aunque sí requiere la ratificación por parte de todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas constituciones, antes de que las modificaciones al Tratado puedan entrar en vigor.¹²⁶ Por consiguiente, la celebración de la CIG en sí no tenía ningún valor para el avance de la integración, ya que todas aquellas enmiendas que se acordaran en ella tendrían que aprobarse por decisión unánime. Esto llevó a muchos a pensar que, a pesar del creciente ímpetu del proceso de reforma, éste podía paralizarse durante la CIG debido a la continua oposición de Gran Bretaña, Grecia y Dinamarca.

La Conferencia Intergubernamental (CIG)

Así, la cumbre de Milán de 1985 convocó a la conferencia intergubernamental (CIG) de septiembre de 1985. Durante la sesión inaugural, Delors puso énfasis en que conferencias como esa sólo se llevan a cabo cada cinco o diez años y que tal vez no habría otra sino hasta el año 2000.¹²⁷

¹²⁵ *Acquis communautaire* es el nombre que se da al “corpus de la legislación y las prácticas existentes (en la Comunidad)” o “la suma de todas las leyes e instituciones (comunitarias) existentes.” La primera definición proviene de Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis” y la segunda de James A. Caporaso, “Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future”, ambos en Wayne Sandholtz y Alec Stone Sweet, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, p. 47 y p. 334, respectivamente.

¹²⁶ G. Tsebelis y A. Kreppel, art. cit., p. 17.

¹²⁷ Cit. en Marina Gazzo, (ed.), *Towards European Union*, Bruselas, Agence Europe, vol. 2, 1986, p. 23.

Delors no podía saber que el éxito del programa del mercado único, combinado con la revolución que azotó Europa del Este sólo cuatro años más tarde, traería el compromiso de la Comunidad de ir más allá en su integración económica y política. Como resultado de esta transformación, poco menos de cinco años después de la apertura de esta CIG se inauguraron otras dos en Roma para negociar modificaciones más profundas a los tratados.

Los europeístas más convencidos —entre los que se contaban Mitterrand, Delors, Spinelli, los principales dirigentes del PE y la mayor parte de los comisarios y jefes de gobierno— deseaban fortalecer considerablemente las facultades de las instituciones comunitarias. Querían otorgar plenos poderes legislativos y presupuestarios al PE, además de hacer que la Comisión dependiera de la aprobación del Parlamento para su investidura, como sucede en los regímenes parlamentarios nacionales. Asimismo, querían desterrar el requisito de unanimidad de las decisiones del Consejo de Ministros y deseaban revestir a la Comisión con poderes más sustantivos, que reforzaran su papel de “órgano ejecutivo”. También pensaban ampliar las posibilidades de presentación de recursos de los particulares al Tribunal Europeo, dentro del marco de la “Europa de los ciudadanos” y ampliar las facultades de este órgano para imponer sanciones a los Estados que no acataran la legislación comunitaria. Finalmente, pedían dar un carácter oficial a la “quinta institución comunitaria”: el Consejo Europeo.

En otros asuntos, los integracionistas pretendían fortalecer las políticas comunes en materia de desarrollo regional, protección del medio ambiente, energía, protección social y otras. En lo económico, pedían la inauguración de un mercado interior, crear la unión monetaria y adoptar una política exterior común que tuviera como base el voto de mayoría simple en el Consejo de Ministros. Por último, sugerían avanzar en la colaboración en materia de seguridad y de defensa.

Sin duda, fue una agenda muy ambiciosa la discutida en la CIG a lo largo del verano y del otoño de 1985. En ella, se hizo evidente la oposición de Thatcher a concretar la Unión Europea. Thatcher descalificó de entrada la conferencia por considerarla un “procedimiento ilegal”. Gran Bretaña, apoyada por Dinamarca y Grecia, encabezó el bando de los euroescépticos y logró que el texto

del tratado sobre la reforma institucional, conocido como Acta Única Europea, quedara muy lejos de lo que había sido el tratado sobre la Unión Europea aprobado en el PE.

El origen de las objeciones de estos tres Estados era diferente. Por un lado, Thatcher insistía en oponerse a cualquier compromiso que supusiera una cesión de soberanía. Así, se erigió en la defensora de la “grandeza británica” y se negó a “fundir” a su país con la Europa continental. La primera ministro quería mantener el mito de que Gran Bretaña aún era una potencia que jamás dejaría en manos de terceros el rumbo de su destino, y menos en manos de una “euroburocracia transnacional”. Además, seguía siendo fundamental para Londres mantener su “relación especial” con Estados Unidos. Por su parte, Dinamarca quería evitar la aparición de una agria disputa interna en torno a la profundización de los vínculos comunitarios, ya que desde su ingreso a las Comunidades, las fuerzas opuestas a la integración habían cobrado fuerza dentro del país. Por último, la Grecia de Papandreou, que siempre se mostró cautelosa en sus relaciones con sus socios comunitarios, rechazaba sobre todo la idea de perder su independencia en materia de política exterior.

Por otro lado, durante la conferencia, Delors insistió repetidamente en incluir “cierta capacidad monetaria” en el AUE. Esto permitiría “un alineamiento de políticas económicas” en la Comunidad, y “fuera de ella permitiría que Europa se hiciera oír en el mundo de las cuestiones económicas, financieras y monetarias”.¹²⁸ Los ministros de Finanzas consideraron la cuestión en una reunión informal. No obstante, debido principalmente a la oposición británica, Delors sólo consiguió incluir un capítulo en el Tratado de Roma que reconocía la necesidad de hacer converger las políticas económicas y monetarias “para el desarrollo futuro de la Comunidad” y mencionaba tanto al SME como al ECU.

Pero, sin duda, la cuestión más controvertida de la CIG fue la de la adopción del voto por mayoría en el Consejo. Tanto el plan Genscher-Colombo como el Proyecto de Tratado del PE hacían un llamado para que el Consejo actuara conforme a las disposiciones establecidas en los Tratados de Roma, las cuales claramente permitían el voto por mayoría calificada en un gran número de áreas. En otras palabras, pedían la eliminación del Compromiso de Luxemburgo. Además de estos intentos

¹²⁸ Cit. en *ibid.*, p. 24.

previos para llevar a cabo la reforma institucional, se presentaron las solicitudes de los parlamentos nacionales de Italia y Alemania, quienes habían aprobado resoluciones sobre un procedimiento de codecisión entre el PE y el Consejo y la adopción generalizada de la votación por mayoría. A estas demandas se añadieron las del Partido Popular Europeo (PPE), en su mayoría Socialistas y Liberales, quienes hacían un llamado para extender la votación por mayoría e incrementar los poderes del Parlamento Europeo. La Comisión, a su vez, también dio su apoyo para usar con mayor frecuencia el voto mayoritario en el Consejo de Ministros y los nuevos procedimientos de codecisión en el PE.

Aunque la demanda para ampliar el voto por mayoría era bastante fuerte, no había garantía alguna de que pudiera aprobarse debido al requisito de unanimidad en la CIG y a la necesidad de pasar por la ratificación en cada Estado miembro. Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia siguieron oponiéndose a cualquier modificación de fondo y a la imposición del voto por mayoría.¹²⁹ Por su parte, los representantes italianos amenazaron con vetar cualquier propuesta que no satisficiera al PE, mientras que alemanes y franceses habían expresado su deseo de avanzar en la integración. Al final, se logró un compromiso tras múltiples compensaciones dentro del Acta como un todo. El AUE incluyó un compromiso con la votación por mayoría calificada para la mayor parte del Programa del Mercado Único, y la autorización para expandir en un futuro las áreas sujetas a la toma de decisiones por mayoría, siempre y cuando esta expansión se diera con base en el consentimiento unánime de los Estados miembros.

Finalmente, en diciembre de 1985, durante el Consejo Europeo de Luxemburgo, se dieron a conocer las conclusiones de la CIG. Un mes más tarde, el Consejo de Ministros llegó a un acuerdo final sobre el texto del Acta Única Europea, el cual fue ratificado durante 1986 por los parlamentos de los Estados miembros. En Irlanda y Dinamarca se celebraron *referenda*, y en ambos casos triunfó el Sí (por 69.9% en Irlanda y 56.2% en Dinamarca).

¹²⁹ Cabe destacar que se oponían a la eliminación del veto nacional y no al incremento en los poderes de la Comisión o del PE, o a la aceleración de la integración europea.

El Acta Única Europea en retrospectiva

El Acta Única Europea que entró en vigor el 1 de julio de 1987 es un hito esencial en el camino de la integración europea, pues acabó de tajo con la “euroesclerosis” de los ochenta.¹³⁰ El preámbulo de este Acta destaca una vez más el objetivo general, la creación de una “Unión Europea”, a cuya realización debían contribuir la CE y la CPE. La principal aportación del Acta Única Europea fue el mandato de establecer un Mercado Interior Europeo para el 1 de enero de 1993. También se incluyeron en el texto disposiciones muy generales encaminadas a reforzar la capacidad monetaria, a vigorizar la política social, a profundizar la cohesión económica y social, a promover la investigación y el desarrollo de la tecnología y a fomentar la defensa del medio ambiente.

En cuanto a la reforma institucional, el Acta se limitó a instituir un “procedimiento de cooperación entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros”, en virtud del cual se aumentaba la influencia relativa del PE sobre la legislación comunitaria, en la medida que las enmiendas propuestas por este órgano legislativo y aceptadas por la Comisión recibieran la aprobación del Consejo de Ministros de acuerdo con un procedimiento de “doble lectura”. También se estableció un “dictamen de conformidad” en virtud del cual todos los tratados de adhesión y de asociación tendrían que ser aprobados por el PE antes de que el Consejo de Ministros emitiera su decisión.

Con respecto a las decisiones del Consejo de Ministros, se estableció la votación por mayoría calificada en vez de la unanimidad, para la modificación del arancel externo común y para todo lo relativo al funcionamiento del Mercado Interno Común, así como para las disposiciones sobre política social, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente.

El Acta Única Europea logró también institucionalizar los mecanismos de la Cooperación Política Europea, al integrar al tratado constitutivo de la CEE preceptos mediante los cuales los Estados miembros se comprometían explícitamente a colaborar estrechamente para vincular sus políticas exteriores y formular, en la medida de lo posible, una política exterior común. Por otra parte, se recortó el número de reuniones anuales del Consejo Europeo de tres a dos, sin excluir la posibilidad de

¹³⁰ K. Borchardt, *op. cit.*, p. 13.

convocar a reuniones de emergencia. También se añadieron disposiciones sobre la colaboración intergubernamental en materia de seguridad. De hecho, los Estados miembros habían actuado de manera conjunta ante la mayoría de los problemas internacionales que se suscitaron entre 1980 y 1990, como la guerra de las Malvinas, la crisis polaca, la guerra civil en Líbano y otros.

No obstante, Thatcher se había salido con la suya. La Unión Europea que soñaban los europeístas tendría que esperar un poco más. El Acta Única Europea, si bien representó un avance, dejó mucho que desear. Spinelli la calificó de “enana” y la mayor parte de los eurodiputados manifestó sentirse desilusionada. Delors sentía que los Estados miembros no habían estado dispuestos a aceptar ninguna iniciativa sin el acuerdo de los Doce, lo cual forzosamente redujo la reforma de la Comunidad al nivel del mínimo común denominador. En ese sentido, el liderazgo franco alemán no fue decisivo. En vez de impulsar una agenda de reformas radicales, Mitterrand y Kohl habían sucumbido aparentemente ante la posición minimalista de Thatcher.

Los alcances limitados del Acta Única Europea provocaron que los europeístas no cesaran en sus esfuerzos por hacer realidad la Unión Europea. Muchos suponían que, tal y como había sucedido en los sesenta con de Gaulle, el día que Thatcher desapareciera del panorama comunitario se eliminaría el gran obstáculo que impedía la aceleración de la integración.

Sin embargo, el AUE tenía potencial real para acelerar el desarrollo de la Comunidad. Primero, la disposición para la votación por mayoría calificada podía no sólo acelerar la realización del mercado interno, sino también alentar al Consejo de Ministros para ser más flexible en áreas en las que la unanimidad seguía siendo la norma. Segundo, un programa de mercado único exitoso podía hacer avanzar la integración europea en los sectores económicos y sociales pertinentes. Tercero, el apoyo del AUE al Libro Blanco y a la extensión formal de la competencia de la Comunidad podía fortalecer la posición de la Comisión. Cuarto, la introducción de un procedimiento de “cooperación” legislativa podía ayudar a borrar el “déficit democrático” de la Comunidad y reforzar la importancia institucional del Parlamento Europeo. Finalmente, la incorporación de la CPE al Tratado de Roma y el acuerdo

sobre nuevos procedimientos para coordinar las políticas exteriores podían realzar la importancia de la Comunidad en el escenario internacional.

Sin duda, los gobiernos de los Estados miembros sacrificaron buena parte de su libertad de acción —soberanía— con el Acta Única Europea. En otras palabras, la CE inició un proceso para “compartir” la soberanía, compartiendo primero la capacidad para tomar decisiones por medio de un proceso de votación por mayoría calificada. Para asuntos en los que la soberanía es “compartida”, la autoridad para tomar decisiones no pertenece a los Estados miembros por separado. Muchas de estas decisiones se convierten en ley comunitaria y son interpretadas por la Corte Europea de Justicia. No obstante, la autoridad no se transfiere a un órgano supranacional, porque la toma de decisiones aún es competencia de un órgano intergubernamental (el Consejo de Ministros), y porque estas decisiones son puestas en vigor por los gobiernos nacionales o —si estos gobiernos no cumplen con su deber— por las cortes nacionales, encargadas de hacer respetar la legislación comunitaria.¹³¹

La construcción del mercado único: convertir en realidad el AUE

A fines de los ochenta, la palabra “irreversible” se hizo parte del léxico de la Comunidad Europea. Significaba el punto en el que completar el programa del mercado único, tanto legislativa como económicamente, sería inevitable. Se trataba de crear un “sentimiento de irreversibilidad” en torno al programa 1992 en caso de que los gobiernos no pudieran ponerse de acuerdo en partes vitales del mismo.¹³² Sin embargo, Delors informó al Parlamento Europeo en enero de 1988 que “los avances logrados hasta la fecha han dado credibilidad al mercado único pero no es irreversible aún”.¹³³

Irreversible o no, el programa del mercado único tuvo un inicio lento. En retrospectiva, los años de 1986 y 1987 parecen haber sido el periodo más complejo, pues estuvieron precedidos por la agitación pro reforma y seguidos por una rápida aceleración de la integración europea. Sin embargo, pocos apreciaron la importancia del AUE en ese momento. *The Economist* se refería a “los pequeños

¹³¹ R. O. Keohane y S. Hoffmann, art. cit., pp. 7 y s.

¹³² *The Times*, Londres, noviembre 16, 1987, p. 15.

¹³³ Bull. EC, S/1-1988, pp. 8, 26., cit. por D. Dinan, *op. cit.*, p. 150.

cambios que se acordaron en Luxemburgo en diciembre pasado".¹³⁴ *The Financial Times* se preguntaba "si [el AUE] cambiaría algo en el mundo real, además de introducir nuevas negociaciones complejas entre los Estados miembros y el Parlamento".¹³⁵

Mientras tanto, el Consejo de Ministros empezó la tarea de completar el mercado único. El Reino Unido hizo de ésta una prioridad de su presidencia durante la última mitad de 1986. El impulso que generó el AUE permitió que las decisiones se tomaran rápidamente en el seno del Consejo. De todas formas, los avances eran muy lentos y las disputas sobre las reformas al presupuesto parecían no tener fin. Empero, las demoras legislativas no impidieron que el programa del mercado único arrancara en el mundo real de los negocios y el comercio.

Con el fin de solucionar los problemas en torno al presupuesto, la Comisión emitió un plan quinquenal llamado "Delors I"¹³⁶. El propósito del paquete Delors I estaba implícito en su título oficial: "Hacer un Éxito del Acta Única".¹³⁷ El AUE había comprometido a la Comunidad para lograr un mercado único a más tardar en 1992 y para poner en práctica políticas relacionadas con éste, sin las cuales el mercado único no existiría. La "cohesión" —cerrar el abismo económico entre los Estados ricos y pobres de la Comunidad y entre las regiones ricas y pobres dentro de los Estados miembros— era una de ellas.

La cohesión se convirtió en el principal obstáculo para poner en práctica el programa del mercado único en 1987, ya que los Estados miembros del sur pedían mayor presupuesto para las políticas regional y social a cambio de la liberalización de los mercados. Durante ese tiempo, la Comisión, el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo se vieron envueltos en una aguda disputa sobre cuánto dinero gastar en la cohesión como parte del Delors I. Delors mismo caracterizó el paquete como "un contrato matrimonial entre los Doce"¹³⁸ y se pasó buena parte de 1987 tratando de convencer

¹³⁴ 28 de junio, 1986, p. 50.

¹³⁵ 11 de abril de 1987, p. 2.

¹³⁶ Para distinguirlo del "Delors II" de la época post Maastricht.

¹³⁷ Cabe destacar que nadie esperaba que el AUE fuera un éxito. (R. O. Keohane y S. Hoffmann, art. cit., p. 3).

¹³⁸ Bull. EC S/1-1988, p. 14, cit. por D. Dinan, *op. cit.*, p. 152.

a Thatcher de que fuera al altar. Era de esperarse que Gran Bretaña no quisiera ni siquiera oír hablar de incrementar el tamaño de las arcas de la Comunidad.

El disgusto general de Thatcher con el Delors I la hizo entrar en conflicto con la Comisión y con los Estados miembros del sur, pero aparentemente también la alineó con Helmut Kohl. Al igual que a Thatcher, a Kohl no le gustaba la idea de aumentar el presupuesto de la Comunidad, sobre todo porque Alemania probablemente tendría que pagar mucho más. Sin embargo, a Kohl tampoco le gustaba el Delors I por una razón que, a su vez, lo ponía en conflicto con Thatcher. De querer frenar la PAC, Kohl pasó a querer aumentar los gastos en agricultura para conservar el apoyo electoral de los campesinos alemanes.

La batalla por el presupuesto tuvo numerosos episodios. En la cumbre de Copenhague de 1987 ocurrió el desastre esperado: Thatcher volvió a su negativismo de principios de los ochenta, y Kohl y Mitterrand se mostraron renuentes a recortar la PAC por razones políticas internas. Así, la cumbre terminó en un completo desastre.

Delors estaba desilusionado por el fracaso de la cumbre de Copenhague de 1987. Los Estados miembros habían pasado de un lado a otro su paquete presupuestario como si fuera una papa caliente durante casi un año sin llegar a un acuerdo. Mientras tanto, el programa del mercado único estaba muy retrasado. Delors esperaba que Alemania, quien ocuparía la presidencia de la Comunidad a partir de enero de 1988, fuera capaz de dedicarse exclusivamente a impulsar el programa del mercado único. Sin embargo, parecía que la presidencia alemana, al igual que las dos que le precedieron, seguiría estancada en la cuestión presupuestaria.

La misma preocupación motivó a Kohl a convocar una cumbre especial para tratar de resolver el *impasse* en torno al Delors I. Ya más seguro en el puesto y con deseos de que su desempeño en la presidencia de la Comunidad le redituara en el ámbito de la política interna alemana, Kohl quería tener el crédito por destrabar las negociaciones en el seno de la Comunidad. En consecuencia, estaba más dispuesto a pagar la cuenta de la cohesión. Pero no había seguridad alguna de que el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988 fuera a ser un éxito. Un mes antes, Delors advirtió al Parlamento

Europeo que las consecuencias de un fracaso serían extremadamente serias. Significaría que no hubieran podido alcanzar los objetivos del Acta Única.

Para fortuna de la Comunidad, la cumbre de Bruselas no fue otro fracaso. Los líderes de los Estados miembros lograron concentrarse en las disposiciones técnicas necesarias. Tras una intensa negociación, los jefes de gobierno se pusieron de acuerdo con el fin de duplicar los fondos estructurales para 1992 e introducir un nuevo método de evaluación presupuestaria que, para alivio de Thatcher, garantizaba que le reembolsaran el excedente británico.

Conforme llegó a su fin el Consejo Europeo de Bruselas, la reforma de la PAC seguía siendo el tema principal en la agenda. Sorprendentemente, Thatcher aceptó unirse a la mayoría y acató las nuevas regulaciones en materia de cereales. Así, se garantizó el éxito del paquete Delors I. Cualquiera que haya sido la razón para tomar esa decisión, ésta quitó un gran obstáculo en el camino hacia “1992”.

Por último cabe señalar la enorme importancia del éxito del cambio institucional europeo a mediados de los ochenta para lo que sucedería tras la caída del muro de Berlín. El dinamismo institucional de Europa inició con el Acta Única Europea y su consecuencia última fue Maastricht. El Acta Única Europea se adoptó y puso en práctica cuando nadie podía siquiera prever el colapso soviético. En consecuencia, los avances del proceso de integración no nacen del fin de la Guerra Fria, sino antes, por lo que el derrumbe del bloque socialista sólo aceleró dicho proceso.¹³⁹

¹³⁹ R. O. Keohane and S. Hoffmann, art. cit., pp. 4 y s.

CAPÍTULO 5

UNA NUEVA EUROPA, ¿UNA NUEVA COMUNIDAD?: EL TRATADO DE MAASTRICHT (1989-1993)

El nuevo entorno

Mil novecientos ochenta y nueve fue un *annus mirabilis*¹⁴⁰ que presagió la "Nueva Europa" de la era de la post Guerra Fría. Fue un año de revoluciones pacíficas que aceleraron el colapso del socialismo y llevaron directamente a la reunificación de Alemania en 1990 y a la desaparición de la Unión Soviética en 1991. Fue un año en el que el futuro del continente se anticipaba brillante: Europa occidental estaba inmersa en el programa del mercado único y Europa del Este abrazaba con entusiasmo la democracia liberal, tras descartar por completo la planeación económica central. Más que ningún otro suceso, la caída inesperada del muro de Berlín la noche del 9 de noviembre de 1989 simbolizó el fin de la división europea y la afirmación del destino común del continente.

Extraordinariamente estimulada por el fin de la Guerra Fría y por la recuperación económica que experimentaban sus Estados miembros (que a finales de los ochenta parecían haber superado definitivamente la etapa recesiva), la Comunidad se decidió a acelerar el proceso de integración. En 1990, gracias al impulso de Delors, del Parlamento Europeo y de la mayor parte de los gobiernos nacionales se decidió concretar la unión monetaria para antes del final del siglo XX y también se determinó la creación de una Unión Europea, que debería entrar en vigor junto con la inauguración del Mercado Interno (programada para enero de 1993). Además, como consecuencia del fin de la Guerra Fría, no parecía tan remota la adhesión de los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)¹⁴¹ y del otrora bloque socialista, con lo que Europa en su totalidad aspiraba a hacer realidad los sueños unificadores que durante siglos habían expresado distintos personajes del continente.

¹⁴⁰ Ralf Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Londres, Chatto & Windus, 1990, p. 5.

¹⁴¹ Reino Unido formó la Asociación Europea de Libre Comercio en noviembre de 1959 con Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. La AELC fue la respuesta de este grupo de países a la creación de la Comunidad. En particular, Gran Bretaña quería disfrutar de los beneficios del libre comercio en Europa sin comprometerse a participar en el arancel externo común, la PAC o cualquier otra forma de integración económica. (Hans von der

Sin embargo, al poco tiempo las esperanzas de 1989 cedieron el paso a la depresión en el continente. Para 1992, año que debió haber sido el *annus mirabilis* del mercado único, la recesión económica se había expandido por toda Europa occidental, mientras los países del otrora bloque socialista luchaban para poner en marcha reformas de mercado y consolidar las instituciones democráticas recién establecidas. De repente, el entusiasmo europeísta se diluyó y fue sustituido por el escepticismo ciudadano. Los Estados comunitarios, al igual que otras democracias, se vieron inmersos en una seria crisis de credibilidad y de legitimidad de la que fue difícil salir. En el corazón del continente, Alemania trataba de sobreponerse a los altísimos costos sociales y económicos de la reunificación. En el sudeste europeo, el primer conflicto de la post Guerra Fría atrapó a Yugoslavia y amenazaba con prender la mecha de una conflagración balcánica más amplia.

El destino de la Comunidad parecía particularmente sombrío. Cabe destacar que, en respuesta al reto de la reunificación alemana, en diciembre de 1991 los Estados miembros concluyeron las negociaciones de la cumbre de Maastricht para un tratado que incluía el compromiso de hacer realidad tanto la UEM como la Unión Política Europea (UPE). Pero las preocupaciones populares en torno a la mayor pérdida de soberanía y a la poca transparencia del proceso de toma de decisiones en Bruselas, junto con la recesión económica y la intensa frustración por la incapacidad de la Comunidad para lograr una tregua duradera en Yugoslavia, pusieron en peligro la ratificación del tratado. La cumbre de Edimburgo de diciembre de 1992 salvó a Maastricht y lo convirtió en símbolo del compromiso de los Estados miembros con una integración más profunda.

Sin embargo, la debacle de la ratificación de Maastricht fue sólo la punta del iceberg sobre las serias dudas que había en torno a la trascendencia de la Comunidad en el mundo de la post Guerra Fría. ¿Cuáles eran sus posibilidades reales y su utilidad en un ambiente internacional radicalmente distinto al de su fundación y desarrollo previo? Desde el principio, la Comunidad se había considerado a sí misma

Groeben, The European Community: The Formative Years: The Struggle to Establish the Common Market and the Political Union (1958-66), European Perspectives Series, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1985, pp. 51 y 53). Para estas fechas, sus miembros eran Austria, Suiza, Liechtenstein, Islandia, Noruega, Suecia y Finlandia.

como sinónimo de "Europa". Con el fin de la Guerra Fría, ¿era posible que la Comunidad fomentara un sentido de solidaridad y una integración genuinamente paneuropea? ¿Qué impacto tendría la unificación alemana? Estas preguntas se sumaron al clima de incertidumbre en el que se desarrolló la ratificación de Maastricht. La resolución de esta crisis no terminó con el escepticismo sobre el futuro de la Comunidad, pero al menos dejó en claro que la Comunidad desempeñará en el futuro de Europa un papel que va mucho más allá de una política agrícola común o un mercado único solamente.

La caída del muro (1989): respuesta de la CE¹⁴²

Lo que Jacques Delors llamó "la aceleración de la historia"¹⁴³ —la sucesión vertiginosa de acontecimientos políticos, económicos y sociales en Europa del Este que culminaron en las revoluciones de 1989— dio inicio el verano anterior con una serie de cambios en el liderazgo, huelgas y manifestaciones en Hungría, Checoslovaquia y Polonia. El cambio se aceleró en mayo de 1989 con la apertura de la cortina de hierro entre Hungría y Austria, frontera a través de la cual miles de alemanes orientales huyeron hacia occidente. La efervescencia en Europa del Este llegó a su climax en noviembre de 1989, cuando miles de alemanes occidentales tiraron el muro de Berlín sin que los guardias de Alemania Oriental opusieran resistencia alguna. En un final adecuado para un año extraordinario, el 29 de diciembre Vaclav Havel, el renombrado escritor y disidente anticomunista, se convirtió en presidente de Checoslovaquia, por fin una república independiente.¹⁴⁴

Sin duda, todos estos acontecimientos afectaron el desarrollo de la Comunidad. Al principio, el fin de la Guerra Fría fue concebido por los europeístas como una excelente oportunidad para acelerar la marcha de la integración y para propiciar la adhesión de los Estados de Europa del Este. La Comisión y los gobernantes europeos opinaban que ante el sorprendente curso de los acontecimientos era urgente

¹⁴² A pesar de que su respuesta fue comprensiblemente *ad hoc*, la CE fue consistente y coherente lo cual la convirtió "en la referencia más estable, si no es que en la única en la región, cuando todos los equilibrios (se habían) alterado". (Soledad Loaeza, "La Comunidad Europea y el nuevo equilibrio regional", en Cuestiones Internacionales, año II, núm. 3, octubre 1993, p. 18)

¹⁴³ Speech at the College of Europe, Brujas, octubre 20, 1989, (mimeo.), s.p.

¹⁴⁴ Véase Roger East, Revolutions in Eastern Europe, Londres, Pinter, 1992.

fortalecer la Cooperación Política Europea y reafirmar la colaboración en los campos de la seguridad y la defensa. A finales de 1989 y durante 1990 reinó en Europa la convicción de que se vivía el inicio de una nueva era, por lo que se impuso como deber duplicar esfuerzos para garantizar la completa unidad política y económica europea. Muchas de las resistencias de los euroescépticos comenzaron a ceder. El optimismo nacido durante este breve periodo inspiró en buena medida a Maastricht y dio un impulso a los planes de unión monetaria.

Hacia la Unión Monetaria

Cabe destacar que la aceleración de la historia en Europa del Este durante 1988 coincidió con una gran oleada de éxitos de la Comunidad. La presidencia alemana durante la primera mitad del año fue inusualmente productiva, sobre todo porque pudo resolver la disputa en torno al paquete presupuestario Delors I y logró avanzar en el programa del mercado único. El interés en el mercado interior, tanto dentro como fuera de la Comunidad, crecía día con día. Delors sacó provecho del éxito del mercado único y concentró su atención en su meta principal: la UEM. Impulsados por Mitterrand y Delors, y con el pleno apoyo de Kohl, los jefes de gobierno decidieron en la cumbre de Hannover de junio de 1988 dar instrucciones a un grupo de expertos, capitaneados por Delors y compuesto por los banqueros centrales de los Estados miembros, para estudiar y proponer cambios concretos que llevaran, en el mediano plazo, a la consecución de la UEM.

Es importante señalar que, a nueve años de haberse puesto en práctica, el SME había alcanzado satisfactoriamente los objetivos de garantizar la estabilidad monetaria, perfeccionar la convergencia de las políticas económicas y acudir al auxilio de las divisas que entraran en dificultades coyunturales. Hacia el fin de la década de los ochenta, con las economías en buen estado y a pocos años de inaugurarse el Mercado Interior Europeo, la mayor parte de los gobernantes no veía razón alguna por la que no debiera procederse a la completa unificación monetaria, una meta sin duda muy ambiciosa, pero que se consideraba como un paso importante en la consolidación de la recuperación económica del continente.

En abril de 1989, el comité presentó el llamado “Informe Delors”. Los líderes de los Estados miembros lo discutieron en la cumbre de Madrid del mes de junio del mismo año. Los jefes de gobierno brindaron su apoyo a la propuesta del comité, consistente en tres fases para llegar a la UEM:

La Fase I, que arrancaría en julio de 1990, consistía en la remoción terminante de los obstáculos aún vigentes que entorpecían la libre circulación de capitales entre los Estados comunitarios; en perfeccionar la coordinación y convergencia de las políticas económicas estatales, y en intensificar la cooperación entre los bancos centrales de los “Doce”.

La Fase II iniciaría el 1 de enero de 1994, y sería una etapa de transición rumbo a la creación de un Banco Central Europeo. Se formaría un Instituto Monetario Europeo (IME; germen del Banco Central) que sería el responsable de fortalecer aún más la coordinación de las políticas monetarias, promovería el uso del ECU en todas las transacciones financieras y prepararía el terreno para la creación del Banco Central.

La Fase III comenzaría cuando más temprano en enero de 1997, y a más tardar en enero de 1999, dependiendo del grado de evolución económica y monetaria de los Estados miembros. El Consejo de Ministros decidiría cuáles serían los Estados con la posibilidad de emprender la Fase III, con base en los informes de la Comisión y del IME. Para iniciar la Fase III, al menos siete Estados miembros debían cumplir con las condiciones de estabilidad económica y monetaria impuestas por la Comisión. En la Fase III también se establecería el Banco Central Europeo, institución independiente con respecto a los gobiernos nacionales y a las instituciones comunitarias. Seis meses más tarde, se adoptaría la moneda común. Se dispuso que el resto de los Estados podría sumarse a la UEM conforme mejorara su situación económica, con lo que se estableció un criterio de “dos velocidades”.

Para participar en la Fase III los Estados miembros deberían cumplir cinco condiciones:

1. Tener una inflación no mayor a 1.5% del promedio de los tres Estados con menor tasa inflacionaria;
2. Que los intereses a largo plazo fueran como máximo un 2% mayores al promedio de los tres Estados con menor tasa de interés;

- 3 Que el déficit gubernamental representara menos del 3% del PNB;
- 4 Que la deuda pública no excediera el 60% del PNB;
- 5 Que la moneda nacional se hubiera mantenido dentro del rango de 2.25% de fluctuación establecido por el SME por lo menos durante los dos años inmediatamente anteriores

El Plan Delors fue aceptado por todos los Estados miembros con excepción de Gran Bretaña, quien por medio de una cláusula especial se reservó el derecho a no participar en la Unión Monetaria sin importar si su situación económica cumplía los requisitos impuestos por la Comisión para entrar en la Fase III. También Dinamarca se reservó el derecho a ingresar a la UEM, con la condición de celebrar un referéndum sobre el tema. A diferencia de los demás líderes de los Estados miembros, Margaret Thatcher se opuso a la UEM, pues la veía como una renuncia inaceptable a la soberanía nacional.¹⁴⁵: "No hemos hecho retroceder al Estado en Gran Bretaña, sólo para verlo regresar en el ámbito europeo con un Superestado europeo ejerciendo un nuevo dominio desde Bruselas". No obstante la oposición británica y la cautela danesa, los jefes de gobierno acordaron llevar a cabo una conferencia intergubernamental una vez que hubiera comenzado la primera etapa para determinar qué modificaciones debían hacerse al Tratado antes de lanzar las etapas subsecuentes.

En su primera presidencia al frente de la Comunidad durante la primera mitad de 1989, España contribuyó enormemente a impulsar la UEM. De los otros Estados miembros, Francia era el que más apoyaba el Informe Delors. Edouard Balladur, ministro de Finanzas durante el periodo de "cohabitación" de la derecha con la presidencia socialista de Mitterrand en 1987 y 1988, había apoyado la idea de un banco central europeo como medio para terminar con el dominio del *Bundesbank* sobre la política monetaria de la región.¹⁴⁶ Mitterrand apoyó plenamente la visión de que sólo cuando las decisiones sobre política monetaria se tomaran en el ámbito comunitario, Francia podría recuperar parte de la influencia que le había ganado Alemania en el SME, debido a la predominancia del marco alemán en el Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC).

¹⁴⁵ Véase H. Young, *op. cit.*, pp. 551-60.

¹⁴⁶ Véase *Le Monde*, enero 8 y 15, 1988.

Fue justamente por esa razón que el canciller Kohl se mostró indiferente ante la UEM, aunque el *Bundesbank* parecía dispuesto a aceptar la idea. El presidente del *Bundesbank*, Karl-Otto Pohl, participó activamente en el Comité Delors. Conforme la Comunidad se ponía de nuevo en el camino de la UEM, Pohl resolvió que un futuro banco central europeo debía tener como meta principal el mismo objetivo del *Bundesbank*: la estabilidad de precios.

La reunificación alemana

El asunto más inmediato en la última parte de 1989 y principios de 1990 fue la repentina posibilidad de la reunificación alemana. Es imposible exagerar el choc que provocó la mera posibilidad de la reunificación entre los Estados miembros de la Comunidad (incluyendo a Alemania) y en las instituciones de la CE. Los retos para la Comunidad eran uno de procedimiento --cómo absorber a la República Democrática Alemana con todo y su subdesarrollo-- y otro político --cómo evitar que una Alemania unida diera al traste con el equilibrio institucional y, por consiguiente, destruyera el sistema comunitario.¹⁴⁷ El reto para Alemania era devolver la confianza a los demás miembros de la CE en su compromiso con la integración europea; el reto para los demás miembros era superar el miedo latente por el nuevo tamaño de Alemania en la CE.¹⁴⁸ La solución para la mayoría de estos retos parecía estar en profundizar la integración.

De la caída del muro de Berlín a principios de noviembre de 1989 a las primeras elecciones generales libres en la República Democrática Alemana (RDA) a mediados de marzo de 1990, la reunificación parecía probable, pero no necesariamente inminente.¹⁴⁹ Tras las elecciones en Alemania del Este en ese mismo año, en donde la sorprendente victoria del Partido Demócrata Cristiano de Kohl hizo evidente la urgencia de realizar la reunificación inmediatamente, la incorporación de la RDA a la

¹⁴⁷ Jeffrey J. Anderson and John B. Goodman. "Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe", en Keohane, Robert O., Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann, (eds.), After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993, p. 31 y s.

¹⁴⁸ Una Alemania unida representaría el 27% del PNB comunitario y con 77 millones de habitantes, el 25% de la población. (D. Dinan, *op. cit.*, p. 161).

¹⁴⁹ J. J. Anderson and J. B. Goodman, art. cit., p. 27.

República Federal parecía inevitable antes de que terminara 1990. El ritmo del cambio político ya se había acelerado cuando se adelantaron las elecciones en la RDA y se aceleró aún más cuando se realizó la unión monetaria de las dos Alemanias seis meses antes de lo planeado.¹⁵⁰ La reunificación total se hizo realidad el 3 de octubre de 1990.¹⁵¹

Hacia el Tratado de Maastricht

El inicio de la primera fase del Plan Delors y la reunificación alemana generaron un ambiente de optimismo que Delors aprovechó para presionar a los gobernantes europeos con el fin de que iniciaran a la brevedad posible la negociación de un Tratado para la Unión Europea. El impulso final a favor de esta iniciativa fue la caída de Thatcher de la jefatura de gobierno británica en noviembre de 1990, por razones internas. Para sucederla fue nombrado John Major, un hombre con una conducta considerablemente más abierta hacia la Comunidad que la de su antecesora.

El 14 de diciembre de 1991, el Consejo Europeo de Roma decidió abrir las negociaciones para el Tratado de Unión Europea. Se trataba de sentar las bases para dicha unión, por medio de la extensión de los poderes comunitarios, la ampliación del concepto de "ciudadanía europea" y el estrechamiento de la cooperación en política exterior y en materia de defensa y seguridad. En el tratado también se debían incluir las disposiciones del Plan Delors para llevar a cabo la unión monetaria en tres fases.

Durante casi todo 1991, los Estados miembros negociaron el texto del nuevo tratado. Para junio, fecha en que se celebró el Consejo Europeo de Luxemburgo, todavía no se había podido llegar a ningún acuerdo. Las cuestiones de índole institucional estaban resultando particularmente polémicas, como era el caso de la extensión de las facultades del Parlamento Europeo. Muchos analistas sugirieron entonces que la unión política se aplazara una vez más, en aras de concentrar los esfuerzos comunitarios en alcanzar la unión monetaria. Sin embargo, Kohl y Mitterrand insistieron en promover la unidad política.

¹⁵⁰ Por mucho, la cuestión de la reunificación monetaria fue la más controvertida. (*Ibid.*, p. 28).

¹⁵¹ Véase Renata Fritsch-Bournazel, Europe and German Unification, Nueva York, Berg, 1992, p. 3

Conforme avanzaba el año, el panorama se hizo más complejo. La popularidad de la mayor parte de los gobiernos europeos empezó a declinar, a causa del empeoramiento de las condiciones económicas y de factores internos particulares. En consecuencia, todos los gobiernos europeos se volvieron más cautelosos. Muchos europeístas sospechaban que en Maastricht se repetiría lo que había sucedido con el Acta Única Europea, es decir que los avances en el terreno de la integración no habían sido tan espectaculares como se esperaba. Por otra parte, los proyectos de unión monetaria fueron cuestionados sobre todo por los Estados miembros con divisas débiles (Italia, España, Portugal y Grecia), quienes temían quedarse demasiado rezagados, ya que era evidente que les sería muy difícil cumplir con las condiciones establecidas en el Plan Delors para participar en la Fase III. Para estos países, las “dos velocidades” era un eufemismo para justificar su posible marginación del nuevo sistema monetario. Sin embargo, Delors insistió en que debía concretarse un Tratado de Unión Europea que edificara una poderosa asociación política y monetaria. Los gobernantes estaban emplazados por la Comisión para que suscribieran acuerdos resolutorios a más tardar en diciembre de 1991, cuando se celebrara el Consejo Europeo de Maastricht.

Así, en la pequeña ciudad holandesa se estableció el Tratado de Unión Europea el 10 de diciembre de 1991, con lo que se dio por finalizado un año de conversaciones dentro de dos conferencias intergubernamentales convocadas conforme al artículo 236 del Tratado de Roma, una referida a la unión monetaria y otra a la unión política. Los términos finales que acordaron los gobernantes de los Doce en el Consejo Europeo de Maastricht no tuvieron los alcances que muchos europeístas hubieran deseado, pero no cabe duda que representaron un avance sustantivo en la ruta de la integración europea.

Según el texto del Tratado, se fundó una Unión Europea basada en la estructura institucional de las Comunidades Europeas y en todas sus políticas comunes creadas en el transcurso de su existencia, a las que ahora se sumaban la unidad monetaria y el fortalecimiento de la cooperación en política exterior, defensa y seguridad. Se procedía a efectuar una reforma a las instituciones comunitarias tradicionales y, aparentemente para mantener vivas las esperanzas de los federalistas más entusiastas,

se prescribía que en 1996 la Unión celebraría una conferencia intergubernamental para hacer una revisión del Tratado de Maastricht con la intención de ahondar los vínculos comunitarios

En la esfera monetaria, Maastricht ratificaba las especificaciones del Plan Delors para la UEM. Se confirmaba el 1 de enero como la fecha en la que la fase II debía entrar en vigor, y se corroboraba que para mediados de 1996 un informe del Instituto Monetario Europeo decidiría si al menos siete países cumplían con los requisitos para iniciar la Fase III.

En materia de política exterior y de seguridad común (PESC), se acordó que el Consejo de Ministros multiplicaría sus esfuerzos para lograr consensos con el fin de que los Estados miembros actuaran de manera conjunta en el panorama internacional. Una vez decididas por unanimidad las cuestiones en las que procedería una acción común, el Consejo de Ministros podría, por medio de la mayoría calificada, determinar cuáles serían las medidas secundarias a tomar relacionadas con el caso. Se procuraría que un secretariado especial de política exterior se convirtiera en el embrión de lo que podía llegar a ser el Ministerio del Exterior de la Unión Europea. Para mejorar la colaboración en materia de seguridad y combate al crimen, se crearía una policía multinacional europea (Europol). También se dispuso que los Doce acoplaran sus políticas de recepción de asilados políticos y de trabajadores inmigrantes, así como de extensión de visas a los visitantes de terceros países. Y para dar los primeros pasos en la instauración de una política de defensa común, se decidió revivir la Unión Europea Occidental con la intención de convertirla en el largo plazo en el “brazo armado” de la Unión Europea.

Por otra parte, Maastricht amplió el concepto de “ciudadanía europea” al asentar que los ciudadanos de un Estado miembro tendrían el derecho irrestricto de vivir en el Estado de la Unión de su preferencia, e incluso podrían votar y presentarse como candidatos en los comicios europeos y municipales. Además, dentro del territorio de países no miembros de la Unión, los ciudadanos europeos podrían asistir a las embajadas y consulados de cualquier Estado de la Unión en caso de necesitar ayuda y protección diplomáticas, donde serían tratados como si fueran nacionales del país titular de la representación.

En lo que respecta a las decisiones del Consejo de Ministros, una vez más se ampliaron los temas susceptibles de ser aprobados mediante la mayoría calificada —en detrimento del recurso de unanimidad— afectando ahora a asuntos como la protección a los consumidores, la ayuda a los países en vías de desarrollo, el fomento a la educación y la cultura, la salud, los medios de transporte, el medio ambiente y las redes transeuropeas. Asimismo, la Comisión acrecentaría sus posibilidades de influir y opinar sobre estos mismos temas. Una iniciativa para que el número de comisarios fuera reducido a uno por país fue rechazada por Mitterrand, pero se decidió que su mandato aumentara de cuatro a cinco años, para que coincidiera a partir de 1995 con la duración de la legislatura del Parlamento Europeo.

La extensión de las facultades del Parlamento Europeo fue uno de los temas más controvertidos de la negociación del tratado. Estadistas como Kohl y Ruud Lubbers, primer ministro de Holanda, eran partidarios de otorgar a este órgano plenas facultades legislativas. Pero los gobernantes más moderados lograron que el incremento de las capacidades del PE volviera a ser limitado. Se estableció el procedimiento de “codecisión”, en virtud del cual la cámara parlamentaria podrá vetar (por el voto de la mayoría de sus miembros) las decisiones del Consejo de Ministros en ámbitos como el mercado interior, el medio ambiente, la protección a los consumidores, las redes transeuropeas, la salud y algunos aspectos de la educación y la cultura. Además, se aprobó aumentar el número de eurodiputados, cuya cifra creció de 518 a 567 a partir de los comicios paneuropeos de junio de 1994. Cada país tendría una representación directamente proporcional al total de su población. Sin embargo, la posibilidad de que el PE adquiriera la capacidad de presentar iniciativas legislativas y de que se requiriera el consentimiento explícito de esta cámara para la designación de la Comisión fueron temas que quedaron pendientes hasta la revisión de 1996.

Como una concesión a los gobernantes de los Estados miembros del sur, sobre todo a Felipe González de España, el Tratado de Maastricht incluyó un protocolo adicional en el que quedaba convenida la importancia del principio de solidaridad que las naciones más desarrolladas de la Unión Europea debían observar hacia los Estados comunitarios menos prósperos. Según este principio de solidaridad, bautizado con el nombre de “cohesión económica y social”, las cargas presupuestarias

debían ser sustancialmente más grandes para los países más ricos, con base en la verdadera capacidad contributiva de cada país. También se decretó la formación, para fines de 1993, de un “fondo de cohesión” destinado a dar respaldo financiero a proyectos de desarrollo de infraestructura y de protección al medio ambiente en los Estados cuyo PNB fuera menor al 90% del PNB promedio de los integrantes de la Unión.

La nueva política social comunitaria, asentada en la Carta Social Europea, fue consagrada con la firma del Tratado de Maastricht, el cual dispuso que 11 de los 12 Estados miembros se comprometerían a seguir una política social apegada por completo a los principios de la Carta. Además, se dotó al Consejo de Ministros de las facultades necesarias para que pudiera adoptar decisiones relativas a la protección de los trabajadores mediante el sistema de mayoría calificada.

Otro concepto que quedó formalmente consagrado en el Tratado de Maastricht fue el de subsidiariedad, el cual define los límites de la esfera de competencias en la que las instituciones comunitarias pueden actuar. El principio de subsidiariedad es una garantía para las soberanías de los Estados nacionales, ya que explícitamente impide que la Unión Europea invada ámbitos que no son de su competencia exclusiva, salvo en los casos y en la medida que los objetivos considerados por una acción o iniciativa gubernamental no puedan ser alcanzados —en razón de sus dimensiones y sus efectos— de no ser en el ámbito comunitario.¹⁵²

Sobre el tema de futuras adhesiones, en Maastricht los jefes de Estado y de gobierno dispusieron que la Unión comenzaría a negociar con los Estados de la AELC a partir de 1993, y que los países de Europa del Este tendrían que esperar por lo menos hasta fines de siglo. Pero el gran ganador del Consejo Europeo de Maastricht fue, sin duda alguna, John Major, quien encontró la fórmula que necesitaba para mantener unidas a las facciones escépticas y europeístas del Partido Conservador rumbo a los comicios generales británicos. El primer ministro de Gran Bretaña recibió un paquete de concesiones, en virtud del cual su país podía abstenerse de participar en los capítulos del Tratado que considerara menos favorables para sus intereses. Gran Bretaña quedó excluida temporalmente de la

¹⁵² Comisión de las Comunidades Europeas, Del Mercado Único a la Unión Europea, *op. cit.*, p. 48

obligación de regirse conforme a los preceptos de la Carta Social Europea en la definición de su política social; puede optar por no integrarse a la Fase III de la UEM, aunque cumpla con los requisitos correspondientes exigidos por la Comisión; podrá actuar, al igual que cualquier otro Estado miembro, bajo criterios particulares de política exterior “en caso de necesidad imperiosa” y a pesar de que la Unión hubiera llegado a acuerdos previos en otro sentido; y no se unió a criterios comunes respecto al ingreso a su territorio de inmigrantes y asilados. Además, Major logró que se borrara del preámbulo del Tratado de Maastricht la palabra “federal”, para sustituirla por la noción de “una unión más estrecha entre los pueblos de Europa”.

Estos son, a grandes rasgos, los acuerdos logrados en el Tratado de Maastricht, los cuales fueron insuficientes para la mayoría de los europeístas y demasiado radicales para los “euroescépticos”. A partir de febrero de 1992 dio inicio en cada uno de los doce Estados miembros un largo y complicado proceso de ratificación que concluyó a finales de 1993 y después de muchos contratiempos, con la aceptación final de absolutamente todos los países involucrados.

Los problemas para la ratificación

El destino del Tratado de Maastricht demostró los límites de la integración europea. El debate en torno al Tratado convirtió en asunto público las contradicciones y conflictos inherentes al proceso de integración.¹⁵³ En 1993 el mercado único se hizo realidad. Simultáneamente, sin embargo, la preocupación popular por la pérdida de soberanía y la poca transparencia de los procesos de toma de decisiones en Bruselas —aunada a la recesión económica, el alto costo de la reunificación alemana y la intensa frustración que provocó la incapacidad de la CE para negociar un cese al fuego en Yugoslavia¹⁵⁴— minó la confianza en el futuro de la Comunidad. Los problemas de ratificación del Tratado de Maastricht a fines de 1992 fueron, para muchos, el epitome de la crisis de la CE, pues

¹⁵³ Francois Furet, “Europe after Utopianism”, en *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 1, enero 1995, p. 87.

¹⁵⁴ Según una encuesta, 82% de aquéllos que dijeron que votarían en contra de la ratificación en el referéndum francés admitieron que la incapacidad de la Comunidad para terminar con la guerra en Yugoslavia afectó su decisión (*Le Monde*, agosto 26, 1992, p. 1).

pusieron en peligro el futuro de la integración europea y cimbraron a la Comunidad hasta sus cimientos.

Al igual que el AUE, el Tratado de Maastricht debía ser ratificado por cada uno de los Estados miembros para entrar en vigor. El proceso de ratificación era diferente en cada país. En el caso de Dinamarca, la decisión de aprobar o no el tratado estaba en manos del electorado por medio de un referéndum. En consecuencia, el resultado negativo del referéndum del 2 de junio —por un estrechísimo margen de 50.7% en contra y 49.3% a favor— ató de manos al gobierno danés y obstaculizó la entrada en vigor del tratado.

La opinión pública danesa parecía estar dividida justo a la mitad inmediatamente antes del referéndum. Sin embargo, el resultado fue un choc total para la Comisión y los demás gobiernos nacionales. Dinamarca era bien conocida por su ambivalencia hacia la integración europea, pero los resultados positivos del referéndum de adhesión de 1972 y el de 1986 para la ratificación del AUE parecían indicar que, el día de la votación, la mayoría danesa apoyaría el Tratado de Maastricht. Puede decirse que la Comisión, el gobierno danés y los otros gobiernos se confiaron demasiado. Tras un año de negociaciones, nunca consideraron siquiera la posibilidad de que la mayoría de los daneses, o de los ciudadanos de cualquier otra nacionalidad, votara en contra del tratado.

Aunque no estaban preparados para el "no", los líderes de los Estados miembros entendieron inmediatamente la gravedad del resultado danés. No existía la posibilidad de renegociar el tratado. La mayor parte de los gobiernos temía que la renegociación de cualquier disposición o protocolo del tratado, sin importar cuán específica o técnica, abriera la caja de Pandora. En busca de una solución, el Consejo de Asuntos Generales anunció el 4 de junio que otros Estados miembros proseguirían con la ratificación en espera de que Dinamarca reconsiderara antes de que terminara 1992.

Menos de 30,000 votos determinaron el resultado del referéndum danés. Análisis exhaustivos sacaron a la luz una serie de razones de distinta naturaleza para el resultado. Algunas eran peculiarmente danesas, otras eran comunes a otros Estados miembros de la CE; algunas eran razonables y consistentes, otras irracionales y contradictorias. Incluían preocupaciones sobre la UEM, sobre la

pérdida de identidad nacional, sobre el papel de los Estados pequeños en la Comunidad, sobre la ambición excesiva de la Comisión, sobre el creciente poder del Parlamento Europeo, sobre la política común de pesquerías, sobre la moneda única, sobre el impacto económico y político de la reunificación alemana, sobre el posible surgimiento de un ejército europeo, sobre la capacidad de los alemanes para comprar casas de veraneo danesas y sobre la disminución de los estándares de bienestar social y de protección al medio ambiente.

Cualesquiera que hayan sido las razones, el resultado mostró cuánto habían descuidado el gobierno danés y los otros gobiernos a la opinión pública y el resentimiento de ésta con respecto a la operación cotidiana de la Comunidad. En suma, había una gran desconfianza hacia las instituciones de la Comunidad. Sin siquiera haber leído el tratado, la gente empezó a alarmarse sobre su contenido. Las preocupaciones iban desde la utilidad de la UEM, hasta los rigores de la convergencia; del derecho al voto para los no nacionales, hasta la posibilidad de la migración masiva y la posible intrusión burocrática de Bruselas. En la mayoría de los casos, lo ininteligible del texto del tratado reforzó la antipatía popular hacia él.

Irlanda era el otro Estado miembro que estaba constitucionalmente obligado a ratificar el tratado por referéndum. Al tener lugar dos semanas después del resultado danés, el referéndum irlandés adquirió un significado especial. Dado el apoyo tradicional de Irlanda al proceso de integración europea, parecía inevitable un resultado positivo aunque éste contribuiría poco a revivir el entusiasmo perdido en el ámbito comunitario. Un resultado negativo, sin embargo, hubiera empeorado el predicamento en el que se encontraba la Comunidad. La campaña gubernamental irlandesa a favor del referéndum se basó en cálculos audaces sobre los beneficios económicos que el Tratado traería para el país. Sin ninguna base real, el primer ministro Albert Reynolds advirtió al electorado que Irlanda perdería diez mil millones de dólares en asistencia comunitaria si votaba por el "no". A pesar de las amenazas gubernamentales, el resultado no fue de ninguna manera una muestra de apoyo inequívoco al

Tratado de Maastricht. Del 57% que votó (bajo para estándares irlandeses), 69% estuvo a favor y 31% en contra.¹⁵⁵

Una prueba mucho más importante para el tratado tuvo lugar el 20 de septiembre, cuando el electorado francés fue a las urnas. Aunque Francia hubiera podido ratificar el tratado con una mayoría de tres quintas partes en sesión conjunta de ambas cámaras del Parlamento –mayoría que era fácil obtener–, Mitterrand anunció, inmediatamente después del resultado danés, que Francia también ratificaría el Tratado con un referéndum.

Los motivos de Mitterrand eran de origen diferente a los de Irlanda y Dinamarca. Había especulado sobre la posibilidad del referéndum en el otoño de 1992 como una forma de recuperar el terreno perdido dentro de la política francesa. Decidió usar el Tratado de Maastricht para dividir a la oposición conservadora, que estaba de por sí dividida en torno al tema de una integración europea más profunda. El peligro, por supuesto, era que la combinación entre la impopularidad de Mitterrand y la del Tratado de Maastricht produjera un resultado negativo. Si eso sucedía, Mitterrand probablemente hubiera renunciado, el franco francés se hubiera devaluado y el tratado no se hubiera podido salvar. Así, los riesgos para Mitterrand, para Francia y para la Comunidad eran muy grandes.

El momento en el que Mitterrand hizo el anuncio y también la manera de hacerlo sugieren que actuó impulsivamente y sin haber pensado seriamente en todas las posibles consecuencias de un triunfo del “no”. Mitterrand era un político avezado, pero arriesgar tanto en un referéndum impredecible parecía una locura. Entonces a la mitad de su segundo septenio, Mitterrand estaba profundamente comprometido con la integración europea. Al ganar una clara victoria en el referéndum, esperaba revivir el Tratado de Maastricht y dar a su presidencia una huella “europea” indeleble. Mitterrand creía que la contribución histórica de Francia a la Comunidad y la apreciación del electorado de la importancia del Tratado de Maastricht para el futuro de la integración europea producirían una mayoría cómoda y disiparían las dudas provocadas por el resultado danés.

¹⁵⁵ D. Dinan, *op. cit.*, p. 186.

El gobierno no hizo campaña, sino hasta septiembre. En contraste, los opositores de Maastricht aprovecharon la oportunidad e iniciaron la campaña en el verano. Los acontecimientos, tanto en Francia como en otros sitios, favorecían la posición de los opositores del tratado. En junio de 1992 Mitterrand reemplazó a Edith Cresson, su primera ministro, por su gran impopularidad. La popularidad del presidente también siguió disminuyendo conforme empeoró la situación económica y creció el desempleo. El deterioro de la situación en Bosnia repercutió en Mitterrand y en la Comunidad Europea. Las encuestas de agosto mostraron que los opositores del tratado estaban ganando adeptos y que la frustración en torno a la incapacidad de la Comunidad para negociar un cese al fuego en Bosnia impulsaba a votar por el "no".

La crisis simultánea del SME erosionó aún más la confianza en la Comunidad. El alto costo de la reunificación y las altas tasas de interés del *Bundesbank* exacerbaron la crisis económica de la Comunidad y alimentaron el resentimiento contra Alemania. La gente instintivamente se negaba a respaldar una UEM de diseño alemán.

El gobierno francés se lanzó a la ofensiva a fines del verano para tratar de convencer al electorado de votar por el "sí". Aquí también funcionaron los argumentos exagerados para generar el apoyo a favor de Maastricht. "Un voto por el 'no' sería inimaginable. Destruiría el trabajo colectivo de Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing y François Mitterrand... significaría que Washington y Tokio se [regocijarían], que el yen y el dólar triunfarían y que el marco se convertiría en la moneda definitiva de Europa... [causaría] una crisis bursátil, una crisis de confianza, una depresión y golpearía a toda Europa".¹⁵⁶ *Le Monde* sacó un editorial en la víspera del referéndum diciendo que "un voto por el 'no' sería para Francia y para Europa la más grande catástrofe desde la llegada al poder de Hitler".¹⁵⁷

Al final, Mitterrand ganó, pero no por mucho. Votaron el 70% de los electores, y de éstos 51.05% votaron a favor y 48.95% votaron en contra.¹⁵⁸ El resultado fue muy cerrado para justificar el

¹⁵⁶ Véase *Le Monde*, "L'Europe de Maastricht", Supplément Spécial, agosto-septiembre 1992, p. 2.

¹⁵⁷ Septiembre 20-21, 1992, p. 1.

¹⁵⁸ D. Dinan, *op. cit.*, p. 187.

esfuerzo político y emocional que se invirtió en él. En vez de impulsar a Mitterrand o a Maastricht, aceleró el declive político del presidente --su gobierno socialista perdió ampliamente en la elección general de marzo de 1993-- y minó aún más la confianza en la Comunidad.

Por su parte, Jacques Delors reaccionó rápidamente ante el resultado del referéndum danés. Consciente de la extensión de la alienación popular con respecto a las políticas e instituciones comunitarias, Delors decidió romper la barrera burocrática de Bruselas, hacer el proceso legislativo más transparente y poner énfasis en la subsidiariedad como la mejor forma de asegurar la compatibilidad de la Comunidad con las aspiraciones políticas de sus ciudadanos. En busca de una doctrina federal que permitiera a la Comunidad involucrarse en ciertos asuntos de "alta política" -- tradicionalmente el centro de la soberanía nacional--, sin meterse en áreas que deben permanecer en el dominio nacional o regional, Delors empezó a explorar la subsidiariedad desde que se convirtió en presidente de la Comisión en 1985.

Aun antes de que hiciera erupción la crisis de la ratificación, la Comisión empezó a dejar atrás la legislación que parecía pertenecer exclusivamente al ámbito nacional. Tras el resultado danés, la Comisión redobló sus esfuerzos para concentrarse en áreas clave y desembarazarse de asuntos que estarían mejor atendidos en otros niveles de gobierno. Con la opinión pública en contra de Bruselas, la subsidiariedad asumió mayor importancia política.

Los Estados miembros rápidamente se sumaron a la causa de la subsidiariedad y apoyaron la idea como un medio para ahuyentar la preocupación popular sobre la centralización excesiva en Bruselas. En Gran Bretaña, donde la oposición a Maastricht creció como resultado del referéndum danés, la subsidiariedad se convirtió en una panacea política para los males de la Comunidad. Empero, como era de esperarse, el gobierno británico y la Comisión dieron un significado diferente al término. Para Londres, la subsidiariedad era una salvaguardia vital de la soberanía nacional y una forma de evitar que la Comunidad se involucrara en los asuntos de los Estados miembros; para Bruselas, la subsidiariedad era un principio central del eurofederalismo.

La cumbre de Lisboa de junio de 1992 dio a los líderes de los Estados miembros la primera oportunidad para evaluar la debacle danesa. Los jefes de gobierno reafirmaron su determinación para seguir adelante con la ratificación del tratado sin renegociaciones ni modificaciones, para asegurar su entrada en vigor el 1o. de enero de 1993. Como si de poner énfasis en la supuesta "normalidad" de la situación se tratara, el Consejo Europeo prolongó el mandato de Delors como presidente de la Comisión. Tras evaluar un informe de Delors sobre la subsidiariedad y discutir a fondo el asunto, el Consejo Europeo puso énfasis en la necesidad de que este principio se aplicara estrictamente, tanto en la legislación existente como futura, e hizo un llamado a la Comisión y al Consejo para analizar las prácticas y procedimientos necesarios para ponerlo en marcha e informar al Consejo Europeo de diciembre de 1992 en Edimburgo. La Comisión se dio a la tarea de justificar propuestas futuras con base en la subsidiariedad y los jefes de gobierno dieron instrucciones al Consejo de Ministros para hacer lo mismo, si decidía enmendar una propuesta original de la Comisión.

Tras la cumbre extraordinaria de Birmingham de octubre de 1992, los jefes de gobierno dieron una explicación "amistosa" de la subsidiariedad: "Reafirmamos que las decisiones deben tomarse tan cerca como sea posible del ciudadano. Mayor unidad puede alcanzarse sin centralización excesiva. Toca a cada Estado miembro decidir cómo deben ejercerse sus poderes internamente. La Comunidad solo puede actuar cuando los Estados miembros le hayan dado el poder de hacerlo en los tratados. Las acciones en el ámbito comunitario deben tener lugar sólo cuando sea adecuado y necesario... la "subsidiariedad" o "cercanía" es esencial si la Comunidad quiere desarrollarse con el apoyo de sus ciudadanos."¹⁵⁹

Menos de dos semanas después de la cumbre de Birmingham, la Comisión sometió a la consideración del Consejo y del Parlamento un largo análisis político, técnico y legal sobre la subsidiariedad. La Comisión desarrolló las "dos dimensiones" de la subsidiariedad --la necesidad de acción y la intensidad de la acción (proporcionalidad)-- y afirmó que las pruebas en ambos casos debían estar en las instituciones comunitarias. Debido a su derecho exclusivo de iniciativa, la Comisión aceptó

¹⁵⁹ Bull. EC 10-1992, Presidency Conclusions, point 1 8, cit. por D. Dinan, en *ibid.*, p. 189.

tener responsabilidad especial en ese aspecto. Pero la Comisión también argumentó que la subsidiariedad no podía convertirse en una excusa para que los Estados miembros culparan a Bruselas por acciones impopulares o para frenar la autoridad legislativa y ejecutiva legítimas de la Comisión.

Las conclusiones de la cumbre de Edimburgo incluyeron una lista de principios básicos de la subsidiariedad, lineamientos para su aplicación y los procedimientos y prácticas institucionales relativos, al igual que ejemplos concretos de propuestas pendientes y de la legislación existente a la luz de los criterios de "necesidad de acción" y "proporcionalidad". El Consejo Europeo también hizo un llamado para llegar a un acuerdo interinstitucional sobre la aplicación efectiva de la subsidiariedad.

La explicación sobre la subsidiariedad que dio la Comunidad a fines de 1992 fue la culminación de un proceso acelerado por la crisis de ratificación, pero que empezó cuando menos diez años antes, cuando el borrador del tratado sobre la unión europea del Parlamento Europeo desarrolló por primera vez el concepto en el contexto de la integración europea. Aunque la subsidiariedad sigue siendo ambigua y sujeto de confusión, al menos la crisis de ratificación forzó a la Comunidad a aceptarla y a concretar los rasgos y el significado del eurofederalismo.

El desarrollo de la subsidiariedad a fines de 1992 iba de la mano con los esfuerzos para hacer que el proceso legislativo de la Comunidad se hiciera más transparente. Los jefes de gobierno reconocieron la necesidad de tener mayor apertura en la cumbre de Lisboa de 1992 y presentaron algunas ideas en la declaración de la cumbre de Birmingham, también de 1992. Éstas incluían un uso más amplio de documentos de consulta prelegislativos (libros verdes), mayor acceso del público al trabajo del Consejo de Ministros y de la Comisión y una legislación más clara y simple. En la cumbre de Edimburgo de diciembre de 1992, los líderes de los Estados miembros adoptaron una serie de medidas específicas para promover la transparencia. La más importante entre ellas era la decisión de televisar las sesiones inaugurales de los Consejos de Asuntos Generales y Ecofin, y publicar los resultados de las votaciones formales que se hicieran en el Consejo de Ministros. Dado el historial de "secretismo" del Consejo, éstas eran medidas realmente innovadoras. Más que el debate sobre la subsidiariedad, los esfuerzos del Consejo Europeo en las cumbres de Birmingham y Edimburgo para

hacer de la Comunidad una institución más accesible para sus ciudadanos demostró el profundo impacto que tuvo la crisis de ratificación del Tratado de Maastricht en los gobiernos de los Estados miembros.

El Consejo Europeo promovió la subsidiariedad, la transparencia y la apertura para aplacar la ira de los ciudadanos que se sentían excluidos de la Comunidad, pero especialmente la de los daneses. Es claro que la respuesta de la Comunidad a la crisis de ratificación consistió básicamente en hacer el tratado más aceptable para los votantes daneses. A pesar de las primeras declaraciones de la Comunidad de que el tratado no se modificaría, la Comisión y los gobiernos nacionales se dieron cuenta de que si Dinamarca no ganaba *opt-outs* para disposiciones específicas y protocolos, el electorado difícilmente lo ratificaría en un segundo referéndum. El reto para la Comunidad, entonces, era dar a Dinamarca ciertos *opt-outs* para apaciguar al electorado sin minar la validez o importancia del tratado para la Comunidad en su conjunto.¹⁶⁰

A principios de octubre, el gobierno danés produjo un libro blanco en el que delineó ocho opciones para solucionar el dilema de la Comunidad. Dos de éstas consistían en negociar concesiones especiales que liberaran a Dinamarca de ciertas obligaciones del tratado. Para fines de mes, Dinamarca presentó un memorándum a sus socios comunitarios donde identificaba una serie de puntos conflictivos, la cual incluía la dimensión de política de defensa del tratado, la tercera etapa de la UEM, la ciudadanía de la Unión y la cooperación en las áreas de justicia y asuntos internos. Con base en el memorándum danés y en la desesperación de los Estados miembros por encontrar una solución, los Doce lograron un acuerdo en la cumbre de Edimburgo. Los puntos más importantes de este acuerdo fueron que Dinamarca no participaría en la moneda única, no estaría atada por las reglas relativas a la política económica aplicables a la Etapa III de la UEM y no participaría en discusiones, decisiones o acciones bajo la PESC que tuvieran implicaciones defensivas. El Consejo Europeo afirmó que los *opt-outs* acordados en Edimburgo "son totalmente compatibles con el Tratado, están diseñados para

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 191.

satisfacer las preocupaciones danesas y por consiguiente se aplican exclusivamente a Dinamarca y no a otros Estados miembros existentes o que ingresen a la Comunidad en un futuro".¹⁶¹

El nuevo gobierno danés, que llegó al poder en enero de 1993, mantuvo el apoyo de su predecesor para el Tratado de Maastricht. Los principales partidos políticos de Dinamarca, dentro o fuera del gobierno, creían con razón que los *opt-outs* de Edimburgo harían cambiar la forma de pensar a los votantes indecisos y producirían un resultado positivo en el referéndum del 18 de mayo. Como los partidos políticos más importantes y los encuestadores se equivocaron tanto sobre el referéndum original de Maastricht y la apuesta era tan grande para la Comunidad, no hubo complacencias en vísperas del segundo referéndum. Tras la votación, el resultado fue un porcentaje cómodo: 56.8% de los votos daneses fueron a favor de la ratificación.¹⁶²

Un segundo rechazo danés hubiera implicado el fin del tratado, aunque el éxito de la cumbre de Edimburgo sugería que la Comunidad ya había superado la barrera psicológica que representaba Maastricht. Los *opt-outs* acordados en Edimburgo lograron la obtención del resultado político deseado y tal vez rescataron el tratado, pero también reforzaron la tendencia hacia la creación de una Comunidad *à la carte* en la que, dependiendo de su poder negociador, los Estados miembros pueden escoger y adoptar las políticas que les convienen, aunque el Consejo Europeo haya especificado la naturaleza única del acuerdo de Edimburgo y pusiera énfasis que otros Estados miembros (y especialmente futuros Estados miembros) no podrían esperar un arreglo similar. Sin embargo, el efecto combinado de las disposiciones del tratado sobre la UEM, el capítulo social y el acuerdo de Edimburgo con Dinamarca sirvió para hacer evidente el surgimiento de la geometría variable.

Es importante destacar que también en el Reino Unido el tratado enfrentó dificultades para su ratificación, en parte por la debilidad del liderazgo político. Dado el supuesto triunfo de Major en Maastricht y su victoria electoral de abril de 1992, Gran Bretaña bien podía haber ratificado el tratado sin demora. Aunque cerca de treinta miembros conservadores del parlamento (los euroescépticos a

¹⁶¹ Bull. EC 12-1992, Presidency Conclusions, points 1.33-1.44, cit. en *loc. cit.*

¹⁶² *Loc. cit.*

ultranza) se opusieron vehementemente a Maastricht, una mayoría formada por miembros de la oposición le dio su apoyo. Como resultado, en un voto libre cerca de dos tercios de los 650 miembros del Parlamento británico hubieran apoyado el tratado.

La primera señal de alarma se hizo evidente inmediatamente después del referéndum danés, cuando el gobierno anunció que se pospondría el debate en la Cámara de los Comunes. Pero Major insistió en que Gran Bretaña ratificaría el tratado como se había planeado originalmente, antes de que terminara 1992. Nada parecía estar seriamente mal cuando Gran Bretaña asumió la presidencia del Consejo en julio de 1992. Sin embargo, al poco tiempo, la crisis del MTC hizo que la presidencia británica se convirtiera en una de las peores en la historia comunitaria. Fue difícil para Major poner a Gran Bretaña "en el corazón de Europa" después de que su país abandonó abrupta y desastrosamente el MTC en septiembre. Las recriminaciones sobre la crisis cambiaria exacerbaron las tensiones entre Londres y Bonn, y Major perdió apoyo político en la capital comunitaria que más importaba.

Después de que los franceses votaron por el "sí" el 20 de septiembre, el gobierno británico siguió adelante con la ratificación. No obstante, para entonces el primer ministro se había convertido en rehén de los "euroescépticos" dentro de su propio partido, quienes capitalizaron la impopularidad creciente del tratado y la determinación de la oposición para frustrar los planes del gobierno. Seriamente debilitado tras la conferencia del Partido Conservador a principios de octubre, Major buscó la salvación en el Consejo Europeo extraordinario de Birmingham.

La cumbre de Birmingham fue una de las cumbres con menos propósito en la historia de la Comunidad. Convocada para discutir el MTC y las crisis de ratificación de Maastricht, su objetivo real era impulsar el cada vez más débil liderazgo interno de Major y ayudar a pasar el tratado en la Cámara de los Comunes. Pero el anuncio del gobierno dos días antes del Consejo Europeo, sobre sus planes para cerrar más de treinta minas de carbón, provocó fuertes protestas populares que opacaron la cumbre por completo. Las contrapartes comunitarias de Major dejaron Birmingham tras haber perdido la esperanza en la capacidad del gobierno británico para concentrarse en los asuntos de la Comunidad en los momentos críticos del proceso de ratificación. Sus sentimientos parecían justificados cuando poco

faltó para que el tratado no sobreviviera al voto de los Comunes el 4 de noviembre, y Major anunció que Gran Bretaña retrasaría la ratificación hasta después del segundo referéndum danés en mayo de 1993.

El gobierno británico compensó su desempeño presidencial mediocre al ser un buen anfitrión de la cumbre de Edimburgo. Major adquirió cada vez más confianza a principios de 1993 cuando el Partido Laborista trató de vincular la aceptación británica del capítulo social con la ratificación del tratado. Considerando el rechazo de Major al capítulo social durante la cumbre de Maastricht, era obvio que no estaba dispuesto a apoyarlo durante el debate de ratificación por las circunstancias políticas imperantes en el Reino Unido. Sin embargo, ciertos procedimientos parlamentarios dieron a los opositores del tratado enorme libertad para obstruir la legislación e influir en el calendario legislativo, lo cual casi derribó al gobierno en julio de 1993. Pero hasta los "euroescépticos" más recalcitrantes admitieron que no había posibilidad alguna de evitar la ratificación, pues tras el resultado positivo del segundo referéndum danés, ésta parecía inevitable.

Evaluación general del Tratado de Maastricht

En conclusión, el Tratado de Maastricht, a pesar de su complejidad y de sus deficiencias, cambió sustancialmente buena parte del panorama institucional de la Comunidad. En circunstancias "normales" (es decir aquéllas prevalecientes antes de 1989) hubiera sido considerado un gran avance en el camino hacia la unión o la federación europea.

Sin embargo, la Comunidad y sus Estados miembros tuvieron que enfrentarse de golpe con el inmenso reto del colapso de la Unión Soviética, la liberación de los países socialistas y la reestructuración de toda esta parte del mundo. Uno de los rasgos más importantes de este reto es la oleada de solicitudes para unirse a la Comunidad, provenientes de las nuevas democracias de Europa del Este. Otro, tal vez mucho más importante, es la contribución que Europa debe hacer para establecer estructuras democráticas que respeten los derechos humanos (particularmente los de las minorías) y que sean viables económicamente en un área que abarca el extremo este del continente. Los negociadores

de Maastricht deliberadamente decidieron ignorar estos problemas. Sin embargo, aún no puede saberse cuáles serán las consecuencias de esta decisión en el largo plazo.

Reflexiones sobre el paso de la Comunidad a la Unión Europea

Como ya se señaló antes, el concepto de “unión europea” que renació a finales de los ochenta no era nuevo para el continente. El Preámbulo del Tratado de la CEE ya consideraba desde 1957 el objetivo de “crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, y la noción abstracta de “unión europea” se usó ampliamente en los círculos comunitarios a partir de la década de los setenta. El Plan Werner, el Informe Tindemans y la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983, todos hicieron uso de ella, al igual que el Acta Única Europea.

A pesar de su uso recurrente —o tal vez debido a esto— el significado exacto de esta expresión permaneció indefinido. El concepto de “unión” no se refería a ningún tipo preciso de gobierno. En general, se daba por hecho que el establecimiento de la unión incluiría el desarrollo de los rasgos supranacionales de la Comunidad Europea, al igual que la extensión de la cooperación entre Estados miembros a nuevas áreas. Pero la definición de la forma exacta que tomarían estos cambios siempre fue imprecisa.

Para algunos, la razón detrás de esta situación puede ser que “la integración europea no es una situación dada sino un proceso; no es un resultado, sino el conjunto de acciones que deben tomarse para llegar a ese resultado”.¹⁶³ Sin embargo, esta indefinición no impidió que las partes contratantes del Tratado de Maastricht decidieran usar el concepto de unión como base. Tanto el nombre oficial del Tratado —“Tratado de la Unión Europea”— como la sustancia de sus disposiciones sugieren que el establecimiento de una Unión Europea fue su objetivo institucional más importante. De hecho, la primera disposición del Tratado establece que “Por este Tratado, las Altas Partes Contratantes establecen entre ellas una Unión Europea”.¹⁶⁴

¹⁶³ Léontin-Jean Constantinesco, “La nature juridique des Communautés européennes”, en *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1979, p. 151.

¹⁶⁴ Artículo A.

La estructura de la Unión

Durante las negociaciones pronto se hizo evidente que el tema de la estructura de la Unión sería uno de los puntos más delicados a tratar entre los representantes de los Estados miembros. Buena parte del tiempo fue dedicado a debatir si la Unión debía tener una estructura unitaria, gobernada por las reglas comunes al resto de los procesos comunitarios, o si las nuevas áreas de acción conjunta, como la política exterior y de seguridad común o la de justicia y asuntos internos debían regirse por nuevas reglas creadas ex profeso para ese fin. La discusión culminó en noviembre de 1991 cuando el modelo unitario que había propuesto la presidencia holandesa fue rechazado y se adoptó la estructura de los tres pilares propuesta en el borrador de la presidencia luxemburguesa.

Pero, detrás de esta discusión aparentemente nimia estaba realmente el enfrentamiento entre dos concepciones radicalmente distintas de la integración europea. Por un lado, estaban quienes preferían una forma de integración política basada en las comunidades existentes, cuyos rasgos supranacionales serían reforzados y expandidos gradualmente hasta cubrir las nuevas áreas. Por otro, estaban quienes defendían un enfoque más intergubernamental para evitar cualquier erosión de la soberanía nacional. Como ya se señaló, la tensión entre estas dos concepciones tampoco era nueva, pues ha caracterizado a la historia de la integración europea desde el principio. Sin embargo, los acontecimientos más recientes —el renacimiento de la Comunidad con base en el programa del mercado único y el colapso de los regímenes socialistas de Europa del Este—dieron nuevo impulso a esta añeja discusión.

El Acta Única Europea logró un compromiso entre ambas perspectivas. Estaba basada en la idea, presentada por primera vez en el Informe Tindemans, de que la Cooperación Política Europea y la Comunidad eran dos pilares distintos sobre los cuales se construiría un día la Unión Europea. Aunque los puentes institucionales entre la Comunidad Europea y los mecanismos existentes de la CPE existentes se reforzaron, el que estuvieran gobernados por un solo instrumento no condujo a una extensión de los métodos comunitarios a la cooperación política. El Artículo 3 del Acta Única

Europea claramente estableció que cada una mantendría su propio conjunto de reglas, contenidas en títulos separados del Acta.

El Tratado de Maastricht se basa en un compromiso similar. El carácter supranacional de la Comunidad se reforzó, aunque con algunas reservas. Los mecanismos de cooperación intergubernamental existentes, tales como la CPE y la cooperación entre los ministros de Justicia y Asuntos Internos, se reestructuraron o reforzaron. No obstante, aunque la Unión Europea tiene un solo marco institucional, más integrado que la estructura establecida en el Acta Única Europea, estas áreas no quedaron integradas en el marco comunitario. La Unión, entonces, descansa en tres pilares separados, cada uno gobernado por su propio conjunto de reglas. Empero, esto no significa que el sistema establecido por el Tratado de Maastricht sea uno de compartimentos aislados.

¿Una estructura más integrada?

La Unión establecida por el Tratado de Maastricht frecuentemente ha sido descrita como un híbrido. Según el Artículo A, el nuevo órgano se basa en las Comunidades existentes, flanqueadas por dos pilares intergubernamentales, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en las áreas de justicia y asuntos internos. La Unión tiene sus propios objetivos, los cuales son —*grosso modo*— los comprendidos en cada pilar. Grandes principios —subsidiariedad¹⁶⁵, respeto a las identidades nacionales, a los derechos humanos y a la democracia¹⁶⁶— gobiernan sus acciones. La ciudadanía de la Unión también quedó establecida, aunque las disposiciones esenciales aparecen desde el Tratado de la CE.¹⁶⁷ Disposiciones comunes gobiernan la revisión del Tratado y la admisión de nuevos miembros;¹⁶⁸ la pertenencia a la Comunidad, por consiguiente, no puede disociarse de la pertenencia a la Unión.

¹⁶⁵ El Artículo A establece que “las decisiones se toman tan cerca al ciudadano como sea posible”, mientras que el Artículo B se refiere explícitamente al principio de subsidiariedad.

¹⁶⁶ Artículo F.

¹⁶⁷ Artículos 8 a 8e.

¹⁶⁸ Artículos N y O, respectivamente.

Más importante aún, la Unión debe regirse por un “un solo marco institucional”.¹⁶⁹ El significado de esta frase se hace explícito en otras partes del Tratado, las cuales indican que algunas instituciones comunitarias –Parlamento, Consejo y Comisión—quedan a disposición de la Unión. Otras instituciones quedaron fuera del funcionamiento de la Unión –éste es específicamente el caso de la Corte Europea de Justicia,¹⁷⁰ e implícitamente el de la Corte de Auditores. En términos formales, el Consejo Europeo –cuya misión de guía fue confirmada—aparece como la única institución que es exclusiva de la Unión. Sin importar esto, la solución que ha prevalecido, a la vez que legitima la evolución práctica más reciente, ha puesto fin a la separación artificial y a veces un tanto rígida que existía entre los asuntos comunitarios y los temas de política exterior tratados dentro del marco de la CPE: a partir de Maastricht ambos debían tratarse en el Consejo, aunque bajo reglas diferentes.

Siendo así, la unidad institucional estaba lejos de ser completa. Además de la exclusión de la Corte de Justicia, el Tratado explícitamente señalaba que las decisiones relativas a cada pilar debían prepararse en foros distintos. Aunque en teoría el papel del COREPER en las políticas comunitarias no fue cuestionado, el Comité Político, el cual ha sido siempre el núcleo del proceso de la CPE, mantendría su papel en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común,¹⁷¹ y un comité de altos funcionarios desempeñaría un papel similar en los terrenos de la justicia y los asuntos internos.¹⁷² Más aún, las decisiones adoptadas en el terreno de la política de seguridad podrían, de ser necesario, ser puestas en práctica por la Unión Europea Occidental, lo cual reforzaría todavía más la fragmentación institucional. Dada la insistencia de algunos Estados miembros en la necesidad de retener procesos de toma de decisiones separados, la coordinación entre estos distintos órganos sería una tarea delicada. Esto probablemente explica el mayor papel dado al Secretario General del Consejo en el Tratado de Maastricht,¹⁷³ en cuyos hombros recaería esta tarea.

¹⁶⁹ Artículo C.

¹⁷⁰ Artículo L.

¹⁷¹ Artículo J.8(5).

¹⁷² Artículo K.4(1).

¹⁷³ Véase el nuevo Artículo 151 del Tratado de la CE. La declaración incluida en el Acta Final de la conferencia

Tras la firma del Tratado de Maastricht, la consistencia en las distintas políticas de la Unión no sería el único problema. En las disposiciones del Tratado puede verse una aparente debilidad institucional. Esta impresión tiene su origen en dos elementos. Primero, la Unión no tiene autonomía financiera alguna: todos los gastos generados en el marco de los dos pilares intergubernamentales recaen en el presupuesto de la Comunidad o deben ser sufragados por los Estados miembros.¹⁷⁴ Segundo, la Unión como tal no tiene personalidad jurídica.

Ambos elementos restringen seriamente la capacidad de la Unión para actuar. Puede actuar a través de las Comunidades, quienes retienen su existencia legal por separado¹⁷⁵, o por medio de acuerdos internacionales entre los Estados miembros, como se prevé en las áreas de justicia y asuntos internos.¹⁷⁶ Sin embargo, este tipo de soluciones siempre está lleno de problemas e incertidumbre.

La estructura de tres pilares también tiene un valor simbólico. Claramente refleja la renuencia de algunos Estados miembros con respecto al desarrollo de la Comunidad como un órgano político. Por otra parte, como ya se señaló, los dos pilares intergubernamentales siguen gobernados por sus propios conjuntos de reglas.¹⁷⁷ Aunque estas reglas en ocasiones difieren, dominan elementos comunes, y todos apuntan en la misma dirección: las instituciones supranacionales como la Comisión o el PE —sin olvidar a la Corte Europea de Justicia— desempeñan un papel menos importante que en el marco comunitario.

La Comisión, según el Tratado de Maastricht, goza del derecho de iniciativa en la política exterior y de seguridad común, el cual nunca había sido reconocido formalmente antes.¹⁷⁸ Lo mismo es cierto para muchos asuntos que abarcan las disposiciones sobre justicia y asuntos internos¹⁷⁹ --el

intergubernamental establece que el Secretariado de la CPE debe fusionarse con el Secretariado General del Consejo.

¹⁷⁴ Artículos K.8(2) y J.11(2).

¹⁷⁵ Esta posibilidad se contempla para imponer sanciones económicas contra terceros países, véase el Artículo 228a.

¹⁷⁶ Artículo K.3(2)(c) Las decisiones que se tomen en el marco de la PESC pueden tomar una forma similar. El Artículo J.3(4) estipula que “las acciones conjuntas deben comprometer a los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el curso de su actividad”.

¹⁷⁷ Véase Artículo E.

¹⁷⁸ Artículo J.8(3).

¹⁷⁹ Véase Artículo K.3(2).

llamado tercer pilar--, en los que el status de la Comisión era aún más débil que en la CPE. Sin embargo, la mayor importancia del papel de la Comisión es relativa: a diferencia de lo que ocurre en el marco de la Comunidad, su derecho de iniciativa está compartido con los Estados miembros, y no se requiere la unanimidad para alterar sus propuestas en las pocas instancias en las que está permitida la votación por mayoría.¹⁸⁰

De igual forma, como el PE sólo sería consultado o meramente informado de los desarrollos dentro de las políticas intergubernamentales de la Unión, no puede considerarse como parte fundamental de la toma de decisiones. El Consejo seguiría siendo el principal centro de decisión, y las prerrogativas de los Estados miembros estarían protegidas por el hecho de que la unanimidad se mantuvo como la regla –una regla con muy pocas excepciones, ya que la votación por mayoría sólo se consideraría para asuntos de procedimiento y la puesta en práctica de decisiones.¹⁸¹ Por consiguiente, los rasgos supranacionales que distinguen institucionalmente a la Comunidad Europea quedaron ausentes de los dos pilares intergubernamentales.

¿Un sistema de compartimentos sellados?

La originalidad de la estructura adoptada en el Tratado de Maastricht radica en el intento de compromiso entre dos modelos diferentes: el modelo de la Comunidad integrada y el mundo menos estructurado de la cooperación intergubernamental. Se puso mucho cuidado para evitar cualquier riesgo de contaminación entre ambos mundos.

Una vez más, los gobiernos nacionales mostraron su aversión a la “judicialización” de los procesos diplomáticos. La Corte Europea de Justicia, la cual con sus fallos pro integracionistas ha contribuido enormemente para fortalecer el sistema legal de la Comunidad, vio su jurisdicción confinada a las Comunidades Europeas y a las disposiciones finales del Tratado de Maastricht.¹⁸² La

¹⁸⁰ El Artículo 189a(1), el cual contiene la regla de la unanimidad que antes aparecía en el Artículo 149 del Tratado de la CEE, no está entre las disposiciones institucionales aplicables a los pilares intergubernamentales.

¹⁸¹ Artículos J.8(2) v J.3(2) para la PESC; Artículos K.4(3) y K.3(2) para justicia y asuntos internos.

¹⁸² Artículo L. Como resultado, el Artículo F, el cual equipara los derechos fundamentales con los principios generales de la ley comunitaria, no puede interpretarse como un reconocimiento formal de la jurisdicción de la Corte

única intervención prevista en los dos pilares intergubernamentales es la posibilidad de que la Corte tenga competencia para interpretar convenciones concluidas por los Estados miembros en el marco de la cooperación en los campos de justicia y asuntos internos, y a emitir su fallo en disputas relativas a su aplicación.¹⁸³ Una exclusión similar se incluyó en el Acta Única. Claramente sugiere que en la visión de los redactores del Tratado, los puentes institucionales entre la Comunidad y los pilares intergubernamentales no debían llevar a la completa absorción de éstos en la estructura comunitaria.

De manera similar, los partidarios del sistema comunitario insistieron durante las negociaciones en la necesidad de preservar los rasgos supranacionales que impiden la interferencia de la cooperación intergubernamental. Como resultado, la preservación del *acquis communautaire* se convirtió en “objetivo de la Unión”¹⁸⁴ –lo cual parece ser una solución conservadora para un órgano recién establecido, si no fuera por los miedos ya mencionados. Más concretamente, el Artículo M excluía cualquier posibilidad de que las disposiciones inherentes a los pilares intergubernamentales pudieran interpretarse como enmiendas a los tratados de la Comunidad. Esto se confirmó en varias disposiciones comprendidas en los Títulos V y VI del Tratado, las cuales explícitamente establecían que no iban en perjuicio de los poderes de la Comunidad Europea.¹⁸⁵

Sin embargo, no puede decirse que el Tratado estableció un sistema de compartimentos sellados. Los asuntos que se discuten en el marco de los pilares intergubernamentales están demasiado estrechamente conectados con asuntos comunitarios como para mantener una separación rígida entre ellos.

En el pasado ya se había hecho evidente que no sería posible trazar una línea divisoria clara entre la política económica internacional en todos los casos, ya que ésta cae en el ámbito de las competencias comunitarias, y asuntos de política exterior, los cuales se tratan en el marco de la CPE. Igualmente, las condiciones de residencia para nacionales de terceros países en el territorio de los

en materia de protección de estos derechos.

¹⁸³ Artículo K.3(2)(c)

¹⁸⁴ Artículo B.

¹⁸⁵ Véanse, por ejemplo, los Artículos J.8(5), K.1, K.3(2)(c), K.4(1)

Estados miembros, la cual era una de las áreas cubiertas por las nuevas disposiciones sobre cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos internos, ya había sido tratada por las directivas comunitarias.

Es claro que quienes elaboraron el Tratado estaban conscientes de este tipo de interdependencia, la cual fue frecuentemente mencionada como una de las *raisons d'être* para establecer una sola estructura institucional. Algunas disposiciones específicas trataron de regular las relaciones entre ambos mundos –el de la Comunidad y el intergubernamental. Por ejemplo, el nuevo Artículo 228a, relativo a las sanciones económicas, establecía un procedimiento de dos pasos: recurrir a las sanciones debía ser una decisión con base en una posición común o una acción conjunta –las cuales, según las disposiciones sobre la PESC, requerían una decisión unánime del Consejo— mientras que las sanciones en sí debían adoptarse según los procedimientos comunitarios regulares para asuntos de política comercial, es decir que las decisiones se tomarían en el Consejo, a partir de una propuesta de la Comisión, por medio de la votación por mayoría calificada.

Dicha solución claramente tenía como propósito preservar el espíritu de ambos mundos.¹⁸⁶ Pero también sugería que desde un punto de vista legal, una separación tajante entre las cuestiones que se tratan dentro de los tres pilares no siempre era posible. Esto, a su vez, hacía difícil excluir cualquier intervención de la Corte de Justicia en asuntos que se discuten en el marco de los dos pilares intergubernamentales. Las cuestiones relativas a la demarcación entre la cooperación intergubernamental y las cuestiones de competencia comunitaria terminaron siendo de igual importancia para ambos órdenes legales. En consecuencia, cualquier posibilidad de llevar a cabo un escrutinio judicial de las decisiones adoptadas en el marco de la cooperación intergubernamental no podía excluirse.

¹⁸⁶ Al hacerlo así, el Tratado de la Unión Europea no hizo más que confirmar la práctica previa, ya que la Comisión había indicado en el pasado que el consenso dentro de la CPE era un prerrequisito para que la Comunidad adoptara sanciones económicas

Una segunda evaluación

Los primeros comentarios sobre el Tratado de Maastricht mostraron, sobre todo escepticismo. La Unión Europea fue descrita como una estructura híbrida, “una casa a medio construir... abandonada de repente por sus constructores”.¹⁸⁷ Distintos comentaristas han puesto énfasis en el carácter poco elegante de la estructura de tres pilares establecida por el Tratado. Las líneas divisorias son a veces difíciles de establecer, y la coexistencia entre los distintos elementos puede ser difícil.

Aun cuando pueda ser correcta, esta forma de evaluar no es de mucha ayuda al tratar de comprender la intrincada estructura establecida por el Tratado. Como se ha señalado, esta complejidad está intrínsecamente ligada con el enfrentamiento entre dos enfoques sobre la integración: el enfoque comunitario, con su énfasis en el supranacionalismo, y el intergubernamentalista, el cual busca preservar la autonomía de los Estados miembros. Este compromiso explica por qué la Unión, aunque haya sido provista de una sola estructura institucional, aún opera bajo dos regímenes distintos.

Es difícil decir por qué exactamente es que el establecimiento de la Unión Europea tomó esta forma tan extraña. Ciertamente, pertenecer a un grupo común —sea comunidad o unión— necesariamente lleva un grado de cohesión con respecto al mundo externo. Desde este punto de vista, el establecimiento de una política exterior y de seguridad común o una política migratoria común —la esencia del tercer pilar— tiene sentido en esta época de cambios vertiginosos, en la que muchas de las heridas de la Segunda Guerra Mundial han sanado gracias a la historia. Pero al hacerlo el corazón de la soberanía nacional quedó a flor de piel. Esto puede explicar tanto la insistencia de algunos en mantener estos temas tan delicados fuera del marco de la Comunidad, como las reacciones que provocó el Tratado en muchos países.

Por consiguiente, Maastricht no puso punto final al debate entre los supranacionalistas y los intergubernamentalistas, el cual ha dominado la historia europea durante décadas. Las visiones antagónicas del futuro institucionalista del continente europeo que fueron defendidas por los

¹⁸⁷ D. Dinan, *op. cit.*, pp. 4 y s.

participantes de la conferencia intergubernamental aún permanecen. En más de un sentido, el carácter transitorio de muchas decisiones fue una forma de sacarle la vuelta a un debate complejo.

Hasta es difícil determinar cuál de los dos bandos logró prevalecer. La existencia misma de la estructura de pilares, impuesta por una minoría imbatible entre los Estados miembros, se ha considerado una victoria de los intergubernamentalistas. Sin embargo, la inclusión de disposiciones sobre la unión económica y monetaria dentro del marco comunitario fue una victoria importante para el bando pro integración.

Por toda su complejidad, el nacimiento de una Unión Europea no debe verse como un fin, sino como “una nueva etapa en el proceso de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, como se describe en el Artículo A. Distintos muros de contención, tales como el alcance del procedimiento de codecisión o la propuesta de la Comisión para modificar la jerarquía de las normas provista por el Tratado de la CE,¹⁸⁸ fueron puestos aparte con la promesa de que serían reconsiderados en una conferencia intergubernamental *ad hoc*, que se convocaría en 1996 a más tardar.¹⁸⁹ Naturalmente, otras disposiciones podían reconsiderarse a la luz de acontecimientos internos o externos.

¿En qué se transformará esta “Unión sin unión”, como se le ha llamado? Dar una sola respuesta a esta pregunta es una tarea difícil. Podría decirse que los Estados miembros utilizaron un lenguaje que parecía anunciar el fortalecimiento del pilar comunitario. Mientras el Tratado prevé la posibilidad de “comunitarizar” muchos de los temas que se debaten en el marco de la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos internos,¹⁹⁰ no se estableció ningún mecanismo mediante el cual los asuntos comunitarios pudieran retransferirse al ámbito de la cooperación intergubernamental. Más

¹⁸⁸ Véanse respectivamente el Artículo 189b(8) del Tratado de la CE y la declaración sobre la jerarquía de las leyes comunitarias en el acta final de la conferencia intergubernamental. Compromisos similares se hicieron con respecto a la PESC (Artículos J 4 y J.7), al igual que para una posible extensión de las competencias comunitarias para incluir asuntos como protección civil, turismo y política energética, los cuales quedaron en una declaración *ad hoc*.

¹⁸⁹ Artículo N(2).

¹⁹⁰ Artículo K.9, el cual establece un procedimiento de dos pasos (decisión unánime en el Consejo, ratificada por los Estados miembros de acuerdo con sus requerimientos constitucionales respectivos). Un mecanismo similar se contempla en el Artículo 8e para disposiciones que fortalecen la ciudadanía europea.

aún, aun si la referencia a la “vocación federal” de la Unión que existía en el borrador de la presidencia luxemburguesa se omitió, la lectura combinada de los Artículos N(2) y B sugería que la revisión prevista para 1996 no se limitaría a la simple consolidación de las formas existentes de cooperación, sino profundizar en el *acquis communautaire*.

Sin embargo, las referencias de este tipo no necesariamente hicieron realidad estos cambios. Las muchas dificultades que emergieron en el proceso de ratificación fueron una señal de alerta sobre los peligros de basar cualquier predicción en una base tan endeble.

Un posible escenario sería que la estructura de pilares establecida por el Tratado llevara a una situación de “desequilibrio dinámico”: al estar mejor equipado en términos institucionales, y por consiguiente ser capaz de operar más eficientemente, el pilar comunitario podría desempeñar un papel más activo que los intergubernamentales. Las necesidades funcionales luego llevarían a que gradualmente más tareas tuvieran que atenderse en el ámbito comunitario.

Sin embargo, este escenario sufre de una debilidad importante: para que se materializara esta predicción, los Estados miembros tendrían que aceptar el que la Comunidad se desarrollara aún más, mientras que los últimos acontecimientos han mostrado que muchos de ellos ya no están dispuestos a aceptar más “spillovers” de este tipo.

Ciertamente, algunos gobiernos nacionales han indicado que, desde su punto de vista, el sistema actual basado en el consenso no sería viable si el número de miembros de la Unión aumentara significativamente. Esto equivale a una crítica indirecta de la estructura de pilares, la cual fue concebida para preservar las soberanías nacionales. Sin embargo, la visión que sostiene que una ampliación limitada a un puñado de países similares no entraña cambios institucionales drásticos ha ganado adeptos frente a las múltiples dificultades que surgieron durante los debates por la ratificación. Por otra parte, no debe perderse de vista el hecho de que en los debates institucionales por venir, el PE desempeñará un papel más importante que en el pasado, ya que tendrá que aprobar cualquier ampliación de la Comunidad.¹⁹¹ Por consiguiente, condicionaría su aprobación a poner un

¹⁹¹ Artículo O.

freno a la cooperación intergubernamental, en la que sus poderes están reducidos al mínimo. El juego de poder será complejo, y su resultado no debe darse por sentado.

Hay, por ejemplo, una amplia tendencia a ver la estructura de pilares como una anomalía, impuesta debido a la falta de consenso en torno a cuál sería la estructura adecuada para la unión, estructura que será remplazada cuando llegue el momento adecuado. Debido a su complejidad, la cooperación intergubernamental frecuentemente es vista como una especie de segunda mejor alternativa a una estructura más ordenada.

Este tipo de consideración frecuentemente surge de una mala interpretación de la realidad del federalismo, el cual es visto —al menos en Europa— como un sistema de toma de decisiones centralizado. Por consiguiente, es importante señalar que el federalismo y el intergubernamentalismo no son mutuamente excluyentes.

En un mundo interdependiente, algunos elementos de intergubernamentalismo pueden encontrarse aun en sistemas realmente federales, en los que las unidades que los componen y las autoridades federales deben colaborar en áreas de interés común. Tanto las estructuras como los procesos a través de los cuales tiene lugar esta cooperación —reuniones ministeriales en las que una amplia mayoría o la unanimidad es un requisito para tomar decisiones— recuerdan lo que sucede en el caso de la Comunidad.

Esto no quiere decir que la estructura de pilares actual debe o puede permanecer sino que, aun cuando fuera alterada, la cooperación intergubernamental no desaparecería del todo: las razones funcionales que han permitido su crecimiento en los sistemas federales justificaría *a fortiori* su existencia continuada en el marco de la Unión Europea.

CONSIDERACIONES FINALES

Las Comunidades Europeas han contribuido claramente al funcionamiento de la política europea de la segunda mitad del siglo XX. Permitieron la reconstrucción económica de Europa, han sido un medio para la reconciliación entre Francia y Alemania y se han convertido en un atractivo para otros países de la región.

Estas consideraciones tienen como propósito evaluar la contribución de la CE como un sistema de transformación. Más que ninguna otra institución europea, las Comunidades Europeas han mostrado una enorme capacidad para transformar las demandas políticas en respuestas como reglas, información y actividades dentro de su sistema.

Las Comunidades han desarrollado una red bastante sofisticada para articular y sumar apoyos y demandas en su sistema político. El Consejo de Ministros defiende la posición de los gobiernos de los Estados miembros y trata de reconciliar puntos de vista totalmente diferentes para establecer el consenso. La posición de los diferentes grupos de interés se expresa y conforma en el Comité Económico y Social, y en menor medida, en la Comisión, en las primeras etapas de la toma de decisiones. El Parlamento Europeo da el toque democrático al sistema, expresando los intereses de grupos políticos y votantes agrupados por regiones.

El sistema de la Comunidades también tiene ciertos recursos que reflejan su capacidad para mantenerse y adaptarse en sí mismas y sus recursos. Tiene normas –valores—que ayudan a sostener la estructura de la CE. Éstas pueden verse en el Preámbulo del Tratado de Roma en el que se expresó la determinación “para sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, en el compromiso de lograr una Unión Europea de la Declaración Solemne de Stuttgart del 19 de junio de 1983 hecha por los jefes de Estado y de gobierno, en el Preámbulo del Acta Única Europea, el cual confirmó la determinación para “poner en marcha esta Unión Europea” y en el establecimiento de una Unión Europea según el Tratado de Maastricht. Este valor particular ha tenido que competir a veces con las demandas de los Estados miembros, quienes han tratado de frenar la

ideología “europeísta”. Esto fue particularmente notorio en el caso del gobierno francés del General de Gaulle entre 1958 y 1969 y del gobierno británico durante el Thatcherismo entre 1979 y 1990.

Las Comunidades también han logrado mantener sus actividades por medio de la socialización, gracias a la cual las creencias y patrones de conducta de los ciudadanos y grupos dentro de los Estados miembros se ven afectados. Las instituciones de las Comunidades, especialmente la Comisión, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y la Corte de Justicia han tratado de fomentar un “espíritu comunitario” entre los ciudadanos de los Estados miembros, lo cual significa que en el mediano y largo plazos éstos serán igualmente leales a “Europa” como lo son con respecto a sus Estados nación y regiones. Las encuestas de opinión han mostrado que las instituciones comunitarias han sido bastante exitosas en este aspecto, aunque el “espíritu comunitario” ha sido menos evidente entre los ciudadanos de Dinamarca y Gran Bretaña. Las instituciones de la CE también han involucrado a los gobiernos en sus actividades, al grado que ahora deben considerar la “dimensión comunitaria” cuando diseñan sus políticas y consultar automáticamente a otros Estados miembros con respecto a un amplio rango de temas, desde el medio ambiente hasta la política exterior. Aún más, el Tratado de Maastricht creó una ciudadanía europea.

El funcionamiento de las Comunidades ha sido considerablemente respaldado por su capacidad para reclutar nuevos miembros. El núcleo original de los Seis se ha expandido hasta tener 15 miembros, es decir una Europa comunitaria que va desde Irlanda hasta Grecia y de Suecia hasta Sicilia. Las Comunidades también han sido capaces de reclutar organizaciones no gubernamentales para participar en las instituciones de las Comunidades, especialmente en el Comité Económico y Social. Esto ha significado que a través de los años los grupos de interés, especialmente los de los sectores agrícola y empresarial, han trasladado sus “lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados-nación”.¹⁹² Conforme aumentan las capacidades de las Comunidades en otras áreas funcionales,

¹⁹² E. Haas, *op. cit.*, p. 16.

también los grupos de interés buscarán colaborar más con las instituciones de la CE en Bruselas o Estrasburgo que con la estructura nacional de sus propios gobiernos.

Las Comunidades Europeas se han convertido en un sistema que regularmente recibe demandas y que, en general, es bastante exitoso debido a sus recursos políticos innatos. Puede responder a su medio ambiente, adaptarse y producir respuestas en la forma de distribución de recursos.

Estas respuestas adoptan cinco formas distintas: Primero, las Comunidades Europeas han adquirido una capacidad notoria para formular reglas. La importancia de la legislación comunitaria ha sido aceptada por los Estados miembros, aunque han preferido mantener mayor control nacional sobre este proceso en un amplio rango de áreas, especialmente aquéllas relacionadas con cuestiones de seguridad y relaciones exteriores. Segundo, las Comunidades Europeas deben asegurarse que sus reglas y leyes se apliquen y cumplan. En la mayor parte de los casos, la CE depende de las autoridades nacionales para esta tarea, pero la Comisión supervisa este proceso para asegurarse de que la ley comunitaria se aplica y esto es así en general. En el caso de adjudicación de reglas las Comisiones Europeas cuentan con la Corte de Justicia (y, en menor medida, con la Comisión), quien puede emitir fallos autoritarios en casos dentro de las áreas cubiertas por los tratados que establecen y desarrollan las Comunidades. Más aún, los fallos de la Corte en estos casos son superiores a los de las cortes nacionales. La CE también tiene una red de información bastante desarrollada que pretende ser accesible para el ciudadano común y para los grupos de interés, y también lleva a cabo gran número de operaciones, entre otras, llevar a cabo la PAC, el arancel externo común y la política comercial de la CE.

Esta actuación del sistema comunitario puede no ser tan notorio en la vida diaria como la del Estado-nación soberano, pero sus efectos son cada vez mayores en el ciudadano. La firma del Acta Única Europea en 1986 sentó las bases para crear el mercado único dentro de las Comunidades, aunque su funcionamiento quedara limitado mientras existan las monedas nacionales. El Acta también introdujo al ámbito comunitario la investigación y el desarrollo tecnológico, al igual que la política

ambiental, dos áreas vitales de la política gubernamental en los noventa y el siglo venidero. Ambas fueron incluidas en el Tratado de Maastricht el cual también incluyó planes para una política exterior y de seguridad común y la ciudadanía de la Unión, entrando de lleno al corazón de la actividad del Estado soberano. La realidad es que las Comunidades han desarrollado un sistema político funcional que cubre, en distinto grado, un amplio rango de políticas para los países más importantes de Europa.

REFERENCIAS

I. Bibliografía

- Anderson, Jeffrey J. y John B. Goodman, "Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe", en Keohane, Robert O., Joseph S. Nye y Stanley Hoffmann, (eds.), After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993, pp. 23-62.
- Archer, Clive, Organizing Europe: The Institutions of Integration, Nueva York, Edward Arnold, 2ª ed., 1994.
- Borchardt, Klaus-Dieter, La unificación europea: Nacimiento y desarrollo de la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 4a. ed., 1995.
- Calleo, David, Europe's Future: The Grand Alternatives, Nueva York, Horizon Press, 1965.
- Camps, Miriam, Britain and the European Community 1955-1963, Londres, Oxford University Press, 1964.
- Caporaso, James A., "Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future", en Sandholtz, Wayne y Alec Stone Sweet, (eds.), European Integration and Supranational Governance, Nueva York, Oxford University Press, 1998, pp. 334-351.
- Cardozo, Rita, "The Project for Political Union (1952-54)", en Pryce, Roy, (ed.), The Dynamics of European Union, Londres, Croom Helm, 1987, pp. 49-77.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Del Mercado Único a la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1991.
- Commission of the European Communities, Treaties Establishing the European Communities, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1987.
- , Treaty on European Union, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1992.
- Constantinesco, Léontin-Jean, "La nature juridique des Communautés européennes", en Annales de

la Faculté de droit de Liège, 1979, s. pp.

Dahrendorf, Ralf, Reflections on the Revolution in Europe, Londres, Chatto & Windus, 1990.

Dehousse, Renaud, "Community competences: Are there limits to growth?", en Dehousse, Renaud, (ed.), Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?, Munich, Beck, 1994, s.pp.

Delors, Jacques, Speech at the College of Europe, Brujas, octubre 20, 1989, (mimeo.), s.pp.

Denton, Geoffrey, "Restructuring the EEC Budget: Implications of the Fontainebleau Summit", en Journal of Common Market Studies, vol. 23, núm. 2, diciembre 1984, pp. 117-140.

Diebold, W., The Schuman Plan, Nueva York, Praeger, 1959.

Dinan, Desmond, Ever Closer Union? An Introduction to the European Community, Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers, 1994.

East, Roger, Revolutions in Eastern Europe, Londres, Pinter, 1992.

European Commission, Economic and Monetary Union, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

Fritsch-Bournazel, Renata, Europe and German Unification, Nueva York, Berg, 1992.

Furdson, Edward, The European Defence Community: A History, Nueva York, St. Martin's Press, 1980.

Furet, Francois, "Europe After Utopianism" en Journal of Democracy, vol. 6, núm. 1, enero 1995, pp. 79-89.

Gazzo, Marina, (ed.), Towards European Union, Bruselas, *Agence Europe*, vol. 2, 1986.

Gerbert, Pierre, "The Origins: Early Attempts and the Emergence of the Six (1945-52)", en Pryce, Roy, (ed.), The Dynamics of European Union, Londres, Croom Helm, 1987, s.pp.

Gillingham, John, Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

Groeben, Hans von der, The European Community: The Formative Years: The Struggle to Establish the Common Market and the Political Union (1958-66), European Perspectives Series,

- Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1985.
- Haas, Ernst, The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Londres, Stevens Press, 1958.
- , The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Stanford, Stanford University Press, 1968.
- Hallstein, Walter, Europe in the Making, (trad. C. Roetter), Londres, George Allen and Unwin Press, 1972.
- , United Europe. Challenge and Opportunity, Londres, Oxford University Press, 1962.
- Hoffman, Stanley, "The European Community and 1992", en Foreign Affairs, vol. 68, núm. 4, otoño 1989, pp. 27-47.
- , "Book Review" (Lacouture, Jean, De Gaulle: The Rebel, 1890-1944), en New Republic, diciembre 17, 1990, pp. 34-36.
- Informe de la Comisión Europea, (mimeo.), s.l., 1972.
- Informe Dooge (1985), (mimeo.), s.l., s.p.
- Jordán Galduf, Josep Ma., "Aproximación teórica y perspectiva histórica", en Jordán Galduf, Josep Ma., (coord.), Economía de la Unión Europea, Madrid, Civitas, 2ª ed., 1997, s.pp.
- Kaiser, Karl, *et al.*, (eds.), The European Community: Progress or Decline, Londres, RIIA, 1983.
- Keohane, Robert O. y Stanley Hoffmann, "Institutional Change in Europe in the 1980s", en Keohane, Robert O. y Stanley Hoffmann, (eds.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Boulder, Col., Westview Press, 1991, pp. 1-39.
- Kolodziej, Edward, French International Policy Under de Gaulle and Pompidou: The Politics of Grandeur, Ithaca, Cornell University Press, 1974.
- Lagerfeld, Steven. "Europhoria", en Wilson Quarterly, núm. 14, invierno 1990, pp. 57-69.
- Lambert, John, "The Constitutional Crisis, 1965-66", en Journal of Common Market Studies, vol. 4, núm. 3, mayo 1966, s. pp.

- Lewis, Paul, "An Unhappy Briton in Brussels", en The New York Times, noviembre, 1977, secc. 3, p. 7.
- Lipgens, Walter, History of European Integration, Londres, Oxford University Press, 2 vols., 1981 y 1986.
- Loeza, Soledad, "La Comunidad Europea y el nuevo equilibrio regional", en Cuestiones Internacionales, año II, núm. 3, octubre 1993, pp. 17-30.
- Ludlow, Peter, Beyond 1992: Europe and Its World Partners, Bruselas, Center for European Policy Studies, 1989.
- , The Making of the European Monetary System: A Case Study in the Politics of the European Community, Londres, Butterworths Scientific, 1982.
- Milward, Alan, The Reconstruction of Western Europe, Londres, Methuen, 1984.
- Monnet, Jean, Memoirs, Garden City, Nueva York, Doubleday, 1978.
- Moravcsik, Andrew, "Negotiating the SEA: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community", en International Organization, vol. 45, núm. 1, invierno 1991, pp. 19-56.
- , "Preferences and Power in the European Community", en Journal of Common Market Studies, núm. 31, 1993, s.pp.
- Nicholson, Frances and Roger East, From the Six to the Twelve: The Enlargement of the European Communities, Chicago, St. James Press, 1987.
- Nieto Solís, José Antonio, Introducción a la economía de la Comunidad Europea, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 1990.
- Nye, Joseph S., "Comparing Common Markets: A Revised Neofunctional Model", en Lindberg y Scheingold, (eds.), Regional Integration, Cambridge, Harvard University Press, 1971, s.pp.
- Pierson, Paul, "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", en Comparative Political Studies, vol. 29, núm. 2, abril 1996, pp. 123-163.
- , "The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis", en

- Sandholtz, Wayne y Alec Stone Sweet, (eds.), European Integration and Supranational Governance, Nueva York, Oxford University Press, 1998, pp. 27-58.
- Pinder, John, The European Community: The Building of a Union, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- Pownall, Charles, Europa: Preguntas y Respuestas, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- Preámbulo del Tratado que establece la CECA (Tratado de París), 18 de abril de 1951, (mimeo.), s.l., s.f., s.p.
- Preámbulo del Tratado que establece la CEE (Tratado de Roma), 27 de marzo de 1957, (mimeo.), s.l., s.f., s.p.
- Rey, Jean-Jacques, "La Unión Económica y Monetaria. Aspectos Institucionales", (trad. N. Parés), en Foro Internacional, vol. XXXIII, núm. 2, abril-junio 1993, pp. 324-366.
- Rossell, Mauricio y Pedro Aguirre, La Unión Europea. Evolución y Perspectivas, México, Diana, 1994.
- Spaak, Paul-Henri, Pour l'Europe la lutte continue, Bruselas, s.p.i., 1956.
- Story, Jonathan, "Europe in the global state and market system", en Story, Jonathan, (ed.), The New Europe: Politics, Government and Economy since 1945, Oxford, Blackwell, 1993, s.pp.
- Tamames, Ramón, La Unión Europea, Madrid, Alianza Universidad, 2ª ed., 1994.
- "The Zurich Speech by Winston Churchill, (September 9, 1946), Excerpts", (mimeo.), s.l., s.f., s.p.
- Tsebelis, George y Amie Kreppel, "The History of Conditional Agenda-Setting in European Institutions", Paper presented at the 91st Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, agosto 31-septiembre 3, 1995.
- Wallace, Helen, Europe: The Challenge of Diversity, Boston, Routledge & K. Paul, 1985.
- Wallace, William, The Transformation of Western Europe, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990.

- Weiler, Joseph, "The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision", en Journal of European Integration, vol. 4, núms. 2 y 3, pp. 129-153.
- Young, Hugo, One of Us: A Biography of Margaret Thatcher, Londres, Macmillan, 1989.
- Young, John, Britain, France and the Unity of Europe, 1945-1951, Leicester, Leicester University Press, 1984.
- Young, John W., Cold War Europe 1945-89: A Political History, Nueva York, St. Martin's Press, 1990.

II. Prensa

- Le Monde, enero 8 y 15, 1988, s.p.
- Le Monde, agosto 26, 1992, p. 1.
- Le Monde, "L'Europe de Maastricht", Supplément Spécial, agosto-septiembre 1992, p. 2.
- Le Monde, septiembre 20-21, 1992, p. 1.
- The Economist, marzo 20, 1982, p. 11.
- The Economist, junio 28, 1986, p. 50.
- The Financial Times, abril 11, 1987, p. 2.
- The Times, Londres, noviembre 16, 1987, p. 15.