

## LOS ORÍGENES DE LA UNIÓN EUROPEA

El sueño de una Europa unida es tan viejo como Europa misma. El Sacro Imperio Romano de Carlomagno contó con unas fronteras muy similares a las del primer Mercado Común. El imperio francés de Napoleón, y sus satélites del sistema continental, abarcaba casi todo el continente. El concierto europeo que surgió con el Congreso de Viena de 1815 representó un intento de coordinar la política a los más altos niveles de gobierno. La Sociedad de Naciones fue un acuerdo entre los vencedores europeos en la Primera Guerra Mundial. Hitler estuvo a punto de conseguir crear una *Festung Europa* bajo el dominio nazi. Sin embargo, todos estos intentos fracasaron debido a la incapacidad de los presuntos unificadores para mantener el monopolio del poder coactivo y a la escasa disposición de los miembros a someterse por propia voluntad a su autoridad. En épocas anteriores, las dificultades en la comunicación contribuyeron al fraccionamiento de Europa. Entonces, la idea de nacionalismo arraigó tan profundamente en el pensamiento europeo, sobre todo después de la Revolución Francesa, que soberanía, es decir, la autoridad o el dominio supremo, y nacionalidad se hicieron casi sinónimos. Antes de la Segunda Guerra Mundial, las naciones modernas se oponían a cualquier propuesta o intento de violar o disminuir de algún modo su soberanía.

Es importante tener en cuenta la distinción entre organizaciones internacionales y supra-nacionales. Las organizaciones internacionales dependen de la cooperación voluntaria de sus miembros y no tienen poderes directos de coerción. Las organizaciones supranacionales exigen a sus miembros ceder al menos una parte de su soberanía y pueden obligar a cumplir sus mandatos. Tanto la Sociedad de Naciones como las Naciones Unidas son ejemplos de organizaciones internacionales. Dentro de Europa, la OEEC y la mayoría de las demás organizaciones de la posguerra han sido más internacionales que supranacionales. La cooperación continuada con éxito puede llevar al final a la fusión de soberanías, lo que constituye la esperanza de los que proponen la unidad europea. Las propuestas de algún tipo de organización supranacional en Europa se han hecho cada vez más frecuentes desde 1945 y han partido de fuentes cada vez más influyentes.

Estas propuestas surgen por dos motivos distintos, pero relacionados: el político y el económico. El motivo político hunde sus raíces en la creencia de que sólo a través de una organización supranacional la amenaza de guerra entre las potencias europeas puede ser erradicada de forma permanente. Algunos de los que proponen la unidad política de Europa creen además que la compacta nación-estado del pasado se ha quedado anticuada: si las naciones de Europa quieren volver a asumir su anterior papel en los asuntos mundiales, deben ser capaces de hablar con una sola voz y tener bajo su mando unos recursos y una fuerza de trabajo comparables a los de Estados Unidos. El motivo económico se basa en el argumento de que mercados más grandes

promoverán mayor especialización y competitividad, y, por tanto, una productividad y un nivel de vida más altos. (Algunos también argumentan que de mayores mercados se siguen ahorros a escala.) Los dos motivos se sustentan en la creencia de que la fuerza económica es la base del poder político y militar, y que una economía europea totalmente integrada haría que las guerras intraeuropeas fueran menos probables, si no imposibles. A causa de la idea profundamente enraizada de la soberanía nacional, la mayoría de las propuestas prácticas para una organización supranacional han contemplado la unificación económica como un paso previo a la unificación política.

La Unión Aduanera del Benelux, que garantizaba el libre movimiento de mercancías dentro de Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, y un arancel exterior común, surgió cuando se advirtió que, bajo las condiciones modernas de producción y distribución, las economías de los estados independientes eran demasiado pequeñas para permitirles disfrutar de todos los beneficios de la producción masiva. Bélgica y Luxemburgo, en realidad, se habían asociado en una unión económica ya en 1921, y los gobiernos en el exilio de Bélgica y los Países Bajos habían acordado en principio la unión aduanera durante la guerra. La ratificación formal del tratado se produjo en 1947. Los estadistas de estos países han sido los más fervientes partidarios de un mercado común europeo y siguen trabajando por una mayor integración económica de sus propios países, independientemente de una fusión europea más amplia.

La OEEC fue en gran parte consecuencia de la iniciativa americana y sólo estipulaba cooperación, no integración total. En 1950, el ministro de Exteriores francés Robert Schuman propuso la integración de las industrias del acero y del carbón francesas y germanooccidentales e invitó a otras naciones a participar. Los motivos de Schuman eran tanto políticos como económicos. El carbón y el acero constituyen la base de la industria moderna, en especial de la armamentística, y todo apuntaba al renacimiento de la industria alemana. El Plan Schuman era un dispositivo para mantenerla vigilada y controlada. Deseosa de ser admitida en el nuevo concierto europeo, Alemania Occidental respondió con diligencia, al igual que las naciones del Benelux e Italia, temerosas de quedarse atrás si no participaban. Gran Bretaña, con las industrias del carbón y del acero nacionalizadas en aquel momento y aún atenta a su imperio, respondió de forma más cautelosa y al final no participó. El tratado que creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se firmó en 1951 y entró en vigor a principios del año siguiente. Estipulaba la eliminación en el comercio intracomunitario de los aranceles y las cuotas sobre el mineral de hierro, el carbón, el coque y el acero, un arancel exterior común para las importaciones de otros países, y controles sobre la producción y las ventas. Para supervisar sus operaciones se establecieron varios organismos de carácter supranacional: una Alta Autoridad con poderes ejecutivos, un Consejo de Ministros para salvaguardar los intereses de los estados miembros, una Asamblea Común únicamente de carácter consultivo y un Tribunal de Justicia para resolver las disputas. Se autorizaba a la comunidad a recaudar un impuesto sobre la producción de las empresas que cayesen dentro de su jurisdicción, para financiar sus operaciones.

Poco después de que la comunidad empezase a funcionar, las mismas naciones

intentaron dar otro paso de gigante avanzando por el camino de la integración con un tratado para la Comunidad Europea de Defensa. Acontecimientos como la guerra de Corea, la formación de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) en 1949 y la rápida recuperación económica de Alemania habían demostrado la importancia de incluir a los contingentes alemanes en una fuerza militar europea occidental, pero las proposiciones para hacerlo naturalmente despertaron recelo y hostilidad en los pueblos que recientemente habían sido víctimas de la agresión alemana. Tras prolongados debates, la Asamblea Nacional francesa rechazó con rotundidad el tratado en agosto de 1954. Este paso atrás en el movimiento para la unificación demostró de nuevo la dificultad de llegar a un acuerdo en las propuestas para limitar la soberanía nacional. Los proponentes de la unidad recurrieron entonces a tácticas más prudentes, de nuevo en el área de la economía.

En 1957, los participantes del Plan Schuman firmaron dos tratados más en Roma, creando la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), para el desarrollo de usos pacíficos de la energía nuclear y, el más importante, la Comunidad Económica Europea (CEE) o Mercado Común. El tratado del Mercado Común estipulaba la eliminación gradual de los impuestos de importación y las restricciones cuantitativas en todo el comercio entre las naciones miembros y la sustitución de un arancel común en un período de transición de doce a quince años. Los miembros de la comunidad se comprometían a realizar una política común respecto del transporte, la agricultura y la seguridad social, y en otra serie de áreas fundamentales de política económica, y a permitir el libre movimiento de personas y capital dentro de las fronteras de la Comunidad. Una de las disposiciones más importantes del tratado era que no podía renunciarse a él de forma unilateral y que, tras una cierta etapa en el periodo de transición, las decisiones ulteriores se tomarían por una cualificada mayoría de votos y no por unanimidad. Ambos tratados, el del Mercado Común y el de la EURATOM, crearon altas comisiones para supervisar sus operaciones y fusionaron otros cuerpos supranacionales (consejos de ministros, asambleas comunes y tribunales de justicia) con los de la CECA. El tratado del Mercado Común entró en vigor el 1 de enero de 1958, y al cabo de pocos años la Comunidad desconcertó a los pesimistas (muchos) al acortar en lugar de prolongar el período de transición. En 1965 se fusionaron las altas comisiones de las tres comunidades, proporcionando un organismo más eficaz para una posible unificación política. El 1 de julio de 1968, todos los aranceles entre los estados miembros se eliminaron por completo, algunos años antes de la fecha originalmente prevista.

En los preliminares de los tratados de Roma se extendían invitaciones a otras naciones para unirse al Mercado Común. Gran Bretaña puso objeciones a la cesión de soberanía que suponían los tratados e intentó persuadir a las naciones de la OEEC para crear en su lugar un área de libre comercio. Tras la firma del tratado del Mercado Común. Gran Bretaña, los países escandinavos. Suiza. Austria y Portugal crearon la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), los llamados siete exteriores, en contraposición a los seis interiores del Mercado Común. El tratado de la EFTA sólo estipulaba la eliminación de aranceles de productos industriales entre las naciones firmantes. No se extendía a los productos agrícolas. no estipulaba una tarifa exterior

común y cualquier miembro podía retirarse en cualquier momento. Así pues, era una unión mucho más débil que la del Mercado Común.

En 1961, Gran Bretaña expresó su voluntad de entrar en el Mercado Común si se cumplían ciertas condiciones. De llevarse a cabo, este movimiento habría traído aparejada la entrada de la mayoría de los asociados a la EFTA. Siguieron larguísimas negociaciones sobre los términos de la entrada, pero en enero de 1963 De Gaulle, presidente de Francia, vetó la entrada de Gran Bretaña, acción que llevó a cabo de nuevo en 1967. Tras la dimisión de De Gaulle en 1969, el gobierno francés adoptó una actitud más moderada en la cuestión de la entrada británica, que otros países del Mercado Común apoyaron. Tras posteriores negociaciones, Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega fueron aceptadas como miembros en 1972, con entrada en vigor el 1 de enero de 1973. Aunque Noruega pidió entrar y fue aceptada, su gobierno optó por someter la cuestión a referéndum popular, que perdió; de este modo, en 1973 los que en principio eran seis se convirtieron en nueve. Posteriormente, después de prolongadas negociaciones, Grecia se unió en 1981, y España y Portugal, en 1986.

Los proponentes de la unidad europea tenían en mente mucho más que un mero mercado común o la unión de aduanas. Para ellos, el Mercado Común no era sino un preludio a los Estados Unidos de Europa, del mismo modo que el Zollverein precedió al imperio alemán. Tras la firma de los tratados de Roma, empezaron a hablar de las «Comunidades Europeas» y, en 1965, después de la fusión de las altas comisiones, de la «Comunidad Europea». Las Asambleas Comunes fusionadas se convirtieron en el Parlamento Europeo. Al principio, sus miembros eran elegidos por y entre los miembros de los parlamentos de los estados miembros y se reunían por agrupaciones nacionales. Sólo tenía carácter consultivo hasta que la comunidad obtuvo una fuente independiente de ingresos gracias a sus impuestos aduaneros. (Anteriormente las comunidades se habían financiado con una parte de los impuestos sobre el valor añadido de cada país.) A partir de entonces, el Parlamento tuvo control limitado sobre el presupuesto. En 1979, tras largas negociaciones y varios aplazamientos, los miembros del Parlamento fueron elegidos directamente por el pueblo y ocuparon sus escaños por bloques de partido en lugar de hacerlo por nacionalidades.

No obstante, la unidad europea estaba lejos de ser un hecho consumado. En las décadas de 1950 y 1960, cuando la Comunidad estaba estableciéndose y dando sus primeros pasos hacia la integración, la economía mundial era fuerte y estaba en expansión, lo que contribuía a una sensación de optimismo ante el nuevo esfuerzo y facilitaba su progreso. Posteriormente, durante el período de expansión del número de nuevos miembros, la economía mundial era mucho menos propicia al crecimiento. Justo mientras estaban marcha las negociaciones entre la Comunidad Europea y Gran Bretaña, el sistema Bretton Woods de tipos de cambio fijos finalizó el 15 de agosto de 1971. Esto desbarató los planes hechos en 1970 para crear una moneda común a los seis estados miembros, ya que cada país comprobó que su moneda se hallaba bajo presiones especulativas que alteraban las anteriores paridades. Entonces, en 1973, después de que Gran Bretaña entrara en la CEE junto con Irlanda y Dinamarca, la primera crisis del petróleo trastornó los planes económicos de todos los países

miembros, al estar basados en la premisa de un continuo suministro de crudo barato procedente de Oriente Medio. Cada nación siguió su propia estrategia para enfrentarse a un precio del petróleo cuadruplicado. Mientras tanto, la incorporación británica obligó a introducir otros cambios en la política de la CEE. Los fondos de política territorial se aumentaron para compensar en parte a Gran Bretaña por los altos precios que tendría que pagar por los aumentos importados, pero esto condujo a disensiones entre los miembros por las cuotas respectivas en los desembolsos de la CEE.

Por último, la entrada de Gran Bretaña complicó más las relaciones de la CEE con sus antiguas posesiones coloniales. En 1963 se había firmado un convenio en Yaoundé (Camerún) que ofrecía cooperación comercial, técnica y financiera a dieciocho países del África negra, la mayoría antiguas colonias francesas y belgas. En 1975 se firmó un convenio en Lomé, Togo, con cuarenta y seis países de África, el Caribe y el Pacífico, que ahora incluía a ex colonias británicas además de otras antiguas colonias de Francia y los Países Bajos. El acuerdo Lomé otorgaba a estos países libre acceso a la Comunidad a prácticamente todos sus productos, sujetos a cuotas si competían con productos europeos, además de proporcionarles ayuda industrial y financiera. Durante el resto de la turbulenta década de 1970, se firmaron acuerdos comerciales similares con Israel (1975); Túnez, Argelia y Marruecos (1976); y con Egipto, Siria, Jordania y Líbano (1977). En conjunto, a pesar de la aparente desunión de objetivos que afligía a la Comunidad Europea a mediados de la década de 1970, la respuesta común al coste bruscamente incrementado de las vitales importaciones de petróleo fue promocionar las exportaciones y hallar fuentes más baratas de importación de materias primas y productos alimenticios. En consecuencia, la importancia del comercio aumentó claramente y de forma permanente en lo que respecta a todos los implicados, a pesar del retraso que se había producido en el crecimiento global.

## **EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

Mientras tanto, la propia Comunidad Europea se transformaba. A principios de la década de 1970, Leo Tindemans, primer ministro de Bélgica, a instancias de sus homólogos de otros países, redactó un informe con vistas a «completar» la unión en 1980; objetivo que resultó excesivamente ambicioso dadas las diferencias fundamentales de los estados miembros sobre las reformas necesarias y la estructura constitucional de la eventual unión, por no mencionar los efectos de la crisis del petróleo de la década de 1970. El informe no se puso en práctica. Después de varios años de estancamiento, el movimiento para el «relanzamiento» de Europa adquirió nueva fuerza en los años ochenta. Bajo el liderazgo de Jacques Delors, un antiguo funcionario del gobierno francés y ferviente partidario de la unidad europea, nombrado presidente de la Comisión en 1985, el Consejo de Europa (jefes de Estado o de gobierno) decidió en principio proceder a una mayor unión, y, en febrero de 1986, firmó el «Acta Única Europea». Concretamente, el Acta Única solicitaba a la Comunidad la adopción de más de 300 medidas para suprimir las barreras físicas, técnicas y fiscales que obstaculizaban el mercado interno. Estas medidas debían estar realizadas el 31 de diciembre de 1992. fecha que no se cumplió, pero poco después se lograron aplicar las

medidas y la Comunidad Europea se convertía en una Comunidad «sin fronteras».

En 1986, el movimiento en pro de la unidad recibió otro impulso cuando los gobiernos de Francia y el Reino Unido acordaron autorizar la construcción de un túnel ferroviario bajo el canal de la Mancha. Este túnel había sido ya propuesto en 1870, y periódicamente desde entonces, pero nunca se había realizado. Una característica notable de la nueva propuesta era que sería financiado totalmente con capital privado, sin subsidios gubernamentales. Se terminó en 1994, poco después de la entrada en vigor del Acta Única Europea.

Aunque el SME (Sistema Monetario Europeo) se había establecido en 1979, con su asociado Mecanismo de Tipos de Cambio [*Exchange Rate Mechanism*] (ERM), la coordinación de las políticas monetarias —por no hablar de la creación de una única política monetaria— seguía siendo uno de los mayores obstáculos en el camino para alcanzar una completa unidad económica. En 1991, la Comunidad decidió crear su propio banco central en 1994, que iría seguido de una moneda única en 1999, pero una crisis en los tipos de cambio en septiembre de 1992 obligó al Reino Unido y a Italia a abandonar el ERM y a posponer otras medidas. En lugar de un banco central, en 1994 se creó una entidad precursora, el Instituto Monetario Europeo, con sede en Frankfurt. Se convirtió en el Banco Central Europeo en 1999.

A pesar de estos contratiempos, los proponentes de la unidad europea no se desanimaron. En diciembre de 1991, el Consejo de Europa, reunido en Maastricht, firmó un nuevo tratado por el que se intentaba crear «una mayor unión entre los pueblos de Europa». En el nuevo tratado, que no entraría en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993, casi dos años después de la reunión de Maastricht, se cambió el nombre de Comunidad Europea por el de Unión Europea, a la vez que se ampliaban los poderes del Parlamento Europeo, se propugnaban «acciones conjuntas» en política exterior y de defensa con el objetivo final de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), introduciendo, además, el principio de «subsidiariedad» en virtud del cual el poder político ejecutivo recaería en el «menor nivel posible de gobierno». Otra característica del tratado fue la provisión explícita de una Conferencia Interestatal en 1996 para revisar el progreso del tratado y efectuar los necesarios ajustes.

Otro hecho favorable en 1993 fue la creación de un Área Económica Europea (AEE) por una fusión de la Comunidad Europea con la mayoría de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (salvo Suiza), que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Poco después, cuatro miembros de la EFTA —Austria, Finlandia, Noruega y Suecia— solicitaron la adhesión en la ya rebautizada Unión Europea, en la que ingresaron el 1 de enero de 1995. Cada país, sin embargo, celebró un referéndum sobre los términos que se habían acordado, que para la mayoría de ellos significaba aceptar una reducción de su nivel de subsidios agrarios comparados con la Política Agrícola Común. El primer referéndum tuvo lugar en Finlandia, luego fue el turno de Austria, después Suecia, y finalmente Noruega: cada uno fue aprobado con mayorías cada vez más pequeñas hasta que el electorado de Noruega incluso rechazó la pertenencia, igual que había hecho una generación antes en 1972.

Por casualidad otra gran área de libre comercio nació también el 1 de enero de

1994: el Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), formada por Estados Unidos, Canadá y México. El acuerdo firmado por los miembros de la NAFTA prevé un período de transición de quince años para el posible ingreso de otros países del hemisferio occidental. La NAFTA, con una población de más de 360 millones de personas, tenía un producto nacional bruto combinado de aproximadamente 7 billones de dólares. En comparación, la AEE, compuesta por Noruega e Islandia y los 15 miembros de la Unión Europea, tenía una población de 372 millones y un producto nacional bruto combinado de aproximadamente 7,5 billones de dólares.

Rondo Cameron y Larry Neal, *Historia económica mundial: desde el paleolítico hasta el presente*, pp. 427-431, 444-445.