

1. Introducción: El contexto de la integración europea.

1.1. La Segunda Guerra Mundial.

La Segunda Guerra Mundial llevó hasta un extremo la desintegración económica entre los adversarios europeos. Las relaciones económicas entre Europa y el resto del mundo se distorsionaron de una manera extraordinaria y la mayor parte del continente, ocupada por Alemania e Italia, se convirtió en una economía sitiada. El comercio entre esta fortaleza europea y el resto de Europa se redujo a una gota mediante el bloqueo naval angloamericano al oeste y la guerra con Rusia al este. La Unión Soviética, cuyo comercio exterior había disminuido a niveles muy bajos a causa de la política de autarquía llevada a cabo entre ambas guerras, continuó importando, pero en forma de voluminosos abastecimientos bélicos americanos. Por otro lado, la economía británica se dedicó, mediante una rigurosa planificación central, a servir al esfuerzo de la contienda. Las importaciones se concentraron en las armas, materiales bélicos y alimentos; las exportaciones se redujeron a medida que la industria se dedicó a la producción de guerra. De esta forma, el enorme déficit comercial se pagó mediante la venta de la masa de bienes de capital de Inglaterra en ultramar; el aumento de balances en libras en beneficio de países como Egipto e India, y préstamos y subvenciones de Estados Unidos.

A diferencia de 1918 –momento en que los europeos occidentales se esforzaban por retornar a la “normalidad” anterior a la guerra, y mientras los rusos lograban cambios revolucionarios en el aislamiento--, casi toda Europa emergió de la guerra en 1945 decidida a mejorar y cambiar la economía. En lugar de conflictos económicos entre americanos, ingleses, franceses y alemanes, se produjo la cooperación internacional para establecer una economía mundial liberal. En vez de drenar a Alemania con

indemnizaciones¹, se prestó ayuda para que los alemanes se levantaran. En lugar de estancamiento y desintegración en Europa Occidental, hubo resurgimiento económico y un deseo de unificación política.

1.2. *La posguerra*

En el cuarto de siglo transcurrido entre 1945 y 1960, la conducta de Europa en la economía mundial evidenció un sorprendente contraste con su impacto destructivo de la primera mitad del período señalado. El comercio entre Europa y el resto del mundo se expandió rápidamente, impulsado siempre por la inquebrantable expansión de la producción europea.

Así pues, en las dos décadas transcurridas desde 1950, cuando se había reparado la mayor parte de la destrucción bélica, la producción de Europa se expandió a una tasa media compuesta del 5,5 por ciento anual, en relación con el 5 por ciento del mundo en general². La economía japonesa se expandió a mayor ritmo aún; pero durante dicho período, los europeos ganaron un terreno sustancial sobre Estados Unidos. El PIB *per cápita* creció dos veces más rápido en Europa que en Estados Unidos; hacia fines del período, la producción total de Europa había superado a la de Estados Unidos, aunque la producción del americano medio todavía duplicaba a la del europeo medio. En este sentido, el crecimiento se había extendido a la totalidad de Europa. La producción por persona empleada se incrementó aproximadamente en 5 por ciento en Europa oriental, y al mismo ritmo en el sur de Europa (excluyendo a Turquía, donde el desarrollo fue más lento); en la Europa Occidental industrializada, la tasa fue del 4 por ciento. Así, las partes menos desarrolladas de Europa estaban alcanzando gradualmente al antiguo corazón industrial del noroeste de Europa³.

¹ La mala administración monetaria internacional comenzó con el Tratado de Paz de Versalles en 1918. En particular Inglaterra y Francia forzaron demandas de indemnizaciones calculadas en tres o cuatro veces lo que Alemania podía pagar. Los déficits resultantes en las finanzas públicas y la balanza de pagos de Alemania provocaron la gran inflación de Weimar. Aunque después de esta catástrofe se renegociaron las indemnizaciones, el monto siguió siendo tan elevado que Alemania pagó a los aliados, durante 1928-1929, más del 3 por ciento de su PNB. Véase: Pinder, John. "Europa en la Economía Mundial 1920-1970". En: Cipolla, Carlo M. *Historia Económica de Europa: economías contemporáneas*, Editorial Ariel, Madrid, España, 1980.

² *Ibid.*, p. 355.

³ *Ibid.*, p. 356.

Europa en general se convirtió en un participante activo de la economía mundial. Ya no prosperaba el antiguo modelo según el cual Inglaterra, Francia y Alemania dominaban las relaciones entre Europa y el mundo.

En la economía se adoptaron los métodos keynesianos de administración de la demanda total, primero en Inglaterra, luego en Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Francia y muchos otros países, con el propósito de evitar un retorno a los niveles de desempleo anteriores a la guerra. Los ingleses instauraron, con el Plan Beveridge, un sistema nacional general de seguridad social, que también cumplía la función económica de estabilizador contra una posible depresión. Los franceses incorporaron una serie de Planes Nacionales, el primero de los cuales rompió el secular círculo vicioso francés de bajas inversiones y bajo crecimiento, asegurándose altas inversiones en las industrias básicas, las que, en mayor parte, eran propiedad del Estado. De manera semejante, los alemanes utilizaron la financiación y la iniciativa estatal para resurgir de entre las ruinas de su economía de tiempos de guerra.

Gracias a todas las medidas señaladas en el párrafo anterior, el pleno empleo y el crecimiento económico se convirtieron en la norma de los países capitalistas, en lugar del desempleo y el estancamiento que predominaron con anterioridad a la guerra.

La decisión de no repetir los errores del período de entreguerras, que provocó que los americanos eligieran la cooperación en lugar del aislamiento, seguía siendo fuerte en el continente europeo. Los rusos utilizaron la tradicional lógica de poder: obtener el control sobre Europa Oriental y asegurarse de que Alemania no reviviera como una nación unificada. Los europeos occidentales continentales escogieron un camino diferente. Allí prendió en la imaginación la idea de una unión política en la que se sumergirían las antiguas animosidades nacionales. Junto con ello alentaba el deseo de lograr, a través de la colaboración económica, una prosperidad que el vasto mercado de los americanos les había permitido alcanzar, y rectificar parte de la inferioridad política y estratégica de Europa Occidental en sus relaciones con las superpotencias americanas y rusa.

Aquí la reactivación del proyecto europeo parece que pasaba por la redefinición de sus líneas estratégicas para adecuarlas a las necesidades propias del nuevo momento histórico y de circunstancias económicas. Se emprendía una acción integradora hacia dentro y liberadora hacia fuera, que constituirá a la postre, el primer paso de un largo proceso en

Europa, que implica el desarrollo de estrategias que suponen la disminución de la capacidad de actuación discrecional de los gobiernos nacionales en materia económica.

Los años posteriores se caracterizaron entonces por el afianzamiento del mercado único, el éxito expresado por las sucesivas articulaciones de la Comunidad y la larga lista de países candidatos a formar parte de la misma⁴

2. El marco teórico.

2.1. *Los indicios de la integración dentro de un modelo federalista*

En su obra *Europa: esa Utopía*, Sédillot cita a Keyserling quien habría comentado que la unificación “no se logrará más que bajo el reinado de la idea imperial y gracias al advenimiento de un emperador más grande de los que aparecieron durante toda la era cristiana” En este sentido, ¿dónde está el unificador o el emperador? El unificador puede venir del exterior. Puede llamarse América. El general Marshall hizo sin duda más por la unidad europea que ningún europeo. Y, después de él, la presión americana para lograr un Occidente unido no ha cejado. Una buena parte de Europa parece dar su consenso⁵ a la unificación e integración europea.

La unificación europea se ha desarrollado en el último medio siglo a partir de la convergencia de planteamientos alternativos e intereses en conflicto de los estados-nación y los actores económicos y sociales. La propia idea de Europa, basada en una identidad común, es muy cuestionable. Castells (1999) cita al historiador Joseph Fontana, que plantea que ha documentado “como la identidad europea, a lo largo de la historia,

⁴ Millán Pereira, Juan Luis. “Reestructuración Económica, Comercio Internacional y Unión Monetaria Europea”. En: Salinas de Frías, Ana. *Nuevos Retos del Derecho: integración y desigualdades desde una perspectiva comparada Estados Unidos/Unión Europea*, Editorial Universidad de Málaga, Málaga, España, 2000 p. 20.

⁵ Se afirmaba que no toda Europa está madura para este tipo de cooperación. Por otra parte, no se concibe que América emplee la coacción para unificar Europa. No aporta a esta tarea más que sus dólares, su fuerza de persuasión, su amistad. No tiene oportunidad para hacer prevalecer sus concepciones simplificadoras más que en la medida en que crezca la amenaza procedente del Este. Tenemos, pues, el peligro, que, eventualmente, viene a colmar la ausencia de un federador. Gracias este peligro, a fin de cuentas, el siglo XX es más propicio, o menos desfavorable, a las iniciativas en pro de la paz y de la Europa unida. Si se les presta mayor atención a Jean Monnet o a George Marshall que la que se prestó a Pierre Dubois, Sully o al abad de Saint-Pierre, se debe a Moscú. Véase: Sédillot, René. *Europa, esa Utopía*, Ediciones Guadarrama, Madrid, España, 1971, p. 326.

siempre se construyó contra <los otros>, los bárbaros de diferentes clases y diversos orígenes”⁶. El proceso actual de unificación no es distinto en este sentido, ya que se articuló en una sucesión de proyectos políticos defensivos en torno a algunos intereses comunes de los Estados-nación participantes. No obstante, al acabar el siglo, Europa es algo más y más complejo. Es el resultado de la dinámica interna del proceso de unificación, construido sobre estos proyectos defensivos y, en los últimos tiempos, transformado, reforzado y cuestionado por las dos macrotendencias que caracterizan a la era de información: la globalización de la economía, la tecnología y la comunicación; y la afirmación paralela de la identidad como fuente de sentido⁷.

Debido al fracaso del Estado-nación clásico para articular una respuesta a estos retos simétricos y opuestos, las instituciones europeas están tratando, sólo tratando, de hacer frente a ambas tendencias mediante nuevas formas y nuevos procesos, en el intento de construir un nuevo sistema institucional⁸.

El rápido aumento de la integración económica en el continente puso en primer plano del debate europeo diferentes planteamientos sobre el proceso de integración. Los tecnócratas autores del proyecto de una Europa unificada, y sobre todo Jean Monnet, soñaban con un Estado Federal. Ninguno de los Estados-nación creía en él o lo quería realmente. Sin embargo, la inercia de las instituciones europeas condujo a la acumulación de una influencia considerable en las manos de la burocracia europea.

En el Congreso de Montreux de 1947, se planteaba que la moción política general partía del presupuesto de la imposibilidad en ese momento de los gobiernos nacionales (Estados-nación) de garantizar la libertad, el bienestar y la paz a sus pueblos en un contexto de mutua dependencia. Dado que los Estados nacionales ya no eran capaces de resolver sus problemas, debían transferir parte de su soberanía a una corporación federativa⁹. A este congreso le siguió el Congreso de la Haya, que planteaba una

⁶ Castells, Manuel. *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*, Editorial Siglo XXI, México, 1999, Tomo III.

⁷ *Ibid.*, p. 344.

⁸ *Ibid.*, p. 345.

⁹ La idea federalista constituye un principio dinámico que transforma todas las actividades humanas. No aporta tan sólo un nuevo marco político, sino también nuevas estructuras sociales, económicas y culturales. Solución de síntesis, consta de dos elementos indisolublemente conjuntos: la solidaridad orgánica y la libertad, o en otros términos el desarrollo de la persona humana a través de sus comunidades de vida cotidiana. La verdadera democracia debe ser una articulación de solidaridades que se eleve desde la base hasta la cumbre, y armoniosamente organizadas a todos los niveles: pero el federalismo hace de la libertad

convocatoria para elaborar una Constitución para la federación, que sería una solución cultural que partía de una unidad profunda de la integración Europea. Aquí se acercaron el pensamiento federalista y el poder político; los federalistas aumentaron su presencia social e influencia política, y los gobernantes se abrieron al federalismo europeo¹⁰.

Dice Mariscal, que los federalistas de la Unión Parlamentaria Europea planteaban a los gobiernos y parlamentos la creación de los Estados Unidos de Europa, presentando un programa, para cuya realización pedían la convocatoria de una Asamblea constituyente elegida por medio de los parlamentos nacionales y encargada de la elaboración de una Constitución¹¹.

2.2. *Los primeros pasos hacia la integración.*

Finalmente el Plan Schuman, derivado de las ideas de Monnet, sería el detonante desde donde comenzaría la primavera de optimismo y una renovada esperanza para la unidad Europea con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Se constituye entonces una Comunidad Europea de carácter supranacional e indisoluble, que claramente lleva la marca del federalismo, pero que habría posibilitado un paso decisivo hacia una progresiva realización de una Unión Federal, aunque dice Nicolás Mariscal que otros se mostraron más críticos como Brugmans: “el proyecto se presentaba como muy poco federativo, aunque su entrada en vigor hubiera constituido un considerable paso hacia delante”¹². A Brugmans le preocupaban cuatro cuestiones fundamentales: eficacia,

el principio mismo de esta organización. Federar a Europa, no es poner en orden, según un plan geométrico, a partir de un centro o de un eje; es sencillamente confrontar, coyuntar y coordinar –en el espíritu y por métodos que acaban de ser esbozados- las realidades concretas y heterogéneas que son las naciones, los regímenes económicos, las tradiciones políticas de Europa. Y es, organizarlos según sus caracteres peculiares, a los que se trata a la vez de proteger y transferir. Véase: Mariscal, Nicolás. *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2003, p. 52.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 52-56.

¹¹ *Ibid.*, p. 60.

¹² Brugmans en su obra *La pensée politique du fédéralisme, 1969*, plantea ante el centralismo unificador, un federalismo que defiende el derecho de las diversidades. Pero ante los separatismos, busca mantener o introducir la solidaridad. De esta forma, frente a la ruptura violenta es el guardián de las continuidades. Pero frente al estancamiento burocrático, apela a la libre iniciativa que viene de abajo. Así pues, el federalismo se esfuerza en suscitar el compromiso como instrumento habitual de gobierno, pero al mismo tiempo, el federalismo quiere crear formas institucionales originales, capaces de adaptarse a la evolución del mundo moderno, pues quiere igualmente cambiar las estructuras. Este carácter dinámico del federalismo es particularmente sensible en la construcción de la Europa unida, terreno de elección para los métodos federalistas. Véase: Mariscal, *Op cit.*, pp. 65 y 77.

solidaridad, responsabilidad cívica y diversidad, que constituían la filosofía y los ideales federalistas. Decía que “el porvenir de Europa está en el federalismo, pero también éste se juega su futuro en Europa. Europa es el banco de pruebas decisivo del federalismo. Por el contrario, la identificación pura y simple de la patria, la nación y el Estado es intelectualmente falsa y políticamente nefasta”¹³. Señala Mariscal que sobre ese presupuesto y la estructura político-administrativa correspondiente no puede encontrarse solución a cuatro importantes problemas europeos: minorías étnicas y lingüísticas, democracia económica, desarrollo regional y organización de partidos políticos. Por ello decía que era básico la reorganización del territorio a la escala europea para un buen federalismo capaz de llevar una planificación flexible.

Por lo tanto, Europa emerge como un proyecto teórico-político de integración regional más ambicioso con un enfoque hacia la economía mundial, habiendo alcanzado una consolidación plena tras un largo periplo histórico. Hoy en día la magnitud del fenómeno se expande más allá de las lindes del viejo continente. Además, las grandes transformaciones registradas en Europa han constituido un estímulo intelectual para que se produzcan avances teóricos de primer orden en aquellas áreas del análisis económico destinadas a lidiar con el ambiguo tema de la integración.

2.3. Los seguimientos teóricos

Las motivaciones económicas, culturales, sociales, políticas y geopolíticas constituyen la fuerza motriz para que una aventura colectiva, iniciada hace más cincuenta años, no se detenga. En este sentido, se han ensayado distintos caminos en el proceso de integración, siempre en aras de consolidar y proyectar una Europa más unida y más fuerte. Siguiendo a Mariscal en su trabajo sobre las teorías políticas de la integración europea, distintas teorías han seguido de cerca la realidad del proceso de integración: desde los iniciales federalistas optimistas de principios del siglo XX (Coudenhove-Kalergi), hasta los neofederalistas de finales del siglo (Delors, Fischer); pasando por los esfuerzos funcionalistas y neofuncionalistas destacados desde los años sesenta y setenta (Mitrany, Hass). Asimismo, se ha ensayado el transaccionalismo y el sistema de concordancia

¹³ *Ibid.*, p. 80.

(Deutsch). También se ha transitado del realismo intergubernamentalista (Hoffman, Moravcsik) a las diversas formas de flexibilidad del sistema (consecuencia directa de las continuas ampliaciones, tales como las propuestas de ‘Europa a la carta’, ‘varias velocidades’, ‘integración diferenciada’, ‘integración graduada’, ‘círculos’ ‘geometría variable’ y ‘el núcleo de Europa’). A todo esto se agrega hoy la teoría de la gobernanza (Scharpf) y el neoinstitucionalismo (Bulmer, Armstrong, y otros), seguidos de la teoría de la fusión (Wessels), que miran de cerca los importantes cambios registrados en el proceso de integración europeo.

Así pues, desde la premisa: “el todo es más que la suma de las partes”, los países miembros han tenido incentivos para participar en esta empresa común de la construcción europea. Los argumentos que exigen una aceleración de la integración europea resultan incluso más plausibles actualmente que en los años cincuenta. Aquellos pioneros que pusieron los cimientos del edificio continental, encabezados por Jean Monnet, deben ser recordados como auténticos visionarios, unos hombres con capacidad de anticipar los tiempos venideros. Desde la perspectiva europea, la integración continental se convierte en un requisito necesario para amortiguar un desplazamiento gradual de los centros de gravedad de la economía mundial¹⁴

Podemos decir entonces que la integración europea es, al mismo tiempo, una reacción al proceso de globalización y su expresión más avanzada. También es la prueba de que la economía global no es un sistema indiferenciado, compuesto por empresas y flujos de capital, sino una estructura regionalizada en la que las antiguas instituciones nacionales y las nuevas entidades supranacionales siguen desempeñando un importante papel en la organización de la competencia económica, así como en la utilización o el despilfarro de sus beneficios. El torbellino de la globalización está desencadenando reacciones defensivas en todo el mundo, organizadas a menudo en torno a los principios de la identidad nacional y territorial. En Europa, ésta amenaza percibida como tal se materializa en los poderes en expansión de la Unión Europea¹⁵

¹⁴ Plaza Cerezo, Sergio. *Los Bloques Comerciales en la Economía Mundial*, Editorial Síntesis, Madrid, España, 1997, p. 72.

3. Antecedentes del proceso de integración.

3.1. *Un acercamiento a la integración europea*

En cuanto a los antecedentes del sistema de integración europeo, podemos decir que Europa fue el centro económico del mundo durante muchos siglos gracias a la iniciativa de sus pobladores y a las favorables condiciones geográficas, que permitieron un intensivo aprovechamiento de la tierra, facilitaron las comunicaciones y aportaron las materias primas necesarias para la primera revolución industrial.

Durante todo el siglo XIX se expandió la revolución industrial desde el Reino Unido al continente. Las industrias textiles y siderúrgicas se extendieron por todo el occidente europeo y una red de ferrocarriles unió a las principales ciudades del continente. De cierta forma durante la segunda mitad del siglo XIX, y tras la pérdida de la mayoría de sus colonias americanas, Europa buscó apoderarse de nuevos territorios. Las potencias europeas se repartieron África y se introdujeron en China y otras partes de Asia; sin embargo, los conflictos en el continente no habían terminado.

A finales de siglo, la región de los Balcanes, ocupada por el imperio turco otomano, vio aparecer importantes movimientos nacionalistas. Los estados europeos con fuertes intereses en la zona, sobre todo el Imperio Austro-húngaro y Rusia, aspiraban al control de la región y la inestabilidad de los Balcanes fue el desencadenante de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), todo esto tras el asesinato del príncipe austro-húngaro Francisco Fernando en Sarajevo. La gran guerra europea, que acabó con la derrota de los imperios centrales (Austria-Hungría, Alemania y el Imperio Otomano) y que costó diez millones de muertos¹⁶, supuso el principio del fin de la hegemonía europea en el mundo. Se desintegraron los imperios Austro-húngaro y Otomano, apareciendo nuevos países, como Checoslovaquia, Hungría, Yugoslavia, y reapareciendo Polonia. Asimismo, en 1917 Rusia pasó por una serie de movimientos revolucionarios que la llevaron de la autocracia zarista al régimen socialista.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 351-359.

¹⁶ Enciclopedia Hispánica, *Encyclopedia Britannica Publishers, Inc.* Edición en EE.UU., 1990-1991 Vol. 6.

Para muchos, la Primera Guerra Mundial (1914-1918) significó el comienzo del fin de la civilización europea. Otros, los menos, comprendieron que la capacidad de reacción de Europa dependía de su capacidad de superar los nacionalismos agresivos que habían llevado al continente a la catástrofe y de adoptar el ideal de una Europa unida y pacífica como proyecto común. Ya en 1923, el conde austriaco Coudenhove Kalergi fundó el Movimiento Pan-Europa. En 1926 consiguió reunir en Viena a diversas figuras políticas en el Primer Congreso Paneuropeo, donde se decía que Europa era una parte del mundo que estaba en el caos y esta situación sólo sería resuelta mediante la unión¹⁷. El movimiento paneuropeo vivió su época dorada en la segunda mitad de los años 20, los años de la concordia, los años del Tratado de Locarno o Pacto Briand-Kellog.

En 1929, Aristide Briand, primer ministro francés, pronunció un célebre discurso ante la Asamblea de la Sociedad de las Naciones en la que defendió la idea de “una federación de naciones europeas”¹⁸ basada en la solidaridad y en busca de la prosperidad económica y la cooperación política y social. El discurso¹⁹ tuvo una gran acogida en el gobierno alemán y entre muchos economistas, especialmente británicos. Entre ellos se hallaba John M. Keynes.

En medio de este ambiente, la Sociedad de las Naciones le encargó a Briand la presentación de un memorando con un proyecto concreto. El político francés presentó un “Memorando sobre la organización de un Sistema de Unión Federal Europea” en 1930. Sin embargo, era demasiado tarde. El estallido de la depresión económica había empezado a barrer las ideas de solidaridad y de cooperación del panorama internacional; contribuyendo al desprestigio del liberalismo y a la radicalización de las posiciones

¹⁷ Discurso de Coudenhove-Kalergi: “Europa como concepto político no existe. Esta parte del mundo engloba a pueblos y Estados que están instalados en el caos, en un barril de pólvora de conflictos internacionales, y en un campo abonado de conflictos futuros. Esta es la Cuestión Europea: el odio mutuo de los europeos que envenena la atmósfera (...) La cuestión Europea será resuelta sólo mediante la unión de los pueblos Europeos. El mayor obstáculo a la realización de los Estados Unidos Europeos son los mil años de rivalidad entre las dos naciones más populares de Pan-Europa: Alemania y Francia. Véase: página web: www.historiasiglo20.org.

¹⁸ Fue hasta el 27 de agosto de 1947 que se celebra en Montreux, Suiza, el Congreso de la Unión de Federalistas Europeos. En: *Ibid.*, ‘la historia de la Unión Europea’.

¹⁹ “Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados como los pueblos de Europa, debe existir una suerte de vínculo federal; estos pueblos deben en todo momento tener la posibilidad de entrar en contacto, de discurrir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad, que les permita, en los momentos que se estimen oportunos, hacer frente a las circunstancias graves, si es que estas surgen. Evidentemente, la asociación tendrá efecto sobre todo en el dominio económico: esa es la cuestión que más presiona”. Discurso del 5 de septiembre de 1929, En: *Idem*.

políticas, sobre todo en algunos países que se sentían marginados del reparto imperialista del mundo.

Desde esta forma los pensadores que siguieron propugnando por la unidad europea, tales como el político francés Edouard Herriot, quién publicó en 1931 “Los Estados Unidos de Europa”, quedaron en franca minoría. Por otro lado, en 1933, la Alemania nacionalsocialista comenzó a rearmarse, en contra de lo establecido en el Tratado de Versalles de 1919, conduciendo después la polarización ideológica en España a una guerra civil (1936-1939).

El acceso de Adolfo Hitler a la cancillería alemana en 1933 supuso el fin definitivo de la concordia europea y el renacimiento del monstruo del nacionalismo en su peor versión. Europa, y con ella el mundo, se encaminaba a una nueva catástrofe. En septiembre de 1939, la entrada del ejército alemán en Polonia supuso el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Los alemanes aliados con los italianos, se hicieron con el control político de la mayor parte de Europa, aunque sin conseguir derrotar al Reino Unido ni a la Unión Soviética. Por otro lado, Alemania e Italia se coligaron con Japón, en tanto que los Estados Unidos se unieron al Reino Unido y la Unión Soviética en 1941. Esta última alianza se alzó con la victoria en 1945.

Varias decenas de millones de muertos, centenares de ciudades destruidas y una gran deuda financiera fueron el resultado de una guerra que acabó definitivamente con la hegemonía europea. Como consecuencia del conflicto, Alemania y Europa quedaron divididas en dos bloques, el occidental (capitalista y democrático) y el oriental (socialista marxista).

Así pues, Europa tuvo que esperar a una segunda catástrofe, la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), para que se apreciase en toda su extensión el absurdo que había llevado al continente la rivalidad nacionalista. La necesidad de algún tipo de “integración europea” que marcara una nueva manera de reordenar el mapa político europeo se hizo evidente. Tres aspectos mostraron la necesidad de esta nueva orientación hacia la integración europea:

- En primer lugar, la conciencia de los europeos de su propia debilidad. La Segunda Guerra Mundial había puesto fin definitivo a la tradicional hegemonía europea en el mundo. Las dos nuevas superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, tenían un poder económico, político y militar muy superior al del heterogéneo conjunto de estados europeos.
- En segundo lugar, la convicción de que había que evitar por todos los medios la vuelta a un enfrentamiento entre los estados europeos. Las dos guerras mundiales se habían iniciado como “guerras civiles” europeas, y el continente europeo había sido el principal campo de batalla en ambas. Se trataba, esencialmente, de buscar un acomodo entre Francia y Alemania, que contara con el visto bueno de EE.UU. De este modo la unidad era el camino para garantizar la paz.
- En tercer lugar también, el deseo extendido entre muchos europeos de crear un continente más libre, justo y próspero en el que las relaciones internacionales se desarrollaran en un marco de concordia.

En este sentido, en 1946, el ex-primer ministro británico Winston Churchill pronunció un célebre discurso²⁰ en la Universidad de Zúric (Suiza), considerado por muchos como el primer paso hacia la “integración durante la posguerra” donde se preconizaba una especie de Estados Unidos de Europa. Por otra parte los EE.UU. a diferencia de lo que hicieron tras la Primera Guerra Mundial, no optaron por el aislamiento y asumieron su responsabilidad como primera potencia mundial adoptando una política de resuelta intervención en los asuntos europeos. El gobierno estadounidense estaba entonces, convencido de que las trabas al libre comercio que se habían extendido tras la depresión de 1929, y que había llegado a su máxima expresión en la autarquía nazi y fascista, había sido responsable en gran medida de la tensión internacional que llevó a la Segunda

²⁰ Churchill decía: “Quisiera hablar hoy del drama de Europa. Entre los vencedores sólo se oye una Babel de voces. Entre los vencidos no encontramos sino silencio y desesperación. Existe un remedio que, si fuese adoptado global y espontáneamente por la mayoría de los pueblos de los numerosos países, podría, como por un milagro, transformar por completo la situación, y hacer de toda Europa, o de la mayor parte de ella, tan libre y feliz como la Suiza de nuestros días –¿Cuál es este remedio soberano?– Consiste en reconstituir la familia europea o, al menos, en tanto no podamos reconstituirla, dotarla de una estructura que le permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa. Para realizar esta tarea urgente, Francia y Alemania deben reconciliarse. Discurso en la Universidad de Zúric, 19 de septiembre de 1946.

Guerra Mundial. La adopción de una política de libre comercio se convirtió entonces en una condición básica para que cualquier país recibiera la tan ansiada ayuda económica norteamericana.

En esos momentos, además, se estaba iniciando la “guerra fría”. Estados Unidos, aplicando la denominada “Doctrina Truman”, cuya finalidad era frenar la expansión del comunismo y de la Unión Soviética, lanzaron el denominado “Plan Marshall” de ayuda económica a los países europeos. Se trataba de fomentar el desarrollo económico de la destrozada Europa con el objetivo político de impedir la extensión del comunismo. Se considera que estos hechos son importantes y que marcan uno de los objetivos contundentes para emprender la reorganización e integración de la Europa devastada y además, una acción política que llevaría a los EE.UU. y URSS a mantener una relación de rivalidad. Cuando “la cortina de hierro” se estableció y se admitió de una manera general que “la guerra fría” había comenzado, la primera iniciativa concreta que apuntaba a reconstruir Europa se realizó en una forma expresamente concebida para que quedase abierta a la participación de los países de Europa Oriental. Sin embargo, la Unión Soviética puso el veto a esta participación, el esfuerzo entonces tuvo que limitarse a Europa Occidental²¹

Los norteamericanos promovieron la creación de una organización europea centralizada que administrase y organizase el reparto de la masiva ayuda económica del Plan Marshall. Con este objetivo se creó, en 1948, la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE). Este fue uno de los primeros organismos que agruparon a gran parte de los países de la Europa Occidental. La OECE ayudó a liberalizar el comercio entre los estados miembros; introdujo ideas tendientes a acuerdos monetarios; y a desarrollar, en general la cooperación económica en aspectos concretos. Sus participantes acordaron no sólo una simple organización internacional de cooperación en el terreno económico, sino una completa unión aduanera europea, que inevitablemente habría de conducir a una unidad política. En definitiva, el objetivo de la OECE fue mucho más restringido, y su estructura, a pesar de todos los esfuerzos realizados por

²¹ Hallstein, Walter. *La Unificación de Europa*, Editorial Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires, Argentina, 1966, p. 12.

reorganizarla, quedó en la de una clásica conferencia intergubernamental en sesión permanente.

En 1949, siguiendo de nuevo la iniciativa norteamericana, la mayoría de los estados democráticos de Europa Occidental fundaron, junto a EE. UU y Canadá, la OTAN, la gran alianza militar occidental enfrentada a la URSS. Un año antes, en 1948, había iniciado su andadura el Benelux (Unión Aduanera de Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo) con la aplicación de un arancel exterior común. Este organismo había sido creado en 1944, antes del final de la Segunda Guerra Mundial.

Durante la guerra, en Italia, en los Países Bajos, resistentes y prisioneros políticos, escribieron llamamientos en pro de una Europa que no fuera la que Hitler desacreditó. Algunos militantes se reunieron en Ginebra para pedir una organización federal que rebasara el dogma de la soberanía de los Estados. Unos años después, y todavía en plena guerra fría, las Naciones Unidas afirmaron por la Declaración de Moscú “la necesidad de establecer, lo más pronto posible, una organización internacional fundada sobre el principio de la igualdad de soberanía de los Estados pacíficos, a fin de asegurar el mantenimiento de la paz y de la seguridad”.

3.2. *La Declaración Schuman*

El primer paso en la creación de la Comunidad Europea lo dio el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman²², quien sentenció en su famosa *Declaración*, del 9 de mayo de 1950, que “Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto, se hará por realizaciones concretas, creando primero una solidaridad”. La reunión de las naciones europeas exigió que la oposición secular de Francia y Alemania fuera eliminada: la acción emprendida debía corresponder en primer lugar a Francia y a Alemania²³. El 9 de mayo de 1950, propuso un plan²⁴, diseñado por Jean Monnet, para

²² Schuman provenía de una familia de Lorena, región próxima a la frontera franco-germana, de historia tan relacionada con el conflicto franco-germano.

²³ Sédillot, *Op cit.*, p. 292.

²⁴ En este plan se decía: “Señores, no es cuestión de vanas palabras, sino de un acto, atrevido y constructivo. Francia actúa y las consecuencias de su acción pueden ser inmensas. Así lo esperamos. Francia actúa por la paz y asocia a Alemania. Europa nace de esto, una Europa sólidamente unida y fuertemente estructurada. Una Europa donde el nivel de vida se elevará gracias a la agrupación de producciones y la ampliación de mercados que provocarán el abaratamiento de los precios. Europa no se

integrar y gestionar en común la producción franco-alemana de carbón y acero. Esta medida de integración económica buscaba desarrollar el acercamiento entre Francia y Alemania, alejando definitivamente el espectro de la guerra en Europa.

Ese mismo año, el gobierno francés propuso la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED). Sin embargo, este proyecto naufragó finalmente, por las intervenciones de la OTAN. La CED, que implicaba una fuerte integración militar y política, fue sustituida ese mismo año de 1954 por la Unión Europea Occidental (UEO), una organización que en la práctica ha estado prácticamente anulada por la OTAN²⁵.

4. El proceso histórico de la integración europea.

4.1. *Los inicios*

Pese a los primeros tropiezos, el camino de la integración económica siguió adelante. Así, por el *Tratado de París*, firmado el 18 de abril de 1951, nació la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), que convirtió en realidad el Plan Schuman de 1950²⁶. Este era un Tratado que tenía como característica esencial el ser de carácter supranacional, práctico y parcial. Lo que está más directamente relacionado con ello es que el Tratado

hará de golpe, ni en una obra de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho. El gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y bajo una autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa. La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación Europea. Véase: página web: www.historiasiglo20.org

²⁵ Militarmente Europa Occidental vivió amenazada entre 1945-1950 por el temor a la invasión soviética y por el temor al resurgimiento del militarismo alemán y sin apenas medios para defenderse en caso de agresión. La penuria de estos años de posguerra, la destrucción y el temor a las consiguientes convulsiones sociales animaron la idea de que una alianza defensiva en el mundo contemporáneo no se puede limitar a los aspectos militares como ocurriera en siglos pasados. Así fue como se firmó el Tratado del Atlántico Norte en Washington el 4 de abril de 1949, creándose después de la invasión de Corea del Sur por Corea del Norte. En: Mangas Martín, Araceli y Liñan Noguerras, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial McGraw-Hill, Madrid, España, 1996, pp. 13-14.

²⁶En el Salón del Reloj, seguro de sus respaldos, Schuman pudo revelar el plan de Jean Monnet: “El gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de otros países de Europa”. Más allá de Francia y de Alemania, más allá del carbón y del acero, apunta lejos: La puesta en común asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea” En: Sédillot, *Op cit.*, p.292.

que instituía la Comunidad del Carbón y el Acero, era un instrumento muy preciso con una misión muy concreta. Este movimiento era el de la integración europea, distinto de una simple cooperación. La Alta Autoridad común de la CECA pasó a estar presidida por Jean Monnet. A esta primera Comunidad Europea se unieron seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo (Los Seis). La CECA comportó, como todo Estado que se respetara, un poder ejecutivo, un poder legislativo, un poder judicial. El ejecutivo se derivó en una Alta Autoridad, compuesta de nueve miembros elegidos en razón de su competencia general; ocho de entre ellos fueron designados por los gobiernos, cooptando al noveno; sus decisiones se tomaban por mayoría de cinco votos; siendo Jean Monnet su primer presidente.

El poder legislativo pertenecía a una Asamblea Común, cuyos miembros eran elegidos de los diferentes parlamentos de los países adheridos: en su origen fueron 78 (18 por Alemania, 18 por Francia, 18 por Italia, 14 por el Benelux). La Asamblea tenía por misión ejercer un control democrático sobre la gestión de la alta autoridad. El poder judicial recaía en un Tribunal de Justicia, encargado de asegurar el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación del tratado; es decir, de zanjar las diferencias que podían surgir entre los Estados o entre las industrias. Estaba compuesta de siete jueces, nombrados por los gobiernos.²⁷

Era evidente que la integración económica era el único camino claro hacia una unidad que debería llegar tras un largo período. La utilización conjunta de las producciones de carbón y de acero aseguraría inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la integración europea, y cambiaría el destino de esas regiones tanto tiempo dedicadas a la construcción de armas de guerra, de las que habían sido las más constantes víctimas²⁸. El fracaso de la CED había demostrado que la unidad política y militar era aún una utopía. Sin embargo, en cuanto a las iniciativas a seguir, fueron durante algún tiempo objeto de permanentes discusiones: se pensó, en

²⁷ *Ibid.*, p. 307.

²⁸ *Ibid.*, p. 15.

efecto, que a la integración en el sector del carbón y del acero debería seguir con la integración de otros sectores de la economía de los seis países²⁹.

Así pues, los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis, bajo la presidencia del belga Paul Henri Spaak, se reunieron en 1955 en la Conferencia de Messina. Fruto de los acuerdos allí alcanzados fue el paso definitivo en la construcción europea: el 25 de marzo de 1957, los seis firmaron los *Tratados de Roma* por los que se creaba la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

La Comunidad del Carbón y del Acero se concluyó en diez meses con un tiempo de vida de cincuenta años. El Tratado se firmó en París, ratificado por todos los parlamentos interesados. De esta forma las instituciones fueron puestas en marcha. Mil días después de la declaración del Salón del Reloj, el Mercado de los Seis se hacía común para el carbón, el mineral de hierro y la chatarra. Cuarenta días después, o sea, tres días después del lanzamiento de la idea, el mercado se hacía común para el acero. De Hamburgo a Tarento, de Bayona a Ámsterdam, no había ya fronteras para los dueños de las forjas³⁰.

La división de Europa –aseguró Robert Schuman- “ha llegado a ser un absurdo anacronismo, esas pobres fronteras se las pisotea, se las sobrevuela. En lugar de ser fronteras que separan, deberán convertirse en líneas de contacto”³¹. El Tratado mismo de la CECA, en su preámbulo, proclamó la resolución de los Estados miembros de fundar una comunidad más amplia y más profunda, para un destino en adelante compartido. También Jean Monnet confirmó sus ambiciones: Nuestra comunidad no es una asociación de productores de carbón o de acero; es el comienzo de Europa³². Los tecnócratas autores del proyecto de una Europa unificada, y sobre todo Jean Monnet, soñaban con un Estado federal. Sin embargo, el acceso de De Gaulle a la presidencia francesa puso freno al proceso de transferencia de soberanía y reforzó la opción que acabaría conociéndose como intergubernamental, esto es, poner las decisiones de ámbito europeo en manos del

²⁹ Se formularon proposiciones a lo largo de este período inicial con vistas a crear una Comunidad Agrícola que se llamó el “Pool verde”, una autoridad en el campo de los transportes y una Comunidad sanitaria, llamada el “Pool blanco”. En: Hallstein. *Op cit.*, p. 13.

³⁰ *Ibid.*, p. 305.

³¹ *Ibid.*, p. 309.

³² *Idem.*

consejo de jefes del ejecutivo de cada país. De Gaulle³³ también trató de añadir un nuevo objetivo político a la CEE: tratar de afirmar su independencia frente a los EE.UU.³⁴. Esto fue como una medida de precaución con Inglaterra y sus alianzas con los Estados Unidos de Norteamérica, porque se afirmaba que pondría en peligro las autonomías europeas. Aunque de inicio, Inglaterra no firmó los acuerdos del Tratado de Roma, pues no quería embarcarse en un proyecto a largo plazo que planteaba una cesión de soberanía de cada estado en beneficio de Instituciones Supranacionales Europeas.

4.2. *El Tratado de Fusión*

En 1965 se firmó en Bruselas el Tratado de Fusión de los ejecutivos de las tres comunidades (CECA, CEE y Euratom) que las integraba en una sola Comunidad Económica dando un paso en firme hacia una mayor integración a partir de su entrada en vigor en 1967. Con la firma de este Tratado se establecieron una única Comisión³⁵ y un único Consejo³⁶ que siguieron actuando con arreglo a las normas de las comunidades anteriores. Esta nueva situación favoreció la consolidación de la unión aduanera en

³³ De Gaulle, pese a defender una Europa fuerte ante EE.UU. y la URSS, nunca creyó en una Europa unida políticamente. Para él, la independencia nacional francesa, país al que intentó denodadamente mantener en el papel de potencia, era una cuestión no negociable. Fruto de este nacionalismo de De Gaulle fue la denominada “crisis de la silla vacía” en 1966, que mantuvo durante meses a la Comunidad paralizada, y que finalmente terminó con el denominado Compromiso de Luxemburgo. Hubo que esperar a la dimisión de De Gaulle en 1968, dimisión provocada por razones de política interna un año después del “Mayo del 68”, para que se abriera la puerta para la adhesión británica. Véase: Castells, *Op cit*, p. 346, Vol. III.

³⁴ *Idem*.

³⁵ La Comisión Europea podría definirse como el ejecutivo comunitario (por ejemplo, ejecuto el presupuesto). Sería el embrión de un futuro gobierno de Europa. Está formado por veinte miembros y es designada por los gobiernos de los Estados miembros. Cada Estado miembro tiene como mínimo un comisario, y los países más importantes (como Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia o España) tienen dos. De entre estos veinte miembros, se elige un presidente. Los comisarios sólo actúan en nombre e interés de Europa (no deben hacerlo de sus países). Cada comisario se ocupa de un área especializada. La duración del mandato es de cinco años. En: página web: www.geocities.com/capitolHill/lobby/4402/

³⁶ El Consejo Europeo está formado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, y el presidente de la Comisión, auxiliados por los vicepresidentes de la Comisión y los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. Los Consejos Europeos sirven para desbloquear los grandes temas y para dar impulso a la construcción europea (mediante reuniones informales). El Consejo Europeo es algo más informal que un Consejo de asuntos generales. Al final de los Consejos europeos se aprueban unas conclusiones, las conclusiones del Consejo. Finalmente, la presidencia del Consejo sirve a un país para darse a conocer ante los demás y se prepara cuidadosamente; por tanto, el Consejo sería una institución intergubernamental, donde están representados todos los gobiernos. Se celebran dos Consejos ordinarios al año (al terminar la presidencia de un país) y uno extraordinario en Bruselas. En: *Idem*.

1968³⁷, y la consecución de un periodo transitorio hacia la instauración de un mercado común³⁸.

Ya en 1970, y habiéndose superado la crisis de la “silla vacía” con Francia, se iniciaron en Luxemburgo las negociaciones con Dinamarca, Irlanda, Noruega y Gran Bretaña para el posible ingreso de estos países en la comunidad, siendo ratificada la adhesión por referéndum en tres de las cuatro naciones. Sólo en Noruega se votó por el no ingreso. De esta manera, se daba una primera ampliación con el aumento a nueve países miembros a partir del primero de enero de 1973. Por otro lado, la crisis petrolera mundial empujó a la Comunidad a llevar a cabo una política energética común en aras de consolidar la industria y el comercio entre los Estados miembros³⁹. Sin embargo, esta crisis hizo que prevaleciera el pesimismo en los mecanismos de concertación y en el proceso de integración en general.

En este panorama no muy halagador del proceso europeo se dieron sin embargo algunos cambios importantes. En 1976 se iniciaron las negociaciones para la adhesión de Grecia a la Comunidad ante el beneplácito general ante una nueva ampliación. También España en 1977 y Portugal un año después, solicitan su ingreso, las cuales son aceptadas en 1978, iniciándose las negociaciones con la ‘Europa del sur’. En 1979 muere Jean Monnet, gran impulsor del proceso y reconocido ‘padre’, junto con Robert Schuman, de la integración europea. Ese mismo año se inicia la elección de los diputados al Parlamento por sufragio universal de manera proporcional entre los Estados miembros⁴⁰.

³⁷ El 1 de julio de 1968 entró en vigor la unión aduanera. Se abolieron los derechos de aduana del comercio intracomunitario y se instauró un arancel aduanero común en sustitución de los derechos de aduana nacionales aplicables con el resto del mundo. Véase: página web: www.europa.eu.int/abc/governments/index_es.htm#

³⁸ En el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), se preveía un periodo transitorio para la instauración del Mercado Común que fue finalmente consolidado en 1993 al entrar en vigor el mercado único. En: *Idem*.

³⁹ En 1974 la Comisión realizó una declaración destinada a los Jefes de Gobierno sobre el estado de la Comunidad, en la que se subrayaba la necesidad de movilizar de nuevo a Europa aproximando las políticas nacionales y estableciendo políticas comunes. Por su parte, el Parlamento europeo declaró que la unidad de Europa sólo se podía conseguir si se permitía que las instituciones comunitarias llevaran a cabo una política basada en una auténtica solidaridad europea.

⁴⁰ El parlamento Europeo era, en principio, un órgano de carácter consultivo pero, progresivamente, fue adquiriendo una mayor capacidad de decisión. El Tratado de la CECA ya tenía prevista la formación de una Asamblea Común en la que iban a participar los diputados de los Estados miembros de la CECA, pero actualmente sólo lo forman diputados del Parlamento Europeo, no del Parlamento de cada país. El Tratado de Roma también tenía prevista la creación de una Asamblea Parlamentaria similar a la de la CECA. Desde 1962 a esta Asamblea se le empezó a llamar ‘Parlamento Europeo’, pero no tendría carácter oficial hasta 1986, con la firma del Acta Única Europea. Puede decirse que el Parlamento sería parte de un poder

Aquí se abría una importante puerta de participación ciudadana en la consecución y destino del proceso de integración.

En 1981 se produce la segunda ampliación del sistema con el ingreso de Grecia a la Comunidad (1 de enero), convirtiéndose en el miembro número 10 y aumentando de esta manera el territorio de la Comunidad Económica Europea en el sur de los Balcanes en reconocimiento también de la llamada cuna de la civilización europea. Esta ampliación vino a inyectar optimismo en el proceso tras de una década de crisis institucional dentro del proceso. Se abrían nuevas expectativas ante futuras ampliaciones y se evidenciaba también la necesidad de importantes ajustes en el plano de los Tratados anteriores en aras de darle mayor dinamismo a la integración. De esta manera, en la reunión del Consejo Europeo en Bruselas en 1982 se confirmó que los objetivos prioritarios eran los ámbitos económico y social y el compromiso a favor de la ampliación.

En otra reunión del Consejo en 1985, se aceptó la adhesión de España y Portugal a la Comunidad, dándose su ingreso formal el 1 de enero de 1986. Se llegaba así a una tercera ampliación en medio de un ambiente de confianza y optimismo por el futuro del proceso.

4.3. *El Acta Única Europea*

El Acta Única Europea (AUE) se firmó en Luxemburgo en febrero de 1986 por los doce países de la Comunidad Europea. Vino a modificar diversos aspectos de los acuerdos fundacionales de la CEE (que se habían firmado en Roma en 1957) y contempló también, como objetivo principal, la entrada en vigor del mercado interior unificado el 1 de enero de 1993. Para ello, los esfuerzos se dirigieron en tres áreas: la eliminación de las fronteras físicas por supresión de los controles al tráfico intracomunitario de mercancías y por eliminación de las formalidades de aduana; la eliminación de las fronteras técnicas y administrativas a los intercambios comerciales, y la eliminación de las fronteras fiscales estableciendo una armonización progresiva de los tipos de impuestos⁴¹.

legislativo en el proceso de integración europeo. En: página web: www.geocities.com/capitolHill/lobby/4402/

⁴¹ El Acta Única inserta además las políticas de investigación, desarrollo, protección del medio ambiente y política regional a través de los que denomina la cohesión económica y social y da flexibilidad al proceso legislativo europeo en el Parlamento, además de sistematizar la Cooperación Política. Tal cooperación es el proceso de información, consulta y acción común entre los Estados miembros en materia de política

Por otro lado, los importantes acontecimientos derivados de la desintegración del bloque comunista en Europa Oriental en 1989 y la disolución de la Unión Soviética en 1991 abrieron un amplio panorama dentro del espectro de crecimiento del sistema de integración europeo. La caída del muro de Berlín fortaleció el papel de Alemania tras la reunificación de su territorio y proyectó para el futuro nuevas ampliaciones de la Comunidad Europea hacia el este.

4.4. *El Tratado de la Unión Europea (Maastrich)*

El Tratado de Maastrich fue un Acuerdo firmado por los representantes de los doce países miembros de la Comunidad Europea en febrero de 1992⁴². Por él se aprobó, para 1999, la unión monetaria y económica plena, mediante la creación de un banco central único, una sola moneda (el Euro), una política social única (excepto para Gran Bretaña, que se opuso a ella) y una política exterior y de defensa común. El Tratado también incluye nuevas competencias para la Comunidad, entre las que se encuentran: mayor esfuerzo en la protección de los consumidores, política común respecto a la concesión de visados, estrategia común de protección de la salud, desarrollo de las redes de transporte, fijación contractual de la cooperación al desarrollo, política industrial, cultura, fortalecimiento de la protección del medio ambiente, de la investigación y del desarrollo, así como en política social (con la excepción del Reino Unido), y cooperación en cuestiones de política interna.

Maastrich también concede más derechos al Parlamento Europeo, como una mayor participación en la legislación, la necesidad del voto de aprobación de la Comisión y de todos los Tratados de importancia. El Acuerdo introduce además una política exterior y de seguridad común (PESG). Por otro lado, el Tratado refuerza considerablemente los

exterior. Su objetivo es potenciar la influencia de la Comunidad en los asuntos internacionales mediante la definición de un enfoque europeo único y coherente. Los temas que son objeto de atención a través de la Cooperación Política Europea son, entre otros, Oriente Medio, cooperación europea y el proceso de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Se dice también que el Acta Única Europea ha incluido nuevas precisiones en cuanto a la necesidad de promover el desarrollo armonioso y la acción comunitaria para reforzar la cohesión económica y social de la comunidad. En: *Idem*.

⁴² El difícil proceso de ratificación del Tratado de Maastrich, que coincidió con la dura crisis económica de la primera mitad de los años 90, dinamitó el Sistema Monetario Europeo (SME) y sumió a la CE en su peor crisis desde su fundación. Finalmente, y tras dos referendums en Dinamarca y serias dificultades en Gran Bretaña y Francia, el Tratado fue aprobado, relanzando el proyecto europeo.

poderes políticos de los organismos comunitarios e introduce el principio de subsidiariedad, estableciendo una coordinación directa entre la legislación comunitaria, que se convierte de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros y las respectivas legislaciones nacionales. Acuciada por la descomposición del bloque del Este, la CE (denominada a partir de la firma del Tratado de Maastrich como ‘Unión Europea’) se decidió avanzar firmemente en su consolidación e integración⁴³.

Un nuevo dinamismo surgido de la firma y ratificación del Tratado de Maastrich supuso que los cuatro países de la Europa Occidental que se habían resistido a la CE en el pasado: Austria, Suecia, Noruega y Finlandia, pidiesen formalmente su ingreso en 1994, lo que se materializó, con excepción de Noruega (donde los partidarios de la no integración ganarían el referendun) a principios de 1995.

4.5. El Tratado de Amsterdam

El Tratado de Amsterdam fue aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de ese mismo año por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea; entrando en vigor el 1 de mayo de 199 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros.

Como documento jurídico, el Tratado de Amsterdam tiene como objetivo modificar ciertas disposiciones del Tratado de la Unión Europea (TUE), de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (París y Roma) y de algunos actos relacionados con los mismos. No sustituye a los Tratados anteriores, sino que se les añade. Además, con este Tratado se abrió paso a la llamada ‘cuestión social’ (Carta Comunitaria de los Derechos Sociales); junto con la Carta de los Derechos Fundamentales al afirmar que la Unión Europea se basa en los principios de libertad,

⁴³ En el Tratado de Maastrich se dieron avances en el sentido de trascender el objetivo económico inicial de la Comunidad hacia una vocación de unidad política. Así pues, se desarrolló en el Tratado una estructura basada en ‘tres pilares’: un primer ‘pilar comunitario’, es decir, el recogido de los Tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias supranacionales. En este pilar están recogidos el mercado único, la unión económica y monetaria, la PAC, los fondos estructurales y de cohesión, etcétera. Un segundo pilar se refiere a la política exterior y de seguridad común (PESC); y un tercero se aboca a los aspectos de justicia y asuntos del interior (JAI). En este Tratado se decidió además la creación de una moneda única: el euro, la creación del banco central europeo (BCE), el reconocimiento de la ciudadanía europea y la creación de la Europol.

democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho⁴⁴.

Otro hecho clave es que se ha abierto la posibilidad de lo que se ha venido en denominar “cooperación reforzada” entre algunos Estados miembros. Es decir, la posibilidad de que un grupo de países que quieran ir más lejos de lo previsto en los Tratados en la integración en diversos aspectos, puedan hacerlo en el marco de la Unión Europea. Se trata en definitiva de que el ritmo de la integración no lo marquen los países más reacios a la integración, y que aquellos Estados deseosos de ceder más competencias a la Unión puedan caminar más rápidamente en el camino de la unidad. Algunos pensadores han denominado a la Europa que surgiría de la aplicación de estas “cooperaciones reforzadas” de muy diversas maneras: ‘Europa a la carta’, Europa ‘de distintas velocidades’, o la Europa ‘de geometría variable’, entre otras.

4.6. *Tratado de Niza*

La posibilidad e inminencia de una quinta ampliación de la Unión Europea hacia el Este ha suscitado importantes necesidades dentro del esquema de integración europeo. En este sentido, y tras el Consejo Europeo de diciembre de 2000, celebrado en Niza, se firmó un nuevo Tratado (Tratado de Niza), que modificó el Tratado sobre la Unión Europea y los demás Tratados⁴⁵.

Entre los aspectos más importantes ocurridos en el inicio del nuevo siglo se puede mencionar la petición de ingreso de múltiples países de Europa Oriental a la Unión Europea, y que tras arduas negociaciones ha dado lugar a la incorporación de diez países en enero de 2004 (Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, República Checa, Eslovaquia,

⁴⁴ En Amsterdam se dieron avances en los aspectos sociales al proclamarse el principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades como una de las directrices básicas de la política de la Unión Europea. Además, se hizo el compromiso de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia común; libre circulación de personas y reforzamiento de la ciudadanía europea. En: página web: www.historiasiglo20.org

⁴⁵ Algunos observadores han señalado casi unánimemente que en el arduo debate que tuvo lugar en la cumbre de Niza entre los representantes de los países miembros se primó el interés nacional y faltó una visión realmente europea que superara las ambiciones concretas de cada nación. No obstante, tras muchas tiras y aflojas, se mantuvo la tradición de la Unión. Finalmente se llegó a un acuerdo. Para los más optimistas, es la única manera realista de ir avanzando. Para los más pesimistas, el impulso europeo está cediendo fuerza. En: *Idem*.

Eslovenia, Hungría, Malta y Chipre), quedando pendientes las negociaciones con otros tres aspirantes: Rumania, Bulgaria y Turquía. Por otro lado, y en otro aspecto importante, en 2002 el euro se convirtió en la moneda oficial de los doce Estados miembros participantes, una vez que el periodo de doble circulación finalizó.

Importantes retos se plantean actualmente para el proceso de integración de la Unión Europea. Entre los principales están el realizar los ajustes y adecuaciones necesarias ante la ampliación a una gran diversidad de países y la posibilidad de la firma de una Constitución europea.

5. Configuración actual del sistema.

La configuración actual del sistema de integración europeo ha sido el resultado de un largo y azaroso proceso durante el cual las voluntades políticas se han unido a los avances en materia económica para lograr constituir un esquema cada vez más complejo, en donde se han tenido en cuenta también aspectos sociales, culturales y de protección al medio ambiente. La participación activa de diversos actores políticos, empresariales y sociales de diversas tendencias, ha permitido, dentro de las instancias de diálogo y consenso, ampliaciones dentro del espectro de la Comunidad Europea, la ahora denominada Unión Europea. Esta complejidad en las diversas dimensiones le han convertido en el sistema de integración más complejo y de mayor alcance de los actuales procesos de integración en el mundo.

5.1. Dimensión económica

En el aspecto económico, y desde un principio, la tendencia del liberalismo económico se impuso. Desde Adam Smith, los argumentos en pro del libre comercio han sido afinados y desarrollados por muchos autores, pero sigue manteniéndose la esencia de la doctrina. Se ha resumido en dos fórmulas la manera en que se puede considerar que el libre comercio eleva el nivel de vida: optimización del comercio, de una parte, y maximización de la producción, de otra.

La liberalización del comercio mundial durante la posguerra fue el resultado de un proceso muy lento y muy complicado. Recordar que en los primeros años de la posguerra los resultados estaban todavía muy lejos de una libertad internacional del comercio, no significa negar todo lo anterior. Por ello, este mismo período ha conocido varios intentos por lograr el libre comercio sobre una base regional. Una zona de libre comercio, tal como la ha definido el G.A.T.T., es una zona dentro de la cual quedan reducidos a cero los obstáculos al comercio, pero donde cada participante conserva sus propias barreras arancelarias y su propia política comercial respecto del resto del mundo. En una unión aduanera, las barreras interiores al comercio quedan reducidas a cero al igual que en una zona de libre comercio, pero, además todos los participantes adoptan un arancel exterior común y una política común para el comercio exterior.

Dice Hallestein que “para que haya unión aduanera, es preciso permitir la libre circulación de las mercancías en el seno de la unión. Para que la unión aduanera llegue a ser una realidad, hay que permitir la libre circulación de las personas. Para que la unión aduanera permanezca estable, es necesario mantener el intercambio de las monedas y hacer que los tipos de cambio sean estables dentro de la unión. Esto requiere, *inter alia*, la libre circulación de los capitales. Cuando en una región cualquiera hay libre circulación de mercancías, de personas y de capitales, no puede existir diversidad de políticas económicas en vistas a mantener la actividad económica”⁴⁶.

Para hacer una unión aduanera efectiva, para hacer de ella un verdadero “mercado común”, es necesario ajustar estas medidas de tal modo que no puedan, bajo otro nombre, desempeñar el mismo papel que los aranceles y las restricciones cuantitativas. Por eso el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) previó la liberalización progresiva de los movimientos de capitales, la libre circulación de la mano de obra y la supresión de las restricciones al derecho de establecimiento de las empresas y de las personas que ejercieran profesiones liberales, así como la libertad de prestación de servicios en cualquier región de la comunidad. El tratado de la CEE reconoció que podía haber particulares dificultades de transición, y para evitarlas, no sólo previó medidas especiales de salvaguardia y derogaciones temporales, sino también medidas especiales de ayuda. En general, éstas han sido aplicadas por dos instituciones especializadas de la

⁴⁶ Véase: Hallestein, *Op cit.*, p. 34.

Comunidad: el Fondo Social Europeo para la reeducación profesional y la reinstalación de los trabajadores desplazados, y el Banco Europeo de Inversión, cuyas atribuciones han comprendido la concesión de ayudas para la modernización o racionalización de la producción, así como la asistencia a las regiones atrasadas dentro de la comunidad.

Pero para que una tal integración del mercado de los factores de producción, como la de los productos, pueda tener este efecto deseable, han de existir tres condiciones básicas: que los Estados miembros no han de apartarse demasiado unos de otros en sus políticas internas de distribución de rentas y bienes; que no han de apartarse en sus controles directos, de su política fiscal y de su política monetaria, con el fin de estabilizar sus economías nacionales, y finalmente, no han de apartarse de sus políticas sociales y económicas que determinan su evolución demográfica. Sucintamente, esta solidaridad ha sido la voluntad de los Estados miembros de poner en común no solamente sus recursos, sino también sus problemas⁴⁷.

El Tratado que instituyó la CEE entró en vigor el 1º de enero de 1958. Para los sesenta, los aranceles entre los Estados miembros habían sido reducidos en un 40% para los productos industriales, en un 35% para los productos agrícolas no liberalizados, y en un 30% para los productos agrícolas liberalizados, lo cual representaba ya un adelanto sobre el calendario establecido por el Tratado de Roma⁴⁸.

En lo que se refiere a la libre circulación de trabajadores, el 1º de septiembre de 1961 fue puesto en vigor un primer reglamento, y ya en 1958 se había establecido un sistema para toda la Comunidad a fin de garantizar los derechos de seguridad social de los trabajadores en circulación. Para terminar, el Consejo de Ministros de la Comunidad aprobó, el 25 de octubre de 1961, unos programas gemelos para suprimir las restricciones al derecho de establecimiento y a la libertad de prestación de servicios, gracias a los cuales muchas actividades industriales y comerciales quedarían liberalizadas hasta 1963.

Así pues, en 1960 se creó el Fondo Social Europeo, con recursos por un importe de 30 millones de dólares para el bienio 1960 y 1961; el cual ha recibido solicitudes de ayuda por un total de 25 millones de dólares. El Banco Europeo de Inversión, por su parte, y dotado con un capital de mil millones de dólares, ha concedido préstamos que totalizan

⁴⁷ Aldecoa, Francisco y Cornago, Noé. 'El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial'. En: *Revista española de derecho internacional*. Vol. L, Madrid, España, 1998, T.I, p. 90.

más de 120 millones de dólares y que han permitido una inversión total de unos 900 millones de dólares –en su mayor parte en las regiones subdesarrolladas de la Comunidad-. También el Fondo Europeo de Desarrollo ha canalizado recursos para los países asociados de ultramar, el cual, de un total de 581.250.000 dólares, había atribuido ya, a fines de 1961, cerca de 300 millones de dólares para ayudar a África y otros países en vías de desarrollo⁴⁹. En este sentido, los programas de ayuda han continuado hasta hoy día con los países y regiones asociadas.

Como se ha dicho más arriba, las tres Comunidades Europeas constituyeron destacados ejemplos de bloques comerciales. Primero, porque debido a su estímulo, las relaciones económicas de todo tipo y en especial, los intercambios comerciales entre los distintos Estados asociados, experimentaron un crecimiento muy acelerado. Este efecto, se ha seguido percibiendo con más intensidad. Según el GATT en su informe “El comercio internacional: tendencias y estadísticas”, de mediados de los noventa, el 70% de las exportaciones Comunitarias tenían como destino a otros países miembros (es el denominado comercio intrarregional), mientras que en otras áreas geográficas estos porcentajes eran mucho menores⁵⁰.

Y segundo, porque estas Comunidades han representado una expresión formal muy avanzada y una fórmula organizativa también muy desarrollada. En concreto, la correspondiente a las organizaciones de integración, pues ha implicado cierto grado de cesión de soberanía de los Estados miembros a la organización supranacional, reflejada en una cada vez mayor autonomía de sus principales instituciones.

Este esquema de reproducción económica y social comenzó a mostrar síntomas de agotamiento a mediados de la década de los sesenta y entró abiertamente en crisis en la primera mitad de los setenta cuando, a las razones puramente internas e inherentes al propio modelo de crecimiento económico, se le unieron otras de origen externo. Así pues, el proceso de cambio y de modificación de las bases materiales de la organización económica se lideró desde el ámbito empresarial. No obstante, la transformación que tuvo lugar difícilmente hubiese podido producirse si no hubiese mediado el decidido apoyo de

⁴⁸ Hallestein. *Op cit.*, p. 40.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 43.

los Estados para contribuir activamente a la reestructuración del sistema, es decir, la voluntad política.

Las circunstancias que con más fuerza contribuyeron a este cambio de actitud fue el descontento que se produjo en los ámbitos social y político como consecuencia del fracaso que experimentaron las políticas económicas de estabilización keynesianas a la hora de ofrecer alternativas a la crisis, vacío que se cubrió con una renovada confianza en los mercados como mecanismo eficaz para proteger los derechos de los consumidores. Tras un período más o menos largo de ajuste, dependiendo de los países, en el que la mayoría de las actuaciones se concentraron en el ámbito nacional, la respuesta mayoritaria a la crisis, y que a la postre se mostró capaz de superar sus manifestaciones más conocidas (detención en el ritmo de crecimiento, desempleo e inflación), supuso una auténtica revolución de buena parte de los postulados económicos dominantes hasta ese momento⁵¹.

El elemento que, desde un punto de vista objetivo, introdujo mayores oportunidades de cambio fue el intenso ritmo de los avances tecnológicos y, en especial, el que tuvo lugar en el mundo de las tecnologías de la información⁵². A partir de aquí se posibilitaron toda una suerte de estrategias de crecimiento que implicaron la creación de auténticos mercados integrados a un nivel mundial en los ámbitos de la producción, el comercio y las finanzas. Las grandes corporaciones mundiales, conocidas ahora como transnacionales, se deshicieron de los vínculos nacionales que aún mantenían, acentuando la distribución de las distintas fases de la producción por todo el mundo, a la vez que el resultado de su producción se distribuía sin apenas barreras que lo dificultara por cualquier ámbito geográfico en el que existiera una demanda solvente⁵³.

⁵⁰ Salinas de Frías, Ana (coordinadora). *Nuevos Retos de Derecho. Integración y desigualdades desde una perspectiva comparada Estados Unidos/Unión Europea*, Editorial Universidad de Málaga, Málaga, España, 2001 p. 16.

⁵¹ *Ibid.*, p. 17.

⁵² Véase: Castells. *Op cit.* Tomo III.

⁵³ Salinas de Frías, *Op cit.*, p. 19.

5.1.1. *La actualidad*

Hoy día, con la plena realización del mercado interior europeo, las personas, las mercancías y los capitales circulan libremente desencadenando una intensa dinámica económica: la inversión y la producción presentan índices de crecimiento de dos cifras. Si bien en la mitad de los años ochenta se perdieron millones de puestos de trabajo; desde entonces hasta hoy se han creado también millones de puestos nuevos.

Las empresas europeas han vuelto a ser competidoras serias en el mercado comunitario y en el mercado mundial. Su situación ha mejorado con la eliminación de la burocracia inútil, las formalidades de las fronteras, el proteccionismo en la contratación pública y el fraccionamiento del mercado. Se ha logrado además un crecimiento global del 5% junto con un debilitamiento apreciable de la tasa de inflación y un descenso mayor de los índices de desempleo⁵⁴.

Desde el comienzo de la década de los noventa, la situación económica de la Comunidad se ha presentado prometedora. Las condiciones de vida y de trabajo han mejorado de forma considerable, aún con la tasa de desempleo alta y una distancia entre ‘ricos’ y ‘pobres’ dentro de la ahora Unión Europea considerablemente grande. Son precisamente estos problemas estructurales los que exigen la rápida puesta en marcha de ajustes al mercado interior. Debe consolidarse la dinámica económica y aprovecharse la favorable perspectiva para reducir la tasa de desempleo y apoyar el proceso de recuperación de las regiones menos desarrolladas. Por otro lado, la entrada del Euro como moneda única a partir de 1999 ha unificado aún más el mercado financiero europeo, dando mayor fortaleza al proceso de integración desde el aspecto económico. Para la consecución de una política monetaria comunitaria se creó el Instituto Monetario Europeo (IME) encargado de guiar el proceso de la moneda única. Una vez creada esta, el IME desapareció dando paso al Banco Central Europeo (BCE), emisor del Euro.

Entre las instituciones (dentro del denominado pilar original o de las Comunidades) a las que les compete el ámbito económico, podemos mencionar al Tribunal de Cuentas que examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad,

⁵⁴ *La Comunidad Europea: de 1992 en adelante*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica, 1991, p. 8.

incluidos los que no estén recogidos en el presupuesto anual. El Tribunal de Cuentas lleva a cabo su control basándose en la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de los órganos de la Comunidad y en los Estados miembros. El Tribunal publica informes anuales y extraordinarios sobre los resultados de su actualidad. Su sede está en Luxemburgo.

El Banco Europeo de Inversiones es la entidad bancaria de la Comunidad. Está dotado de personalidad jurídica propia; sus miembros son los Estados miembros. Se sirve del mercado de capitales y de sus propios medios para, mediante la concesión de préstamos y garantías, desarrollar las regiones más atrasadas, modernizar o reconvertir empresas y crear nuevos puestos de trabajo, así como fomentar proyectos de interés común a varios Estados miembros. Su sede está en Luxemburgo.

En la estructura de las nuevas instituciones monetarias europeas, a partir de Maastrich, destaca el Banco Central Europeo (BCE), que junto con los quince bancos centrales nacionales (desde 1994), forma el sistema de bancos centrales. El BCE tiene dos órganos de gobierno: el Consejo Ejecutivo, que está formado por seis miembros nombrados por el Consejo Europeo, por periodos no renovables de ocho años, previa consulta con el Parlamento Europeo y el Consejo de Gobierno del BCE. La estrategia monetaria global es responsabilidad del Consejo de Gobierno, compuesto por los seis miembros del Consejo Ejecutivo y los doce gobernadores de los bancos centrales. Cada miembro del Consejo tiene un voto, decidiéndose la mayor parte de las cuestiones por mayoría simple⁵⁵.

5.2. *Dimensión Política*

La integración económica, tal puede ser una respuesta al desafío político, es también una respuesta política que significa también un proceso político. La Comunidad Europea en un proceso de creación formó parte de la “revolución continua”, que ha venido transformando las épocas. Como tal, no ha sido solamente una entidad económica nueva, sino también un hecho político nuevo, que a su vez ha producido consecuencias políticas en el mundo que le rodea.

⁵⁵ Pi Anguita, Joaquín. *La Unión Monetaria Europea*. Iberica Grafic, Madrid, España, 1997, pp. 50-51.

Ahora bien, la esencia de la política consiste en escoger. No se debería dar, pues, la impresión de que al ser imperiosa e inexorable la lógica de la integración económica, sus consecuencias pueden ser puestas en obra sin que exista elección política y sin cierto número de decisiones políticas difíciles. Esta elección y estas decisiones han sido necesarias para que se iniciara el proceso de la integración europea. Para que éste pudiera proseguir, se las ha necesitado también en cada etapa del camino. Y para que una Europa integrada pueda aportar su plena contribución a la solución de los problemas cruciales, habrá también que seguir eligiendo y decidiendo: no solamente la Comunidad Europea, sino también sus amigos, aliados y asociados en el conjunto del mundo libre.

Europa inició su unificación como respuesta a un desafío político. Ha sido muy importante el desafío tecnológico; el advenimiento de la producción en masa y, por tanto, de la necesidad de mercados más amplios; del acortamiento relativo de las distancias a medida que mejoran los medios de comunicación; de la aparición de nuevos gigantes económicos en los Estados Unidos y la Unión Soviética (en los momentos de auge). Eran una necesidad los mercados amplios regionales y un desafío para las fronteras de los Estados-nación modernos.

Sin embargo, no hace falta pasar revista a las sucesivas desilusiones que hicieron surgir aparentes amenazas: el establecimiento rápido de la hegemonía soviética en Europa Occidental (tras la Segunda Guerra Mundial), la división de Austria y Alemania, el aborto de los intentos de componenda, la guerra civil de Grecia, la creación del Kominform, el manifiesto de Zhdanov, el golpe de Estado comunista de Praga, el bloqueo de Berlín, el aplastamiento de la sublevación húngara, la construcción de la muralla de Berlín. Basta con decir que durante quince años la Europa Occidental fue amenazada por fuerzas políticas cuya finalidad explícita era la negación de la vida democrática⁵⁶.

La “coexistencia competitiva” significó, de hecho, una competencia a muerte, competencia en la cual la edificación del imperio comunista estuvo apoyada por todos los recursos de una planificación central implacable y por todo el dinamismo de un sentido pseudo-religioso de la misión a cumplir. Para hacer frente a esta situación, Occidente tuvo que demostrar que el sistema de libertad basado en la razón y el respeto a los seres humanos podía dar resultados aún mejores, siempre que las barreras artificiales y

⁵⁶ Salinas de Frías, *Op cit.*, p. 49.

anacrónicas que se le oponían quedaran suprimidas. La integración económica en Europa ha representado así un gran paso en esta dirección.

Se confiaba en que la formación de una unión aduanera y económica en Europa acarrearía una rápida expansión económica en la Comunidad, lo cual, a su vez, aumentaría sus importaciones procedentes del resto del mundo. La supresión de las barreras protectoras entre los Estados miembros, al obligar a sus industrias a competir entre sí, les permitió aplicar políticas más liberales hacia países no miembros. Además, la existencia de un Mercado Común en expansión incitó a negociar con él reducciones arancelarias mutuas de las cuales se beneficiaría la totalidad del mundo libre, al que contribuiría a unir⁵⁷.

La Comunidad del Carbón y del Acero se financió mediante un recurso propio originario, una exacción sobre el valor de la producción de carbón y de acero directamente percibida por la Alta Autoridad (actualmente la Comisión) de las empresas. En este sentido, La CEE y EURATOM se financiaron inicialmente mediante aportes de los Estados miembros. La culminación de la unión aduanera y la aplicación de la política agrícola común, totalmente financiada por la Comunidad, llevaron a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, en su reunión de La Haya (diciembre de 1969), a tomar la decisión de crear, tal como estaba previsto en los Tratados, un sistema de recursos propios destinados a cubrir la totalidad de las necesidades de la CEE y EURATOM, completando de esta forma el existente para la CECA

Hasta julio de 1967 las tres Comunidades tenían Comisiones ejecutivas distintas (en la CECA se denominaba Alta Autoridad). Desde 1967 existe una Comisión única y un Consejo único que ejercen la totalidad de las atribuciones anteriormente encomendadas a las antiguas instituciones, en las mismas condiciones y según las mismas reglas estipuladas en los tres Tratados comunitarios. En esta misma línea, la fusión de las instituciones se anunció como una primera etapa hacia la constitución de una Comunidad Europea gobernada por un Tratado único en sustitución del Tratado de París (creación de la CECA) y de los Tratados de Roma (creación de la CEE y de la Euratom), con una clara visión política de integración.

5.2.1. *La Constitución Europea.*

4.1.1.1. *Una Unión más perfecta.*

El viejo continente está siendo sacudido por estremecimientos políticos. A medida que la Unión Europea (UE) acoge bajo una misma bandera a la mayoría de los países del continente, los europeos, como sus primos americanos hace dos siglos, están a punto de darse una constitución verdadera. En junio, después de más de dos años de acalorado debate, los jefes de Estado de la UE decidieron el texto del Tratado para Establecer una Constitución para Europa. Sin embargo, el tratado no entrará en vigor hasta que sea ratificado por los 25 estados miembro, mediante sus parlamentos nacionales o referendos populares. Y una sola deserción podría significar el fin de todo el ejercicio.

¿Fue la reunión de junio la Filadelfia de Europa? Los redactores del texto así lo estiman. Sostienen que la Constitución dará a la UE un gobierno más efectivo, mejor adaptado a sus mayores dimensiones y ambiciones y que constituirá una organización política más democrática. Por su parte, los detractores del documento hacen una de dos críticas. Unos dicen que el documento no es suficientemente audaz, en especial en el aspecto social; otros afirman que es un parteaguas pero advierten que borrará las preciadas diferencias entre las historias e identidades únicas de los miembros, lo que convertiría a la UE en un monolítico "Estados Unidos de Europa".

El pecado original de la UE puede ser que no fue erigida sobre un fundamento democrático; no se pidió a sus ciudadanos que examinaran su creación. Pero ello mismo puede ser la gracia salvadora de la UE, pues permitió que el continente desgarrado por las guerras emprendiera la integración de modo más pragmático. Al abstenerse de grandes visiones de una democracia regional, la UE se fundó en una juiciosa participación de poderes. Puso a los estados miembro en el asiento del conductor a modo de que sus asuntos se manejaran mediante una intensa diplomacia cotidiana y, a la vez, confería a la Comisión Europea, su cuerpo creador de iniciativas, la tarea de equilibrar los intereses de

⁵⁷ La puesta en marcha del mercado común se convierte (previa unión aduanera) en un método de trabajo para la consecución de objetivos políticos. Así pues, habría que ver el mercado como instrumento y no

los grandes estados con una visión del bien común. Sólo después se añadió un parlamento por vía de elección para darle un cierto sabor democrático. Como predijo atinadamente Jean Monnet, uno de los fundadores de la UE, los estados entonces se comprometieron en negociaciones creativas y construyeron solidaridades ad hoc entre los electorados de los distintos países.

En lo general, este llamado método comunitario ha sido de utilidad para los europeos. Les ha permitido que se ajusten a las ideologías socialdemócratas y conservadoras de la Posguerra y equilibren los intereses divergentes de los partidos políticos, las industrias, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en temas que van de la asistencia alimentaria y la regulación bancaria a la inmigración y el comercio global. Pero no es un modelo democrático que los europeos puedan admitir fácilmente. ¿Quién ha de rendir cuentas de qué en el laberinto burocrático de la UE? Ésta no tiene ramas legislativa y ejecutiva independientes de qué hablar. La Comisión Europea comprende nacionales de cada estado miembro, pero no es designada por elección y tiene más poder que cualquier gobierno nacional. Los ministros del consejo deben responder ante sus electorados nacionales, pero pueden aducir fácilmente que han sido vencidos en los votos realizados en Bruselas. Y el parlamento, que se elige por voto directo, no puede ni promover iniciativas de ley ni administrar recursos importantes. Aunque algunos estudiosos han sostenido correctamente que la UE no muestra tantos defectos como señalan los críticos populistas (y ofrece más salvaguardas contra abusos de poder que muchos de los estados miembro), sigue siendo cierto que los europeos no pueden responsabilizar directamente a sus políticos por lo que haga la Unión Europea.

Con el cambio del milenio, los poderes de la UE se extendieron para incluir prerrogativas asociadas desde hace mucho tiempo al Estado soberano del siglo XIX: policía, fronteras externas, política exterior y regulación monetaria. Sin embargo, acusan los críticos, dicha expansión no se vio acompañada de ningún aumento en la rendición de cuentas a los ciudadanos europeos. Cuando en el curso de la década pasada la UE creció al doble, sus críticos advirtieron que, sin reformas, su ampliación acarrearía la muerte de la Unión. Así que se emprendió la convención constitucional a principios de 2002 y, por primera vez en la historia de la UE, se convocó a delegados que no fueran diplomáticos a

como objetivo en sí mismo. Aldecoa y Cornago. 'El nuevo regionalismo...'. En: *Op cit.*, p. 90.

debatir sobre su fundación, objetivos y métodos. Se invitó a estados del centro y del este de Europa a participar incluso antes de que hubieran sido admitidos. Los debates duraron más de un año, y después de que los representantes gubernamentales pasaron otro año discutiendo sobre temas delicados, en junio se aprobó un anteproyecto final.

Pese a las esperanzas de algunos de los delegados, ése no fue ningún bautizo democrático. Y no obstante la parafernalia de las presentaciones en la web y los foros electrónicos, el proceso constitucional no ha imbuido (todavía) en los corazones de los europeos una nueva fe en la democracia europea. Aun así, dado el amplio espectro de las familias políticas europeas y las sensibilidades nacionales, es muy notable que se haya llegado a un acuerdo.

El documento ofrece mucho para el avance en los objetivos centrales de la UE. Los estados miembro han llegado a un sensible acuerdo sobre la división de poderes entre la Unión y ellos mismos. La Constitución incorpora la Carta de los Derechos Humanos, el documento más moderno y ambicioso de su tipo. Crea el puesto de ministro de Asuntos Exteriores de la UE, otorgándole una sola personalidad legal. La toma de decisiones será más simple y más transparente. Y los europeos tendrán un solo documento que defina qué es la Unión. Así, a pesar de sus muchas imperfecciones, la Constitución se las arregla para equilibrar, y por tanto celebrar, la pluralidad de los pueblos tan distintos de la Unión Europea.

4.1.1.2.El Demonio en el Demos.

Los debates sobre la UE se han visto obstaculizados por la tiranía de las oposiciones: el superestado europeo vs. la unión de estados; la Europa superpotencia vs. la Europa de la paz; la democracia europea vs. las democracias nacionales. Cuando se iniciaba la convención surgieron dos grupos principales: los intergubernamentalistas y los supranacionalistas, que representaron los polos ideológicos entre los cuales siempre ha oscilado la UE. Los intergubernamentalistas, que contaban con representantes de los gobiernos francés y británico, querían solucionar el déficit democrático de la UE mediante el fortalecimiento del consejo de representantes de Estado, que usarían el voto unánime en temas que pertenecen a la soberanía estatal, y delinearían estrictamente los

acuerdos de participación de poderes entre la UE y sus miembros. Los supranacionalistas, en su mayor parte estados miembro más pequeños y parlamentarios europeos, querían proteger a la Comisión (el defensor tradicional de las partes más débiles), reforzar el control democrático por parte del Parlamento Europeo, extender la votación por mayoría y, en general, ampliar los poderes de la UE. Aunque el problema parecía ser en gran medida institucional, las dos partes estaban haciendo una disertación filosófica fundamental: si la democracia requiere un demos (grupo de individuos que tienen lo suficiente en común para tratar sus asuntos en forma colectiva), ¿hay o puede existir un demos europeo único?

A menudo los intergubernamentalistas suscriben una forma de soberanismo, al sostener que las naciones que están constreñidas por un idioma, una cultura y una historia comunes, y a veces la pertenencia étnica, son los únicos fundamentos creíbles de las unidades políticas. Ser parte de una nación es una condición previa, arguyen, del compromiso básico de la democracia representativa: estar un día de acuerdo en formar parte de la minoría, con la expectativa de coincidir otro día con la mayoría. Los intergubernamentalistas defienden la soberanía nacional no como un reflejo reaccionario, sino como la última garantía de la democracia. Como Europa es el terreno de los acuerdos entre estados, su democracia debe funcionar indirectamente, a través de los políticos que están en Bruselas, quienes están obligados a rendir cuentas a su electorado, en su propio país, en vez de mediante vínculos directos entre ciudadanos e instituciones europeas.

Los supranacionalistas, por otro lado, creen que es posible y deseable en última instancia aspirar a un solo demos europeo -- y a una democracia europea -- porque la conexión entre la nación y la democracia es un accidente, no una necesidad de la historia. Sostienen que puede forjarse una única identidad europea y establecerla por encima de las antiguas, pero igualmente artificiales, identidades nacionales. Si en el siglo XIX la educación cívica pudo transformar a campesinos en franceses, ¿por qué no podría convertirlos ahora en europeos o al menos en europeos de origen francés? Al haber logrado reinventarse como una comunidad posnacional, o antinacionalista, los alemanes tienden a defender esta perspectiva, al igual que los italianos y los belgas. Las previsiones de un demos europeo vienen con diferentes matices, y algunos creen que nació el 15 de

febrero de 2003 -- cuando la población europea tomó las calles para protestar por la guerra encabezada por Estados Unidos en Irak -- y otros admiten que ello aún está en proceso. Pero los supranacionalistas coinciden en que la UE debe perfeccionarse siguiendo las líneas tradicionales de la democracia representativa, con la creación de instituciones parecidas a las estatales, como las cámaras legislativas y el puesto de un primer ministro, en el nivel de toda la Unión.

4.1.1.3. La Tercera Vía.

Pese a todas sus diferencias, los supranacionalistas e intergubernamentalistas tradicionales son sólo en realidad dos lados de la misma moneda: ambos rinden lealtad a alguna versión del modelo del Estado-nación. Con sus aspiraciones de una bandera, pasaporte e himno comunes, los supranacionalistas están tratando de recrear una mística nacional en el ámbito europeo. Pero al hacerlo, se apoyan en la noción soberanista de que es necesario un solo demos (aunque, en este caso, sería uno que trasciende al Estado nacional) para tener una genuina comunidad política de identidad.

Hay una tercera vía para entender a Europa. En el medio siglo desde su creación, la UE se ha establecido como un nuevo tipo de comunidad política: una que no se define por una identidad uniforme -- un demos -- , sino por una pluralidad continua de sus pueblos -- sus demoi -- . Los intergubernamentalistas deben aceptar que la UE es una comunidad de ciudadanos, no sólo de estados, y los supranacionalistas deben aceptar que la democracia puede existir entre miembros de la UE sin que se fundan en una sola organización política que exprese su voluntad a través de instituciones tradicionales parecidas a las de los estados.

Sin embargo, la UE no es simplemente un paso de transición entre el intergubernamentalismo y el supranacionalismo. Es más que una confederación de estados soberanos; sus pueblos también están conectados a través del Parlamento Europeo y de una sociedad civil regional. Pero como estos pueblos están organizados en forma de estados, los estados siguen siendo algo central para la Unión. La UE no es una unión de democracias ni una unión que sea una democracia. Es una unión de estados y de pueblos -- una democracia -- en proceso de creación. Pretende una filosofía política de su

propio pluralismo transnacional más que una noción ampliada del Estado-nación. Y pese a lo paradójico que sea, el reconocimiento de que sus diferentes necesidades requieren un modelo diferente es, de hecho, una forma de hacer honor al papel del Estado-nación como piedra angular de la democracia nacional.

Los constitucionalistas estadounidenses podrían argumentar que esta definición es sólo una manera caprichosa de referirse a una visión federalista muy parecida a la predominante en Estados Unidos en las décadas que precedieron a la Guerra Civil y a la presidencia de Franklin Roosevelt. En efecto, el federalismo se opone al concepto de un Estado homogéneo. Pero la historia del federalismo se trata del sometimiento gradual de las unidades constituyentes a un poder central. Tal es la razón por la cual los soberanistas de Europa (en especial del Reino Unido) consideran que excluir la "palabra que empieza con f" del anteproyecto de constitución europea fue una victoria contra la tendencia superestatal. Dada la historia de Estados Unidos y otras federaciones, sería difícil persuadirlos de que el federalismo no significa en última instancia "más" Europa y "menos" Estado-nación, o de que es un modo de organización más compatible con los *demos* que con un solo *demos*, o bien de que protege a las diferencias locales de ser borradas. (¿Qué clase de Estado sería ése, con su diminuto presupuesto y administración, sus reglas sometidas a negociación y procuración de justicia por las autoridades nacionales y su papel limitado a tareas distintas de las importantes funciones de bienestar?) Por otro lado, estarían equivocados en no entender la UE como una unión federal.

Si ha de celebrarse la UE como una democracia, debemos partir del pensamiento constitucional dominante. Y para hacerlo se requieren tres cambios conceptuales: buscar el reconocimiento mutuo de las identidades de todos los miembros y no el de una identidad común; promover una comunidad de proyectos, no una comunidad de identidad, y compartir la gobernación en sentido horizontal, entre estados, en vez de sólo una vertical, entre estados y la unión.

El primer cambio consiste en reconocer que los europeos pertenecen a una "comunidad de otros", que están en cierto modo en casa en cualquier parte de Europa. La democracia europea se basa en el mutuo reconocimiento de la variedad de identidades, no en su fusión. No sólo promueve el respeto de sus diferencias, en el sentido comunitario clásico,

sino que alienta el compromiso recíproco y la participación de las identidades culturales y políticas. Siguiendo una metáfora pertinente, los tratados europeos actuales permiten que los nacionales de los estados miembro de la UE se valgan de los servicios consulares de otros países europeos fuera de la Unión. (La pertenencia de una española a la UE le permite ser un poco italiana o un poco británica cuando viaja fuera de la Unión.) Con el mismo espíritu, la Constitución actual no exige una comunidad homogénea o leyes fundadas en la voluntad de un demos europeo individual. Más bien, hace del respeto mutuo a las identidades e instituciones nacionales uno de los principios más fuertes.

Si no se predica que la democracia europea ha de ser una identidad europea, entonces no se requiere que sus ciudadanos creen un espacio público específicamente europeo; sólo se pide que tengan una curiosidad informada sobre las opiniones y vidas políticas de sus vecinos. Con el tiempo, la política y la ciudadanía multinacional surgirán de la confrontación, de la adaptación y de la inclusión de las diversas culturas políticas de Europa. Sin embargo, para que ello ocurra los pueblos de Europa deben continuar con su reflexión crítica sobre sus entrelazados pasados nacionales, como el preámbulo de la Constitución los invita a hacer con su gesto de aceptación de sus sangrientas historias. También deben respetar la importancia de grupos regionales, como los vascos y los corsos, en el mosaico europeo.

Así, el pegamento que une a la UE no es la identidad compartida; más bien son los proyectos y objetivos compartidos. Esta distinción está consagrada precisamente en el primer artículo de la Constitución, en el cual los estados miembro dan a la UE el poder "de alcanzar los objetivos que tienen en común". El sentido que tengan los miembros de pertenecer a la Unión y comprometerse con ella se basa en lo que logren en conjunto, no en lo que son en conjunto. Ejemplos de ello son los proyectos definidos por la UE hasta la fecha -- el mercado único, el euro y la expansión -- y la ambiciosa lista pendiente que se traza en la Constitución: la promoción de la paz, la justicia social, la igualdad entre géneros y los derechos de los niños; el desarrollo sustentable; una "economía social de mercado altamente competitiva", y el pleno empleo. Forjar proyectos comunes no es menos exigente que forjar una identidad común, pero es algo voluntario y diferenciado más que esencialista y holístico. De manera semejante, la proclamación de la Constitución de valores europeos comunes, entre ellos el respeto de la dignidad humana y

el estado de derecho, debe ser leída como una guía para la acción, no como una definición de "europeidad".

Por último, la democracia europea no deberá basarse en una comprensión jerárquica del manejo de gobierno, donde las instituciones supranacionales descuellen sobre las burocracias nacionales y donde las normas constitucionales europeas pasen por encima de los valores nacionales. Debe dar por sentado la participación horizontal de la soberanía, y debe estimular el diálogo entre autoridades diferentes en distintos niveles, como son las cortes nacionales y las constitucionales europeas, los parlamentos nacionales y el europeo, y los poderes ejecutivos nacionales y europeos. Debe seguir teniendo múltiples centros, de modo que las decisiones no se tomen en Bruselas, sino en Bruselas y otras capitales europeas. La UE no es ni nacional ni supranacional; es transnacional. Debe esforzarse en dar facultades a los actores locales, no dominarlos; favorecer el reconocimiento mutuo, no la armonización, de las leyes y los reglamentos nacionales, y garantizar la justa competencia entre ellos.

4.1.1.4. En la Letra y en el Espíritu.

Es posible que algunos afirmen que la mera idea de una constitución es un anatema al espíritu de la gobernación no jerárquica y un peligroso alejamiento de la historia de pragmatismo de Europa. Después de todo, a la fecha, la UE ha sido un modelo de lo que Joseph Weiler, profesor de derecho de la New York University, llama la "tolerancia constitucional": las constituciones nacionales de sus miembros han coexistido sin recurrir a un amplio abanico que las cubra a todas, lo cual ha obligado a los europeos a tomar decisiones una y otra vez para renovar su compromiso con reglas comunes. En efecto, la ratificación formal de una constitución podría poner en riesgo este carácter distintivo, pero ya es demasiado tarde para debatir contra la ratificación. La resistencia estaría mal orientada porque, en varios sentidos importantes, la Constitución logra trasladar el espíritu de la democracia a la letra de la ley.

Una de las innovaciones más espectaculares de la Constitución radica en que garantiza a los estados miembro el derecho de separarse de la UE. Al hacerlo, se establece que la UE es una unión federal, no un estado federal, que -- como bien saben los escolares

estadounidenses al estudiar el nacimiento de su propia nación -- se define justamente por la negación de ese derecho. A diferencia de su homóloga estadounidense, la Constitución de la UE exalta el hecho de que sus pueblos están obligados por su elección, pero por una elección que se realiza en repetidas ocasiones. Debe defenderse esta nueva característica, no como una concesión a la soberanía nacional, sino como un signo de que la UE ha madurado lo suficiente como para formalizar lo que es la marca definitiva de una democracia.

Otra innovación significativa son las disposiciones de la Constitución sobre la división de poderes entre los estados y la Unión, que tratan de lograr lo que parece imposible al aliviar los temores de que el poder de la UE se expanda sin hacer mucho ruido y a la vez permita que emprenda acciones en áreas que requieren la acción conjunta, como son la integración económica, la ley de asilo y la política exterior. Además de enlistar las facultades exclusivas de la UE y las que comparte con sus miembros, la Constitución ofrece una nueva salvaguarda decisiva: la adopción de cualquier nueva legislación europea se someterá a un "sistema de advertencia temprana". Esta característica permite que un grupo de un tercio de los parlamentos nacionales devuelvan una iniciativa a la Comisión para ser revisada con base en que podría violar el principio de subsidiariedad al cuerpo de autoridad subordinado (la presunción de que, siempre que sea posible, la gobernación en la UE debe radicar en la autoridad más baja, más local). Este mecanismo de control no tiende, como muchos supranacionalistas temen, hacia una Europa "menor" ni corre el riesgo de llevar a la parálisis. Más bien, respeta el espíritu de la democracia al hacer que la política de los representantes nacionales designados por elección directa sea el límite de los poderes de la Unión a favor de las mayorías nacionales.

La Constitución también hace mucho por fortalecer la cooperación horizontal entre los miembros de la UE al hacer que el reconocimiento mutuo de los fallos y prácticas penales sea el punto clave de la cooperación entre las fuerzas policíacas y los jueces de Europa. Para proteger a la UE contra los riesgos vinculados con el libre tránsito de personas y bienes a través de sus fronteras, la Unión confía más en estrategias comunes y confianza recíproca que en un FBI europeo. Siguiendo el mismo espíritu, la Constitución formaliza el uso del "método abierto de coordinación" (la versión europea del método de los "estados como laboratorios" que experimentó Estados Unidos después de la Segunda

Guerra Mundial) en las áreas de políticas de salud, social e industrial. Los críticos de izquierda dicen que les hubiera gustado una Constitución más "social". Tienen toda la razón en establecer normas mínimas comunes y en dar un papel central al sindicalismo. Pero, si se pudiera hacer más democrático, el método abierto de coordinación que difunde las mejores prácticas al invitar a los estados a experimentar en el propio país y a imitarse entre sí es una forma adecuada de establecer metas comunes. De hecho, ¿no es algo innovador que la UE avance en una agenda social sin que pase por alto la noción legítima de que la mayoría de las decisiones sobre el Estado benefactor sea el resultado de negociaciones nacionales?

Si entramos en un nivel más profundo, la Constitución reconoce que la UE no puede depender sólo de las características de la democracia representativa para lograr su legitimidad. A últimas fechas, la UE ha promovido nuevas formas de democracia participativa y deliberativa -- incluso las que pasan por internet -- que a veces son más ambiciosas que muchos de los métodos de los propios estados miembro. En este espíritu, la Constitución faculta a los ciudadanos a solicitar a la Comisión proponer iniciativas de ley europeas si pueden recaudar un millón de firmas de diferentes estados miembro. Sólo el tiempo dirá, sin embargo, si esta nueva característica fue sólo una pequeña concesión de última hora a los cabilderos de las organizaciones no gubernamentales.

En otros aspectos, la Constitución es menos consistente con el espíritu de la democracia. Por ejemplo, no dice nada acerca de la ciudadanía de la UE. En una etapa temprana de la convención, los intergubernamentalistas rechazaron una propuesta que habría extendido el derecho de los ciudadanos de la UE a votar en las elecciones locales y europeas en su país de residencia, dándoles además el derecho a votar en las elecciones nacionales. Asimismo, si bien la Constitución fortalece los derechos civiles de los ciudadanos de la UE (al incorporar la Carta de Derechos Fundamentales, que protege a la gente contra abusos de parte de sus gobiernos nacionales cuando implementen la legislación de la UE), no da a los ciudadanos que no pertenecen a la UE, pero que viven dentro o fuera de ella, una voz mayor en los asuntos europeos. Eso fue un error porque la democracia requiere el trato consistente tanto de los europeos como de los "otros" no europeos. La Constitución contiene un tremendo grado de introversión.

Pero el mayor error de la Constitución es haber alterado el equilibrio horizontal entre los estados miembro a pesar de su disposición formal de afirmar la igualdad. Durante las negociaciones, los estados más grandes al parecer olvidaron que la UE se fundaba en el rechazo de la política de poderes hegemónicos que había infestado el continente en buena parte de los cuatro siglos previos. Los 19 estados miembro más pequeños trataron desesperadamente de proteger su acceso a las jerarquías más altas del liderazgo de la Unión contra los intentos de los grandes jugadores de marginarlos. Aceptaron la introducción del llamado sistema de doble mayoría, que complementa la regla de "un país un voto" al ponderar el poder de voto relativo de los estados según el tamaño de sus poblaciones. Siempre concedieron que algún grado de proporcionalidad que garantizara mayor poder a los estados más grandes (lo cual también se aplica a la representación en el Parlamento Europeo) era justo y realista. Pero advirtieron que el principio no debería llevarse demasiado lejos pues, sin un demos europeo individual, una "mayoría europea" podría ser no democrática si pasara por encima de la voluntad de un gran número de mayorías nacionales.

Algo más espectacular fue que los estados pequeños y medianos lucharon duro -- pero en vano -- contra la creación de un asiento permanente en el Consejo Europeo (que se ha llamado incorrectamente la "presidencia de la UE"), pues temían que el nuevo cargo podría consagrar la preeminencia del Consejo de Jefes de Estado Europeos, una institución intergubernamentalista dominada por los estados grandes, que a menudo se opone a la Comisión favorable a los estados pequeños. Pero es más importante que el cargo abolirá la presidencia rotatoria del Consejo Europeo, el símbolo más visible del liderazgo compartido de la UE y una característica muy apreciada por los irlandeses, finlandeses y portugueses, entre otros. La rotación otorga a los ciudadanos europeos una sensación de que la política de la UE no sólo se hace en Bruselas, sino también en Madrid, Atenas y Viena. Pero con un presidente elegido indirectamente, también a la cabeza de la Comisión, el sistema de la UE se acercará más a un liderazgo à la française, dividido entre un jefe de Estado y un primer ministro. Después de todo, en algunos aspectos, la Constitución ha sido presa del modelo del Estado-nación.

4.1.1.5. Un Documento Vivo y Palpitante.

A semejanza de su homóloga estadounidense -- pero sin su elegancia -- , la Constitución europea es una nave para la deliberación continua y la negociación de políticas e ideologías en competencia; más que un fin, es un medio. A diferencia del pacto estadounidense, sin embargo, no fue creada para inspirar el tipo de lealtad que haría que las revisiones fueran casi imposibles: la UE es aún un proceso que no se ha cerrado, y esta nueva Constitución deberá ser reexaminada en un plazo de 10 años. Mientras tanto, debe tomarse como está, con lo imperfecta que sea, y su sentido debe ajustarse mediante el debate y la interpretación. Ahora el reto es reforzar o mitigar algunas características del texto, dependiendo de si sirven o no a la definición de la democracia.

Durante las campañas de ratificación vigentes, los defensores de la Constitución tendrán que demostrar tanto a intergubernamentalistas como a supranacionalistas que el texto contiene lo necesario para ambas posturas. Hay que persuadir a los dos sectores para que respalden las premisas básicas de una democracia europea como se plasmó en el anteproyecto: la protección de los poderes nacionales junto con una consolidación de los poderes de la UE, disposiciones para la democracia directa, una función para los parlamentos nacionales y el nuevo derecho a retirarse. Más fundamentalmente, estas campañas deberán ser una oportunidad para poner de manifiesto en forma colectiva el significado de la ciudadanía europea. Si los europeos están "unidos en la diversidad", como señala el nuevo lema de la UE, ¿cómo pueden garantizar la inclusión de todos aquellos que, a través de los años, han quedado fuera de los márgenes del crecimiento económico, de los nacionales no europeos que viven dentro de los muros de la Unión y de los nuevos ciudadanos de la UE de Polonia y Lituania?

Los legisladores europeos contribuirían a la causa de la Constitución si recordaran tomar en serio la subsidiariedad. Los ciudadanos de la UE nunca deberán dejar de negociar sobre qué poderes están dispuestos a compartir y cuáles desean mantener en el nivel nacional, y sus dirigentes no deben traicionar sus aspiraciones sólo con el fin de estar ocupados. Ninguna "mayoría europea" deberá ser capaz de decir a la mayoría de los ciudadanos de un Estado dado qué hacer acerca de asuntos, como las acciones militares, que requieren el tipo de sacrificios recíprocos que sólo son convenientes en la esfera de un demos individual. Y deberá quedar en claro a los europeos que, en las áreas de los

poderes compartidos, los principios de acciones preventivas y de la primacía de la legislación de la UE (ahora consagrada en la Constitución) no permitan ninguna interferencia indebida de la Unión en los asuntos nacionales.

En los temas institucionales, la práctica lo es (casi) todo. Incluso la actual resolución constitucional puede no reconciliar la necesidad de estabilidad preponderante con la del liderazgo compartido. Esta tensión constituye un argumento para promover la creación de una presidencia rotatoria para toda la UE (compatible con presidencias separadas de largo plazo en el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos) y la reinstalación de cumbres fuera de Bruselas. Con ello, el liderazgo de la UE se acercaría más a sus ciudadanos y enviaría una clara señal de que, de hecho, la Unión no está al borde de convertirse en un superestado.

Quizá lo más importante de todo sea que la UE tendrá que seguir relacionándose con el resto del mundo defendiendo en sus vínculos con el exterior el tipo de pluralismo, solidaridad y tolerancia que lucha por promover dentro de sus propias democracias. Su nuevo ministro de Asuntos Exteriores tiene la mayor probabilidad de lograr sus cometidos si se concentra no en dar sistemáticamente a la UE una "sola voz", sino en evitar la cacofonía entre las notas contrapuntísticas de sus miembros. Al estimular la cooperación flexible, la Constitución señala que es posible diseñar una política exterior adaptada a las necesidades de los miembros individuales. Acordar en los desacuerdos y aprender a vivir con diferencias son factores valiosos no sólo en las relaciones trasatlánticas, sino también dentro de la propia UE. ¿Por qué negar que Grecia sea un mejor mediador con los países árabes, Francia con el mundo francófono y el Reino Unido con Estados Unidos?

Siguiendo el espíritu de la democracia, los europeos no deben buscar un "otro" contra el cual enfrentarse, sino extender su lógica de reconocimiento e inclusión mutuos respecto de asociados externos. Incorporar los Balcanes y descentralizar la asociación entre la UE y los estados mediterráneos -- región donde la Constitución requiere una "buena vecindad" -- respecto de Bruselas y llevarla a la región misma serían proyectos de ajuste para la década siguiente. Y ¿qué mejor prueba de la capacidad de la UE de convertirse en un mediador universal que la incorporación de Turquía como miembro con plenos derechos? La pertinencia universal de la democracia de Europa, su capacidad para

servir como guía normativa más allá de sus fronteras, no sólo puede ser proclamada. Sólo puede llevarse adelante mediante el ejemplo y oponiéndose al eurocentrismo.

4.1.1.6. Por los Pueblos, para los Pueblos

Hoy muchos observadores apuestan a que la Constitución no será ratificada en forma unánime en los próximos dos años. Uno tras otro, los gobiernos de la UE se han comprometido a sustituir la ratificación parlamentaria con referendos nacionales, que son notablemente susceptibles a la demagogia. La antigua forma de que un solo hombre se encumbre sobre los demás podría inflar pronto ese número: cuando, luego de que el texto se estableciera en junio, el primer ministro Tony Blair decidiera acogerse a un referendo en el Reino Unido, la presión por que el presidente Jacques Chirac hiciera lo mismo en Francia se hizo irresistible. El hecho de que estos referendos no se llevaran a cabo al mismo tiempo pudo hacer que sus resultados fueran más impredecibles. Los especialistas especulan que Blair espera que un voto temprano de "no" en Francia -- o uno contestatario en Dinamarca o uno desanimado en Polonia -- le evitará tener que llevar a cabo el plebiscito mismo. Otros temen que la gente usará los referendos sobre la Constitución como sustitutos de voto en temas no relacionados, como el desempeño de sus gobiernos nacionales o de la posible pertenencia de Turquía a la Unión Europea.

Pero aun así, las posibilidades de la Constitución pueden no ser tan malas. Si cuatro quintas partes de la UE la ratifican, los estados ajenos a ella enfrentarían serias presiones de sus colegas para hacer lo mismo. Se espera que entonces se dieran cuenta de que el advenimiento de una política constitucional en la UE fuera una oportunidad sin precedentes de que los europeos forjen de nuevo el contrato que los reúna. Aun cuando muchos critiquen con razón su falta de credenciales democráticas, la Constitución es un buen punto de partida. Niega el tropo que apuntala la mayoría de las constituciones -- que tales documentos son la expresión definitiva de la voluntad de un demos unificado -- y plantea sólidos fundamentos de una genuina democracia europea. Puede ayudar a los europeos a ir más allá de las dicotomías que por largo tiempo los limitaron. Obsesionados por el milagro de la unidad, muchos olvidaron que la razón de ser de la UE (permitir que estados con firmes identidades únicas compartan algunas de ellas en virtud de la paz) es

un proyecto suficientemente radical. Conforme la UE sigue creciendo, en tamaño y en ambiciones, proteger el espíritu de su democracia es más importante que nunca.

4.1.2. La actualidad

Una mayor integración política se ha venido dando sobre todo a partir de la firma del Tratado de Maastrich de 1992. Existe también un mayor compromiso de respetar y observar los principios de la Unión que son el respeto a los fundamentos de la integración, a las formas democráticas y a los derechos humanos.

Por otro lado, se ha ampliado el ámbito de actuación política mediante la extensión del voto mayoritario en el Consejo, un aumento de participación en el Parlamento Europeo en el proceso legislativo y la obtención de nuevas competencias en determinados campos: mercado interior, política monetaria, política social, etcétera⁵⁸. De las instituciones principales que conforman el ámbito político están el Consejo Europeo, la Comisión, El Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia.

El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros. Su creación data de la cumbre de París de 1974. A partir de entonces se reúne regularmente para tratar asuntos de especial trascendencia y de política exterior. Desde su institucionalización, el Consejo Europeo ha establecido las líneas directrices y ha dado impulso político a grandes cuestiones comunitarias: elecciones directas al Parlamento Europeo, adhesiones de nuevos países, creación del SME, reforma de la política agraria común, reforma financiera, unión económica y monetaria, etcétera. En el Consejo Europeo los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente de la Comisión están asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores.

La Comisión es el órgano ejecutivo de la Comunidad. Tiene la iniciativa de la política comunitaria y representa los intereses de la Unión. Vela por la aplicación del Derecho Comunitario ('guardiana de los Tratados') y ejerce competencias directas en el ámbito de la política de competencia. Está compuesta por 20 miembros, nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un periodo de cuatro años. El

⁵⁸ *La Comunidad Europea... Op cit.*, p. 8.

presidente y los vicepresidentes son elegidos de entre los miembros de la Comisión para un periodo de dos años y su mandato es renovable.

Por otro lado, los miembros de la Comisión deben ofrecer plenas garantías de independencia y, en el cumplimiento de sus funciones, no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo. Cada Estado miembro se ha comprometido a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Comisión en el ejercicio de sus funciones. Cada miembro se hace cargo de un ámbito concreto de actividad. Los acuerdos son adoptados por la Comisión de forma colegiada y por mayoría simple. Su sede está en Bruselas.

El Consejo de la Unión Europea está compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, en función de los asuntos que figuren en el orden del día de política exterior, económicos, financieros, agrarios, etc. La presidencia del Consejo es asumida de manera rotativa por parte de los Estados miembros cada seis meses y sus reuniones no son públicas. Ahora existe la figura de la cooperación reforzada que ha desplazado a la unanimidad y a la mayoría calificada en la forma de elección y resolución dentro del Consejo. Además, cada año el Consejo establece el proyecto de presupuesto anual y lo remite al Parlamento Europeo, que puede enmendarlo o proponer modificaciones. Un comité formado por los representantes permanentes de los Estados miembros prepara los trabajos del Consejo y desarrolla las tareas que éste delega en el comité. Es la plataforma entre el Consejo y la Comisión.

El Parlamento Europeo, por su parte, dispone de poderes de codecisión, especialmente en los siguientes ámbitos: mercado interior y presupuestos, adhesión de nuevos Estados miembros y celebración de acuerdos de asociación. También cumple funciones consultivas y de control, y puede aprobar una moción de censura sobre la gestión de la Comisión. Existe una representación proporcional de los Estados miembros en un total de 626 eurodiputados de muy diversas tendencias políticas y desde 1979 se conforma mediante el voto directo de los ciudadanos. Su sede está en Estrasburgo.

El Tribunal de Justicia ejerce el poder judicial. Está formado por 15 jueces, nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un periodo de seis años. Vela por la uniformidad de la interpretación y aplicación del Derecho comunitario, supervisa la legalidad de la actuación del Consejo y de la Comisión y decide sobre

cuestiones del Derecho comunitario que le presentan los tribunales nacionales. Cualquier Estado miembro puede recurrir al Tribunal de Justicia si estima que otro Estado miembro ha incumplido una obligación derivada de los Tratados. También la Comisión puede recurrir al Tribunal cuando considere que un Estado miembro ha incumplido una obligación. El Tribunal de Justicia puede pronunciarse sobre recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas contra las decisiones de las que sean destinatarios.

Por otro lado, y en el aspecto político de defensa militar, existe la Unión Europea Occidental (UEO) que coordina la política de defensa común de la UE. Pertenecen a esta organización todos los Estados miembros de la Unión Europea excepto Dinamarca, Grecia e Irlanda. Su antecedente más inmediato fue la Comunidad Europea de Defensa (CED), que se formalizó en 1952 por parte de Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Italia y Alemania. El proyecto estaba pendiente de ratificación por parte de los Parlamentos de los seis países, y fue la Asamblea francesa la que echó al traste todos los pasos dados negándose a aprobarlo. La no ratificación parlamentaria de Francia finiquitó la CED.

El Tratado de Maastrich concede un lugar especial a la UEO en el desarrollo progresivo de la política exterior y de seguridad común (PESC). Considera que la UEO contribuye plenamente al desarrollo de la Unión Europea, por lo que deberá poner en marcha aquellas decisiones y acciones que tengan consecuencias para la política de defensa. Los nueve Estados miembros que forman parte de la UEO han acordado un programa de cooperación, según la cual la organización se convertirá en el brazo defensivo de la UE a la vez que fortalecerá el pilar europeo de la OTAN. En este sentido, la Comisión de la UE debe ser consultada e informada periódicamente sobre las actividades de la UEO.

Por otro lado, y según los términos del Tratado de Maastrich, la cooperación entre la UEO y la OTAN debe ser lo más estrecha y transparente posible. Los países europeos miembros de la OTAN que no pertenecen a la UE, Turquía e Islandia, se relacionan con la UEO en términos de miembro asociado. Los órganos principales de la UEO son el Consejo, la Asamblea y el secretariado, cuya sede se encuentra en Bruselas⁵⁹.

Por último, un aspecto fundamental dentro del ámbito político dentro del proceso de integración europeo ha sido el respeto de los principios democráticos y la disposición al

⁵⁹ Ver: página web: www.geocities.com/capitolHill/lobby/4402/

diálogo así como la capacidad de los Estados miembros de buscar y lograr consensos. Otro aspecto importante ha sido la creación de instituciones que han ido acrecentando su capacidad de decisión en aras de una mayor supranacionalidad. Estas circunstancias políticas, no exentas de frenos y tropiezos, son la fuerza que impulsa el proceso de integración en Europa.

4.2. *Dimensión social*

La llamada dimensión social no ha sido un invento a partir de la Comunidad: la protección y la seguridad social no han sido patrimonio exclusivo de la UE, han formado parte del orden social europeo. En el contexto del mercado interior, se ha tratado de conseguir un conjunto básico de derechos sociales cuyos rasgos fueron definidos en la ‘Carta de los derechos fundamentales’. De acuerdo con las exigencias del Parlamento Europeo, la Comisión ha elaborado un programa de medidas entre cuyas prioridades se encuentran las formas de trabajo atípicas, las organizaciones del tiempo de trabajo, la información y consulta de los trabajadores y la protección de la maternidad.

Por otra parte, a partir de Maastrich se estableció la ciudadanía europea, que no reemplazó sino que se agregó a las ciudadanía nacionales. En Amsterdam además, se estableció que la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia y respeto a los derechos humanos y que deben ser compartidos por todos los Estados miembros⁶⁰. Se estableció también el principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades como directrices básicas de la política de la UE. El Consejo se ha comprometido a adoptar todo tipo de medidas contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. También se ha reforzado el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres. Por otra parte, la Unión se ha comprometido a establecer progresivamente ‘un espacio de libertad, de seguridad y de justicia común’⁶¹.

Como un organismo afín a este ámbito, se puede decir que el Comité Económico y Social es un órgano consultivo. Fue creado por el Tratado de Roma, y en él se encuentran

⁶⁰ Aldecoa y Cornago. ‘El nuevo regionalismo...’. En: *Op cit.*, p. 95.

⁶¹ Véase: página web: www.historiasiglo20.org.

representados los distintos sectores económicos (trabajadores, empresarios, autónomos, etc.). Los miembros son nombrados por acuerdo del Consejo a propuesta de los países miembros por un periodo de cuatro años (son miembros a título personal, no representantes de su país) y todos tienen un suplente. El Comité Económico y social dicta un informe sobre las propuestas que tengan consecuencias económicas o sociales. Es obligatorio conocer el dictamen del Comité (aunque no es obligatoria su opinión). Por lo demás, el Consejo y la Comisión pueden consultarle cuando quieran y aunque no es obligatoria la decisión de este Comité, se suele tener en cuenta⁶².

4.2.1. La Reunificación de Alemania.

Hace ahora 40 años, el 13 de agosto de 1961, las autoridades soviéticas y de Alemania Oriental decidieron aislar la parte oriental de Berlín para detener el éxodo de ciudadanos hacia Occidente y ordenaron la colocación de las primeras alambradas. La construcción del muro comenzó unos días después, el 18 de agosto. Para entonces, muchos habían huido ya, y muchos otros siguieron intentándolo a pesar de la mole de hormigón. Alrededor de 250 personas pagaron con la vida su "osadía" de pasar "al otro lado". Para Occidente era el «muro de la vergüenza». Para el Este, su barrera contra el fascismo.

Su caída el 9 de noviembre de 1989, 28 años después de su construcción, fue el comienzo del fin de los regímenes comunistas en Europa Oriental.

Pero el muro de Berlín no cayó en un día ni en un otoño, como escribía Gorbachov en su libro «Cómo fue. La reunificación alemana». Y es que el empeño de los berlineses en recuperar su libertad hizo posible que el Telón de Acero que había dividido en dos al mundo pasase a formar parte del pasado.

El deseo de libertad fue para muchos más grande que la altura del muro. 75.000 personas fueron arrestadas por intentar escapar, 200 resultaron heridas de bala y cerca de 250 fueron asesinadas. Además, miles de ciudadanos fueron juzgados por ayudar a otros en su huida.

El primero en formar parte de la lista negra fue Günther Liltin, de 24 años, que fue abatido a tiros cuando trataba de cruzar nadando el río Spree.

⁶² En: página web: www.geocities.com/capitolHill/lobby/4402/

Sin embargo, muchos sí lo consiguieron. Más de 40.000 personas lograron escapar. En los últimos años la cifra se disparó. En el verano de 1989 se produjo el mayor éxodo de alemanes orientales hacia la República Federal desde la construcción del muro. Muchos huían aprovechando las vacaciones estivales. Desde Hungría, vía Austria, lograban salir.

El vopo (policía de fronteras) Conrad Schumann, de 19 años, considerado un soldado leal al régimen comunista, fue uno de los primeros en huir a las pocas horas de que se levantara el muro.

Quince vopos murieron durante estos 28 años. Uno de ellos fue asesinado por los soldados occidentales que evitaron así la muerte de un joven de 15 años que intentaba huir.

Los berlineses agudizaron su ingenio para intentar escapar: un hombre cruzó el mar Báltico con un minisubmarino y consiguió llegar a Dinamarca; un vehículo Isseta fue empleado 18 veces para transportar a fugitivos, que se escondían en el hueco de la calefacción y en la batería; un coche consiguió pasar por debajo de la barra fronteriza gracias a su pequeño tamaño; una familia utilizó un cable tendido sobre el muro por el que se deslizaron y otros huyeron con un globo aerostático.

Una cadena de televisión norteamericana financió a cambio de la exclusiva la espectacular fuga de 29 personas bajo tierra.

Otros tuvieron menos suerte. Las imágenes del joven Peter Fechter agonizando tras ser alcanzado por los disparos de la policía impresionaron al mundo occidental.

Otro caso significativo fue el de Klaus Brüske, que herido por una bala, aguantó al volante de su furgoneta hasta llegar al otro lado del Muro para poder salvar a sus compañeros.

La última víctima fue Chris Geoffrey, que murió nueve meses antes del derribo.

Los berlineses que consiguieron llegar a la RFA tuvieron una muy buena acogida por parte de sus paisanos occidentales y el Gobierno les dio todo tipo de facilidades. Los medios de comunicación también contribuyeron creando un clima favorable a la integración.

El Muro de Berlín dividió también el corazón de cientos de familias y amigos que vieron cómo una mole de hormigón les separaba de sus seres queridos.

Alemania es desde hace más de una década un país política y económicamente unido pero en algunos aspectos el Muro sigue dividiendo a los alemanes.

La llegada de mano de obra joven y cualificada procedente de Berlín Oriental fue una buena noticia para empresarios y Gobierno, a pesar de los dos millones de desempleados que había en la República Federal en 1989. Un alto porcentaje de los nuevos contratos que se hicieron, sobre todo en los primeros años, han sido para los berlineses orientales, lo que ha provocado malestar en un segmento de la población, que acusa a sus paisanos de robarles sus empleos. Además, las empresas no tienen más incentivos fiscales desde que desapareció la frontera y algunas se han ido a otra parte.

Alemania sigue siendo la primera potencia europea y la que más contribuye a las arcas de la UE, pero la última cifra oficial de desempleados roza los 3,5 millones y no deja de aumentar. Según un informe del Gobierno presentado en abril de 2001, Alemania no ha logrado repartir bien su riqueza y las desigualdades sociales han aumentado de manera notable en los últimos 20 años. La brecha entre ricos y pobres se ha incrementado al tiempo que se evidencia la diferencia de rentas entre el este y el oeste.

Algunos germano occidentales se quejan también de la subida de impuestos propiciada por la reunificación.

Por su parte, los berlineses del este se han tenido que acostumbrar al paro, un problema que no tenían con los comunistas. Y tampoco ha sido fácil adaptarse a la economía de mercado.

Otras heridas continúan abiertas. Los poscomunistas alemanes, herederos del Partido del Socialismo Unificado (SED), favorable a la separación de las dos Alemanias, admiten que el muro no fue una solución, pero no han llegado a pedir perdón a las víctimas de manera colectiva.

Alemania conmemora el 17º aniversario de la caída del Muro. En estos 17 años, muchas esperanzas nacidas tras la caída de la dictadura comunista no se han visto concretadas, la economía no se ha recuperado del gasto enorme de la unificación y la fractura entre el este y el oeste sigue siendo grande.

El canciller alemán, Gerhard Schröder, reclamó "un verdadero esfuerzo nacional" para "completar la reunificación" alemana, a 15 años de la caída del Muro de Berlín.

El 9 de noviembre es, al mismo tiempo, "un día del triunfo de la libertad y la democracia" en el que, hace 15 años, "la gente de la República Democrática de Alemania echó abajo el muro y superó una dictadura que despreciaba los derechos humanos".

El pasado mes de septiembre, dos encuestas publicadas por las revistas 'Stern' y 'Der Spiegel' sobre los sentimientos de los alemanes frente a la unificación causaron cierto estupor pues revelaron que el 20% de los alemanes echan en falta el 'Muro de la Vergüenza'.

Otro sondeo publicado en vísperas del aniversario muestra cierta ignorancia sobre la fecha en la que cayó el Muro. A la pregunta "¿sabe usted lo que pasó el 9 de noviembre de 1989?", el 37% de los encuestados en el oeste del país (la antigua RFA) respondió mal, mientras que en el este (la antigua RDA) la tasa de error fue del 18%.

En el extranjero, la caída del muro de Berlín se ha convertido en símbolo por excelencia del triunfo de la libertad, pero en Alemania se viven día a día los problemas de la unificación.

En el plano económico, la unificación ha exigido de los alemanes occidentales una contribución económica considerable y de los del este un gran esfuerzo por adaptarse a condiciones de trabajo y de vida muy distintas de las de la economía planificada y el comunismo.

Según datos del Bundesbank, las transferencias brutas del oeste al este entre 1991 y 2003 sumaron 1.250 billones de euros.

Por su parte, los alemanes del este están pagando el coste social de la unificación, pues 15 años después de la caída del muro el paro en las regiones que formaron parte de la República Democrática Alemana (RDA) sigue siendo el doble que en el oeste, 18,5%.

Un estudio reciente revelaba que muchos germano-orientales piensan que en el proceso de unificación se ha perdido "mucho capital humano".

El jefe del gobierno regional de Brandeburgo, Matthias Platzeck, se hacía eco del sentir de muchas personas que como él crecieron en la RDA al lamentar -en una reunión con periodistas extranjeros- que se esté "redescubriendo" ahora algunas cosas buenas que tenía la sociedad germano-oriental, por ejemplo en el sistema educativo, que en el momento de la unificación se descartaron sistemáticamente.

El Gobierno alemán se ha comprometido a mantener en los próximos 15 años la ayuda al desarrollo del este y anunció en septiembre que se dedicarán 150.000 millones de euros a esta labor.

Pero el significado de la caída del muro de Berlín trasciende la realidad alemana, como demuestra el que se haya convertido en referencia constante en los discursos políticos y que haya trozos de aquella muralla expuestos desde en el Parlamento Europeo hasta el Palacio de la Reina de Inglaterra.

Aquel 9 de noviembre de 1989 comenzó, en efecto, el proceso histórico que ha desembocado en una integración en la Unión Europea y en la OTAN de muchos de los antiguos países del Pacto de Varsovia.

El vacío dejado por la desaparición de las condiciones de la Guerra Fría se ha llenado, por otra parte, con nuevos problemas, en particular con el del terrorismo internacional.

El que fue ministro de Asuntos Exteriores durante los pocos meses en que la RDA siguió existiendo -tras la caída del muro y del comunismo-, Markus Meckel, dijo que menos de un año después de la caída del muro, recordó, "se produjo la invasión iraquí de Kuwait, después vino la Guerra en los Balcanes y ahora hay situaciones de muy poca libertad en países como Bielorrusia, Ucrania o incluso en la propia Rusia y por supuesto ha surgido la plaga del terrorismo internacional".

Pero también ha florecido la democracia en muchos países del Este y Europa "no sólo se ha ampliado, sino que se ha completado", dice.

¿Han pasado ya o han pasado sólo 16 años? De la reunificación alemana. Ambas preguntas son justificadas aunque subsista la asimetría en Europa Occidental y Europa Oriental todos tenemos razones para festejar. Los alemanes del este cuando recuerdan la falta de libertad que padecieron hasta 1990, y los alemanes occidentales, cuando comprenden la suerte de haber vivido, por una casualidad histórica, en libertad y bienestar.

Desde entonces, La Republica Federal de Alemania ha evitado los gestos arrogantes, Más aun, nunca abandonó una particularidad ejemplar: que no se Construyó sobre la idea del Estado nacional, sino sobre la ética política de un doble rechazo: del nazismo en su pasado y del estalinismo de su vecindad.

La mayor parte de las ampliaciones de la Unión Europea se hicieron para obtener libertades. Grecia, España y Portugal se liberaron de dictaduras casi al mismo tiempo. Estas jóvenes democracias querían fortalecerse formando parte de la Europa libre. Ésas fueron las razones, no económicas que condujeron a la ampliación de la Unión Europea de 9 a 12 miembros. También por esa razón se adhirieron otros diez países el primero de mayo de 2004.

La pregunta central para Alemania y Europa hace 16 años era: ¿cómo hacer para que la reunificación alemana fortalezca a Europa en lugar de debilitarla?. Los vecinos occidentales, sobre todo Francia planteaban esa pregunta preocupados por el equilibrio político en Europa. En París se deseaba impedir que la reunificación pudiera afectar el equilibrio político entre la dos naciones europeas. Quien conoce la historia europea no puede sorprenderse.

Sin Alemania unificada hubiera quedado bloqueado el camino de los pueblos de Europa central y oriental hacia la Unión Europea. Es evidente que Europa se fortaleció con la unidad Alemana, han pasado al olvido las preocupaciones de 1990 y no existe el problema de una supremacía de alemana en Europa. También la nueva Alemania se ha integrado en las estructuras occidentales. No existe ya “cuestión alemana” alguna que preocupe ni a los alemanes ni a los otros europeos. Ése el el balance positivo de los 16 años de la unidad alemana. Lo que aún queda por resolver es la evolución futura de Europa. Después de la adhesión de diez nuevos miembros. La Unión Europea no solo es mayor sino más polifacética. Ahora debe definir su nuevo punto de equilibrio y su nueva posición en el mundo. Alemania debe desempeñar el papel que le corresponde por su capacidad y su ubicación geográfica. Si Alemania descuida a alguno de sus socios, se modificaría todo el equilibrio europeo, Alemania tiene un rol fundamental como mediador entre el Este y el Oeste de Europa. Tiene relaciones de confianza con Francia y el Reino Unido, y goza a la vez de una excelente reputación con Polonia .

Diez y seis años después de la unificación, nadie teme a Alemania. El problema es ahora los temores de los alemanes .Muchos alemanes observan el futuro con preocupación y desaliento. Esta fase de relativa debilidad coyuntural no puede ni debe durar mucho. Europa necesita de la fuerza económica y política de Alemania. Es sin duda un socio estratégico e indispensable para sus vecinos orientales que necesitan una Europa

de la solidaridad financiera y política. La alternativa sería la desintegración de la Unión Europea. Impedirlo es un reto conjunto de los países miembros y sin Alemania esta labor es imposible.

4.3. *Dimensión cultural*

Europa es un mosaico cultural. La diversidad cultural europea se plasma en las lenguas, la literatura, las artes escénicas, las artes visuales, la arquitectura, la artesanía, el cine y la radiodifusión. Todas estas manifestaciones, vinculadas a un país o a una región concreta, forman parte al mismo tiempo del patrimonio cultural común europeo. A este respecto, la Unión Europea persigue un doble objetivo: por una parte, preservar y fomentar esta diversidad, y por otra, hacerla accesible a otros.

Estos objetivos se especificaron en el Tratado de Maastrich de 1992, que dio por primera vez reconocimiento oficial a la dimensión cultural de la integración europea. Pero ya antes se habían emprendido iniciativas culturales, por ejemplo el programa para seleccionar cada año la capital cultural europea, que se puso en marcha en 1985 y ha cosechado gran éxito.

Las industrias culturales de la UE (el cine y el sector audiovisual, el sector editorial, la música y las artes) son una importante fuente de ingresos y de empleo: unos siete millones de europeos trabajan en este sector. La Unión tiene una responsabilidad económica hacia este sector y ha estado empeñada en garantizar las condiciones necesarias para que las industrias europeas puedan competir a escala internacional. En este sentido, se han puesto en marcha programas de apoyo creando entornos dinámicos para estimular estas industrias.

En este sentido, la UE imprime también una dimensión cultural a muchos ámbitos políticos tales como la educación (incluido el aprendizaje de idiomas), la investigación científica, el apoyo a las nuevas tecnologías y a la sociedad de la información, y el desarrollo social y regional. En conjunto, los fondos sociales y regionales europeos gastan hasta 500 millones de euros al año en proyectos dotados de un elemento cultural.

Por otro lado, la Comisión Europea insta a los Gobiernos de los Estados miembros a promover el desarrollo cultural en las regiones más pobres, prestándoles asistencia para

afirmar su identidad, atraer turismo y crear empleo en campos tales como los servicios en línea y los medios de comunicación. El programa Cultura 2000, con un presupuesto de 167 millones de euros para el periodo 2000-2004, es uno de los programas insignia de la UE⁶³. La Comisión Europea ha sugerido ampliar su vigencia dos años más, incrementando su presupuesto hasta 236 millones de euros. A este respecto, los objetivos de Cultura 2000 son:

- Contribuir al establecimiento de un espacio cultural europeo
- Desarrollar la creación artística y literaria
- Promover el conocimiento de la historia y las colecciones culturales de importancia europea
- Estimular el diálogo intercultural y la integración social

Por otro lado, existen los programas de formación profesional y aprendizaje permanente y de educación llamados Leonardo Da Vinci y Sócrates respectivamente. En ambos programas se han invertido más de 400 millones de euros cada año. Estos programas no se destinan exclusivamente a los jóvenes. Sus objetivos son la promoción del aprendizaje permanente y la construcción de una Europa del conocimiento.

Finalmente, en el Comité de las regiones (222 miembros) se ha hecho escuchar la voz de las localidades y su presencia cultural dentro del contexto de la Unión Europea. Este Comité fue creado a partir de Maastrich como un Comité de consulta pudiendo emitir dictámenes por iniciativa propia.

4.4. *Dimensión medioambiental.*

4.4.1. *Compromiso con el medio ambiente.*

⁶³ En 2000, con el programa marco ‘Cultura 2000’, la Comisión ha adoptado un nuevo enfoque para su acción cultural. Dicho enfoque está dirigido a crear un espacio cultural común fomentando el diálogo cultural, la creación, la difusión de la cultura y la movilidad de los artistas y de sus obras, el patrimonio cultural europeo, las nuevas formas de expresión cultural, así como el papel socioeconómico de la cultura. En: página web: http://europa.eu.int/abc/governments/index_es.htm#

Con demasiada frecuencia se evalúa la utilidad del programa del mercado interior y de integración desde ópticas puramente económicas. Pero es evidente que la UE debe activar también su política de medio ambiente para cumplir con las exigencias de sus ciudadanos. Nadie ignora hoy en día que la destrucción de la naturaleza no conoce fronteras, ni nacionales ni continentales. Desde el Acta Única, la Comunidad asumió la responsabilidad de conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, de contribuir a la protección de la salud humana y de garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales. Los posteriores Tratados han confirmado esta responsabilidad compartida. La Unión Europea interviene cuando estos objetivos pueden alcanzarse mejor a escala comunitaria que a escala nacional. Se rige por el principio de prevenir y combatir los daños desde su origen. La Agencia Europea del Medio Ambiente, creada en 1990, ha suministrado a los ciudadanos europeos datos seguros y objetivos e información que la Comisión necesita para velar por la aplicación de la legislación comunitaria sobre medio ambiente.

En la Declaración de Dublín (1990), el Consejo Europeo reconoció la especial responsabilidad de la Comunidad en cuestiones ambientales con respecto tanto a sus propios ciudadanos como a la humanidad en general. Por consiguiente, la Comunidad ha utilizado su autoridad moral, económica y política para apoyar los esfuerzos internacionales destinados a resolver los problemas ambientales que afectan a todo el mundo. La Antártida, el último reducto de la Tierra por el que no ha pasado la mano del hombre, requiere de una protección especial. Una de las principales preocupaciones es la conservación de la capa de ozono. La Unión Europea se ha mostrado decididamente partidaria de poner a disposición más medios financieros y técnicos para ayudar a los países en vías de desarrollo en la conservación del medio ambiente. La progresiva destrucción de las selvas, la erosión del suelo, la desertificación y otros problemas ambientales deben combatirse junto con los países afectados⁶⁴.

Por otro lado, la UE se ha fijado diversos objetivos para ahorrar energía y pasar al uso de fuentes más respetuosas del medio ambiente. Asimismo, financia con cantidades considerables la investigación sobre tecnologías más limpias y rentables, al tiempo que está creando un mercado único de la energía en el que los proveedores puedan competir

⁶⁴ *La Comunidad Europea... Op cit.*, p. 17.

libremente en cualquier lugar sobre la base de sus precios, contribuyendo así a lograr un uso más eficaz de la energía.

6. Roles de los países miembros del sistema de integración.

6.1. El sistema de equilibrios

De acuerdo con una distribución equitativa dentro de los pesos específicos en el sistema europeo que se ha venido construyendo desde los años cincuenta, se puede decir que el llamado Núcleo de Europa (Alemania, Francia, Italia y el Benelux) junto con la ambivalente Inglaterra, son los países más importantes y de carácter decisorio dentro de la Unión Europea.

Sin embargo, la cuestión de las equivalencias dentro del sistema ha permitido un reparto porcentual de las atribuciones y responsabilidades al interior de las instituciones y organismos que conforman la Unión⁶⁵. En la distribución de escaños en el Parlamento Europeo, por ejemplo, se tiene actualmente las siguientes cantidades de eurodiputados por país: Alemania, 99; Francia, 87; Italia, 87; Reino Unido, 87; España, 64; Países Bajos, 31; Bélgica, 25; Grecia, 25; Portugal, 25; Suecia, 22; Austria, 21; Dinamarca, 16; Finlandia, 16; Irlanda, 15; y Luxemburgo, 6.

De igual forma en el Consejo, institución de vital importancia para la Unión, los votos están repartidos de la manera siguiente: Alemania: 10, Francia: 10, Italia: 10, Reino Unido: 10, España: 8, Bélgica: 5, Grecia: 5, Países Bajos: 5, Portugal: 5, Austria: 4, Suecia: 4, Dinamarca: 3, Irlanda: 3, Finlandia: 3, y Luxemburgo: 2.

Otro indicador que ilustra la diversidad de pesos específicos de los países dentro del esquema europeo fue la composición del Ecu (unidad monetaria europea que dio paso al Euro), donde el marco, la moneda alemana, representó el 30,1 por ciento; el franco francés el 19,0 por ciento; y la libra esterlina del Reino Unido el 13,0 por ciento. Las demás monedas representaron porcentajes muy por debajo de los ya mencionados⁶⁶. Así

⁶⁵ Véase: Majone, Giandomenico. 'Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno: cuatro lecciones de la experiencia de la Unión Europea'. En: *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, núm. 1, CIDE, México, 2004.

⁶⁶ *La comunidad europea... Op cit.*, p. 30.

pues, la pujante economía alemana ha significado un motor importante para la constitución de un mercado europeo competitivo que hoy día es el más importante, por su poder adquisitivo, del mundo.

También el aspecto demográfico es fundamental en la distribución de roles y participación dentro de las instituciones y organismos de la Unión Europea. En este sentido, y según las estimaciones realizadas por Eurostat, a primero de enero de 2004 serán 380,8 millones de personas en la UE, de los cuales 306,9 millones pertenecen a la Zona Euro. La población de los países candidatos asciende a 74,1 millones.

Durante el 2003 la población en la UE creció un 0,34%, del cual un 0,08% se debe al crecimiento natural (nacimientos, defunciones) y un 0,26% a la inmigración neta (inmigrantes-emigrantes). Todo ello arroja un crecimiento de 1,276,000 personas. Tanto los nacimientos como las defunciones ascienden, pero el crecimiento natural disminuye respecto a años anteriores⁶⁷.

Por otro lado, un indicador de la diversidad dentro del esquema lo constituye el producto interno bruto (PIB) *per cápita* expresado en términos de paridad de poder de compra en las regiones de la Unión Europea. Este se mueve entre el 53% de la media de la griega Dytyki Ellada hasta el 263% de la región Centro de Londres (Inner London). El 10 % de las regiones se sitúa por encima del 25% de la media; una quinta por debajo del 25% de ésta.

Tras Inner London, las regiones europeas más productivas en estos términos resultan ser: Bruselas (Bélgica), Luxemburgo, Hamburgo (Alemania), Ille de France (la región de París) y Viena (Austria), todas ellas superando en más del 50% la media de las 21 regiones que superan el nivel de más del 25% de la media, hay cinco en Alemania, tres en Italia, Holanda y Reino Unido, y una en Bélgica, Irlanda, Francia, Luxemburgo, Austria, Finlandia y Suecia.

⁶⁷ Los nacimientos alcanzaron los 4,03 millones de personas. Las mayores tasas las registran Irlanda (15,5%), Alemania (8,6%), Grecia (9,3%), Italia (9,4%) y Austria (9,5%). Respecto a las defunciones se produjeron 3,740,000 decesos durante el 2003, cerca de 64,000 más que en 2002. Las tasas más altas de mortalidad se registraron en Dinamarca (10,7%), Alemania y Suecia (ambos 10,4%), Irlanda (7,3%), con su parte e población más joven, es el Estado miembro con la tasa más baja, seguido de Luxemburgo (8,5%). Por otro lado, en el 2003, más de tres cuartas partes del crecimiento de la población de la UE fueron por la migración neta. España es la receptora de 23% de la migración neta de toda la UE. Italia registra el 21%, Alemania el 16% y Reino Unido el 10%. Véase: página web: www.historiasiglo20.org.

En el otro extremo, entre las regiones que están por debajo de la media en más de un 25% se encuentran once de las trece regiones de Grecia, cinco de las siete portuguesas, diez de los nuevos Lander alemanes, seis regiones españolas, cinco italianas, cuatro británicas y dos belgas⁶⁸.

6.2. *El papel de Alemania*

Con las cifras anteriores, pareciera prevalecer un cierto orden concéntrico con respecto al proceso de integración y la importancia de algunos países también en atención a su desarrollo económico, extensión territorial y población absoluta. Es indiscutible la posición protagónica de Alemania en cuanto a su dinamismo económico, que tras la reunificación en 1989 ha visto fortalecido su papel dentro de la Unión Europea. Sin embargo, la tendencia a la conservación de distintos centros de poder ha sido una constante, siendo las instituciones y organismos principales instancias repartidas dentro del esquema: la Comisión en Bruselas, el Parlamento Europeo en Estrasburgo, El Consejo, de manera rotativa cada seis meses entre los distintos países miembros, etcétera. Con esta situación de pesos y contrapesos dentro de la UE se asegura un sano equilibrio que permite el avance de la integración en un ambiente de confianza y optimismo.

7. Relaciones externas del sistema.

Los acuerdos internacionales constituyen un instrumento fundamental para el ejercicio de las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores⁶⁹. Hace apenas algunos años, el conjunto de las relaciones exteriores dependía únicamente de dos departamentos de la Comisión; hoy, son seis los departamentos con responsabilidades en este ámbito. A fin de garantizar un planteamiento coherente y una identidad clara, la coordinación general de estas políticas se ha encomendado a Chris Patten, Comisario de Relaciones

⁶⁸ De las regiones españolas, se sitúan por encima de la media europea: Madrid (112%), Navarra (106,2%), Baleares (105,4%), País Vasco (105,1%) y Cataluña (100,7%). Cerca de la media se colocan: La Rioja (96,9%) y Aragón (90,5%) y un escalón más abajo: Cantabria (82,7%), Comunidad Valenciana (81,1%), Canarias (79,15). Por debajo del umbral del 75% se encuentran: Asturias (72,4%), Murcia (71,2%), Castilla-La Mancha (67,1%), Galicia (66,5%), Andalucía (63,1%) y Extremadura (53,5%). En: *Ibid.*

Exteriores, quien trabaja en estrecha colaboración con sus colegas responsables de políticas sectoriales –Poul Nelson (Desarrollo y Ayuda Humanitaria), Gunter Verheugen (Ampliación) y Pascal Lamy (Comercio)- y con Javier Solana, Secretario General del Consejo de Ministros y primer Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común⁷⁰.

La Unión dispone de una amplia red con ramificaciones en todo el mundo que le ayuda a formular y poner en práctica sus políticas. Además de las numerosas embajadas extranjeras acreditadas en Bruselas ante la UE, la Comisión cuenta con más de ciento veinte delegaciones en terceros países incluida la Delegación de Caracas, cuyo papel consiste en desarrollar los vínculos bilaterales de la Unión con naciones de tamaño y riqueza enormemente dispares, promoviendo así las políticas y los valores de la Unión y manteniendo a Bruselas informada de los progresos *in situ*.

De esta forma, la Unión da a conocer su posición en diversos foros multilaterales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y coopera con estos organismos a fin de garantizar de forma más adecuada los objetivos comunes en materia de paz y seguridad⁷¹.

En este sentido, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea fue establecida en 1993 por el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) y vino a culminar más de veinte años de cooperación política entre los países de la UE. Desde 1993, el Consejo de Ministros ha adoptado unas setenta posiciones comunes en materia de política exterior sobre temas tan dispares como los Balcanes, Timor Oriental, la no proliferación de armas nucleares o la lucha contra el terrorismo. Una vez adaptadas, se insta a los Estados miembros a suscribir estas posiciones comunes, que la Presidencia defiende en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales. Durante el mismo periodo, el Consejo ha acordado unas cincuenta acciones comunes, entre ellas operaciones de retirada de minas en África y en otras partes del mundo y el nombramiento de enviados especiales de la UE en zonas en crisis como los Balcanes y el Oriente Medio.

⁶⁹ Mangas y Liñan. *Op cit.*, p. 643.

⁷⁰ Véase página web: www.delven.cec.eu.int/es/ue_actor_global/2htm

⁷¹ *Ibid.*, p. 1.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, el Consejo Europeo (Jefes de Estado o de Gobierno) está capacitado para adoptar estrategias comunes a más largo plazo en relación con determinados países o regiones. De esta manera, en 1999 se adoptaron sendas estrategias comunes para Rusia y Ucrania y, en 2000, otra para la región mediterránea. En el marco de la PESC, está tomando forma rápidamente una política europea común de seguridad y defensa (PECSO). Para facilitar la labor de la Unión a la hora de abordar situaciones de crisis en regiones limítrofes o más remotas, se estudian planes, en estrecha colaboración con la OTAN, con vistas a la creación de una fuerza militar de intervención rápida para garantizar a corto plazo el mantenimiento de la paz y otras tareas pacíficas⁷².

Aunque la política exterior no se limita exclusivamente a la distribución de ayudas, cabe resaltar sin embargo la dimensión de la asistencia financiera. La UE es actualmente el primer donante de ayuda humanitaria del mundo y ocupa el quinto lugar, por detrás de EE.UU., Japón, Alemania y Francia, por lo que respecta a la ayuda financiera. La UE y sus Estados miembros aportan cerca del 55 % de la ayuda pública al desarrollo (APD) y más de dos tercios de las ayudas en forma de subvenciones. La parte de la ayuda europea gestionada por la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones ha pasado de un 7% hace treinta años a un 17 % en la actualidad. En total, la Comisión administra cada año una cartera de ayuda exterior por un valor de unos 9 600 millones de euros⁷³.

La ayuda exterior de la UE, que en un principio se concentraba en las antiguas colonias de los Estados miembros en África, el Caribe y el Pacífico, tiene actualmente una dimensión verdaderamente mundial. Dos tercios de esta ayuda están destinados a Europa Central y Oriental, los países de la antigua Unión Soviética, los Balcanes, Oriente Medio, la región mediterránea, Asia y América Latina. Esta ayuda no se limita al ámbito del desarrollo, sino que abarca asimismo la reconstrucción, el refuerzo de las instituciones, los programas macroeconómicos y la promoción de los derechos humanos⁷⁴.

7.1. América del Norte

⁷² Sobre el desafío de la seguridad y defensa posAmsterdam, véase: Aldecoa y Cornago. ‘El nuevo regionalismo...’. En: *Op cit.*, p. 97.

⁷³ En: página web: www.delven.cec.eu.int/es/ue_actor_global/2htm, p. 2.

⁷⁴ En: página web: www.delven.cec.eu.int/es/ue

Los Estados Unidos constituyen sin lugar a dudas el principal socio de la Unión. Esta relación es particularmente estrecha en ámbitos como el comercio, la dimensión política, la política exterior o la seguridad. La cooperación es muy fluida no sólo en asuntos bilaterales, sino también en foros internacionales como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, la OTAN y el G8, así como en regiones conflictivas como los Balcanes. Ambas partes mantienen lo que podría denominarse una relación de complementariedad, ya que, juntas, constituyen un fuerte potencial de progreso en asuntos de toda índole.

Los cimientos de la actual relación fueron establecidos en la Declaración Transatlántica de 1990, que prevé dos cumbres bilaterales al año, asentándose posteriormente en la Nueva Agenda Transatlántica de 1995, cuyos cuatro capítulos: promoción de la paz y la estabilidad en el mundo, respuesta a los desafíos globales, contribución al desarrollo del comercio mundial y establecimiento de relaciones más estrechas entre ambas partes cubren la totalidad de las actividades comunitarias.

La UE y los EE.UU. son las dos principales potencias económicas del mundo. Su interdependencia es cada vez mayor. Juntas representan casi la mitad de la economía mundial. Los intercambios transatlánticos en materia de comercio e inversión ascienden a casi 1 000 millones de euros diarios. Cada parte es el primer socio comercial de la otra, así como el principal origen y destino de inversión extranjera. A pesar de que litigios como los planteados en relación con el plátano y el ganado vacuno tratado con hormonas pueden acaparar los titulares, estos contenciosos suponen menos del 2% del comercio transatlántico⁷⁵.

Así pues, revisten especial importancia los acuerdos específicos celebrados sobre los aspectos reguladores del comercio. Un Acuerdo de reconocimiento mutuo, que cubre desde los equipos de telecomunicaciones hasta los productos farmacéuticos, permite a los organismos comunitarios efectuar evaluaciones de conformidad con arreglo a las exigencias de los EE.UU. y viceversa, ahorrando así tiempo y dinero a los exportadores. Se fomenta igualmente la cooperación entre las autoridades aduaneras, al tiempo que

⁷⁵ *Idem.*

otros acuerdos promueven la ciencia y la tecnología y el comercio transatlántico de animales vivos.

Las relaciones bilaterales entre la UE y Canadá se formalizaron en 1976 con la firma del Acuerdo marco de cooperación comercial y económica, el primero de este género concluido entre lo que era entonces la Comunidad Europea y un país industrializado. Los contratos se estrecharon aún más con la adopción en 1990 de la Declaración Transatlántica sobre las relaciones UE-Canadá. En 1998 se dio otro salto cualitativo con el compromiso de poner en marcha la Iniciativa comercial UE-Canadá, centrada en el reconocimiento mutuo, los servicios, la contratación pública, los derechos de propiedad intelectual, las cuestiones de la competencia, la cooperación cultural y los contactos interempresariales.

La asociación no se limita al ámbito comercial. En diciembre de 1999 se hicieron públicas sendas declaraciones conjuntas: una sobre la cooperación nórdica, que reafirmó el compromiso de ambas partes de aunar esfuerzos a favor de la promoción de una serie de políticas, entre ellas el desarrollo sostenible, y otra sobre el control de las armas de pequeño calibre, que abrió vías de cooperación en materia de lucha contra el comercio ilegal de armas ligeras

7.2. Rusia y los nuevos Estados independientes

La Unión atribuye una gran importancia a las relaciones con Moscú, como se puso de manifiesto a mediados de 1999, con la adopción de una estrategia común para Rusia para los cuatro años siguientes. Esta iniciativa marcó un hito en las relaciones entre ambas partes y se plasmó en el primer documento de política exterior aprobado por la UE con arreglo a las disposiciones de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común, introducidas en el Tratado de Ámsterdam de 1997. Las iniciativas tienen un alcance más ambicioso que los acuerdos de asociación y cooperación que la Unión ha suscrito con todos los nuevos Estados independientes, es decir, los países que formaban parte de la antigua Unión Soviética. Su objetivo es consolidar la democracia, el Estado de Derecho y las instituciones públicas y contribuir a la integración de estos países en un ‘espacio económico y social europeo común’, como primer paso hacia la creación de una zona de

libre comercio con la Unión. Entre las principales iniciativas emprendidas en este sentido destacan la cooperación en materia de desarme y de lucha contra la delincuencia organizada. La Unión, que apuesta de forma decidida por el estrechamiento de los lazos económicos y políticos con estos países, no vacila sin embargo a la hora de criticar las violaciones de los derechos humanos, como en el caso de la intervención rusa en Chechenia.

La mayor parte de la ayuda comunitaria a los Estados asociados de Europa oriental y Asia central se canaliza a través del programa TACIS. Este programa, que se dirige a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Moldavia, Mongolia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán, se puso en marcha en 1991 y cuenta en la actualidad con un presupuesto de 3 138 millones de euros para el periodo 2000-2006. Su objetivo principal consiste en aportar asistencia técnica para facilitar la transición hacia una economía de mercado y reforzar la democracia y el Estado de Derecho.

El programa actual, con una duración prevista de siete años, se centra en una serie de temas intersectoriales tales como la reforma de la administración pública, el desarrollo del sector privado y las repercusiones sociales derivadas del paso a una economía de mercado. Se dedica especial atención a la seguridad nuclear, con temas que van desde estrategias apropiadas de gestión de residuos hasta el cierre de la central de Chernobil⁷⁶.

7.3. Europa Suroriental

La Unión Europea apuesta decididamente por la consolidación de la paz y la estabilidad en los Balcanes. Su principal objetivo en este sentido consiste en promover la integración de los países de la región en la corriente política y económica predominante en Europa. El proceso de estabilización y asociación, en el que participan Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, es su principal instrumento político en este sentido. Este mecanismo se adapta a las necesidades individuales de cada participante y prevé la concesión de ayudas económicas y financieras, mecanismos de cooperación y de diálogo

⁷⁶ En: página web: www.delven.cec.eu.int/es/ue_actor_global/2htm

político, la creación de una zona de libre comercio, la aproximación a la legislación y a las prácticas comunitarias y la cooperación en ámbitos tales como justicia e interior.

La Unión está convencida de que su propio ejemplo de integración regional puede servir de modelo a los países de la región. En la cumbre de Colonia de junio de 1999, los representantes de la UE adoptaron el Pacto de Estabilidad para Europa sudoriental. Este Pacto, que reúne a todas las partes implicadas, sirve de complemento al Proceso de estabilización y asociación y permite poner a punto nuevos mecanismos de cooperación y estimular la asistencia práctica y financiera de la comunidad internacional. Se articula en torno a iniciativas de cooperación regional en ámbitos tales como la actividad empresarial y el medio ambiente, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, la erradicación de la discriminación por motivos étnicos, la reforma del sector de la seguridad y la independencia de los medios de comunicación⁷⁷.

7.4. Oriente Medio

La firma de un acuerdo definitivo de paz en Oriente Medio ha sido uno de los objetivos prioritarios tradicionales de la política exterior de la Unión Europea. En este sentido, se ha designado un enviado especial para la región, que trabajará en pos de este objetivo en cooperación estrecha y equitativa con los Estados Unidos y con Rusia.

En esta materia, la Unión está convencida de que sólo la cooperación y la prosperidad de todos los países de la región permitirán sentar las bases para un acuerdo político justo y duradero, fundado en las resoluciones pertinentes de la ONU, y ha advertido que una operación de gran envergadura exigirá una ayuda financiera importante y un crecimiento económico continuo a fin de evitar la generalización del descontento y la inestabilidad.

Por lo demás, la Unión Europea ha participado en este proceso de forma decisiva. Es la principal fuente de ayuda a los palestinos, con subvenciones y préstamos (sumadas las ayudas de la UE y de los Estados) por valor de más 1 600 millones de euros entre 1994 y 1999, lo que representa más del 60% de toda la ayuda internacional. Este apoyo de la UE ha contribuido al mantenimiento de la Autoridad Palestina y a la reconstrucción de las infraestructuras físicas deterioradas de Cisjordania y la Franja de Gaza. Además la UE y

⁷⁷ *Ibid.*, p. 6.

sus Estados miembros transfieren cada año más de 100 millones de euros al OOPS, organismo dependiente de la ONU que se ocupa de los refugiados palestinos el mayor grupo de refugiados del mundo, con más de tres millones de personas.

También la UE ha prestado un apoyo sustancial a Jordania, Líbano, Siria y Egipto. La cooperación regional en Oriente Medio se ve reforzada con ayudas anuales por valor de unos 20 millones de euros a proyectos específicos en los que participan conjuntamente árabes e israelíes a través de actividades interpersonales (seminarios, festivales, etc.) y de mecanismos de cooperación transfronteriza entre municipios, expertos y organizaciones no gubernamentales.

Las relaciones con Israel se han plasmado en una serie sucesiva de acuerdos comerciales entre ambas partes, así como en el Acuerdo de asociación bilateral, en vigor desde junio de 2000, que permitió la apertura de un diálogo político fluido entre ambos socios y definió un gran número de ámbitos de cooperación de cara al futuro. En la región del Golfo, la Unión Europea ha suscrito un Acuerdo de cooperación con el Consejo de Cooperación del Golfo (compuesto por Arabia Saudi, Kuwait, Bahrein, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Omán). Desde 1998 se mantiene un diálogo con Irán en materia de asuntos políticos y de cooperación. Debido a las sanciones impuestas a Irak por la ONU, la UE no mantiene relaciones contractuales con este país. En 1997, la UE concluyó asimismo un nuevo Acuerdo de Cooperación con Yemen⁷⁸.

7.5. Agrupaciones regionales

Además de los contactos bilaterales, la Unión mantiene igualmente múltiples contactos multilaterales tanto con organizaciones internacionales como con otras agrupaciones regionales de países. En este sentido, apuesta decididamente por la promoción de fórmulas de integración regional, como medio para crear mercados locales amplios e integrados y permitir que países en regiones específicas del mundo participen más activamente en los asuntos mundiales. En Asia, la Unión ha reforzado sus relaciones con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (Association of South-East Asian Nations, ASEAN). Uno de los miembros de esta organización, Birmania/Myanmar, no

⁷⁸ *Idem.*

participa en el acuerdo UE-ASEAN. Se celebran asimismo regularmente las cumbres Asia-Europa (proceso ASEAM), en las que participan la mayoría de los miembros de la ASEAN, además de China, Japón y Corea. La Cumbre Asia-Europa (ASEM) es la Unión Europea y: Brunei, China, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam⁷⁹.

En América Latina, destacan las asociaciones establecidas con el Grupo de San José (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y el Grupo de Río (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

En este sentido, la Unión Europea apoya firmemente el establecimiento de agrupaciones regionales entre los países de África, el Caribe y el Pacífico y coopera estrechamente con la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (Southern African Development Community, SADC). En ámbitos más próximos, mantiene una relación bien articulada, particularmente en relación con el mercado único y con políticas complementarias como el medio ambiente y la competencia, con los tres países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) –Islandia, Noruega y Liechtenstein-, que, junto con la UE, constituyen el Espacio Económico Europeo.

7.6. Comercio: eliminación de las barreras y generalización del crecimiento

La Unión Europea es la primera potencia comercial del mundo. En 1999, sus exportaciones representaron más de un quinto del total mundial. Desde el inicio de su andadura, ha hecho gala de un compromiso firme a favor de la eliminación de las barreras comerciales entre sus miembros como medio para estimular la prosperidad económica y el bienestar a escala nacional e individual. También ha defendido estos mismos principios en la escena mundial.

Así pues, la Unión Europea considera que la liberalización del comercio multilateral puede generar grandes beneficios para la economía mundial y que gran parte de ellos deberían ir a las regiones en vías de desarrollo. En este sentido, está convencida de que el

⁷⁹ *Ibid.*, p. 8.

crecimiento económico generado gracias a la liberalización del comercio es un factor relevante para la mejora de las condiciones sociales en todo el mundo y para la promoción de un desarrollo sostenible. La Unión es uno de los más fervientes partidarios del mantenimiento de esta tendencia y, en este sentido, ha recomendado que en la próxima ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la que participarán 137 países, se estudie un programa de trabajo lo más amplio posible. A pesar del revés que supuso la reunión ministerial celebrada en Seattle en diciembre de 1999.

En dos estudios publicados poco antes de la celebración de la conferencia de Seattle, la Comisión Europea llegó a la conclusión de que una mayor liberalización de los intercambios comerciales podría contribuir al desarrollo sostenible y generar un incremento anual de bienestar a escala mundial de hasta 420 000 millones de euros, lo que equivaldría a añadir cada año al PIB mundial una economía del tamaño de las de Corea o los Países Bajos. La OMC debería cooperar más estrechamente con otras organizaciones internacionales a fin de promover, a escala mundial, el desarrollo sostenible y la reducción de las mismas. En este sentido, la UE estima que es necesario tener en cuenta, de forma sistemática, la relación que existe entre el comercio y el desarrollo social, en particular por lo que se refiere a la adopción de normas laborales básicas. Apoya la adopción de medidas positivas para promover los derechos laborales y se opone firmemente a cualquier planteamiento proteccionista o basado en la aplicación de sanciones⁸⁰.

7.7. Japón

Japón, la segunda economía nacional después de los Estados Unidos, representa dos tercios de PIB asiático y el 14% de la economía mundial. Este país es uno de los principales socios comerciales de la Unión y su tercer mercado exterior. Los conflictos provocados durante los años 80 por los desequilibrios comerciales y las dificultades que experimentaban las empresas europeas a la hora de exportar sus productos a Japón, han dado paso a unas relaciones mucho más constructivas, basadas en la Declaración Política

⁸⁰ En: página web: www.delven.cec.eu.int/es/ue_actor_global/4htm

de 1991, que regula las relaciones entre ambas partes. Esta nueva situación se consolidó en 1995 con la aprobación de una estrategia comunitaria para Europa y Japón y se verá reforzada considerablemente con el plan de acción que ambas partes acordaron poner a punto en la Cumbre de Tokio de julio de 2000. Además de los problemas de índole puramente bilateral, la cooperación incluye asimismo análisis conjunto regulares sobre la situación política y de seguridad en Corea del Norte, el creciente papel de China y Asia, así como la creación de estructuras de seguridad en el continente y la promoción de la ayuda al desarrollo⁸¹.

7.8. *Asia*

Desde su apertura al resto del mundo, en 1978, China ha experimentado cambios drásticos, en un proceso de transición que ha conducido a este país de una economía planificada y autárquica a una economía de mercado abierta al comercio mundial. A lo largo de las últimas dos décadas, los intercambios comerciales entre la Unión Europea y China se han multiplicado por veinte, alcanzando en 1999 una cifra de 70 000 millones de euros. China es hoy el tercer socio comercial no europeo de la Unión, después de los EE.UU. y de Japón, mientras que la UE es la cuarta fuente de importaciones de China. En 1999, la Unión se convirtió en la mayor fuente de inversión directa extranjera en el país, excluido Hong Kong, con 4 500 millones de euros.

En cumplimiento del acuerdo concluido entre la Unión Europea y China en relación con la adhesión de este país a la OMC, China aceptó reducir sustancialmente los derechos de aduana que gravan la entrada en este país de más de 150 productos europeos, desde maquinaria hasta vinos y bebidas espirituosas. El acuerdo facilitará la presencia de empresas y distribuidores europeos en China, al tiempo que permitirá reducir las restricciones que se aplicaban a diversos sectores de servicios y profesionales como banqueros y abogados.

Por lo que respecta a la India, las relaciones con este país –el segundo más poblado de Asia- se están reforzando en un proceso que pasa del diálogo y la cooperación a la asociación. Este cambio se ha reflejado en una serie de iniciativas de primer orden

⁸¹ *Idem.*

puestas en marcha en 2000, entre las que destaca la primer Cumbre UE-India, así como contactos más fluidos entre representantes oficiales, responsables políticos, líderes de opinión y la sociedad civil. Estas nuevas vías de acercamiento vienen a sumarse a los amplios contactos comerciales ya existentes. La Unión Europea es el principal socio de la India en materia de cooperación al desarrollo, comercio e inversión. Las exportaciones indias a la Unión pasaron de 1 800 millones de euros en 1980 a 9 800 millones de euros en 1998. Un crecimiento similar se ha registrado en los intercambios en sentido inverso, que han pasado de 2 400 a 9 500 millones de euros.

7.9. América Latina y México

La UE ha articulado sus relaciones con los países latinoamericanos en torno a tres grupos subregionales (Centroamérica, la Comunidad Andina y Mercosur), así como a países como Chile y México. A lo largo de la última década, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina se han desarrollado a un ritmo regular a medida que crecía el comercio bilateral y se consolidaba la integración regional en el área, proceso en el que la Unión ha tenido un papel relevante. Los países andinos han podido acceder más fácilmente al mercado europeo gracias al Sistema Generalizado de Preferencias. También la UE trabaja en estrecho contacto con estos países en un programa de lucha contra el tráfico de drogas. Todos los países del Caribe, con excepción de Cuba, único país latinoamericano que no ha firmado un acuerdo de cooperación con la Unión Europea, disfrutan de preferencias comerciales en sus intercambios con esta.

En junio de 1999, la primera Cumbre entre la Unión Europea, América Latina y los países del Caribe, en la que participaron dirigentes de 48 países, supuso un salto cuantitativo en las relaciones de la Unión con esta parte del mundo. En 2000, la UE y México firmaron un ambicioso Acuerdo de libre comercio, con arreglo al cual las exportaciones mexicanas a la Unión estarán exentas de derechos de aduanas a partir de 2003 y todos los aranceles que gravan las exportaciones de la UE desaparecerán, a más tardar, en 2007. Este Acuerdo imprime una nueva dimensión a una relación ya de por sí

bien asentada gracias al Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación suscrito por la UE y México en 1997⁸².

8. Relaciones internas del sistema.

8.1. Del Mercado Único a la Unión Política

El mercado único es el núcleo de Unión actual. Para hacerlo realidad, las instituciones y los Estados miembros de la UE desde 1985 se esforzaron obstinadamente durante siete años a fin de redactar y aprobar los cientos de directivas necesarias para eliminar las barreras técnicas, normativas, jurídicas, burocráticas, culturales y proteccionistas que frenaban el libre comercio y la libre circulación dentro de la Unión. Ganaron la carrera contra el tiempo, pero la población apenas tuvo conocimiento de esta victoria. El mercado único nunca impresionó la imaginación popular de la manera en que lo hizo la moneda única, el otro gran acontecimiento de la última década. Como señaló Jacques Delors, anterior presidente de la Comisión Europea e instigador de todo el proyecto: “No es posible enamorarse del mercado único”. Tanto si levante pasiones como si no, el mercado único, según la Comisión, ha creado 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo desde 1993 y ha generado más de 800 000 de euros de riqueza adicional. Así pues, con la ayuda de las nuevas tecnologías, la apertura de los mercados nacionales de la UE ha reducido un 50% el precio de las llamadas telefónicas nacionales desde 1998. Asimismo, y gracias a la presión de la competencia, se ha reducido un 41% el precio de los billetes promocionales de avión en Europa entre 1992 y 2000. La eliminación de las restricciones nacionales ha permitido a más de 15 millones de europeos dirigirse a otro país de la UE para trabajar o para disfrutar de su jubilación⁸³.

Cuando Delors puso en marcha su gran proyecto de mercado único en 1985 conocía el gran potencial de crecimiento y creación de empleo que permanecía sin utilizar detrás de las fronteras nacionales. Los aranceles y las cuotas se abolieron a finales de los años 60,

⁸² *Idem.*

⁸³ En: página web: www.europa.wu.int/pol/singl/overview_es.htm

pero seguían existiendo muchos obstáculos técnicos y administrativos al libre comercio⁸⁴. Cuando se eliminan estos obstáculos y se abren los mercados nacionales, un mayor número de empresas pueden competir entre sí, lo que significa precios más reducidos para el consumidor, con la ventaja añadida de una mayor posibilidad de elección de bienes y servicios. Las empresas que venden en el mercado único saben que tienen un acceso ilimitado a más de 450 millones de consumidores en la Unión Europea ampliada lo que les permite conseguir economías de escala y eficacia, que a su vez se traduce en precios más bajos. Asimismo, el mercado único es un útil trampolín para que las empresas europeas se expandan en los mercados globalizados de la actualidad⁸⁵.

8.2. *La libre circulación*

Las cuatro libertades de circulación –para bienes, servicios, personas y capitales– se sustentan en una serie de políticas de apoyo. La poderosa política antimonopolio de la UE impide a las empresas fijar precios o repartirse mercados entre ellas. Las personas pueden circular más libremente para trabajar debido a que los Estados miembros reconocen una gran parte de las cualificaciones académicas y profesionales de los demás. En este sentido, los Gobiernos han acordado que las decisiones que afectan al mercado único se tomen con un sistema de votación por mayoría en lugar de por unanimidad, que es mucho más difícil de conseguir. La creación del mercado único ofreció a los países de la Unión Europea un mayor incentivo para liberalizar mercados monopolistas anteriormente protegidos en sectores tales como las telecomunicaciones, la electricidad, el gas y el agua. Los reguladores independientes que supervisan los mercados actualmente liberalizados de las telecomunicaciones y la energía coordinan su actividad al nivel de la UE⁸⁶.

9. Problemas y perspectivas del sistema.

9.1. *Aún queda mucho por hacer*

⁸⁴ *Ibid.*, p. 1.

⁸⁵ Aldecoa y Cornago. ‘El nuevo regionalismo...’. En: *Op cit.*, p. 90.

Sin embargo, los éxitos indiscutibles del mercado único no deben impedirnos ver sus carencias. Por ejemplo, el sector de los servicios se ha abierto más lentamente que los mercados de productos. Éste es especialmente el caso de una amplia gama de servicios financieros, así como del transporte, en donde siguen existiendo mercados nacionales separados, especialmente para el transporte por ferrocarril y aéreo. También es necesario eliminar más burocracia, barreras administrativas y técnicas a la libre circulación de bienes y servicios. Entre ellas se incluye la renuencia de los países de la UE a aceptar los estándares y las normas de los demás o, en algunos casos, a reconocer la equivalencia de las cualificaciones profesionales. La naturaleza fragmentada de los regímenes fiscales nacionales también representa un freno a la integración y la eficacia del mercado⁸⁷.

La buena noticia es que los Estados miembros y la Comisión Europea han reconocido la existencia de estos peligros y que se están tomando medidas para solucionarlos, aunque no con un ritmo uniforme y no en todos los sectores. En el caso de los servicios financieros, la UE está poniendo en práctica un plan de acción para crear un mercado integrado antes de 2005. Con ello se reducirá el coste del endeudamiento para las empresas y los consumidores y se ofrecerá a los ahorradores una gama más amplia de productos de inversión –planes de ahorro y planes de pensiones- ofrecidos por el proveedor europeo de su elección. La Comisión estima que el plan de acción se habrá completado para el año 2005⁸⁸.

Por otro lado, el mercado único recurre principalmente a autoridades reguladoras y de la competencia con el fin de mantener la igualdad de condiciones para la libre circulación de bienes y servicios. La libre circulación de las personas está garantizada por el Acuerdo de Schengen (así denominado por la pequeña localidad de Luxemburgo en donde se firmó), con el que se eliminan los controles en la mayor parte de las fronteras interiores de la UE y se refuerzan los controles en las fronteras exteriores de la UE, incluidos los aeropuertos y puertos marítimos internacionales. El Reino Unido e Irlanda no participan en el sistema Schengen, que no se aplica aún a los nuevos Estados miembros. También se precisa protección a otro nivel para evitar la piratería y la usurpación de marca de productos auténticos de la UE. La Comisión Europea estima que estos dos fenómenos

⁸⁶ En: página web: www.europa.wu.int/pol/singl/overview_es.htm, p. 3.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 2.

cuestan a la UE más de 17 000 puestos de trabajo cada año. Por este motivo, la Comisión y los Estados miembros están trabajando a fin de ampliar la protección de las patentes y los derechos de autor⁸⁹.

La eliminación de las barreras al comercio y la libre circulación es una gran ventaja para las personas que comercian o viajan con fines legítimos. Pero todo tipo de delincuentes tratan de utilizar el sistema en su beneficio. La respuesta de la UE a la delincuencia sin fronteras ha consistido en crear un sistema de policía y de cooperación judicial penal sin fronteras. Europol⁹⁰, el cuerpo europeo de policía, forma parte de esta respuesta, al igual que el Sistema de Información de Schengen, a través del cual los cuerpos nacionales de policía intercambian información sobre delincuentes buscados o sospechosos. En el marco del proyecto Eurojust, los Estados miembros envían a fiscales, policías y juristas de alto nivel a un equipo central que trabaja en colaboración para combatir la delincuencia organizada⁹¹.

9.2. *Los valores y objetivos de la Unión*

Justo antes del preámbulo del proyecto de Tratado constitucional aparece una cita de Tucídides: ‘nuestra Constitución se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría’. Con este espíritu, el preámbulo recoge en gran parte

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁰ En el Consejo Europeo celebrado en Madrid los días 15 y 16 de diciembre de 1995 se definieron los objetivos prioritarios de la UE en este ámbito: lucha contra el terrorismo, la droga y la delincuencia organizada; mejora de la cooperación judicial (tanto penal como civil); lucha contra la inmigración y empleo ilegales, así como en materia de asilo; intensificación de los controles en las fronteras exteriores; lucha contra el racismo y la xenofobia y lucha contra la corrupción y el fraude contra los intereses financieros de la Comunidad. Pero poco a poco, y especialmente en el último año con el avance del movimiento antiglobalización y la manida excusa del terrorismo, tanto el trabajo realizado, como los proyectos en curso, está siendo orientado en exclusiva a la creación de un Estado Policial Europeo. En efecto, desde entonces todas las reuniones (Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la UE) tienen como único orden del día la discusión de la normativa europea represiva, comenzando a nivel externo por el cierre cruel de fronteras a los desheredados (diferenciando seres humanos en legales e ilegales) y, a un nivel interno con la creación en 1995 de la Europol (una policía europea impune y orweliana, que informatiza nuestras vidas) el acuerdo en la ambigua definición de terrorismo (en la que se pueda incluir todo tipo de disidencia); la creación de listados de personas y organizaciones calificadas de terroristas (con arreglo a ese criterio); la euroorden (con la supresión de las garantías de los procedimientos de extradición; la entrada en vigor este año de la Eurojust (jueces y fiscales encargados de aplicar toda esta normativa), junto con legislaciones estatales, creadas al toque de corneta estadounidense dirigidas a limitar o suprimir derechos fundamentales. Véase: página web: www.rebellion.org/sociales/zulueta130202.htm

los temas abordados en los preámbulos de los tratados existentes. Se aportan asimismo nuevos temas como el humanismo y la razón y la identidad nacional de los pueblos. La cuestión de la conveniencia de incluir una posible referencia de Dios o a los valores cristianos y a la herencia greco-latina en el preámbulo fue ampliamente debatida en el seno de la Convención. Al final se alcanzó un consenso y en el preámbulo se hace referencia a las “herencias culturales, religiosas y humanistas”, fórmula aceptable para todos los miembros⁹²:

De la definición y objetivos de la Unión, el ciudadano común no encontrará en él una definición concreta de la Unión Europea en la que se enumeren sus rasgos característicos. La definición se da más bien indirectamente en los seis primeros artículos que se refieren a la creación de la Unión, los valores y objetivos, las libertades fundamentales, las relaciones entre la Unión y los Estados miembros y la personalidad jurídica. La Carta de los Derechos Fundamentales, que hasta ahora no tenía valor jurídico, se introduce en la Constitución y aparece en la parte II del texto constitucional. Este último aspecto constituye un gran avance. Los Estados miembros confieren competencias a la Unión para alcanzar los objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá las competencias que le atribuya la Constitución. La Constitución crea la Unión Europea mientras que, en los tratados actuales, son las “Altas Partes Contratantes” las que constituyen la Unión y la Comunidad entre ellos. Este lenguaje, propio de los tratados internacionales, se sustituye por una nueva fórmula que destaca el carácter constitucional del nuevo Tratado⁹³

9.3. *Valores de la Unión*

La Unión está fundada, según la propuesta de la Convención de 2003, sobre valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Además, las sociedades de los Estados miembros se caracterizan por el ‘pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación. Esos valores juegan un papel importante, sobre todo en dos casos

⁹¹ *Ibid.*, p. 3.

⁹² En: página web: www.europa.eu.int/scadplus/european_convention/objectives_es.htm

concretos. En primer lugar, el respeto de esos valores es una condición previa para toda adhesión de un nuevo Estado miembro a la Unión, según el procedimiento enunciado en el artículo 1-57. En segundo lugar, la violación de esos valores puede dar lugar a la suspensión de los derechos de pertenencia de un Estado miembro a la Unión.

En lo que concierne a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, la Convención ha reunido las disposiciones pertinentes de los tratados actuales en el artículo I-5. Se trata concretamente del respeto de la identidad nacional y de las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados miembros. También se incluye en este artículo el principio de cooperación leal. Al fusionar la Comunidad Europea con la Unión Europea, la nueva Unión tendrá la facultad de celebrar acuerdos internacionales, al igual que la Comunidad Europea actualmente, sin que por ello se cuestione el reparto de las competencias entre la Unión y los Estados miembros⁹⁴.

9.4. *Objetivos de la Unión*

Como un proyecto constitucional, los objetivos de la Unión serán promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Por lo demás, la Constitución añade la promoción del progreso científico y técnico y la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. Se otorga también a la cohesión económica y social una dimensión territorial. La diversidad cultural y lingüística y la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo también pasan a ser objetivos de la Unión. Además un mercado único donde la competencia sea libre y no esté falseada y un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. Se ha proclamado también que el mercado interior garantizará la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales y la libertad de establecimiento de la Unión. Se hará una promoción de los valores e intereses de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo. Este apartado reúne los objetivos, tomados del Tratado UE, relativos a la política exterior y de seguridad común y las disposiciones del Tratado CE, relativas a la cooperación al desarrollo. La Unión se inspira en aplicar la Constitución, en particular, la igualdad entre hombres y mujeres, la

⁹³ *Ibid.*, p. 2.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 3.

protección del medio ambiente y el fomento del desarrollo sostenible, la protección de los consumidores y la toma en consideración de la especificidad de los servicios de interés general. También la lucha contra toda discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

En la Carta de los Derechos Fundamentales, la Unión Europea se dota asimismo de un catálogo de los derechos Fundamentales que será jurídicamente vinculante para la Unión, sus instituciones, agencias y organismos, pero también para los Estados miembros en lo que se refiere a la aplicación del Derecho de La Unión. La inclusión de la Carta en la Constitución no interfiere con el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros pues la carta será interpretada por las jurisdicciones tanto de la Unión como de los Estados miembros. La Convención ha modificado ligeramente la presentación de la Carta para adaptarla a las modificaciones que introduce el proyecto de Tratado institucional. Mediante la inclusión, la Carta, que contiene más derechos que no están recogidos en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos, como los derechos sociales de los trabajadores, la protección de datos, la bioética o el derecho a una buena administración, se hace más perceptible para los ciudadanos y éstos estarán informados sobre sus derechos⁹⁵

9.5. Consolidación del modelo de la Unión

A partir del Tratado de Amsterdam se ha señalado que la Unión se fundamenta en cinco factores: democracia, eficacia, eficiencia, presencia en el mundo y solidaridad. Ahora la apuesta es consolidar este modelo y posibilitar un desarrollo de acción exterior gracias a los avances generales y a las mejoras de carácter técnico.

Si bien el Acta Única ha pasado a la historia como el Tratado por el cual se formalizó el modelo de mercado interior y el Tratado de Maastrich configuró la Unión Europea como modelo político, El Tratado de Amsterdam se puede calificar como el de inflexión hacia el llamado giro social. En el Tratado de Niza se ha reforzado esta situación.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 4.

9.6. *La posible firma de una Constitución europea*

Un paso importante en este proceso de consolidación ha sido la emergencia de una Constitución para Europa. El 18 de julio de 2003, el presidente de la Convención sobre el futuro de la Unión Europea, el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, confiaba al italiano Silvio Berlusconi (presidente de la Unión durante el segundo semestre del año) un proyecto de 'Tratado para el establecimiento de una Constitución para Europa' con el fin de que fuera aprobado en la Conferencia Intergubernamental (CIG) que se iba a celebrar el 4 de octubre de 2003 en Roma.

Se manejaba entonces la fecha del 9 de mayo de 2004, día del aniversario de la Declaración Schuman, como posible firma de la Constitución. Sin embargo, esta posición optimista contrastaba con una opinión pública europea mal informada⁹⁶. Así pues, el debate en torno a la firma de una Constitución está en plena actualidad.

Un primer aspecto de discusión es la relación Constitución-Estado, pues no puede existir una Constitución sin Estado, ni un Estado sin pueblo. En este sentido, se aprecia una diferenciación entre Tratado y Constitución pues son dos nociones jurídicas distintas. El tratado procede del derecho internacional y es fruto de la voluntad de dos o más Estados, mientras que la Constitución procede del derecho interno y resulta de la voluntad soberana de un pueblo. Sin embargo, en la búsqueda de un poder constituyente adecuado para la Unión hay que tener en cuenta las exigencias específicas de un acto constituyente europeo. Este poder debe estar en disposición de dotar a la Unión de una legitimidad verdaderamente democrática, pero también debe reflejar la naturaleza específica de una entidad compuesta de Estados y comprometida en un proceso de creación de 'una unión cada vez mayor entre los pueblos de Europa'⁹⁷.

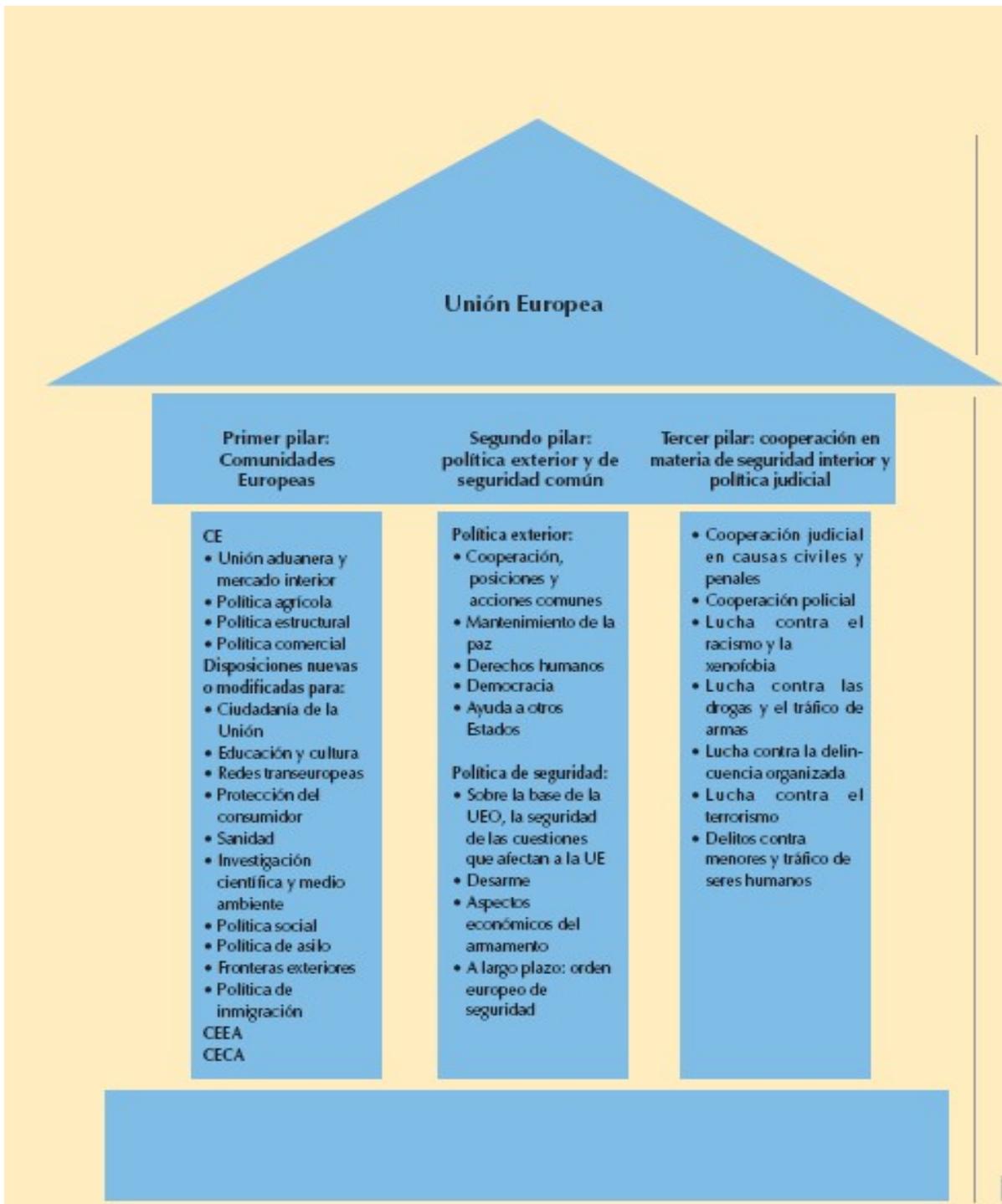
Están a discusión también el esquema institucional, el reparto de las competencias y las formas de tomar las decisiones, así como también los desafíos que plantea la nueva adhesión de diez diversos países de Europa Oriental y del Sur.

⁹⁶ Un sondeo realizado en junio de 2003 puso de manifiesto que si bien el 68 por 100 de los europeos decía estar a favor de la creación de una Constitución Europea, el 55 por 100 ignoraba por completo el tipo de texto que se había elaborado. Gerkrath, Jorg. 'La emergencia de una Constitución Europea a debate'. En: El Estado del mundo. *Anuario económico geopolítico mundial*. Ediciones Akal, Madrid, España, 2003, p. 39.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 40.

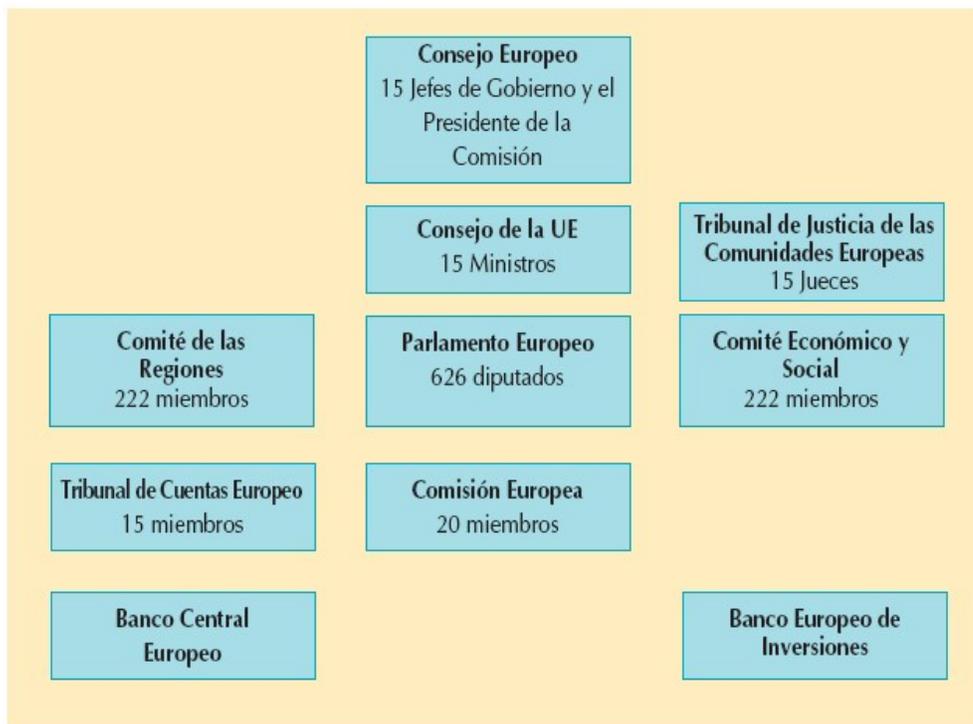
La posible firma de la Constitución Europea constituye uno de los retos más importantes que enfrenta el proceso de integración europea en los inicios del nuevo milenio. Sin duda constituiría uno de los avances más importantes en la creación de un nuevo modelo de asociación política, la de un posible Estado-región supranacional europeo; una entidad política con objetivos explícitos, políticas delimitadas e instituciones con funciones determinadas basadas en un principio fundamental⁹⁸.

⁹⁸ Rocha Valencia, Alberto. *Configuración política de un mundo nuevo. Dimensiones políticas de lo global, lo suprarregional, lo posnacional y lo local*. Editorial Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2003, pp. 121-122.



Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

• LAS INSTITUCIONES Y LOS ÓRGANOS DE LA UE



	Votos en el Consejo	Porcentaje del total de los votos	Porcentaje de la población total	Número de miembros de la Comisión
Alemania	10	11,36	21,96	2
Francia	10	11,36	15,63	2
Italia	10	11,36	15,39	2
Reino Unido	10	11,36	15,75	2
España	8	9,09	10,53	2
Bélgica	5	5,68	2,72	1
Grecia	5	5,68	2,81	1
Países Bajos	5	5,68	4,16	1
Portugal	5	5,68	2,66	1
Austria	4	4,54	2,16	1
Suecia	4	4,54	2,37	1
Dinamarca	3	3,41	1,41	1
Irlanda	3	3,41	0,97	1
Finlandia	3	3,41	1,37	1
Luxemburgo	2	2,27	0,11	1

Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

PARLAMENTO EUROPEO (*)

Presidente
14 Vicepresidentes y 5 cuestores

Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos (PPE/DE)

Grupo del Partido de los Socialistas Europeos (PSE)

Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas (ELDR)

Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE)

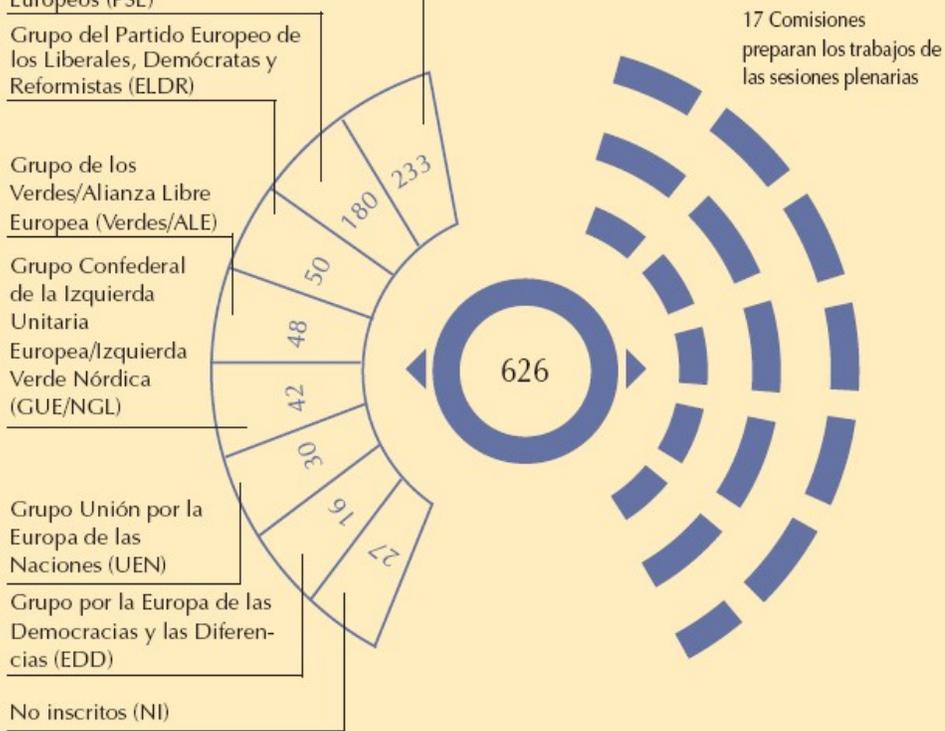
Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL)

Grupo Unión por la Europa de las Naciones (UEN)

Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias (EDD)

No inscritos (NI)

(*) En septiembre de 1999.



D	F	I	UK	E	NL	B	EL	P	S	A	DK	FIN	IRL	L
99	87	87	87	64	31	25	25	25	22	21	16	16	15	6

Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE LA UE

Un representante del Gobierno de cada Estado miembro, de rango ministerial, asiste a las reuniones del Consejo, que se celebran con distintas composiciones según la materia que vaya a tratarse, por ejemplo:

Consejo General de Asuntos Exteriores	Consejo de Economía y Finanzas	Consejo de Transportes	Consejo de Agricultura
---------------------------------------	--------------------------------	------------------------	------------------------

Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros «Coreper I y II»	Comité Especial de Agricultura
--	--------------------------------

Grupos de trabajo

Secretaría General (unos 2 200 funcionarios)

Funciones

Procedimiento normativo	Coordinación de la política económica	Presupuesto y control	Nombramientos	Relaciones exteriores
-------------------------	---------------------------------------	-----------------------	---------------	-----------------------

Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

20 miembros
entre ellos
1 Presidente y
2 Vicepresidentes

1	Bélgica	Italia	2
1	Dinamarca	Luxemburgo	1
2	Alemania	Países Bajos	1
1	Grecia	Austria	1
2	España	Portugal	1
2	Francia	Finlandia	1
1	Irlanda	Suecia	1
		Reino Unido	2

Funciones

Iniciativas para continuar el desarrollo del Derecho comunitario	Control del cumplimiento y correcta aplicación del Derecho comunitario	Administración y ejecución de las normativas comunitarias	Representación de la CE en las organizaciones internacionales
--	--	---	---

Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
DE LA COMISIÓN EUROPEA

Comisión (20 miembros)
Gabinetes

Secretaría General

Servicio Jurídico

Servicio de Prensa y Comunicación

Dirección General de
Economía y Finanzas

Dirección General de Empresa

Dirección General de Competencia

Dirección General de
Empleo y Asuntos Sociales

Dirección General de Agricultura

Dirección General de Transportes

Dirección General de Medio Ambiente

Dirección General de Investigación

Centro Común de Investigación

Dirección General de
Sociedad de la Información

Dirección General de Pesca

Dirección General de Mercado Interior

Dirección General de Política Regional

Dirección General de Energía

Dirección General de
Fiscalidad y Unión Aduanera

Dirección General de Educación y Cultura

Dirección General de Sanidad
y Protección de los Consumidores

Dirección General de Justicia e Interior

Dirección General de
Relaciones Exteriores

Dirección General de Comercio

Dirección General de Desarrollo

Dirección General de Ampliación

Servicio Común de Relaciones Exteriores

Oficina de Ayuda Humanitaria

Eurostat

Dirección General de
Personal y Administración

Inspección General

Dirección General de Presupuestos

Dirección General de Control Financiero

Oficina Europea de
Lucha contra el Fraude

Servicio Común

Interpretación-Conferencias

Servicio de Traducción

Oficina de Publicaciones

Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

COMPOSICIÓN DEL TJCE

15 Jueces

y

8 (9) Abogados Generales

designados de mutuo acuerdo por un período de seis años
por los Gobiernos de los Estados miembros

Tipos de procedimiento

Procedimiento por incumplimiento de los Tratados:	Recurso de anulación y recurso por omisión	Procedimiento prejudicial:
Comisión contra Estado miembro (artículo 226); Estado miembro contra Estado miembro (artículo 227)	de un órgano comunitario o de un Estado miembro debido a la ilegalidad u omisión de actos jurídicos (artículos 230 y 232)	los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros plantean cuestiones con carácter prejudicial para clarificar la interpretación y validez del Derecho comunitario (artículo 234)

Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

COMPOSICIÓN DEL TPI

15 Jueces

designados de común acuerdo para un período de seis años
por los Gobiernos de los Estados miembros

Tipos de procedimiento

Recurso de anulación y recurso por omisión

de personas físicas y jurídicas
debido a la ilegalidad u omisión
de actos jurídicos comunitarios
(artículos 230 y 232)

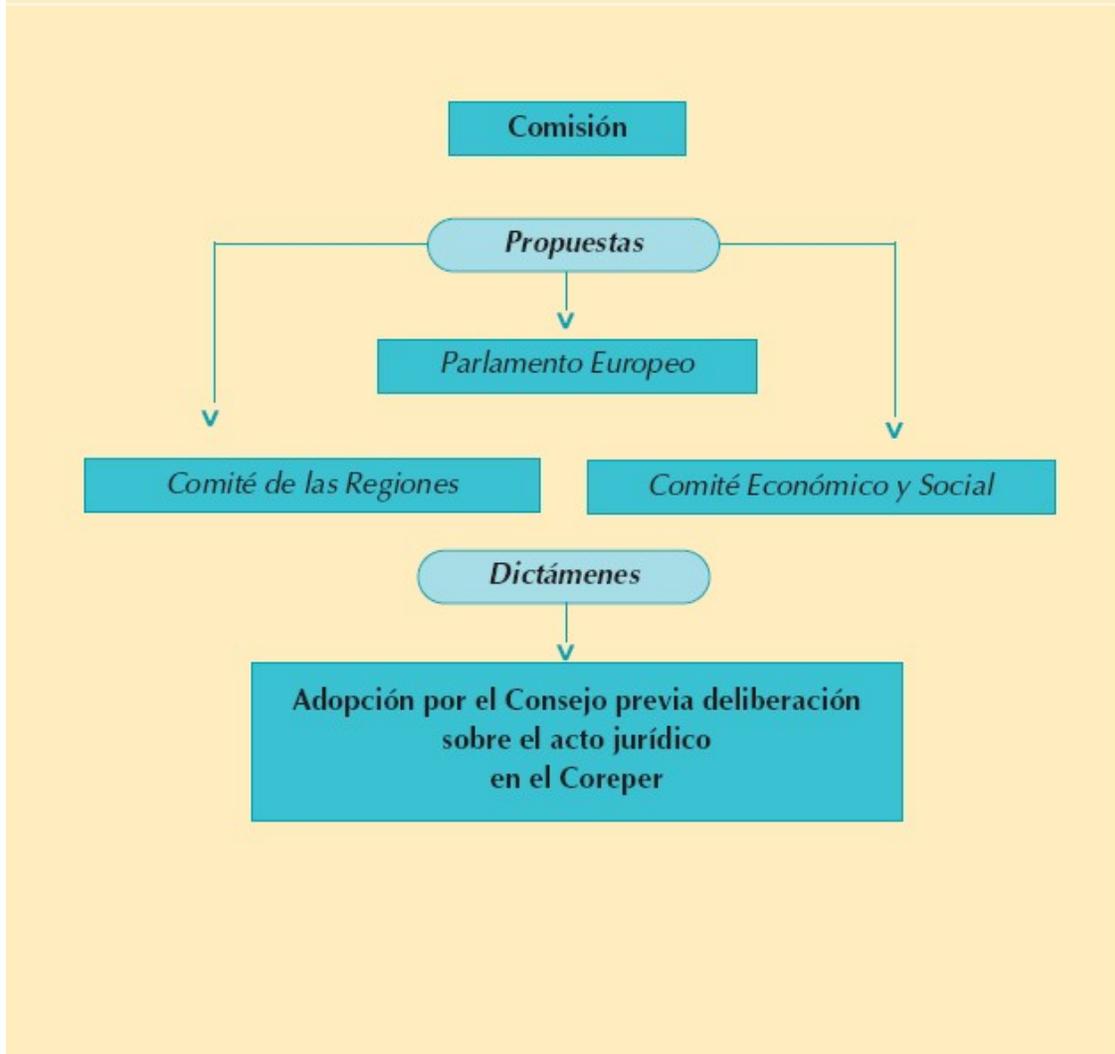
Recurso de indemnización por responsabilidad contractual

y extracontractual
(artículo 235 y apartados 1 y 2
del artículo 288)

Recurso de los funcionarios (artículo 236)

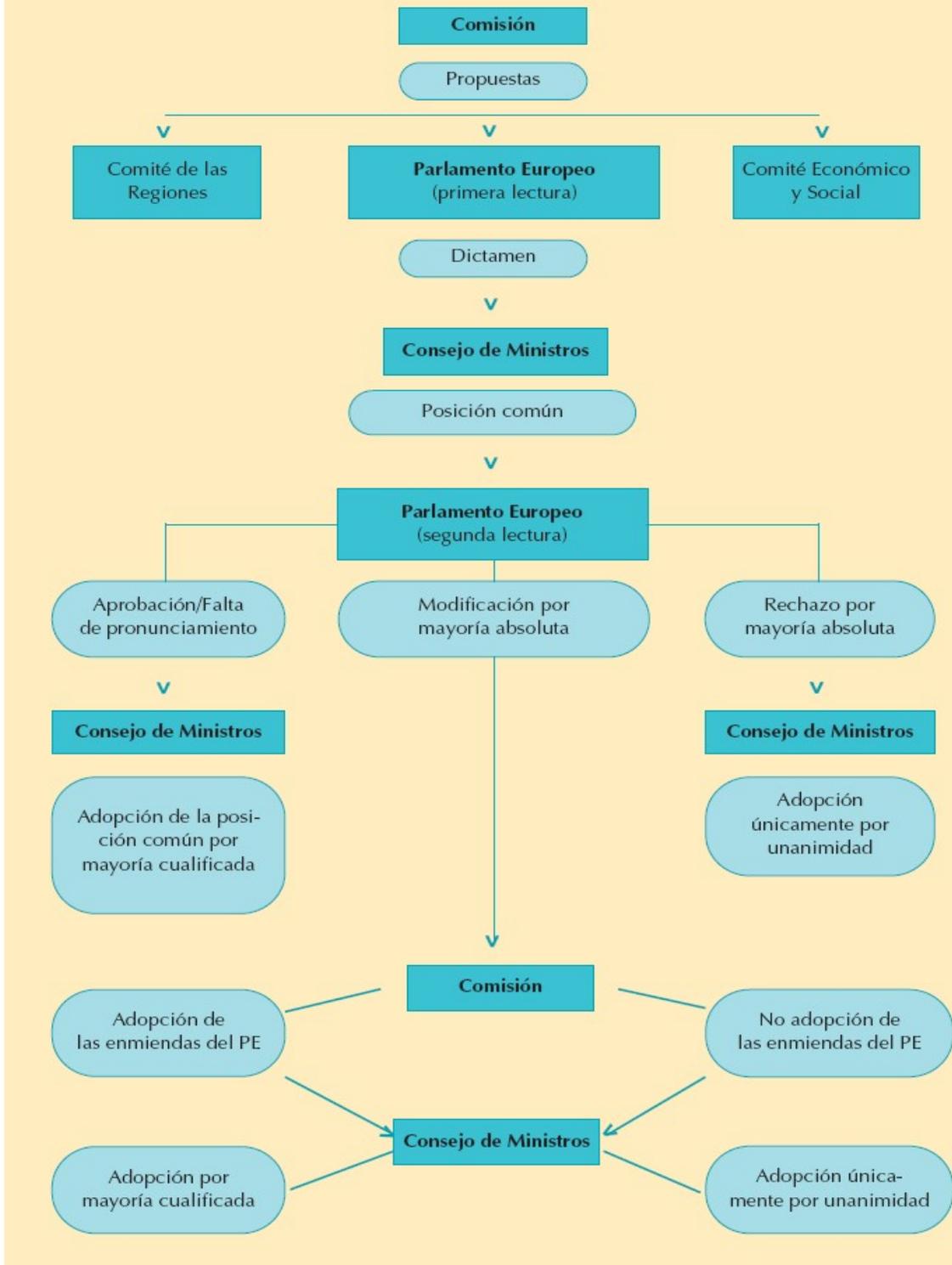
Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA



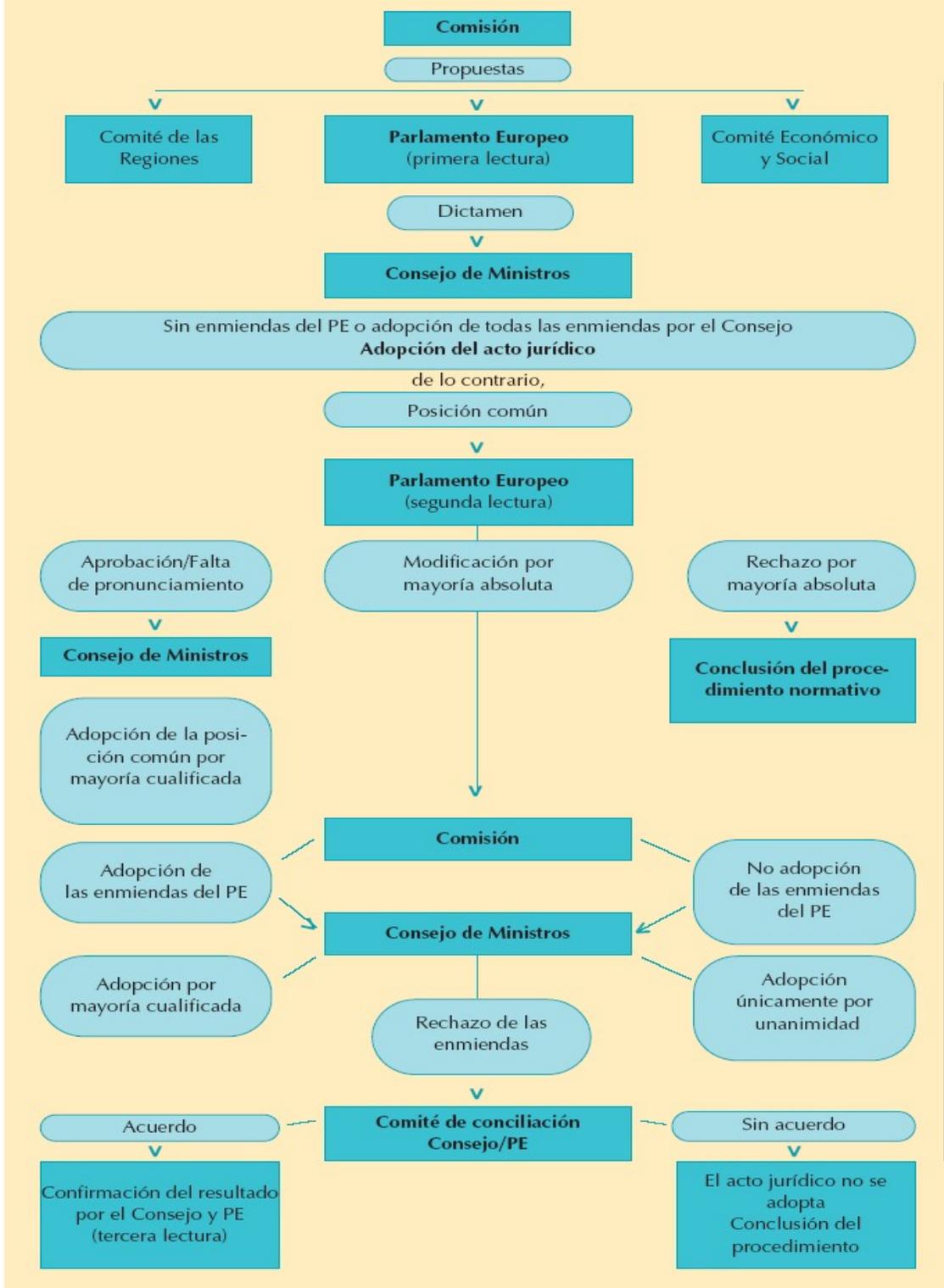
Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

EL PROCEDIMIENTO DE COOPERACIÓN



Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN



Fuente: www.europa.eu.int/index_es.htm

Bibliografía:

Doctrina:

- Aldeco, Francisco y Cornago, Noé. 'El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial'. En: *Revista española de derecho internacional*. Vol. L, T. I, Madrid, España, 1998.
- Castells, Manuel. *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. Tomo III, Editorial Siglo XXI, México, 1999.
- Enciclopedia Hispánica. *Encyclopedia Britannica Publishers, Inc.* Edición en EE.UU., 1990-1991. Vol. 6.
- Gerkrath, Jorg. 'La emergencia de una Constitución Europea a debate'. En: *El estado del mundo. Anuario económico geopolítico mundial*. Ediciones Akal, Madrid, España, 2003.
- Hallstein, Walter. *La unificación de Europa*. Editorial Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires, Argentina, 1966.
- La Comunidad Europea: de 1992 en adelante*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica, 1991.
- Majone, Giandomenico. 'Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno: cuatro lecciones de la experiencia de la Unión Europea. En: *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, núm. 1, CIDE, México, 2004.
- Mangas Martín, Araceli y Liñan Noguera, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Editorial McGraw-Hill, Madrid, España, 1996.
- Mariscal, Nicolás. *Teorías Políticas de la Integración Europea*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 2003.
- Millán Pereira, Juan Luis. 'Reestructuración Económica, Comercio Internacional y Unión Monetaria Europea'. En: Salinas Frías, Ana (coordinadora). *Nuevos Retos del Derecho: Integración y desigualdades desde una perspectiva comparada Estados Unidos / Unión Europea*. Editorial Universidad de Málaga, Málaga, España, 2000.

- Pi Anguita, Joaquín. *La Unión Monetaria Europea*. Ibérica Grafic, Madrid, España, 1997.
- Pinder, John. 'Europa en la Economía Mundial 1920-1970'. En: Cipolla, Carlo M. *Historia Económica de Europa: economías contemporáneas*. Editorial Ariel, Madrid, España, 1980.
- Rocha Valencia, Alberto. *Configuración política de un mundo nuevo. Dimensiones políticas de lo global, lo suprarregional, lo posnacional y lo local*. Editorial Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 2003.
- Salinas de Frías, Ana (coordinadora). *Nuevos Retos del Derecho. Integración y desigualdades desde una perspectiva comparada Estados Unidos / Unión Europea*. Editorial Universidad de Málaga, Málaga, España, 2000.
- Sédillot, René. *Europa, esa Utopía*. Ediciones Guadarrama, Madrid, España, 1971.

Páginas web de Internet consultadas:

www.delven.cec.eu.int/es/ue

www.delven.cec.eu.int/es/ue_actor_global/2htm

www.delven.cec.eu.int/es/ue_actor_global/4htm

www.delven.europa.wu.int/pol/singl/overview_es.htm

www.europa.eu.int/abc/governments/index_es.htm#

www.europa.eu.int/index_es.htm

www.europa.eu.int/scadplus/european_convention/objectives_es.htm

www.geocities.com/capitolHill/lobby/4402/

www.historiasiglo20.org

www.rebellion.org/social.es/zulueta130202.htm